

**Bollettinoadapt.it**

**ANNUARIO  
DEL LAVORO  
2013**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 18

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

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

## DIREZIONE

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

**Roberta Caragnano**

**Lilli Casano**

**Maria Giovannone**

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

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Andrea Gatti Casati**

**Francesca Fazio**

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

**Maddalena Magni**

**Martina Ori**

**Giada Salta**

**Francesca Sperotti**



@ADAPT\_Press

@adaptland

@bollettinoADAPT

**Bollettinoadapt.it**

**ANNUARIO  
DEL LAVORO  
2013**

ISBN 978-88-98652-18-1

© 2013 ADAPT University Press – Pubblicazione on line della Collana ADAPT

---

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

## INDICE

### 1.

#### AMMORTIZZATORI SOCIALI

Silvia Spattini, <i>Gli ammortizzatori in deroga nel caos</i> .....	3
Silvia Spattini, <i>Le fragili ragioni di chi propone l'abolizione della cassa integrazione</i> .....	5
Andrea Asnaghi, <i>Gli incentivi persi per strada per la "piccola mobilità": così è (se vi pare)</i> .....	8
Francesco Giubileo, <i>Reddito minimo garantito. 40 miliardi di ragioni per dire no</i> .....	15
Silvia Spattini, <i>Il sostegno per l'inclusione attiva: una ipotesi di reddito minimo</i> .....	18
Silvia Spattini, <i>Ancora su reddito minimo e salario minimo</i> .....	22

### 2.

#### APPRENDISTATO E TIROCINI

Michele Tiraboschi, <i>Tirocini: più regole, meno certezze</i> .....	29
Giuseppe Bertagna, <i>Significato e modalità dei tirocini curricolari ed extracurricolari</i> .....	32
Pierluigi Rausei, <i>Linee-guida per i tirocini extracurricolari tra contraddizioni e fragilità</i> .....	38
Giovanni Fiorillo, Jessica Nespoli, <i>Verso una regolazione europea dei tirocini</i> .....	45
Pierluigi Rausei, <i>In Italia i tirocini nel caos normativo mentre l'Europa cerca regole unitarie</i> .....	52
Michele Tiraboschi, <i>Tirocini: verso uno standard europeo di qualità</i> .....	57
Luigi Oliveri, <i>Per una revisione dei tirocini: apprendimento e lavoro</i> .....	59
Matteo Monetti, <i>Le regole di Pippo e quelle di Pluto</i> .....	63
Francesca Fazio, <i>Tirocini: sintesi delle nuove linee-guida</i> .....	67
Francesca Fazio, <i>Stage: linee-guida non bastano</i> .....	70
Michele Tiraboschi, <i>Tirocini: le colpe e gli alibi delle Regioni</i> .....	74
Michele Tiraboschi, <i>Tirocini: i rischi di una riforma sbagliata</i> .....	76

Michele Tiraboschi, <i>Tirocini: il rischio di un vuoto normativo</i> .....	79
Serena Facello, Francesca Fazio, <i>Quali linee-guida per i tirocini?</i> .....	81
Umberto Buratti, <i>Linee-guida sui tirocini e certificazione delle competenze: un collegamento ancora da costruire</i> .....	86
Michele Tiraboschi, <i>Lombardia, un Testo Unico per i tirocini</i> .....	90
Giulia Tolve, <i>Piemonte: quando il tirocinio è pagato a ore</i> .....	92
Francesca Fazio, <i>Tirocini: esiste un sistema di monitoraggio?</i> .....	95
Carmine Santoro, <i>L'attività di vigilanza sui tirocini</i> .....	97
Luisa Tadini, Michele Tiraboschi, <i>Tirocini e previdenza, una questione aperta</i> .....	102
Luisa Tadini, <i>Tirocini e riscatto: un percorso possibile</i> .....	104
Martina Ori, <i>Stage: e se fosse tutto un equivoco nominalistico?</i> .....	107
Francesca Fazio, <i>Il sintomatico caso degli stage alla Commissione europea e della massiccia presenza di candidature italiane</i> .....	110
Gabriele Gamberini, <i>Apprendistato, diamo messaggi positivi e raccontiamo le tante buone pratiche</i> .....	120
Francesco Nespoli, <i>“Apprendista sarà lei”. La comunicazione inefficace di una buona opportunità</i> .....	122
Umberto Buratti, <i>2003-2013, dieci anni di alta formazione in apprendistato. Quale bilancio?</i> .....	126
Emmanuele Massagli, Lidia Petruzzo, Antonio Stella, <i>I piani formativi per l'apprendistato: l'esperienza di ADAPT-ANCL Veneto</i> .....	135
Umberto Buratti, <i>Apprendistato e occupazione giovanile: un accordo interconfederale per il settore artigiano del Veneto</i> .....	138
Giulia Rosolen, <i>Apprendistato in somministrazione: tra progettualità e operatività</i> .....	142
Lidia Petruzzo, <i>Apprendimento formale, non formale e informale: quale posto per l'apprendistato professionalizzante?</i> .....	148

## 3.

**BILATERALITÀ E BILATERALISMO**

Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, <i>Fondi bilaterali di solidarietà al traguardo con incertezze</i> .....	153
Francesco Catalfamo, <i>Dalla Corte costituzionale un incentivo alla bilateralità</i> .....	156
Luca Apollonio, <i>Bilateralità e sostegno al reddito: la Consulta blinda l'articolo 19</i> .....	159
Cecilia Porro, <i>Le prestazioni a favore dei lavoratori somministrati e il ruolo degli enti bilaterali</i> .....	163

4.

**CAPITALE UMANO E EMPLOYABILITY**

Eliana Bellezza, *La strada collaborativa e la crescita delle persone: esperienze della community di ADAPT*..... 169

Alfonso Balsamo, *Adriano Olivetti. Cosa ci rimane della sconfitta di un innovatore* ..... 172

Martina Ori, *Insegnare a scrivere un CV per progettare il futuro degli studenti ed educarli al “pensiero alternativo”* ..... 176

Martina Ori, Giulia Tolve, *Come la contrattazione collettiva può aiutare i giovani a comprendere le loro reali aspirazioni professionali. Il caso della figura di HR Management* ..... 179

Martina Ori, *Il sindacalista, un “mestiere” empirico*..... 183

Giulia Tolve, *Le funzioni di HRM nella contrattazione collettiva: un ruolo in cerca d’autore* ..... 186

Martina Ori, *La lingua del lavoro*..... 194

Martina Ori, *Mettere a fattor comune le competenze individuali* ..... 197

Martina Ori, *Management e leadership, le competenze di un ricercatore*..... 200

Martina Ori, *Quando PhD significa imprenditorialità* ..... 203

Eliana Bellezza, *Iniziamo con l’imparare a scrivere il curriculum vitae* ..... 206

Andrea Gatti Casati, Lidia Petruzzo, *ÈupolisLombardia: #apprendimento e #capitaleumano* ..... 209

5.

**CERTIFICAZIONE**

Carminio Santoro, *Conseguenze sul rapporto di lavoro del contratto di somministrazione “ingiustificato”* ..... 215

Michele Tiraboschi, *Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi* ..... 219

Annalisa Difronzo, *La certificazione dei contratti di somministrazione: un’etichetta di qualità*..... 226

## 6.

**COMPETENZE**

Lilli Casano, <i>Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro</i> .....	233
Michele Tiraboschi, <i>Certificazione competenze: un castello di carta</i> .....	240
Giuseppe Bertagna, <i>Big foolish</i> .....	242
Umberto Buratti, <i>Un repertorio nazionale "unico" solo in apparenza</i> .....	245
Emmanuele Massagli, Umberto Buratti, <i>Certificazione delle competenze. Più Stato, meno sussidiarietà</i> .....	249

## 7.

**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

Alessio Fionda, Filippo Pignatti Morano, <i>Incrementi salariali, produttività e contrattazione collettiva: spunti dalla ricerca ADAPT-Federdistribuzione e dal "Convegno lavoro"</i> .....	255
Silvia Degl'Innocenti, <i>Contrattare il presente per il rinnovare il futuro</i> .....	258
Roberta Caragnano, <i>Ilva: contratti di solidarietà per ripartire</i> .....	262
Serena Santagata, <i>Luci e ombre della concertazione sociale: contrattazione collettiva nazionale e decentrata oggi</i> .....	264
Giuliano Cazzola, <i>Ecco come "costituzionalizzare" i contratti alla Marchionne</i> .....	267
Massimo Corrias, <i>Contratto nazionale e contratto decentrato tra autonomia negoziale e libertà sindacale</i> .....	269
Farecontrattazione.it, <i>La contrattazione collettiva regionale di lavoro nell'artigianato lombardo: un'esperienza "produttiva"</i> .....	279
Filomena Trizio, <i>Il ruolo della contrattazione nella somministrazione</i> .....	282
Silvia Spattini, <i>Prove di decentramento. Riflessioni a proposito dell'accordo aziendale In Job S.p.A.</i> .....	285
Giancarlo Bergamo, <i>Piattaforma per il rinnovo del Ccnl terziario 2014-2016</i> .....	287
Sabrina Chiarelli, <i>Il rinnovo del Ccnl del settore della somministrazione: le proposte dei sindacati</i> .....	289
Immacolata Di Stani, <i>Ccnl alimentari: breve scheda sulle deroghe concordate sul contratto a termine</i> .....	301
Alessio Fionda, <i>Il settore legno-arredo: rinnovo contrattuale e sfide di cambiamento</i> .....	304
Lorenzo Lama, <i>Rinnovo elettrici: potenziato il ruolo della contrattazione aziendale</i> .....	311

8.

**DETAZZAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

Maria Tuttobene, <i>Decontribuzione dei salari di produttività 2012: perplessità circa i termini per il deposito dei contratti di secondo livello. Valutazioni giuridiche e gestionali</i> .....	317
Francesca Fazio, <i>Le regole sulla detassazione per il 2013</i> .....	324
Francesca Fazio, <i>La detassazione del salario di produttività e il muro delle relazioni industriali</i> .....	329
Stefano Di Niola, <i>L'accordo detassazione per il comparto artigiano</i> .....	332
Claudio Arlati, <i>Piccola guida ai premi di produttività de-fiscalizzati</i> .....	334
Nicola Porelli, <i>Detassazione 2013: campo di applicazione limitato</i> .....	347
Riccardo Bellocchio, <i>Il punto sulla detassazione per il 2013</i> .....	351
Paolo Tomassetti, <i>La produttività secondo Monti</i> .....	358

9.

**DOTTORATO**

Martina Ori, Michele Tiraboschi, <i>Via ai dottorati industriali, ma l'Italia non è pronta</i> .....	363
Martina Ori, <i>La nozione di "dottorato industriale" e le varianti concettuali nel mondo</i> .....	366
Francesco Magni, <i>Dottorati di ricerca: l'accademia si apre alle imprese?</i> .....	369
Francesco Magni, <i>Dottorati di ricerca: i numeri dell'Italia nel confronto comparato</i> .....	373
Martina Ori, <i>Il dottorato industriale in Germania</i> .....	377
Lilli Casano, <i>Esperienze pionieristiche di dottorato industriale: la Scuola di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo, promossa da ADAPT e CQIA</i> .....	381

10.

**ESTERNALIZZAZIONI**

Gabriele Gamberini, Davide Venturi, <i>Le dubbie deroghe ex articolo 8 alla solidarietà negli appalti: brevi note sul contratto aziendale dell'Ilva di Paderno Dugnano</i> .....	389
Roberta Scolastici, <i>Le clausole sociali sul cambio di appalto: quali tutele per i lavoratori?..</i>	393
Giovanna Carosielli, <i>Un'obbligazione elastica. La mutevole essenza dell'obbligazione solidale del committente/appaltatore</i> .....	398

11.  
**GIOVANI E LAVORO**

Michele Tiraboschi, <i>Le riforme inutili, il lavoro dei giovani e il buon senso di Pippo</i> .....	405
Michele Tiraboschi, <i>Giovani e lavoro: le riforme di legge e le nostre responsabilità di educatori</i> .....	409
Salvatore Corradi, <i>Laureati, emergenza del nostro tempo, e la “generazione di mezzo”</i> .....	411
Giuliano Cazzola, <i>Fuga dei cervelli: l'altra faccia della globalizzazione</i> .....	415
Antonio Bonardo, <i>La garanzia giovani non è solo per i CPI</i> .....	419
Umberto Buratti, <i>Una “garanzia per i giovani”? C'è già! Basta ricordarselo</i> .....	422
Michele Squeglia, <i>Perché l'Italia ha bisogno di una staffetta tra giovani e anziani?</i> .....	430
Michele Tiraboschi, <i>Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?</i> .....	436
Tiziano Barone, <i>Youth Guarantee: una occasione da non perdere per fare politiche attive</i> .....	440
Francesca Sperotti, <i>“Staffetta intergenerazionale”: coerenza con le finalità dichiarate?</i> .....	445
Maria Carmela Amorigi, <i>Esperienze regionali di “staffetta intergenerazionale”</i> .....	452
Francesca Sperotti, Giulia Tolve, <i>Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di “staffetta intergenerazionale”</i> .....	457
Helga Hejny, Rosita Zucaro, <i>La staffetta giovani-anziani e la discriminazione per età</i> .....	470
Luisa Tadini, <i>Staffetta generazionale: quali convenienze per lavoratori e imprese?</i> .....	476
Isabella Oddo, <i>Il part-time “della solidarietà” (generazionale e intergenerazionale)</i> .....	484
Valentina Picarelli, <i>Scambio generazionale e trasferimento delle competenze: la vision delle giovani classi dirigenti</i> .....	490
Giulia Tolve, <i>Una garanzia per il lavoro dei giovani. Ma quale tipologia di lavoro?</i> .....	494
Giulia Rosolen, <i>La via italiana alla Youth Guarantee</i> .....	503
Emmanuele Massagli, <i>Giovani e lavoro: perché non ripartire dalla alternanza?</i> .....	512
Giulia Alessandri, <i>Il “contrat de génération” francese: la battaglia del Governo per l'impiego, in particolar modo, dei giovani</i> .....	516
Lilli Casano, <i>Un “patto tra generazioni” per combattere la disoccupazione: flexisécurité, parte terza</i> .....	520

12.  
**ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

Giampiero Falasca, Michele Tiraboschi, <i>Ora priorità alla piena efficacia dell'alternanza scuola-lavoro</i> .....	527
Francesco Seghezzi, <i>Alternanza scuola-lavoro: a che punto siamo?</i> .....	529
Eliana Bellezza, Emmanuele Massagli, <i>Alternanza scuola-lavoro in Europa</i> .....	532
Umberto Buratti, <i>Università o lavoro? E perché non entrambe le cose?</i> .....	538
Emmanuele Massagli, <i>Su formazione e lavoro non si scherza</i> .....	541
Giuliano Cazzola, <i>Più formazione, senza paura della flessibilità</i> .....	543
Gaia Gioli, <i>Youth Guarantee: come evitare una generazione perduta con la formazione</i> ..	548
Francesco Lauria, <i>Il sindacato attore dell'apprendimento per tutto l'arco della vita</i> .....	553
Lilli Casano, <i>La via francese alla flexicurity: il posto della formazione nell'accordo per la riforma del mercato del lavoro in Francia</i> .....	556
Alfonso Balsamo, <i>Decreto scuola, la distanza tra intenti e provvedimenti</i> .....	560
Alfonso Balsamo, <i>Decreto scuola: una svolta o una toppa? Criticità e potenzialità dopo la conversione in legge</i> .....	564

13.  
**LAVORO 2.0 E COMMUNICATION TECHNOLOGY**

Sara Autieri, <i>Communication Technology: implicazioni sul lavoro e benessere secondo l'American Psychological Association</i> .....	571
Claudio Cortesi, <i>I social nelle aziende italiane. Le paure delle imprese e le richieste dei lavoratori</i> .....	574
Francesco Pellegrini, <i>Brevi riflessioni a proposito di un discusso episodio della serie televisiva The Good Wife</i> .....	577
Anna Rita Caruso, Andrea Gatti Casati, <i>Verso la social organization</i> .....	581
Francesco Nespoli, <i>Occupabili perché utili. Se la comunicazione non stimola la capacità di adattamento</i> .....	586
Claudio Cortesi, <i>Community organizing: le strategie comunicative e organizzative del sindacato USA</i> .....	590
Michele Tiraboschi, <i>L'intelligenza collaborativa. Considerazioni di un giuslavorista su limiti (attuali) e prospettive del management 2.0</i> .....	593
Francesca Brudaglio, <i>Lavoro 2.0: un confronto su lavoro e tecnologie promosso da ADAPT</i> .....	597
Lidia Petruzzo, <i>Nuove competenze e nuovi profili professionali: il contributo di IWA Italy</i>	602

Andrea Gatti Casati, <i>Web 2.0: una nuova frontiera</i> .....	604
Alfonso Balsamo, <i>VII rapporto sulla classe dirigente: verso una dirigenza 2.0?</i> .....	608
Micol Mieli, <i>Le "proprietà" di un account. Il caso Eagle contro Edcomm</i> .....	612

## 14.

**LAVORO PUBBLICO**

Cristina Galbiati, <i>Decreto legislativo n. 39/2013: inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni</i> .....	619
Umberto Buratti, Giancarlo Neri, <i>Reclutamento e formazione: novità in vista per il lavoro pubblico</i> .....	627
Concepita Chionna, <i>Formazione e PA: dalla spending alla organisational review</i> .....	635
Luigi Oliveri, <i>Staffetta intergenerazionale nel pubblico impiego?</i> .....	639
Umberto Buratti, <i>Whistleblowing: una sfida anche per la pubblica amministrazione</i> .....	643
Umberto Buratti, <i>A un anno dall'intesa sul lavoro pubblico</i> .....	648
Anna Rita Caruso, <i>Nuovo codice deontologico per i dipendenti pubblici: stop alle collaborazioni potenzialmente conflittuali</i> .....	654
Luigi Oliveri, <i>Tirocini e PA, rapporto difficile</i> .....	661
Umberto Buratti, <i>Tirocini: novità importanti anche per la PA</i> .....	664
Umberto Buratti, <i>Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?</i> .....	666

## 15.

**LAVORO TRAMITE AGENZIA**

Michele Tiraboschi, <i>Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità</i> .....	671
Gianni Bocchieri, <i>La difficile affermazione della somministrazione come flessibilità funzionale</i> .....	678
Silvia Spattini, <i>La somministrazione acausale</i> .....	682
Antonio Bonardo, <i>Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità: riflessioni in merito</i> .....	687

16.  
**LICENZIAMENTI**

Gaetano Zilio Grandi, <i>I licenziamenti un anno dopo la Fornero</i> .....	693
Armando Tursi, <i>Il nuovo articolo 18 dello Statuto dei lavoratori: una riforma da metabolizzare culturalmente, prima che da interpretare</i> .....	696
Marco Ferraresi, <i>La nuova disciplina dei licenziamenti dopo un anno di applicazioni giurisprudenziali</i> .....	700
Roberta Caragnano, Rosita Zucaro, <i>Gli interrogativi sul licenziamento posti dalla legge n. 92/2012</i> .....	703
Francesca Marinelli, <i>Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo dopo la riforma Fornero</i> .....	705
Rosita Zucaro, <i>Licenziamento discriminatorio. Riflessioni alla luce della riforma Fornero</i> ...	710
Rosita Zucaro, <i>L'obbligo di repêchage non impone la riqualificazione del personale</i> .....	716
Rosita Zucaro, <i>Le ombre della riforma Fornero sui licenziamenti</i> .....	719
Pierluigi Rausei, <i>Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo fra oneri burocratici e nuovi costi</i> .....	721
Alessandro Veltri, <i>L'obbligo di repêchage nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo alla luce della riforma Fornero</i> .....	742
Nicola Porelli, <i>Procedura obbligatoria di conciliazione per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo: primi chiarimenti operativi</i> .....	748
Rosita Zucaro, <i>Licenziamento discriminatorio: profili sostanziali e processuali dopo la riforma Fornero</i> .....	755
Liliana Ocmin, <i>Discriminazione di genere e licenziamenti</i> .....	763

17.  
**MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**

Michele Tiraboschi, <i>Lavoro, il tempo delle scelte</i> .....	771
Flavia Pasquini, Silvia Spattini, Michele Tiraboschi, <i>Tornare allo spirito della legge Biagi per rilanciare il mercato del lavoro italiano</i> .....	776
Michele Squeglia, <i>Riforme senza progetto e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici</i> .....	779
Salvatore Corradi, <i>Finti riformisti e lente rivoluzioni</i> .....	783
Marco Lai, <i>La riforma del lavoro e la sua implementazione: spunti dal modello francese</i> ...	785
Mauro Sferrazza, Gaetano Zilio Grandi, <i>Sul metodo delle riforme del mercato del lavoro: il caso del contratto a termine</i> .....	794

Michele Tiraboschi, <i>Legge Fornero: le ragioni di un flop annunciato</i> .....	802
Gabriele Bubola, <i>La riforma Fornero rinnegata</i> .....	808
Francesco Pellegrini, <i>Cronaca di un anno di riforma Fornero tra aspettative e delusioni</i> .....	812
Giuliano Cazzola, <i>Decreto Giovannini: alla ricerca del tempo perduto</i> .....	820
Giada Salta, <i>La riforma Fornero vista dalle aziende</i> .....	823
Michele Tiraboschi, <i>Un piano per il lavoro senza visione e senza un progetto</i> .....	827
Michele Tiraboschi, <i>L'emergenza lavoro e la retorica degli annunci</i> .....	834
Nicola Porelli, <i>Pacchetto lavoro: il punto di vista di un consulente del lavoro</i> .....	837

## 18.

**PARI OPPORTUNITÀ**

Giorgio Mieli, <i>Come cambia la cultura del lavoro. L'accordo ABI e OO.SS. del 19 aprile 2013 in tema di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, pari opportunità e responsabilità sociale di impresa</i> .....	845
Valentina Sorci, Rosita Zucaro, <i>Global Gender Gap Report 2013: primo commento dei dati</i> .....	852
Giuliano Cazzola, <i>Occupazione femminile e part-time: una correlazione virtuosa</i> .....	854
Giuliano Cazzola, <i>"La dote da" lavoro</i> .....	857
Alfredo Zini, <i>Turismo e pari opportunità: un settore al femminile?</i> .....	859
Immacolata Di Stani, <i>Una ricetta europea per uscire dalla crisi: più diritti alle donne e meno politiche di austerità degli Stati membri</i> .....	862

## 19.

**PAROLE DEL LAVORO**

Gaia Gioli, <i>Berufsausbildung in Germania: quando "formazione professionale" significa cooperazione tra sedi formative. Un modello per l'Italia</i> .....	867
Martina Ori, <i>La nozione di trasferimento d'impresa tra Europa e Stati Uniti</i> .....	870

20.  
**PARTECIPAZIONE**

Roberta Caragnano, <i>La riforma manca l'appuntamento della partecipazione: le relazioni industriali attendono</i> .....	875
Roberta Caragnano, <i>Partecipazione dei lavoratori: limiti e potenzialità di una possibile legge</i> .....	878

21.  
**POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI**

Carlo Dell'Aringa, <i>Occupabilità e flessibilità: un binomio necessario</i> .....	883
Tiziano Barone, <i>Dalla Commissione europea nuovi segnali di allarme sull'occupazione</i> ....	888
Giuliano Cazzola, <i>Nel chiaroscuro dell'economia l'occupazione non riparte</i> .....	891
Nicola Porelli, <i>L'incentivo per l'assunzione di "under 30" al nastro di partenza: rilascio dei moduli telematici "76-2013"</i> .....	895
Nicola Porelli, <i>Pacchetto lavoro e incentivo per l'assunzione di "under 30": indicazioni operative Inps</i> .....	899
Nicola Porelli, <i>Pacchetto lavoro convertito in legge: indicazioni operative del Ministero del lavoro</i> .....	918
Nicola Porelli, <i>Agevolazioni "over 50" e donne: istruzioni Inps</i> .....	939
Giuliano Cazzola, <i>Contratti Expo incentivati? Arsenico e vecchi merletti</i> .....	961

22.  
**PREVIDENZA**

Giuliano Cazzola, <i>Pensioni d'oro: soluzioni vere, no alla demagogia</i> .....	967
Luisa Tadini, <i>Esempi di pensionamento parziale in Europa</i> .....	971
Silvana Toriello, <i>La prescrizione del diritto alle prestazioni ex articoli 111-112 TU</i> .....	979
Giuliano Cazzola, <i>Pensioni: una proposta per i giovani. Parliamone</i> .....	994
Luisa Tadini, <i>Previdenza complementare: un intervento necessario per i giovani</i> .....	999
Giuliano Cazzola, <i>Separazione tra assistenza e previdenza? Già dato</i> .....	1002
Giuliano Cazzola, <i>Il libro Cuore delle politiche del welfare. Considerazioni a margine della cosiddetta flessibilità dei pensionamenti</i> .....	1007
Giuliano Cazzola, <i>Il rischio di smontare la riforma delle pensioni</i> .....	1009

Silvana Toriello, <i>La contribuzione Inail in agricoltura</i> .....	1014
Giuliano Cazzola, <i>I conti dell'Inps tra realtà e propaganda</i> .....	1026

## 23.

**PROFESSIONI**

Andrea Asnaghi, <i>Propositi per l'imminente avvenire: abolire la gestione separata</i> .....	1035
Giuliano Cazzola, <i>Una cassa previdenziale unica per i professionisti</i> .....	1038
Gianni Marche, <i>Liberalizzazione delle professioni</i> .....	1043
Laura Chiari, <i>Riforma delle professioni: prime riflessioni</i> .....	1046
Angelo Santamaria, <i>Le professioni "non regolamentate" escono dall'ombra</i> .....	1048
Angela D'Elia, <i>Il fondamento delle professioni "non regolamentate": l'autoregolamentazione</i> .....	1052
Nicola Porelli, <i>La riforma delle professioni e i consulenti del lavoro</i> .....	1056
Nicola Porelli, <i>Riforma delle professioni: schema di sintesi</i> .....	1060
Luca Apollonio, <i>Le novità della riforma forense: una scheda di lettura</i> .....	1071
Gaia Gioli, <i>La riforma forense nell'ottica dell'occupazione giovanile</i> .....	1077

## 24.

**RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ**

Michele Tiraboschi, <i>Le nuove regole sulla rappresentanza, una vittoria del pragmatismo</i> ...	1085
Antonio Vallebona, <i>Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil</i> .....	1088
Gaetano Zilio Grandi, <i>A volte ritornano: l'articolo 39, commi 2-4, Cost. dopo gli accordi interconfederali e la sentenza della Corte costituzionale sull'articolo 19</i> .....	1091
Pietro Merli Brandini, <i>Autonomia significa non avere supplenti</i> .....	1095
Marco Lai, <i>L'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e la giurisprudenza costi- tuzionale sull'articolo 19 Stat. lav.</i> .....	1098
Giorgio Usai, <i>L'accordo sulla rappresentanza sindacale: un altro passo verso relazioni in- dustriali "normali"</i> .....	1106
Emmanuele Massagli, <i>Non è ancora storico, ma può essere rivoluzionario</i> .....	1113
Paolo Tomassetti, <i>Rappresentanza: si va alla conta</i> .....	1118

Maurizio Petriccioli, *Rappresentanza sindacale e democrazia sociale: il valore aggiunto del protocollo sulla rappresentatività tra Cgil Cisl Uil e Confindustria* ..... 1121

Paolo Varesi, *Rappresentanza e rappresentatività: un accordo di maturità* ..... 1126

Giuliano Cazzola, *Perché l'accordo Confindustria-sindacati è buono* ..... 1129

Francesco Nespoli, *Rappresentanza e rappresentazione di un accordo definito storico* ..... 1132

25.

**RELAZIONI INDUSTRIALI**

Giancarlo Bergamo, *Fiom contro Fiat: le relazioni industriali alla luce della sentenza della Consulta*..... 1139

Roberta Caragnano, *Lo stallo delle relazioni industriali tra cuneo fiscale e retribuzioni sempre più basse*..... 1141

Marco Crippa, *Relazioni industriali: gli “additivi” che fanno male all’impresa (e all’Italia)* . 1143

Roberta Caragnano, Maria Giovannone, *Le relazioni industriali alla prova della legittimità del decreto salva Ilva* ..... 1149

Francesco Nespoli, *Litigation PR e Media Reputation. Una nuova frontiera per le relazioni industriali* ..... 1152

Paolo Varesi, *Un nuovo sindacato per una nuova politica del lavoro* ..... 1158

26.

**TELELAVORO**

Michele Tiraboschi, *Telelavoro e servizi per l’impiego nell’attuale mutamento del mercato del lavoro*..... 1167

Lavinia Serrani, *Lancio del programma italo-argentino sul telelavoro nell’ambito dei servizi di Impiego* ..... 1171

Carlo de Masi, Vito Vitale, *Il telelavoro nelle imprese dei servizi a rete*..... 1173

27.

**SALUTE E SICUREZZA**

Maria Giovannone, *Stress, mobbing e suicidio del lavoratore: riconosciuta la rendita Inail ai superstiti*..... 1179

Sara Autieri, *Salute e sicurezza sul lavoro. La mancata adozione della strategia 2013-2020* 1184

Antonio Valenti, <i>Sfide ed opportunità per la salute e sicurezza sul lavoro nell'era del web 2.0</i> .....	1187
Francesco Nespoli, <i>Ilva: il cortocircuito mediatico che complica la crisi</i> .....	1191
Alessandra Innesti, <i>I rischi e i vantaggi per il lavoratore "mobile"</i> .....	1195
Isabella Oddo, <i>Nuove tecnologie e indennizzo delle tecnopatie: breve rassegna di giurisprudenza</i> .....	1198
Fulvio Giacomassi, <i>L'ambiente ed il lavoro vanno coniugati. La vicenda Ilva</i> .....	1204
Immacolata Di Stani, <i>Il ragionevole bilanciamento del diritto al lavoro e alla salute nella sentenza della Consulta</i> .....	1207
Maria Giovannone, Michele Tiraboschi, <i>L'obbligo di valutazione dello stress: stato dell'arte e prospettive evolutive?</i> .....	1210
Nicola D'Erario, <i>Delega di funzioni e valutazione dello stress</i> .....	1216
Antonio Valenti, <i>Stress lavoro-correlato: fenomenologia e questioni definitorie</i> .....	1219
Francesco Morello, <i>Lo stress, il benessere e l'organizzazione del lavoro nella PA</i> .....	1224
Giacomo Bianchi, <i>Job insecurity: una possibile fonte di stress?</i> .....	1231
Mario Cardoni, <i>Impegno congiunto dei lavoratori e dei dirigenti per la diffusione di una moderna cultura della sicurezza sul lavoro</i> .....	1235
Maria Giovannone, Roberta Caragnano, <i>La inosservanza delle norme antinforturistiche: profili di responsabilità penale</i> .....	1238
Marco Viola, <i>Dolo eventuale e colpa cosciente: commento a margine alla sentenza di Appello</i> .....	1240
Franco Bettoni, <i>ThyssenKrupp: in Appello, condanna ridotta a 10 anni all'AD della società</i> .....	1246
Silvana Toriello, <i>Circolare Inail n. 52 del 23 ottobre 2013: tutela infortunio lavoratore in missione o in trasferta</i> .....	1248

## 28.

**WELFARE AZIENDALE E RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA**

Daniele Grandi, <i>Interventi per un welfare aziendale più moderno</i> .....	1257
Valentina Picarelli, <i>Flexible Benefit Plan: la nuova frontiera del welfare aziendale</i> .....	1263
Immacolata Di Stani, Rosita Zucaro, <i>Il nuovo accordo Luxottica: welfare, alternanza e benessere</i> .....	1267
Roberta Caragnano, <i>Welfare aziendale digitale: i modelli 2.0</i> .....	1270
Maria Carmela Amorigi, <i>Esperienze di welfare aziendale: la certificazione Top Employers</i> .	1272

Valentina Picarelli, <i>Il modello Welfarma: una buona prassi di politiche attive e relazionali in tempo di crisi</i> .....	1275
Maria Carmela Amorigi, <i>Il welfare manager: un nuovo professionista nelle aziende</i> .....	1279
Giuliano Cazzola, <i>Riforme costituzionali: e se non fossero una priorità?</i> .....	1281
Rosita Zucaro, <i>Adriano Olivetti. Una lezione a quanti oggi parlano di responsabilità sociale d'impresa solo perché di moda</i> .....	1286
Tiziana De Virgilio, <i>Un piano nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa</i> .....	1291
Giulia Mallone, <i>Il welfare aziendale: è proprio per tutti?</i> .....	1296
Notizie sugli autori .....	1299

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

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

1.  
**AMMORTIZZATORI SOCIALI**



## Gli ammortizzatori in deroga nel caos

di Silvia Spattini

C'è grande preoccupazione per il blocco degli ammortizzatori (mobilità e CIG) in deroga, con grave danno per i lavoratori destinatari del sostegno al reddito e le imprese.

A seguito di una nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali circa la gestione delle risorse finanziarie per gli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2013 e la gestione dei decreti di autorizzazione relativi all'anno 2012, l'Inps ha emesso il messaggio n. 21164 del 20 dicembre 2012 (in [Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 3](#)), nel quale fornisce alle sedi territoriali le istruzioni operative circa l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga.

Viene specificato che i pagamenti della mobilità in deroga relativi al 2012, ma anche le autorizzazioni di concessione di CIG in deroga sono possibili soltanto se relativi a provvedimenti pervenuti all'Inps entro il 31 dicembre 2012 e relativi a periodi di competenza 2012.

Questo significa che i provvedimenti di concessione regionale della CIG in deroga relativi ancora al 2012, ma emanati o comunicati all'Inps nel 2013, stante la posizione del Ministero e dell'Inps, non possono essere presi in considerazione e quindi non possono essere liquidate le relative prestazioni.

Le Regioni sottolineano che non c'erano i tempi tecnici per riuscire ad effettuare tutti i provvedimenti relativi al 2012 entro la fine dell'anno. Per questo chiedono un intervento del Ministero affinché sia concesso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 gennaio 2013, n. 3](#).

all'Inps di pagare gli ammortizzatori sociali in deroga relativi al 2012, anche se inoltrati dalle Regioni all'Inps nel 2013.

Con riferimento al 2013, le concessione di CIG in deroga e mobilità in deroga per il nuovo anno sono evidentemente a carico delle risorse finanziarie destinate alle Regioni e Province autonome a copertura appunto degli ammortizzatori in deroga per il 2013. Tuttavia, il decreto interministeriale di attribuzioni di queste risorse non è ancora stato emesso, perciò le prestazioni di competenza 2013 non possono essere erogate fino all'emanazione di tale decreto.

Il messaggio dell'Inps ricorda, inoltre, che non è stata prorogata la norma (art. 7-ter, comma 3, d.l. n. 5/2009) che consentiva l'anticipazione della CIG in deroga a pagamento diretto in attesa del provvedimento di autorizzazione del trattamento. Questo significa che nel 2013 non sarà più possibile l'anticipazione delle integrazioni salariali in caso di pagamento diretto da parte dell'Inps in attesa della concessione regionale e dell'autorizzazione dell'Inps. Pertanto l'erogazione delle prestazioni in deroga in riferimento a mensilità 2013 avverrà soltanto a seguito del ricevimento da parte dell'Inps del decreto di competenza regionale o nazionale, per le aziende plurilocalizzate.

Nel frattempo, a seguito della firma dell'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome relativamente agli ammortizzatori sociali in deroga e alle politiche attive, le Regioni hanno provveduto a stipulare gli accordi a livello regionale con le parti sociali per disciplinare i criteri di concessione degli ammortizzatori in deroga (si vedano gli accordi in [Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 3](#)).

C'è attesa per l'attribuzione e la ripartizione delle risorse, così come per una soluzione al rischio del mancato pagamento di prestazioni relative al 2012.

## Le fragili ragioni di chi propone l'abolizione della cassa integrazione

di Silvia Spattini

Nel commentare la necessità di rifinanziare la cassa integrazione in deroga, alcuni autorevoli esperti di mercato del lavoro hanno criticato duramente la CIGS e la CIG in deroga, ritenendola uno strumento utilizzato in modo distorto, poiché tiene in vita aziende decotte, produzioni cioè destinate alla chiusura, e conseguentemente mantiene «in vita artificialmente» rapporti di lavoro destinati a cessare (cfr. F. PACIFICO, *Il totem della cassa integrazione non regge alla prova sviluppista*, in [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it), 25 aprile 2013, e in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 16, alla sezione *Rassegna stampa*). Una posizione del resto non nuova, avanzata già dagli stessi commentatori con l'inizio della crisi e, sebbene per un breve lasso di tempo, proposta anche dall'ex Ministro Fornero nelle prime ipotesi di riforma di quella che sarebbe poi diventata la l. n. 92/2012.

Certamente inaccettabile è l'utilizzo snaturato delle casse integrazione guadagni soltanto per procrastinare la chiusura delle aziende e la cessazione dei rapporti di lavoro (sul punto e per un approfondimento generale sul tema, sia consentito di rimandare a S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in *DRI*, 2012, n. 3). Proprio in questa ottica e nella logica di tutelare il reddito dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in attesa della ripresa della normale attività dell'impresa, la l. n. 92/2012 ha invero già disposto, a decorrere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT](http://www.bolladapt.it), 29 aprile 2013, n. 16.

dal 1° gennaio 2016, l'abrogazione della norma che consente il ricorso alla cassa integrazione straordinaria in caso di procedure concorsuali, mentre già dal 1° gennaio 2013 la concessione della cassa in tali circostanze è possibile soltanto quando si abbia continuazione dell'attività lavorativa.

Con riferimento alla cassa in deroga, il tentativo attuato dalla riforma Fornero per evitare le storture del sistema e superare l'utilizzo della concessione in deroga è stato invece quello della creazione dei fondi bilaterali, destinati ai settori esclusi dalla CIG. Solo quando i fondi saranno costituiti e saranno a regime si potrà valutare la loro efficacia rispetto all'obiettivo.

Tutto ciò precisato, i casi rappresentati dagli esperti costituiscono delle storture e la patologia del sistema, ma fuori da questi esempi, chi chiede l'abolizione della cassa integrazione dimentica la vera funzione dello strumento ovvero far fronte a periodi anche prolungati di crisi economica, come quella attuale, e sostenere ristrutturazioni, riorganizzazioni e riconversioni, non solo consentendo di conservare i posti di lavoro, ma anche di mettere in condizioni le imprese di preservare il patrimonio di competenze e capacità tecniche accumulate dai lavoratori negli anni di esperienza lavorativa, nonché evitare gli elevati costi dei licenziamenti e della successiva ricerca di nuovo personale qualificato e della sua formazione.

La crisi economica è stata un laboratorio che ha consentito di verificare i diversi modelli sociali, dimostrando la rilevanza degli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Anche la Commissione europea, che aveva sempre mantenuto un atteggiamento critico verso questi strumenti, ha dovuto riconoscere che un sistema che combini strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro con indennità di disoccupazione è più equo ed efficace rispetto ad un sistema basato esclusivamente sulle indennità di disoccupazione (cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuation*, European Economy, Occasional Paper, 2010, n. 64, 11).

In effetti, in questa fase di recessione economica, si è evidenziato come i Paesi con modelli sociali di flexicurity – quei sistemi cioè propugnati dai fautori della abolizione della cassa integrazione e basati su una elevata flessibilità in uscita e generosi sistemi di tutela del reddito in caso di disoccupazione – hanno mostrato maggiori difficoltà di fronte alla

recessione. La Danimarca (esempio del modello di flexicurity), che aveva sempre avuto buone performance del mercato del lavoro nel periodo antecedente alla crisi, ha visto più che raddoppiare il tasso di disoccupazione tra il 2008 e il 2011, mentre il tasso di occupazione è sceso di quasi 5 punti percentuali, contro una media europea di 1,5. (cfr., per un approfondimento, M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Labor Market Measures in the Crisis and the Convergence of Social Models*, in L.D. APPELBAUM (a cura di), *Reconnecting to Work. Policies to Mitigate Long-Term Unemployment and Its Consequences*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2012, e S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, cit.).

Escludendo la Germania, che praticamente non è stata colpita dalla crisi, l'Italia, insieme a Austria, Belgio e Francia, dotati di sistemi di tutela del reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa, sono riusciti a contenere la variazione in positivo del tasso di disoccupazione e in negativo del tasso di occupazione sotto a due punti percentuali nel periodo 2008 e il 2011.

È vero, semmai, che l'efficienza di questo sistema è ottimale, quando il periodo di ricorso non si protrae troppo a lungo nel tempo e il ritrovato andamento positivo dell'economica consente la ripresa dell'attività lavorativa. Qualora invece la crisi si protragga per molti anni, come nel caso attuale, ecco che crescono le probabilità che le imprese non riescano, in effetti, a riprendere l'attività lavorativa, portando inevitabilmente alla chiusura. Ma questo non inficia la validità del sistema nel raggiungimento dei propri obiettivi e non può essere una ragione per smantellare un sistema, anche se di certo migliorabile.

Non si può pensa di sostituire il sistema basato sulla tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, con un sistema esclusivamente basato sulla tutela del reddito in caso di disoccupazione. La crisi economica ha dimostrato che il primo sistema funzione come vero *ammortizzatore*, cioè in caso di crisi economica e di riduzione della domanda, consente di assorbire parte dell'effetto negativo sulla domanda di lavoro, evitando che la sua riduzione si traduca totalmente in riduzione dell'occupazione.

## **Gli incentivi persi per strada per la “piccola mobilità”: così è (se vi pare)**

di Andrea Asnaghi

### **Le assunzioni di apprendisti dalla mobilità e la mancata proroga delle agevolazioni ex legge n. 236/1993**

Come è noto, con la riforma “definitiva” degli ammortizzatori sociali (qualsiasi cosa si possa pensare della effettiva completezza della nuova normativa, il che giustifica quantomeno il virgolettato precedente) il legislatore non ha riproposto per il 2013 la proroga – ormai succeduta di finanziaria in finanziaria da circa 18 anni – della iscrizione alle liste di mobilità dei lavoratori licenziati al di fuori delle procedure della l. n. 223/1991. La norma era stata introdotta sulla base della obiettiva considerazione di un pesante “disfavore” nella ricerca di una nuova occupazione da parte dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che – a vario titolo – non rientravano nei canoni normativi previsti per le procedure di riduzione di personale, rispetto ai lavoratori che invece vi rientravano; si pensi, peraltro, che oltre agli incentivi alla riassunzione, originariamente previsti solo per i secondi, la posizione più debole era aumentata dal fatto che i primi non godevano (né godono tuttora) nemmeno di ammortizzatori sociali paragonabili a quelli previsti per i secondi.

Alla mancata proroga attuale si aggiunga il conseguente mancato finanziamento, da parte dello Stato, degli oneri relativi alla compensazione delle agevolazioni in questione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2013, n. 41](#).

Sulla base di queste considerazioni introduttive, i cui argomenti verranno brevemente ripresi nel paragrafo seguente, Inps ha proceduto – anche a seguito di una serie di serrati chiarimenti intervenuti con il Dicastero del lavoro – a chiarire con varie circolari le limitazioni rispetto alle agevolazioni a cui gli operatori eravamo a tutto il 2012 abituati. Rimandando alle varie circolari di Inps, vorremmo qui osservare la distonia delle osservazioni esposte al secondo punto della circ. Inps 25 ottobre 2013, n. 150 – quello sulle agevolazioni contributive, *rectius* regime speciale, per l'apprendistato – rispetto alle norme di legge. L'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 167/2011 prevede infatti che:

Ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale è possibile assumere in apprendistato i lavoratori in mobilità. Per essi trovano applicazione, in deroga alle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), le disposizioni in materia di licenziamenti individuali di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, nonché il regime contributivo agevolato di cui all'articolo 25, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223 e l'incentivo di cui all'articolo 8, comma 4, della medesima legge.

A parere dell'Inps (così è dato comprendere dalla non chiara espressione della circolare, che forse più che parlare di «rapporti instaurati [...] con apprendisti precedentemente licenziati per giustificato motivo oggettivo» avrebbe dovuto parlare di «rapporti *di apprendistato* instaurati con *lavoratori* precedentemente licenziati per giustificato motivo oggettivo»), la mancata proroga della piccola mobilità inciderebbe direttamente sulle agevolazioni per lavoratori in lista di mobilità (ivi iscritti ai sensi della l. n. 236/1993) assunti come apprendisti in virtù del dispositivo normativo sopra esposto.

A parere di chi scrive, si deve tuttavia considerare che:

- sicuramente, i lavoratori licenziati individualmente per giustificato motivo oggettivo commesso a riduzioni di personale che accedessero ai servizi per l'impiego a far capo dal 1° gennaio 2013 (e quindi, a rigore, indipendentemente dalla data del loro licenziamento, anche se avvenuto nel 2012) per iscriversi alla lista di mobilità riceverebbero un diniego (ergo, non risulterebbero iscritti) non essendovi più una norma di legge a supportare tale richiesta; nessun regime favorevole o agevolazione riferita allo status di mobilità è pertanto più obiettivamente prevedibile nei loro confronti;

- i lavoratori, invece, che si fossero regolarmente iscritti alle liste entro il 31 dicembre 2012 sono materialmente “lavoratori in mobilità” ad ogni effetto, dovendosi considerare tali, ad avviso di chi scrive, anche coloro che materialmente non risultassero formalmente iscritti ma avessero presentato la domanda di iscrizione entro il 31 dicembre 2012 (passa infatti un certo lasso di tempo fra la domanda inoltrata dal lavoratore e la procedura di accoglimento della stessa; pur tuttavia l’iscrizione, qualora regolare e confermata, decorre dalla domanda e non dalla data della decisione della apposita Commissione).

Per essi risulta pertanto difficile negare il beneficio legato all’assunzione con contratto di apprendistato, per un triplice ordine di motivi:

a) come abbiamo visto, ed è di palese ed immediata percezione, le condizioni esposte dalla legge sono solo quelle sopra esposte (lavoratore in mobilità e instaurazione di un contratto di apprendistato), al ricorrere delle quali non si vede come possa negarsi il diritto alla fruizione anche rispetto all’assunzione di un lavoratore in “piccola” mobilità;

b) se la legge avesse voluto (*lex ubi noluit tacuit*) legare direttamente il beneficio alla condizione di agevolazione della mobilità, avrebbe potuto legittimamente ed agevolmente esplicitarlo, ma così non ha fatto; il rapporto di apprendistato, pertanto, instaurato con un lavoratore in mobilità rappresenta in certo qual modo un *quid pluris* rispetto alle semplici agevolazioni già previste per il lavoratore in mobilità (difatti, ad esempio, a rigore per i lavoratori in mobilità nessun regime agevolato “da apprendistato” è previsto per l’eventuale assunzione in apprendistato a *tempo determinato*, prevista dall’art. 4, comma 5, per i lavori a carattere stagionale); se così non fosse, del resto, non vi sarebbe stato appunto alcun bisogno di riconoscere (per l’assunzione del lavoratore in mobilità) agevolazioni di per sé già spettanti per l’assunzione a tempo indeterminato;

c) il regime contributivo agevolato previsto per i lavoratori apprendisti (e quindi anche per tale particolare forma di apprendistato) non è in senso proprio un’agevolazione contributiva (lo dice la stessa Inps, con la circ. 18 aprile 2008, n. 51) e pertanto la perdita dell’agevolazione per lavoratori della piccola mobilità non dovrebbe in alcun modo incidere su tale regime; del resto, tale è proprio l’esatta dizione (“regime contributivo agevolato”) utilizzata dal d.lgs. n. 167/2011 nel passo sopra riportato.

È pertanto comprensibile e condivisibile la cautela con la quale si muove l’Inps, che afferma, in verità, che la mancata proroga possa “incidere” (si

badi: senza assolutamente specificare in che modo) sulle assunzioni degli apprendisti in mobilità. C'è da auspicare che i necessari chiarimenti nel merito, invocati dallo stesso Istituto, pervengano in modo trasparente e puntuale dal Ministero del lavoro nel senso di considerazioni come quelle sopra esposte. Ma è argomento su cui le organizzazioni imprenditoriali, professionali e dei lavoratori dovrebbero far sentire la propria voce.

### **La conferma della perdita delle altre agevolazioni connesse alla piccola mobilità: un parere contrario**

Chi scrive vorrebbe brevemente soffermarsi anche sul contenuto del resto della circ. n. 150/2013, che sciogliendo (parzialmente) le riserve espresse con precedenti circolari sostanzialmente afferma la perdita dei benefici ad incentivare l'assunzione dei lavoratori in piccola mobilità (ovvero licenziati per giustificato motivo oggettivo connesso a calo/perdita/riduzione di lavoro al di fuori della l. n. 223/1991 e successive modifiche) per:

- lavoratori assunti nel 2013, licenziati dal vecchio datore prima del 2013 (ma, per quanto detto nel paragrafo precedente, abbiamo visto che – più correttamente – in realtà ciò che conta non sarebbe propriamente la data di licenziamento, bensì la decorrenza dell'iscrizione in lista di mobilità);
- lavoratori (in piccola mobilità) oggetto di proroga di contratti a tempo determinato o conferma a tempo indeterminato di rapporti originariamente instaurati prima del 2013;
- infine (ma per ora solo “in via cautelare”) anche lavoratori già assunti in via definitiva in data antecedente al 2013 (a termine o a tempo indeterminato), per i quali le agevolazioni terminerebbero con i periodi di paga al 31 dicembre 2012.

Le osservazioni che si possono fare in questo caso sono per un verso analoghe a quelle precedenti: a parere di chi scrive, l'iscrizione antecedente al 1° dicembre 2013 alle liste di mobilità costituisce un diritto soggettivo per il lavoratore (ancor prima che per l'azienda assumente) a poter portare in dote il beneficio contributivo conseguente alla propria re-immissione nel mondo lavorativo; tale diritto è statuito dagli artt. 8 (comma 2) e 25 (comma 9) della l. n. 223/1991 e prevede

come unica condizione che il lavoratore sia “iscritto nella lista di mobilità” (nota bene: anche il lavoratore che si vede confermato a tempo indeterminato o che vede prorogato il proprio contratto a termine è tecnicamente – all’atto della proroga o della conferma – un “lavoratore in mobilità”).

Qualora il legislatore del 2013 o precedente avesse voluto (ancora una volta: *ubi noluit tacuit*), sarebbe bastato un piccolo inciso sui due articoli (lavoratore iscritto nella lista di mobilità «ai sensi della presente legge») per togliere ogni dubbio e chiarire la disposizione di legge, nonché chiarire, in un senso ben determinato, il significato delle proroghe via via intervenute per circa un ventennio (e scomparse forse nel momento in cui ce ne sarebbe stato più bisogno).

Si noti peraltro che, anche esistesse, una simile espressione non sarebbe in grado di negare l’agevolazione per i rapporti già definitivamente in corso, il che rappresenterebbe un clamoroso *revirement*, che non trova e non può trovare alcun supporto normativo. Sul punto, infatti, ancora una volta Inps adotta una un’espressione di cautela, che tuttavia sembra solo un mettere le mani avanti su una decisione forse già presa ma che non si sa bene come giustificare (si rimanda alle considerazioni della nota n. 4 di questo articolo).

Un argomento senz’altro forte da parte dell’Inps consiste nella mancata copertura finanziaria dell’agevolazione, per la quale – si ricorda – a mente dell’art. 1 del d.l. n. 4/1998 (convertito dalla l. n. 52/1998) il Ministero del lavoro provvede a rimborsare i relativi oneri all’Inps, previa rendicontazione; pertanto, senza una previsione di spesa, argomentazione rimasta fra le righe ma sicuramente efficace, Inps non potrebbe più pretendere dal Ministero il rimborso del costo del beneficio. Pertanto, per correttezza intellettuale, va riconosciuto che Inps in questo caso non è responsabile di una serie di circolari poco fondate (obiettivamente), chiamato com’è l’Istituto a svolgere una scomoda funzione di “paravento” di scelte che hanno ben altra radice.

Ora, su questo specifico punto, qui non si vuole tanto riflettere sulla ottusità della manovra in argomento (conti alla mano, senza nemmeno contare gli ammortizzatori sociali ed i costi sociali risparmiati, i contributi versati da un lavoratore e dall’azienda con l’assunzione in mobilità sono sostanzialmente pari a quelli del beneficio concesso), oppure sulla inopportunità del momento economico per compiere una scelta simile e nemmeno fare considerazioni sul “legittimo affidamento” su cui il

cittadino dovrebbe contare nei confronti del proprio Stato e del rigore nel rispetto degli impegni normativamente assunti (peraltro basterebbe pensare a quante volte viene negletto a piè pari lo Statuto del contribuente, per capire che ormai siamo alle pure “dichiarazioni di intenti”); neppure si vuole qui disquisire sulla risibilità del “pannicello caldo” o “contentino” rappresentato dall’incentivo all’assunzione previsto dal d.m. n. 264/2013 (peraltro, si noti la scarsa coerenza del legislatore il quale ha riservato il beneficio soltanto ai licenziati “da 12 mesi”, così di fatto escludendone tutti i lavoratori ultra quarantenni e cinquantenni – fascia più debole – che hanno perso il posto da oltre 12 mesi e che prima mantenevano l’iscrizione alla lista di mobilità rispettivamente per 24 e 36 mesi, per cui anche la pretesa sovrapposibilità del nuovo incentivo rispetto al precedente è tutta da dimostrare); no, non è il luogo questo di insistere su tutto ciò.

Basta solo osservare che, al di là del dettato letterale della legge, per cui per i tutti i lavoratori iscritti alla lista di mobilità (quando ciò, per i “piccoli”, poteva ancora avvenire) si ha diritto all’agevolazione in caso di assunzione, le leggi precedenti hanno (seppure forse non adeguatamente) fornito una copertura finanziaria. Infatti, nel momento in cui il legislatore nel 2012 prevedeva agevolazioni che avrebbero potuto estendere i loro effetti sino (mal contando) al dicembre 2014, egli aveva previsto, sia pure riferito ai conti finanziari del 2012, un determinato capitolo di spesa. Ora, delle due l’una: o i conti sono stati fatti male, senza alcuna intelligenza e previdenza, oppure le norme sono state fatte peggio (in pratica, sarebbe come se un’azienda dovendo acquistare un bene pluriennale, mettesse a budget solo la quota relativa all’anno dell’acquisto).

Ma ciò, come detto, non importa tanto quale critica politico-sociale, che non è certo argomento da sollevare in questa sede, quanto ai fini della ristorazione di *un diritto acquisito e sancito da leggi* che non può essere semplicemente negato sulla scorta della mera carenza (*rectius*, della errata definizione) di fondi previsti, con una problematica che potrebbe coinvolgere i più alti gradi di giudizio nazionale ed internazionale. Certo è che su tale argomento, il singolo (magari piccolo) imprenditore avrebbe scarsa possibilità (o, legittimamente, non avrebbe intenzione) di fare battaglia: ecco perché, di nuovo e ancora, è il mondo del lavoro, imprenditoriale e professionale che dovrebbe muoversi congiuntamente in questo senso con azioni comuni.

Si noti infine come la tecnica della “via cautelare” – ampiamente utilizzata negli argomenti in questione – sembra adottata appositamente per raffreddare l’argomento, una specie di tecnica preventiva del “chi ha dato, ha dato”: dopo un lungo periodo utilizzato come deterrente pratico (cioè l’incertezza normativa blocca sul nascere qualsiasi iniziativa in merito), all’arrivo di una conferma negativa (per quanto immotivata) probabilmente si conta che pochi abbiano voglia di rimettere in gioco poste magari non significative con un contenzioso ostico. A conferma di ciò, pochi giorni fa Inps con il messaggio n. 18639 del 18 novembre 2013, ha dichiarato che, in attesa degli attesi chiarimenti ministeriali, non sarà (per ora) richiesta ai datori di lavoro la ripetizione dei benefici per l’assunzione dei lavoratori della “piccola mobilità”: un ripensamento o un ulteriore sfibrante “tira e molla”?

## Reddito minimo garantito. 40 miliardi di ragioni per dire no

di Francesco Giubileo

Ho letto con attenzione il contributo di [Antonio Schizzerotto e Ugo Trivellato, \*Reddito minimo, le condizioni per farlo\*](#), su [lavoce.info](#) e ho dei dubbi sulla possibilità, nell'attuale situazione economica, di realizzare un reddito minimo analogo a quello del Trentino (o qualsiasi suo derivato) in tutta Italia. Premesso che, come per la valutazione dei servizi per l'impiego, svolgere analisi sul caso Trentino per poi generalizzarlo a livello nazionale, sia un "errore grossolano" che non tiene conto di specificità del contesto di riferimento, quali: il termine "autonomo" e l'efficienza nella gestione della macchina pubblica rappresentano una vera "anomalia" piuttosto che la norma nel nostro Paese; in generale, le risorse dedicate ai servizi, misure e supporti delle politiche del lavoro sono imparagonabili rispetto ad altre realtà; la situazione occupazionale non è certo la medesima di quella presente al sud.

Inoltre, gli autori sostengono che il reddito di garanzia «non genera alcun disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro»: questo, se pensiamo alla "carovana dei benefici" in Danimarca, non è proprio vero. Nei primi anni del Duemila, il costante passaggio tra disoccupazione, formazione e lavori socialmente utili aveva creato una delle situazione di "opportunismo" dei beneficiari più alte in Europa, tanto da riformare il c.d. modello di flexicurity, in un sistema molto più stringente e "coercitivo" simile al *workfare* anglosassone.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll ADAPT, 27 maggio 2013, n. 20](#).

Gli effetti sul mercato del lavoro influiscono direttamente non tanto per chi è fuori dal mercato del lavoro, ma piuttosto per coloro che sono dentro, creando un salario di riserva più alto e quindi influenzando sulla *curva di Beveridge*. In altre parole, molte persone che svolgono lavori a bassa qualifica con salari prossimi al reddito minimo semplicemente si ritireranno dal mercato per accedere al sussidio. In certi casi, come nel Regno Unito, molti di questi soggetti si fanno “appositamente” licenziare, consapevoli che le dimissioni potrebbero rappresentare un problema per accedere a qualsiasi forma di tutela di base.

A questo punto, facendo un calcolo approssimativo, se sommiamo ai disoccupati, gli inattivi con un forte *attachment* al mercato del lavoro e i precari che si trasformerebbero immediatamente indisponibili al lavoro, il numero dei beneficiari si aggirerebbe facilmente oltre i 6-7 milioni di individui (stima in difetto). Supponendo di dare una cifra, molto inferiore a quella prevista in Trentino, diciamo 5 mila euro all’anno, il totale per un provvedimento a livello nazionale si aggirerebbe sui 30-40 miliardi di euro. In questo momento, il Governo Letta si trova in grosse difficoltà per trovare “appena” 4 miliardi per togliere l’IMU sulla prima casa e un miliardo per la Cassa in deroga, la domanda sorge spontanea: tutti d’accordo sul Reddito minimo, ma professori dove si trovano i soldi?

Infine, la critica maggiore la riservo all’idea di “attivazione” al mercato del lavoro. Lavorando ormai da qualche anno sull’argomento, posso dire che l’idea di affiancare politiche attive con quelle passive in Italia si è tradotta nei fatti in situazioni di “parcheggio” nella formazione, senza grandi risultati in termini di inserimento occupazionale.

Le azioni “coercitive”, vera rarità nel nostro Paese, con l’attuale crisi (ovvero generale assenza di domanda di lavoro) sembra presentino difficoltà anche nel Regno Unito, il Paese tra i più avanzati sull’argomento.

Figuriamoci che cosa potrebbero fare gli attuali centri per l’impiego (o privati delegati), che oggi hanno seri problemi nell’inserire anche dei buoni *curricula* in un quadro non solo italiano, ma anche internazionale.

In conclusione, ritengo che rispetto al Reddito minimo andrebbero pensati programmi di *job creation* temporanei finanziati dall’Unione europea per i soggetti più “svantaggiati”, in modo da garantire contemporaneamente tutele e inserimento sociale. Lo strumento non avrebbe le caratteristiche per contrastare la povertà in Italia, ma

all'interno di una prospettiva pragmatica dei nostri conti pubblici è l'unica cosa che si può fare!

## Il sostegno per l'inclusione attiva: una ipotesi di reddito minimo

di Silvia Spattini

Il **sostegno per l'inclusione attiva (SIA)** è una ipotesi di misura di contrasto alla povertà assoluta e all'esclusione sociale, elaborata dal gruppo di studio incaricato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La preoccupazione per l'aumento della povertà documentata dall'Istat negli incrementi dei tassi di povertà relativa e assoluta ha portato il Governo, da un lato, ad estendere la sperimentazione della carta acquisti a tutto il Mezzogiorno ad opera dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 76/2013 (cfr. S. SPATTINI, *La carta acquisti per la promozione dell'inclusione sociale nel Mezzogiorno*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, 2013) e, dall'altro, appunto ad istituire il "gruppo di lavoro sul reddito minimo" per l'elaborazione di una proposta in materia.

La presentazione del **SIA** non pare abbia acceso un particolare dibattito, anche le parti sociali (forse in attesa di approfondire i dettagli della misura) non si sono spese in molte valutazioni. Prevedibilmente hanno manifestato preoccupazione per il reperimento delle risorse, tendenzialmente basato su un riordino delle prestazioni sociali già destinate a tale target, richiedendo al contrario maggiori investimenti in questo ambito. In particolare, poi, la Cgil chiede l'immediata attivazione di un tavolo di confronto.

Il **SIA** è disegnato come una misura:

- **nazionale**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll ADAPT, 23 settembre 2013, n. 32](#).

- **universale**
- **di contrasto della povertà**
- **di inclusione e di attivazione dei beneficiari**
- **a base familiare**
- **destinata a residenti stabili in Italia**

con il principale **obiettivo** di mettere in grado le famiglie in condizioni di bisogno di **acquistare un dato paniere di beni e servizi**, «ritenuto decoroso sulla base degli stili di vita prevalenti».

L'**ammontare** del beneficio è ipotizzato nella **differenza tra le risorse economiche a disposizione della famiglia e il valore del paniere di beni e servizi** preso a riferimento. Considerando l'obiettivo della misura e il fatto che consista in un intervento di ultima istanza, la **durata** dovrebbe **coincidere con la permanenza dello stato di bisogno** della famiglia beneficiaria, anche se è senza dubbio necessario una verifica costante della sussistenza delle condizioni che giustificano l'erogazione.

Nel disegno della misura, si ipotizza inoltre che sia l'**Inps**, possedendo le informazioni per la verifica della sussistenza delle condizioni di accesso, a gestire lo strumento attraverso una **erogazione monetaria** dell'importo stabilito. Questa modalità di erogazione viene preferita alla carta acquisti (che comunque viene consigliata in subordine) per evitare la stigmatizzazione sociale dei possessori di tale carta.

La **gestione a livello territoriale** dovrebbe invece essere attribuita ai **Comuni**, in particolare per l'accoglimento delle domande, la presa in carico, il patto con l'utente, l'avvio di percorsi di attivazione sociale, la gestione della condizionalità, **con** la necessaria **collaborazione** dei **centri per l'impiego** per l'attivazione di percorsi di reinserimento lavorativo, delle **istituzioni scolastiche**, in caso di presenza di minori, nonché di altre **amministrazioni pubbliche, del terzo settore e di altri soggetti territoriali privati**.

Il progetto, inoltre, prevede opportunamente una attività di monitoraggio e di valutazione, non solo dell'efficacia del programma, ma anche dell'azione amministrativa.

Il gruppo di studio ipotizza che il programma possa avere a regime un **costo tra i 7 e gli 8 miliardi** di euro che potrebbe ovviamente ridursi in presenza di una ripresa economica che diminuisca i livelli di povertà e conseguentemente dei potenziali destinatari della misura.

Per il **finanziamento** del programma, rispetto al quale si precisa che deve ricadere sul bilancio dello Stato, trattandosi di una misura nazionale e un

livello essenziale di prestazioni, sono individuate **diverse soluzioni**, da un lato una **riforma** delle **attuali erogazioni a contrasto della povertà** (assegni sociali e pensioni integrate al minimo), dall'altro si consigliano, nell'area della protezione sociale, il **riordino delle pensioni di guerra indirette**, nonché la possibilità della copertura attraverso **nuove entrate** derivanti da un contributo di solidarietà sulle pensioni elevate, dal riordino delle agevolazioni fiscali, dall'inasprimento delle imposizioni su concorsi a premio, lotto e lotterie.

La misura proposta dal gruppo di studio rientra nell'ambito delle misure di reddito minimo (da non confondere con il salario minimo, cfr. S. SPATTINI, *Ancora su reddito minimo e salario minimo*, in [Boll. ADAPT, 2013, n. 18](#)), anche se non si tratta di un reddito minimo incondizionato, come per esempio il reddito di cittadinanza, bensì uno strumento condizionato alla stipula di un **patto di inserimento** siglato tra gli individui del nucleo familiare beneficiario e i servizi sociali locali. Questo patto è l'**elemento caratterizzante e qualificante** dello strumento. Ai componenti della famiglia beneficiaria, tenute in considerazione le caratteristiche e la condizione individuale, si richiede di adottare determinati comportamenti, ai quali è condizionata la conservazione del beneficio. L'oggetto del patto di inserimento possono essere esperienze formative e di riqualificazione professionale, di inserimento lavorativo, ma anche di cura verso familiari non autosufficienti e verso i minori, compreso l'impegno a garantire la loro frequenza scolastica.

La **criticità** principale pare essere effettivamente relativa alla **copertura finanziaria**, ma non è da sottovalutare, come anche lo stesso gruppo di studio sottolinea, quella legata alla **effettiva capacità dei Comuni** (si pensi in particolare a quelli di piccole dimensioni) **di attuare efficacemente la misura**. In assenza di tali capacità amministrative, organizzative e professionali, occorrerebbe prevedere adeguati interventi di sostegno, perché come sempre il successo di una misura che ha buone potenzialità dipende dalla effettiva capacità di realizzazione.

<b>Il SIA</b>	
<b>è</b>	<b>perché</b>
<b>nazionale</b>	destinato a tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di omogeneità di definizione della misura

<b>universale</b>	non condizionato a caratteristiche individuali, ma destinato a tutti coloro che hanno risorse economiche insufficienti
<b>di contrasto della povertà</b>	destinato alle famiglie povere, non in grado di acquistare un paniere minimo di beni e servizi
<b>di inclusione e di attivazione dei beneficiari</b>	collegato a un programma di inserimento sociale e lavorativo, basato su un patto di inserimento siglato tra gli individui del nucleo familiare beneficiario e i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio
<b>a base familiare</b>	il riferimento è il nucleo familiare
<b>destinato a residenti stabili in Italia</b>	riservato a chi risiede stabilmente (ipotesi: almeno 2 anni) e legalmente in Italia

<b>Ammontare</b>	Differenza tra le risorse economiche a disposizione della famiglia e il valore del paniere di beni e servizi di riferimento
<b>Durata</b>	Al persistere del bisogno, con verifica periodica (ipotesi: ogni 6 mesi)
<b>Erogazione</b>	L'Inps eroga la misura attraverso trasferimenti monetari
<b>Gestione</b>	I Comuni operano per: accoglimento domande, presa in carico, patto con l'utente, avvio di percorsi di attivazione sociale, gestione condizionalità, con collaborazione di centri per l'impiego, scuole, amministrazioni pubbliche

## Ancora su reddito minimo e salario minimo

di Silvia Spattini

Si ritorna a parlare di reddito minimo e salario minimo (cfr. [S. SPATTINI, T. GAROFANO \(a cura di\), Pro e contro del reddito minimo. Oltre la teoria, Boll. spec. ADAPT, 2011, n. 63](#)) e non solo in Italia (si veda S. VOGEL, *Mixed reaction to minimum wage proposals*, in *Eironline*, 5 maggio 2013). La premessa sempre necessaria, quando si trattano tali temi, è il chiarimento sulla differenza tra i due istituti. Mentre il **reddito minimo garantito** è un sussidio sociale di ultima istanza volto ad assicurare la sussistenza; il **salario minimo** consiste in una remunerazione minima, stabilita per legge, che deve essere riconosciuta ad un lavoratore dal datore di lavoro per la sua attività lavorativa.

In Italia, i sindacati non sembrano favorevoli al **salario minimo legale**, poiché ritengono che esso possa determinare un livellamento verso il basso delle retribuzioni. Ugualmente non è apprezzato lo strumento dai lavoratori autonomi (partite IVA, freelance, lavoratori a progetto), ai quali pure si vorrebbe applicare, in quanto giustamente lo ritengono non adeguato ad una attività lavorativa basata sul raggiungimento di un risultato e non su un tempo di lavoro (L. EDUATI, *Salario minimo, la proposta del Pd non piace a Cgil e partite Iva*, in *L'Huffington Post*, 27 marzo 2013).

In Germania, al contrario, è il sindacato DGB che chiede da anni l'introduzione di un salario minimo legale ([www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de)) ed ora è in discussione al *Bundesrat* una proposta di legge per la sua introduzione e fissazione a 8,50 euro. Ma recenti studi (M. HEUMER, H.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18](#).

LESCH, C. SCHRÖDER, *Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutrisiko*, IW-Trends, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2013, n. 1) hanno dimostrato che un **salario minimo** (in particolare di questo livello, benché si possa considerare elevato) **risulterebbe inefficiente come politica redistributiva**.

In un **confronto comparato**, emerge che in Europa sono 6 i Paesi privi di un salario minimo: Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia e Svezia. Ma quello che è interessante osservare è l'estrema variabilità degli importi.

Paese	Salario minimo orario in euro (2012)	Paese	Salario minimo orario in euro (2012)
Lussemburgo	10,41	Polonia	2,10
Francia	9,22	Repubblica Ceca	1,96
Olanda	8,88	Ungheria	1,92
Belgio	8,75	Repubblica Slovacca	1,88
Irlanda	8,65	Estonia	1,80
Gran Bretagna	7,01	Lettonia	1,68
Slovenia	4,41	Lituania	1,40
Grecia	4,34	Romania	0,97
Malta	3,96	Bulgaria	0,80
Spagna	3,89		
Portogallo	2,92	USA	5,21

Fonte: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut

Lussemburgo, Francia, Belgio, Olanda, Irlanda e Regno Unito hanno salari minimi elevati, oltre i 7 euro, al contrario nei Paesi dell'Europa meridionale e orientale, i salari minimi sono alquanto bassi, sotto i 4,50 euro, per arrivare a Romania e Bulgaria, dove l'importo è sotto all'euro. È evidente che parlare di salario minimo non è sufficiente, ma la questione è eventualmente il suo livello. Inoltre, è certamente rilevante

nei contesti nazionali in cui la contrattazione collettiva non è particolarmente sviluppata ed efficace. Al contrario, potrebbe deprimere i minimi contrattuali nei Paesi dove la contrattazione collettiva è più sviluppata, oltre a indebolire la sua azione.

Anche con riferimento al **reddito minimo**, vale il ragionamento per cui non è sufficiente prevedere la sua introduzione per garantire il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge. Anche in questo caso, infatti, la variabilità degli importi in Europa è enorme e indubbiamente, come per il salario minimo, riflette la maggiore o minore "ricchezza" di uno Stato.

Paese	Reddito minimo mensile in euro (2012)	Paese	Reddito minimo mensile in euro (2012)
Danimarca	1.390	Slovenia	260
Lussemburgo	1.283	Portogallo	199
Irlanda	806	Repubblica Ceca	133
Belgio	785	Bulgaria	104
Austria	773	Lituania	101
Olanda	668	Polonia	99
Francia	475	Gran Bretagna	88
Finlandia	461	Ungheria	79
Cipro	452	Estonia	77
Spagna	426	Repubblica Slovacca	61
Malta	415	Lettonia	57
Germania	374	Romania	28
Svezia	335	Grecia	-
		Italia	-

Fonte: MISSOC

In questo caso, tuttavia, se si vogliono fare valutazioni sull'impatto del reddito minimo rispetto all'obiettivo della lotta alla povertà e alla prevenzione dell'esclusione sociale, è possibile confrontare l'importo del reddito minimo con la soglia di povertà calcolata per ogni Paese (60% del reddito mediano, cioè centrale rispetto alla distribuzione dei redditi). In alcuni Paesi, (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania e Romania) gli importo del reddito minimo si collocano tra il 20% e il 30% delle rispettive soglie di povertà, a livelli quindi bassi per avere successo nella lotta all'indigenza. Infatti, in questi Paesi la popolazione a rischio di povertà è calcolata tra il 30% e il 40% della popolazione (dati Eurostat 2010), più elevata per esempio di Grecia (28%) o Italia (24%), Paesi privi di un reddito minimo garantito.

Inoltre, si ritiene che il reddito minimo garantito comporti delle distorsioni del mercato, consistenti nell'aumento della disoccupazione, come conseguenza dell'innalzamento del salario di riserva (cioè la remunerazione per la quale i beneficiari sono disposti ad accettare un lavoro). Per contrastare il fenomeno, sarebbe necessaria una forte condizionalità e soprattutto un sistema in grado di applicarla efficacemente, comprese le sanzioni in caso di rifiuto di un lavoro da parte di un beneficiario.

Anche durante la prima fase di elaborazione della riforma Fornero, era stata prospettata la possibilità di introduzione di un reddito minimo garantito, cioè un sussidio sociale finanziato attraverso la fiscalità generale, volto ad assicurare la sussistenza a ciascun individuo, indipendente dallo svolgimento di un'attività lavorativa (sia consentito rinviare anche a S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012). Tuttavia il Governo aveva la necessità di dare priorità al risanamento del bilancio dello Stato, mentre l'introduzione del reddito minimo garantito avrebbe rappresentato ulteriori elevati costi che non potevano trovare copertura. Inoltre, accanto all'assenza di un ampio consenso, manca in Italia un sistema di servizi per l'impiego in grado di rendere effettiva la condizionalità che si voleva dare allo strumento. Per queste ragioni il Governo Monti ha desistito dall'idea dell'introduzione del salario minimo garantito.

Di fatto anche il nuovo Governo si trova di fronte alle stesse criticità, considerando peraltro che la principale priorità sembra essere piuttosto quella della copertura degli ammortizzatori in deroga.



In generale, comunque, per fronteggiare l'indigenza e combattere la povertà e l'esclusione sociale, occorre, un primo luogo, un sistema volto ad aiutare le persone abili al lavoro a entrare o ri-entrare nel mercato del lavoro. E per raggiungere tale obiettivo, sono indispensabili non solo interventi di sostegno del reddito del lavoratore in caso di perdita totale o parziale del lavoro, ma anche adeguati ed efficienti servizi per l'impiego, in grado di orientare e accompagnare (anche in termini di condizionalità) il percettore di un beneficio, nonché una formazione di maggiore qualità orientata al reinserimento nel mercato del lavoro e all'occupabilità della persona.

Per contrastare l'indigenza, anziché prevedere un sussidio indifferenziato e generico, paiono preferibili interventi calibrati sulle esigenze effettive, contingenti e specifiche delle persone, anche in considerazione del contesto territoriale, volti ad alleviare le difficoltà economiche attraverso per esempio esenzioni dai costi dei servizi pubblici (per esempio scuole di infanzia, altri servizi di cura, ecc.), aiuti economici specifici e condizionati a uno scopo determinato (copertura costi del riscaldamento, sostegno alla spesa alimentare, all'acquisto di farmaci o parafarmaci).

2.

## **APPRENDISTATO E TIROCINI**



## Tirocini: più regole, meno certezze

di Michele Tiraboschi

Nuove regole e anche nuove complicazioni in materia di tirocini formativi. È oramai prossima alla conclusione, con un leggero ritardo rispetto al termine del 24 luglio stabilito da Governo e Regioni, l'implementazione a livello regionale delle linee-guida concordate lo scorso 24 gennaio 2013 in attuazione della l. n. 92/2012. All'appello mancano solo Valle d'Aosta e Sardegna, mentre è in corso di pubblicazione sul Bollettino ufficiale il regolamento approvato da Regione Lombardia.

L'obiettivo della l. n. 92/2012, di pervenire a una disciplina omogenea e uniforme sull'intero territorio nazionale, non è stato tuttavia raggiunto. Lo dimostra, in assenza di un monitoraggio ufficiale da parte del Ministero del lavoro, un dettagliato rapporto curato dal [gruppo di ricerca di ADAPT](#). Nessuna sorpresa, in realtà, stante la competenza esclusiva delle Regioni in materia sancita recentemente dalla Corte Costituzionale. Le stesse linee-guida parlavano, del resto, di «standard minimi di carattere disciplinare», tali da lasciare inalterata la facoltà per Regioni e Province autonome di fissare «disposizioni di maggiore tutela». L'esito finale desta tuttavia non poche perplessità. Vuoi per i marcati divari territoriali sul punto più controverso della l. n. 92/2012, quello relativo all'indennizzo economico da riconoscere allo stagista che oscilla, Regione per Regione, tra i 300 e i 600 euro per prestazioni che, pure, possono essere di analogo contenuto. Vuoi anche per talune ingiustificabili disparità di trattamento che si registrano ora per profili di non secondaria importanza

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2013, n. 37](#).

tra cui le clausole di contingentamento nell'utilizzo dell'istituto e anche l'impossibilità, in non poche Regioni, di promuovere tirocini da parte di soggetti in possesso della autorizzazione nazionale all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ciò almeno in assenza di un apposito accreditamento a livello regionale.

Districarsi tra le varie regolamentazione sarà dunque un esercizio complesso. E questo anche per le imprese cosiddette multilocalizzate stante l'ambigua formulazione del d.l. n. 76/2013 che ha superato solo in parte le rigide previsioni contenute nelle linee-guida. È vero, infatti, che per le imprese con sedi operative in più parti d'Italia sarà ora possibile applicare la sola disciplina della Regione dove si ha la sede legale. Ma ciò, per espressa previsione legislativa, vale unicamente per i tirocini formativi e di orientamento di cui alle linee-guida del 24 gennaio. Non dunque per i tirocini curriculari, così come per quelli di inserimento, quelli estivi e quelli riservati ai cittadini extracomunitari nell'ambito delle quote d'ingresso. Vero è, peraltro, che non poche Regioni dispongono in termini inderogabili l'applicazione delle relative discipline per tutti i tirocini attivati e realizzati nel proprio territorio compresi dunque quelli presso datori di lavoro con sede legale in altra Regione. La debolezza del precetto nazionale di cui al pacchetto lavoro è, in questi casi, evidente stante la competenza esclusiva della Regioni in materia.

Nei prossimi mesi potremo meglio valutare gli effetti sul funzionamento del mercato del lavoro e sulla occupazione giovanile delle normative regionali approvate in attuazione della l. n. 92/2012. Vero è in ogni caso che, rispetto all'obiettivo di contrastare abusi e promuovere la qualità dei percorsi di stage, Governo e Regioni hanno finito con il scegliere la soluzione più comoda assimilando nei fatti, in termini di tutele, il tirocinio non curriculare a una sorta di "contratto" di primo ingresso. Di ben altro spessore sarebbe probabilmente stato un intervento volto a preservare il significato più autentico del tirocinio, quale metodo formativo dell'alternanza di cui tanto si parla con riferimento alla esperienza tedesca della formazione duale. Ciò avrebbe imposto alle Regioni una maggiore attenzione nella selezione dei soggetti abilitati alla loro attivazione, nella stesura dei piani formativi e nelle attività di monitoraggio e certificazione degli esiti dei relativi percorsi di apprendimento in termini di competenze. Ed è invece qui che le regolamentazioni regionali appaiono alquanto deludenti e deboli con il rischio che un metodo dell'alternanza quale è il tirocinio formativo,

ampiamente legittimato per percorsi non curricolari, finisce per snaturarsi in termini di strumento di politica attiva per l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani e dei gruppi svantaggiati al punto da impattare in negativo, come di fatto è avvenuto nel corso degli ultimi anni, sul faticoso processo di rilancio dell'apprendistato.

## Significato e modalità dei tirocini curricolari ed extracurricolari

di Giuseppe Bertagna

Esercito. Da *exerceo*: al soldato romano era richiesto, infatti, un lungo e duro allenamento prima di diventare *probato*, degno di essere affiancato ai veterani. I *tirones*, all'inizio, nell'antica Roma, erano i novizi dell'aristocrazia e del cavalierato che si avvicinavano all'arte militare. Accadeva a 17 anni. A 18 i più bravi e svelti diventavano *milites*, segnati col marchio militare sulla pelle e con il diritto allo *stipendium*. Con l'impero, l'età delle reclute divenne più flessibile: dai 14 ai 32 anni, con la maggioranza che entrava tra i 17 ai 20 anni. Con lo straordinario incremento delle responsabilità imperiali romane, tuttavia, anche il tempo della condizione di *tirones* divenne flessibile: da due fino a otto anni, a seconda delle circostanze belliche, dei luoghi e delle funzioni. Dall'esercito alla società civile: *tirones* divennero poi, in genere, tutti i giovani romani prima di poter vestire la toga virile ed entrare nel mondo degli adulti, da professionisti e da cittadini.

C'è un significato inaugurante, di introduzione a nuovi compiti, lavori e responsabilità professionali e civili, dunque, nel termine "tirocinante". Tirocinio, del resto, deriva dal verbo greco *terein*, da cui il latino *terere*, verbi che portavano con sé un doppio significato complementare: da un lato, il consumare sfregando (come accade con le pietre coti), un ripetere a lungo la stessa cosa, l'esercitarsi più volte in un'abilità; dall'altro, anche il sorvegliare, il prendersi cura, il riservare attenzione emotiva e razionale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll ADAPT, 28 ottobre 2013, n. 37](#).

a chi sta esercitandosi e “si consuma sfregandosi” nell’apprendimento da parte di chi è esperto.

Il termine, quindi, fa riferimento ad una doppia realtà complementare: quella di chi deve imparare a fare qualcosa non semplicemente guardando, ma anche “facendo e rifacendo” in prima persona; quella di chi, al contrario, esempio e modello esperto d’azione, è chiamato a sorvegliare se il novizio, in questo suo reiterare gli stessi suoi gesti esperti, impara a fare bene, come si deve, a regola d’arte il compito in cui è stato coinvolto.

Appartiene alla natura del tirocinio, di conseguenza, da un lato mobilitare in chi lo vive i meccanismi naturali, neurofisiologici, dell’imitazione. È la lezione dei neuroni specchio che, come è noto, si attivano non solo quando qualunque soggetto compie una determinata azione, ma anche quando vede compiere quell’azione da qualcun altro oppure, cogliendone l’intenzione, simula lo svolgimento dell’azione stessa a livello mentale. Dall’altro lato, su questa base fisiologica tipica di ogni essere umano, nessuno escluso, mettere in campo, sia per i *tirones* sia per i loro *magistri*, le dimensioni più squisitamente educative dell’intenzionalità, del logos, della libertà e della responsabilità personali. Dimensioni senza le quali l’apprendimento umano è meramente ripetitivo del passato e non introduce nel mondo e nelle relazioni sociali e professionali invenzione, riflessività critica originale, perfezionamento, nuove pratiche e nuova cultura simbolica, rendendo tutti nani interdipendenti sulle spalle di giganti.

Ecco perché qualsiasi tirocinio non è mai, *in re*, semplicemente un anodino rapporto di lavoro. Tanto meno un rapporto di lavoro come lo si è configurato nel novecento sulla base del modello industriale e sindacale taylor-fordista purtroppo ancora maggioritario. Un lavoro, perciò, segmentato nelle mansioni, ripetitivo, esecutivo, così semplificato nella sua atomizzazione programmata da un’elitaria squadra di «tecnici creativi» e di «burocrati del disciplinamento» da aver bisogno di lavoratori, parole di Taylor, anche «non molto aperti di mente», «così sciocchi e pazienti da ricordare come forma mentis... la specie bovina»<sup>1</sup>. Il tirocinio risulta, al contrario, quando ben impiegato, soprattutto una straordinaria metodologia formativa «for work, at work, through work e

---

<sup>1</sup> F.W. TAYLOR, *L’organizzazione scientifica del lavoro*, Edizioni di Comunità, Milano 1954, 189.

from work»<sup>2</sup>. E, naturalmente, per, al, con e a partire da un lavoro così come deve essere sempre più configurato in un'epoca come la nostra, caratterizzata dalle complessità delle relazioni civili e professionali, dalla competizione globalizzata, dalla disseminazione delle Ntc, dal multilinguismo e multiculturalismo ormai diffusi in ogni posto del mondo. Un lavoro, perciò, che richiede da parte di tutti, non solo di qualcuno (come appunto, ancora, si poteva fare nel secolo scorso), molto più protagonismo, responsabilità, competenze professionali, capacità di adattamento e di cambiamento, innovazione, relazionalità, qualità psicologiche ed etiche (a partire dalla tenacia e dal senso del sacrificio). Proprio per mantenersi e moltiplicarsi senza dissolversi come neve al sole. E che ha bisogno come l'aria che si respira di autentica e continua alternanza tra teoria e pratica per qualificarlo e renderlo migliore.

In questo senso, qualsiasi tirocinio formativo è sempre finalizzato a tre precisi e importanti obiettivi:

- a) far capire a chi lo svolge se davvero ciò che fa è anche ciò che vorrebbe fare, temporaneamente o per sempre, con tutte le diverse sfumature esistenti tra questi due estremi temporali (*orientamento/ri-orientamento formativo della persona*);
- b) far capire a chi lo svolge se ciò che sta facendo e che vuole fare, per poco o tanto tempo che sia, lo sta facendo anche bene, come si deve, con vere competenze riconoscibili e, soprattutto, riconosciute da chi è esperto e le richiede come indispensabili per organizzare processi produttivi davvero qualificati, efficaci ed efficienti (*grado di occupabilità della persona*);
- c) consentire a chi lo svolge di dimostrare, infine, di essere diventato così competente ed affidabile nell'esercizio delle funzioni che ha avuto la possibilità di apprendere svolgendole, da rendersi prezioso, se non indispensabile, nei processi produttivi coordinati da un esperto (*aiutare l'occupazione, l'inserimento o il reinserimento della persona nel mercato del lavoro*).

Questi tre obiettivi caratterizzano tutte le tipologie di tirocinio esistenti e sono, come si può intuire, tra loro circolari. Se i primi due, tuttavia, hanno un peso molto più rilevante nei tirocini curricolari, il terzo lo riveste soprattutto in quelli extracurricolari. Anche per questo la norma

---

<sup>2</sup> L. SEAGRAVES, M. OSBORNE, P. NEAL, R. DOCKRELL, C. HARTSHORN, A. BOYD, *Learning in Smaller Companies. Final Report*, University of Stirling, 1996.

riconosce a chi svolge questi ultimi un'indennità di partecipazione, stabilita, per esempio, nella Regione Lombardia in euro 400 mensili minimi, al lordo delle eventuali ritenute fiscali, riducibile a 300 euro mensili qualora si preveda la corresponsione di buoni pasto o l'erogazione del servizio mensa.

Se vivessimo in una cultura meno corrotta dal diffuso pregiudizio intellettualistico riguardante l'incompatibilità tra formazione e lavoro, scuola e fabbrica, pensare ed operare si potrebbe a ragione sostenere che i tirocini curricolari potrebbero cominciare anche in tenera età, fin dalla scuola dell'infanzia. L'idea che il lavoro sia uno dei mezzi e dei metodi più efficaci a disposizione degli educatori per il fine della formazione armonica e integrale della persona lungo tutto l'arco dell'età evolutiva ha, infatti, una più che consolidata tradizione nella storia della pedagogia e delle società occidentali. A partire da Benedetto da Norcia per giungere, per esempio, alle esperienze formative di allevamento di animali, coltivazione della terra e pratiche gastronomiche promosse dalla Pizzigoni o dalle sorelle Agazzi con i bambini della scuola dell'infanzia.

La norma esistente, tuttavia, prendendo atto di questo diffuso pregiudizio, anzi purtroppo quasi confermandolo come non superabile, prevede che i tirocini curricolari finalizzati all'acquisizione delle conoscenze e delle competenze previste nei piani di studio scolastici possano coinvolgere gli studenti solo a partire dai 15 anni di età. Si possono, di conseguenza, promuovere soltanto in tutti corsi di istruzione e/o di formazione di livello secondario o terziario (lauree, master e dottorati) e, in generale, nei corsi secondari che rilasciano comunque un titolo o una certificazione con valore pubblico.

Al contempo, la stessa norma precisa che i tirocini extracurricolari possano essere declinati secondo le seguenti tipologie:

- a) "formativi e di orientamento", cioè finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità (*employability*) dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro; destinati quindi a soggetti che, dai 16 anni, concluso l'obbligo di istruzione o conseguito un titolo di studio, da e non oltre 12 mesi, risultino ancora inoccupati in cerca di occupazione, disoccupati eppure occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto;
- b) di "inserimento/reinserimento al lavoro", rivolti a inoccupati in cerca di occupazione, a disoccupati, a lavoratori sospesi, in mobilità e a occupati con contratto di lavoro o collaborazione a tempo ridotto;

c) “formativi e di orientamento o di inserimento/reinserimento in favore di disabili”;

d) “estivi di orientamento”, promossi con fini orientativi e di addestramento pratico durante le vacanze estive a favore di giovani regolarmente iscritti ad un ciclo di studi presso un’istituzione scolastica o formativa.

A tutela del carattere formativo e non soltanto produttivo-esecutivo dei tirocini non solo curricolari ma anche extracurricolari la norma introduce, poi, un’ulteriore serie di vincoli che, senza indugiare in dettagli, è opportuno considerare nel loro insieme.

Anzitutto, una netta distinzione tra soggetti promotori del tirocinio e soggetti che lo possono ospitare. I primi sono riconosciuti nelle istituzioni scolastiche, negli operatori accreditati ai servizi di istruzione e formazione professionale regionale e/o ai servizi al lavoro regionali o nazionali, nonché nelle comunità terapeutiche e cooperative sociali, iscritte negli specifici albi regionali, a favore dei disabili. I secondi sono ricondotti a qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, di natura pubblica o privata, che organizzino processi e attività di lavoro in regola con la normativa sulla salute e sicurezza; con la normativa di cui alla l. n. 68/1999 e successive modifiche e integrazioni; che, nei 12 mesi precedenti l’attivazione del tirocinio e per le mansioni ad esso equivalenti non abbiano effettuato licenziamenti e non abbiano in corso procedure di CIG straordinaria o in deroga.

In secondo luogo, la norma obbliga all’identificazione di un tutor sia nell’ente promotore sia in quello ospitante. Ambedue sono chiamati a collaborare per la stesura del progetto formativo individuale del tirocinante, per l’organizzazione e il monitoraggio del tirocinio stesso e per la redazione dell’attestazione finale, che contempla anche il riconoscimento e la certificazione delle competenze maturate.

In terzo luogo, la legge stabilisce la durata massima del tirocinio: sei mesi per i tirocini formativi e di orientamento; dodici mesi per i tirocini di inserimento e reinserimento; i tempi stabiliti dalle disposizioni degli ordinamenti di studio o dei piani formativi per i tirocini curricolari.

Infine, gli indirizzi regionali elencano una serie di condizioni tipo l’esclusione del tirocinio in orario notturno o la presenza di un solo tirocinante nel caso di strutture composte dal solo titolare o con risorse umane in numero non superiore a 5; di due in strutture con risorse umane

comprese tra 6 e 20 e del 10% nel caso di strutture con risorse umane in numero superiore a 20.

Come dimostra anche l'esperienza di altri paesi europei, i tirocini curricolari ed extracurricolari diventano, in questa maniera, un formidabile strumento per avvicinare scuola/università e impresa, per ridurre il *mismatch* tra competenze promosse nei percorsi formativi e invece richieste dall'evoluzione del mercato del lavoro, per aumentare non solo l'occupabilità delle persone, ma anche e soprattutto l'occupazione delle persone, per rendere più efficace il placement dei sistemi formativi e l'outplacement delle imprese in crisi e, infine, per falsificare la tesi secondo la quale studio e lavoro sarebbero esperienze tra loro incompatibili.

## Linee-guida per i tirocini extracurricolari tra contraddizioni e fragilità

di Pierluigi Rausei

Il risultato raggiunto, peraltro, appare non soltanto profondamente deludente, ma neanche gravemente insidioso, in una stagione di destrutturazione economica (industriale e commerciale) come l'attuale, perché fragile e contraddittorio almeno sotto tre profili.

Da un lato, anzitutto, le linee guida che pure erano chiamate a dettare elementi normativi comuni su base nazionale, proprio in ragione della potestà costituzionalmente riconosciuta alle regioni, al fine di evitare una legislazione a macchia di leopardo, ingestibile per quanti, diversificando e tentando di rilanciare sviluppo e crescita, si muovano operando su più realtà territoriali. Tali soggetti, infatti, fra 6 mesi, quando le linee guida saranno normativamente cogenti (e le violazioni delle stesse sanzionabili), si troveranno a fare i conti con discipline specifiche, non solo differenti fra loro, ma anche fortemente segmentate, stante la previsione secondo la quale le imprese multilocalizzate e le pubbliche amministrazioni che operano in più sedi territoriali devono attenersi, per ciascun tirocinio attivato, alle disposizioni normative stabilite della Regione dove lo stesso viene ad essere effettivamente realizzato. Senza dire della ipotesi, tutt'altro che improbabile, di un mancato recepimento delle linee guida da parte delle regioni più pigre, dovendosi seriamente considerare che ad oggi (dopo oltre un decennio di disponibilità normativa diretta) soltanto 8 regioni hanno provveduto a dotarsi di una completa disciplina specifica (altre 6 regioni e una provincia autonoma

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3.](#)

hanno dettato una normativa incompleta o comunque parziale, mentre le restanti 5 regioni e una provincia autonoma non hanno predisposto nessuna disciplina). Tanto più che l'intesa raggiunta il 24 gennaio 2013 viene dopo il tentativo di riforma operato dall'art. 11 del del d.l. n. 138/2011, convertito con l. n. 148/2011, che la Corte Costituzionale con sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012 (accogliendo i ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna) ha dichiarato «costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione», sancendone la natura di «indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni» e travolgendo con tale giudizio di incostituzionalità e di indebita invasione anche l'art. 18 della l. n. 196/1997 (norma di riferimento per i tirocini formativi, in virtù anche del d.m. n. 142/1998 attuativo della stessa) che l'art. 11, comma 2, ora dichiarato incostituzionale, richiamava esplicitamente e che la Consulta giudica, al contrario, non invocabile in quanto «risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001». In pieno vuoto normativo, dunque, molto di più e meglio era doveroso attendersi dal pronunciamento dello Stato e delle Regioni e Province autonome sul tema così delicato (dato anche il rilievo statistico dei tirocini: nel 2011, secondo l'indagine 2012 del Sistema Informativo Excelsior, sono stati attivati oltre 307mila tirocini, il 60% di durata superiore a un mese, presso circa 215mila imprese ospitanti).

In secondo luogo, d'altro canto, la previsione di un compenso per le «prestazioni lavorative» rese dallo stagista – imposto dalla l. n. 92/2012 – finisce per porsi in totale contraddizione con quanto statuito nell'Accordo siglato il 27 ottobre 2010 dal Ministero del Lavoro d'intesa con le Regioni, le Province Autonome e le Parti sociali, che volgeva ad impegnare il Governo a ridefinire la normativa generale sull'apprendistato (adempimento subito operato con il d.lgs. n. 167/2011, *Testo unico dell'apprendistato*), salvaguardando un ruolo di dignitosa funzionalità di ingresso conoscitivo nel mercato del lavoro ai tirocini. In particolare, in effetti, la lett. c del punto 2 dell'Accordo del 27 ottobre 2010 invocava, testualmente, «un quadro più razionale ed efficiente dei tirocini formativi e di orientamento al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi tirocini formativi e di orientamento e di altre tipologie contrattuali (in particolare le collaborazioni coordinate e continuative) in

concorrenza con il contratto di apprendistato». Il compenso previsto, al contrario, non solo appare a tal punto “minimo” da doversi ritenere indecoroso, se volto a compensare una “prestazione lavorativa” (e comunque incostituzionale in violazione dell’art. 36 Cost. che ben può invocarsi a tutela del “lavoratore” in tirocinio formativo stante la portata definitoria della l. n. 92/2012 dalla quale l’Accordo del 24 gennaio 2013 deriva), ma soprattutto a tal punto “conveniente” per le imprese con meno scrupoli, da scoraggiare qualsiasi sviluppo di quell’apprendistato riformato dal Testo Unico poco più di un anno fa e che ancora stenta ad approdare ad una chiara e netta affermazione (quantitativa e qualitativa). Dovendo scegliere, infatti, fra un tirocinante – da compensare con pochissime centinaia di euro e senza ulteriori oneri fiscali e previdenziali, privo di adempimenti documentali diversi dalla convenzione di stage e dalla comunicazione telematica di instaurazione del tirocinio – e un apprendista – soggetto ad uno specifico inquadramento contrattuale, ad una retribuzione proporzionalmente progressiva e ben più elevata, nonché ad oneri precisi di tipo fiscale e previdenziale, con obblighi formativi inevitabilmente onerosi e complessi e una pienezza di obblighi documentali alla stregua di qualsiasi rapporto di lavoro subordinato – il datore di lavoro che intenda avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo e senza oneri specifici non avrà dubbi nel prediligere questi nuovi tirocini che la l. n. 92/2012 e l’Accordo del 24 gennaio 2013 condannano ad un livello inaccettabile di pseudo-tutela.

In terzo luogo, la Pubblica Amministrazione finisce per essere tagliata fuori dalle utili e importanti esperienze di tirocinio formativo finora attivate (cfr. Direttiva n. 2/2005 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica), la previsione, infatti, di un compenso non potrà che essere erogato nel rispetto delle limitazioni sancite dalla legislazione vigente in materia di spese per il personale (commi 557 e 562 della l. n. 244/2007 e art. 76 del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, alle condizioni già sancite dalla d. C. Conti Basilicata n. 3/2010 e dalla d. C. Conti Veneto n. 94/2007), peraltro tenendo inevitabilmente in considerazione le più recenti misure sancite in tema di *spending review* (d.l. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012) che sembrano palesemente contraddire qualsiasi possibilità di investire risorse per “retribuire” i tirocini formativi e di orientamento nel settore pubblico.

Ciò premesso occorre anzitutto rilevare che l'art. 1, commi 34-36, della l. n. 92/2012 delinea una riforma della disciplina dei tirocini formativi, "di fatto" equiparando tale istituto alle altre tipologie contrattuali trattate nei commi precedenti.

In base all'art. 1, comma 34, della l. n. 92/2012, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della riforma, il Governo e le Regioni sono chiamati a concludere un accordo (definito appunto il 24 gennaio 2013 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano) per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base di appositi criteri predeterminati.

I criteri direttivi per l'Accordo Stato-Regioni sono esplicitamente individuati, anzitutto, nella revisione della disciplina dei tirocini formativi (lett. a), «in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo» (con una ribadita insistenza del valore di «contratto di lavoro» del tirocinio), con la previsione di «azioni e interventi» specificamente orientati a «prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto», anche con una «puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività» (lett. b).

Sempre nell'art. 1, comma 34, della l. n. 92/2012 vengono previsti ulteriori criteri di delega, quali l'individuazione degli «elementi qualificanti del tirocinio» e l'esplicita indicazione degli effetti conseguenti alla loro assenza (lett. c), nonché la previsione di una congrua indennità (anche forfetaria) per la prestazione svolta (lett. d).

D'altro canto, nell'evidenziare i principali aspetti qualificanti l'intesa Stato-Regioni così come raggiunta a seguito delle osservazioni emendative deliberate dalla Conferenza permanente, occorre preliminarmente segnalare che l'ordinamento giuridico italiano, anche dopo l'approvazione delle linee guida, seguita a distinguere differenti tipologie di tirocinio.

L'Accordo del 24 gennaio 2013, infatti, per quanto noto, appare destinato a non trovare alcuna applicazione per:

- tirocini curriculari promossi dalle università (compresi master, specializzazioni, dottorati di ricerca) o dalle scuole;
- periodi di pratica professionale (compresi i tirocini per l'accesso alle professioni ordinistiche);
- tirocini transnazionali (realizzati nell'ambito di specifici programmi europei).

D'altronde, tutti gli altri tirocini formativi e di orientamento, nonché di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, saranno soggetti alle disposizioni contenute nell'intesa Stato-Regioni a prescindere da come siano stati (o vengano ad essere) denominati o qualificati (stage, borse lavoro, *work experiences*, *job experiences*).

Con riferimento poi ai soggetti ospitanti l'Accordo individua la generalità dei soggetti pubblici e privati che avranno regolarmente e preventivamente attuato le disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché che non abbiano proceduto ad effettuare licenziamenti (ad esclusione dei soli licenziamenti per giusta causa) e che non abbiano in essere sospensioni o riduzioni di orario lavorativo a causa di procedure di cassa integrazione con riguardo a lavoratori dipendenti impegnati in attività ritenute equivalenti a quelle previste per lo svolgimento del tirocinio.

In merito ai contenuti del tirocinio l'Accordo vieta l'attivazione dei tirocini per lo svolgimento di attività ritenute a bassa specializzazione che non necessitano di una propedeutica azione formativa, per sostituire lavoratori assenti a causa di malattia, congedi per maternità o parentali, ferie e simili, così pure per sopperire a temporanee esigenze di organico in determinati periodi di particolare intensità lavorativa.

Quanto alla durata massima dei nuovi tirocini extracurricolari, l'Accordo sancisce che i tirocini formativi destinati a neodiplomati e neolaureati (vale a dire ai giovani che hanno conseguito un titolo di studio non oltre i 12 mesi precedenti) potranno durare al massimo 6 mesi. Per i disoccupati, gli inoccupati e i destinatari di strumenti di sostegno del reddito, invece, il tirocinio formativo di inserimento o reinserimento potrà durare fino a 12 mesi. Analogamente potranno durare 12 mesi i tirocini attivati in favore dei soggetti svantaggiati. Per le persone disabili, invece, il tirocinio potrà durare complessivamente fino a 24 mesi.

L'Accordo del 24 gennaio 2013, peraltro, precisa che ciascun soggetto ospitante potrà svolgere un solo tirocinio (formativo, di inserimento o di reinserimento) con lo stesso stagista.

Inoltre viene precisato che il tirocinante deve svolgere soltanto ed esclusivamente le attività che risultino coerenti con quanto forma oggetto degli specifici obiettivi formativi individuati nella convenzione del tirocinio e nella relativa documentazione sulla formazione.

Dalle linee guida emerge anche una chiara definizione dei limiti numerici di attivazione dei tirocini extracurricolari. Detti limiti vengono

delineati in ragione del rapporto numerico tra tirocinanti e lavoratori subordinati a tempo indeterminato occupati presso il soggetto ospitante, in modo da prevedere che:

- i soggetti che occupano fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato potranno avere un solo tirocinante;
- quelli che occupano da 6 a 20 dipendenti a tempo indeterminato potranno occupare al massimo due tirocinanti contemporaneamente;
- per i soggetti con più di 20 dipendenti a tempo indeterminato il numero massimo di tirocini che potranno essere attivati in contemporanea nell'organizzazione è pari al 10% dei lavoratori a tempo indeterminato occupati.

Infine, come già anticipato più sopra, l'Accordo Stato-Regioni stabilisce, in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, comma 34, lett. d, della l. n. 92/2012, che venga concretamente prevista l'elargizione al tirocinante di una indennità minima di almeno 300 euro lordi mensili. Peraltro, tale indennità non deve essere corrisposta «nel caso di tirocini in favore di lavoratori sospesi e comunque percettori di forme di sostegno al reddito, in quanto fruitori di ammortizzatori sociali» (§ 12 dell'Accordo 24 gennaio 2013).

Da ultimo, proprio con riguardo alla indennità economica obbligatoria per i tirocinanti (sulla quale resta comunque da valutare la possibilità di adozione della diffida accertativa per crediti patrimoniali, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004, secondo le indicazioni della Circolare ministeriale n. 1/2013), vale la pena sottolineare i profili sanzionatori disciplinati dall'art. 1, comma 35, della l. n. 92/2012 in materia di tirocini, nei confronti del soggetto ospitante che ometta di corrispondere al tirocinante l'indennità. In base alla norma da ultimo citata, infatti, «in ogni caso», **la mancata corresponsione della indennità prevista dall'Accordo Stato-Regioni comporta, a carico del trasgressore (soggetto ospitante), l'irrogazione di una sanzione pecuniaria amministrativa** «il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito commesso», **in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro, conformemente alle previsioni di cui alla l. n. 689/1981.**

La disposizione appare del tutto incoerente rispetto all'art. 1 della stessa l. n. 689/1981 che impone il rispetto del principio di legalità per la previsione di illeciti cui consegua l'applicazione di sanzioni amministrative che qui il legislatore vorrebbe applicarsi ad un Accordo Stato-Regioni, non si comprende con quale strumento legislativo recepito

(potrebbe/dovrebbe essere un decreto legislativo delegato, ma manca sul punto una esplicita e indispensabile delega legislativa che non è contenuta nella l. n. 92/2012, salvo a voler ritenere che la sanzione amministrativa individuata dalla l. n. 92/2012 venga in realtà disciplinata dalle leggi regionali, ma in tal caso il rischio di incostituzionalità delle norme regionali sarebbe elevato considerati i contenuti della sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005 della Corte costituzionale). Peraltro, vi è un ulteriore profilo di incoerenza sistematica che fa rinvio agli artt. 11 e 16 della l. n. 689/1981, giacché in sede di contestazione dell'illecito non vi è alcuna possibile variabilità discrezionale delle somme essendo previsto per legge il pagamento della sanzione nella misura ridotta nella misura pari al doppio del minimo edittale ovvero a un terzo del massimo, pari nel caso di specie a 2.000 euro, mentre soltanto a seguito di adozione della ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981 la proporzionalità della sanzione può essere garantita applicando i principi di cui all'art. 11 della medesima legge. D'altro canto, nel silenzio della l. n. 92/2012 sul punto deve qui ritenersi perfettamente e pienamente applicabile la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, per cui qualora il datore di lavoro regolarizzi la propria posizione, anche in ottemperanza all'ordine impartito all'esito dell'accertamento ispettivo con verbale di accertamento e notificazione, lo stesso sarà ammesso al pagamento della sanzione ridottissima, nella misura pari a 1.000 euro (minimo edittale).

Tutta da valutare, invece, sarà la portata sanzionatoria delle norme che, ai sensi del paragrafo 14, ultimo periodo, dell'Accordo del 24 gennaio 2013, le Regioni e le Province autonome provvederanno a dettare «riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori, nel rispetto delle norme nazionali in materia».

## Verso una regolazione europea dei tirocini

di Giovanni Fiorillo e Jessica Nespoli

Il documento del dicembre 2012 *Towards a Quality Framework on Traineeship* fa seguito ad una serie di interventi a carattere sussidiario della Commissione europea, nati in risposta alla necessità – internazionalmente condivisa – di definire linee guida comuni in tutta Europa, per favorire la comprensione, la comparazione e la semplificazione delle norme relative ai sistemi di transizione scuola-lavoro e l’armonizzazione degli standard qualitativi internazionali, al fine di promuovere la mobilità, la maggiore trasparenza e fruibilità delle informazioni, la maggiore possibilità di controllo e di confronto degli standard a livello europeo.

Già nello scorso giugno, con il rapporto *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Members States* (in *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 1), la Commissione europea si proponeva di fornire una panoramica sull’occupazione giovanile negli Stati membri, focalizzandosi in particolar modo sugli strumenti di transizione scuola-lavoro e sulla loro genuinità, «per garantire che tali momenti permettano una vera e propria esperienza di apprendimento e non sostituiscano regolarmente i normali rapporti di lavoro» (ILO, 2012).

Una soluzione standardizzata a livello europeo sembra essere una logica pre-condizione per estendere l’EURES (*EUROpean Employment Service*) ad apprendistato e tirocini come richiesto dal Consiglio europeo nel

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 gennaio 2013, n. 1.](#)

Per ulteriori approfondimenti si veda European Commission, *Towards a Quality Framework on Traineeships- Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU*, 5 dicembre 2012.

giugno 2012 e per implementare la strategia *Europa 2020* contribuendo al conseguimento degli obiettivi occupazionali per una crescita «solidale sostenibile ed intelligente».

Nella tabella 1 sono evidenziate le principali differenze normative in materia di tirocini nei 27 Stati membri.

**Tabella 1 – Principali differenze nelle normative dei Paesi membri**

<b>Problematica</b>	<b>Sì</b>	<b>No</b>	<b>Non chiaro</b>
Definizione normativa di tirocinio	AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK	CY, IE, LT, LU, LV, UK	PT
Previsioni sulla durata	BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LU, MT, PT, RO, SI, SK, UK	AT, CY, CZ, DK, LV, NL, SE	IE, LT, PT
Previsioni sulla retribuzione	EL, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PT, RO, SE, SI, SK	AT, BG, CY, CZ, DK, FI, IT, LU, LV, NL, UK	BE, DE, EE, PL
Previsioni sulle protezioni sociali	AT, BE, BG, CY, EL, FR, LT, RO, SE	CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT	FI, HU, PL, SI, SK, UK
Assenza di barriere legali ed amministrative per i tirocinanti di altri stati europei	DK, IT, MT, SE, SI	BE, DE, EL, ES, FR, IE, LU, LV, NL, PL, RO	AT, BG, CY, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, SK, UK
Ricorso al tirocinio come pratica condivisa	AT, BE, BG, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PT, SI, UK	CY, LU, PL	CZ, HU, RO, SE, SK

Fonte: European Commission, *Towards a Quality Framework on Traineeships- Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU*, 5 dicembre 2012

Gli obiettivi generali che la Commissione intende perseguire con il documento del dicembre 2012 riguardano sia l'agevolazione del passaggio tra istruzione e lavoro, per aumentare l'occupabilità dei giovani e ridurre gli abusi relativi ad un impiego distorto di tali strumenti, che la promozione della mobilità all'interno dell'UE, tramite l'incremento dei tirocini transnazionali, con lo scopo di ridurre la disoccupazione strutturale e superare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro nazionale.

Il perdurare della crisi economica ha ulteriormente deteriorato la qualità dei tirocini e incrementato lo sfruttamento di tale strumento come forma di lavoro subordinato gratuito, giocando un ruolo rilevante nella diminuzione delle *best practices* a discapito dei tirocini di alta qualità.

Per i soggetti ospitanti ci sono pochi incentivi che spingano ad investire in un miglioramento della qualità e poche sanzioni che disincentivino i comportamenti opportunistici. Inoltre, in un contesto di elevata disoccupazione, aumenta la richiesta di attivazione di tirocini, ragion per cui le imprese non sono motivate a diventare competitive offrendo stage adeguati o di qualità superiore rispetto ai competitor. La crisi ha infine inciso in maniera molto evidente su uno dei maggiori benefici per i tirocinanti: quello di avere buone probabilità di essere successivamente assunti dall'impresa al termine del periodo di stage.

Dalle analisi effettuate dalla Commissione, le principali problematiche emerse dalla discussione sui tirocini sono quattro: l'insufficienza dei contenuti formativi, le condizioni di lavoro non soddisfacenti, la nulla o inadeguata retribuzione e il basso numero di tirocini internazionali.

**L'insufficienza dei contenuti formativi** è da sempre un argomento centrale nel dibattito sui tirocini, in quanto spesso ci si serve di tale strumento per mascherare rapporti di lavoro subordinato alimentando la mancanza di trasparenza sulla qualità del tirocinio e del progetto formativo.

L'introduzione di linee guida a livello comunitario e di norme di legge a livello nazionale è una via percorribile per arginare gli abusi e garantire la qualità della formazione effettivamente erogata.

La Commissione sottolinea la necessità di prevedere dei contenuti formativi minimi a livello comunitario, partendo dalle *best practices*, per tracciare delle linee guida che chiariscano il quadro normativo attuale e lo semplifichino, al fine di renderlo standardizzabile e ugualmente applicabile in tutti i Paesi membri, ed introdurre dei meccanismi di

*feedback* che permettano un controllo costante e più puntuale. La definizione di principi minimi di qualità, elaborati in collaborazione con le parti sociali, come codici di condotta da adottare volontariamente a garanzia della genuinità e della responsabilità sociale d'impresa, sarebbe indubbiamente un incentivo a promuovere tirocini di alta qualità per le imprese che puntano a migliorare l'immagine aziendale. Per quanto concerne i meccanismi di feedback e controllo, un'idea potrebbe essere quella di sottoporre ai tirocinanti dei test per la verifica dell'apprendimento, *in itinere* o alla fine del periodo di stage, come sistema di controllo incrociato, così da responsabilizzare entrambe le parti stimolandone l'impegno congiunto a portare avanti correttamente la formazione.

**Condizioni di lavoro non soddisfacenti:** a creare preoccupazione sono anche la mancanza di tutele per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, il carico di ore lavorative troppo elevato, la difficoltà ad individuare il quadro normativo di riferimento. Per ovviare a tutto ciò, la Commissione sposa le soluzioni emerse dal sondaggio on-line *Changing internships*, auspicando l'introduzione di meccanismi pubblicitari, di forme di retribuzione commisurate ai salari minimi, di certificati di qualità e la garanzia dell'alloggio nel caso di tirocini all'estero. La Commissione propone poi di definire in partenza la natura dell'incarico, chiarendo quindi le mansioni che saranno assegnate al tirocinante.

La questione della **previsione o meno di una retribuzione** per gli stage è un argomento spinoso sul quale si sta dibattendo anche a livello europeo. Secondo l'analisi condotta dalla Commissione la remunerazione è un importante indice di qualità, la cui assenza solleverebbe questioni di equità di accesso e accentuerebbe lo sfruttamento di forme di impiego non retribuito. L'argomentazione addotta a sostegno dell'erogazione di una remunerazione è quella di evitare la creazione di un'élite di privilegiati, incappando nella discriminazione di giovani che non possono permettersi di sostenere uno stage gratuito e preferiscono cercare forme di lavoro alternative – spesso in nero – che garantiscano un minimo di sostegno economico. L'obiezione posta è che il tirocinio, non costituendo rapporto di lavoro subordinato ed avendo natura formativa, non può avvalersi del sinallagma prestazione-controprestazione, poiché l'erogazione della formazione è di per sé il vero oggetto di scambio ed è già comprensiva di costi indiretti per le imprese (l'usura delle

attrezzature, il rallentamento dell'attività del soggetto preposto come tutor ad affiancare il tirocinante).

Inoltre il soggetto ospitante, a fronte dell'esborso di una somma retributiva, si sentirebbe legittimato a pretendere lo svolgimento di attività tipiche del lavoro subordinato e il tirocinante perderebbe la libertà di sentirsi slegato dagli interessi monetari e dunque la propensione ad esigere una formazione di qualità. Una soluzione percorribile potrebbe essere servirsi dei voucher come rimborso spese, oppure prevedere una borsa di stage come somma forfettaria erogata alla fine del periodo di tirocinio come incentivo per i giovani a portare a termine il percorso formativo.

Resta comunque l'idea che un tirocinio formativo, per essere tale, dovrebbe essere svolto *solo* durante i percorsi di studio, *in parallelo* all'apprendimento teorico, con un ruolo più di formazione in alternanza che di primo inserimento lavorativo, lasciando all'apprendistato quest'ultima funzione.

Infine, per quanto concerne il **basso numero di tirocini internazionali**, il problema principale riguarda la mancanza – totale o parziale – di trasparenza e chiarezza nelle informazioni circa i diritti, i doveri e gli standard qualitativi dei tirocini offerti, che va a sommarsi alle difficoltà linguistiche e culturali, con l'effetto di disincentivare i giovani ad attivare percorsi formativi all'estero. Una possibile soluzione suggerita dalla Commissione è di migliorare la trasparenza rendendo le informazioni più accessibili e facilmente fruibili, tramite la creazione di una piattaforma web per condividere *feedback*, dati, rapporti e indicazioni, riducendo i costi di transazione nel reperimento di informazioni internazionali.

### **Il contesto italiano**

L'Italia ha avviato negli ultimi anni una politica di depotenziamento degli stage, sia come risposta al cattivo utilizzo che ne è stato fatto, sia per far finalmente decollare il contratto di apprendistato, il quale ha proprio nel tirocinio formativo un potenziale concorrente sleale (tabella 2).

**Tabella 2 – Tirocinio e apprendistato: due strumenti a confronto**

	<b>Apprendistato</b>	<b>Tirocinio</b>
<b>Scopo</b>	Completa la formazione per la qualifica professionale o di mestiere	Integra un programma formativo o il CV
<b>Riconoscimenti</b>	Qualifica professionale	Documenta le esperienze pratiche
<b>Livello formativo</b>	Di norma, livelli 3-5 EFQ	Può essere attivato prima della formazione professionale, durante gli studi superiori o dopo la laurea
<b>Contenuto</b>	Acquisizione completa di conoscenze, abilità e competenze di una professione	Orientare le aspirazioni lavorative, acquisire parte di conoscenze, abilità e competenze di una professione
<b>Apprendimento on-the-job</b>	Importante come i corsi	Solitamente complementare ai corsi o come optional
<b>Cornice temporale</b>	Determinata, medio-lungo periodo	Variabile, breve-medio periodo
<b>Durata</b>	Solitamente superiore ai 3 anni in base alle diverse normative nazionali	Solitamente inferiore all'anno
<b>Stato di lavoro</b>	Contratto/lavoratore apprendista	Solitamente studente, alcune volte volontari
<b>Retribuzione</b>	Retribuito, salario stabilito dai contratti collettivi o dalla legge	Retribuito in maniera varia, spesso non retribuito
<b>Governance</b>	Regolamentazione rigida	Non regolato o regolato dalle parti
<b>Attori</b>	Spesso le parti sociali, fornitori di servizi	Individui, società, Stati, o centri formativi

Fonte: European Commission, *Towards a Quality Framework on Traineeships- Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU*, 5 dicembre 2012

Se l'Italia accetterà di uniformarsi alle linee guida europee in materia di stage, dovrà prestare attenzione ad equilibrare in maniera corretta il

rapporto stage-apprendistato per non incorrere nel rischio di eludere la disciplina dell'apprendistato mediante l'impiego degli stage.

Si ritiene opportuno sottolineare che le indicazioni fornite dall'Unione non evidenziano alcuna scelta innovativa. A titolo di esempio non è stato previsto il potenziamento del ricorso al *placement* universitario, che può aumentare il grado di occupabilità giovanile avvicinando domanda e offerta di lavoro con la creazione di un ponte fra Università e lavoro. Attivare servizi di *placement* universitario (o addirittura partendo già dalla scuola secondaria) offre la possibilità di interrompere la catena nessuna esperienza-nessun lavoro-nessuna esperienza. Inoltre, le soluzioni proposte dalla Commissione mirano più all'occupazione che alla formazione, *fair value* dello stage.

Attivare convenzioni di tirocinio significa investire in capitale umano e non reperire forza lavoro a basso costo.

## **In Italia i tirocini nel caos normativo mentre l'Europa cerca regole unitarie**

di Pierluigi Rausei

Una delle poche misure orientate, almeno apparentemente, ad una utile semplificazione della fase di ingresso nel mercato del lavoro all'interno del d.l. n. 76/2013, convertito in l. n. 99/2013, può essere quella dedicata ai tirocini, sia pure riguardante i soli tirocini formativi e di orientamento di cui alle Linee guida contenute nell'Accordo del 24 gennaio 2013, per i quali l'art. 2, comma 5-ter, stabilisce che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì accentrare le comunicazioni di cui all'articolo 1, commi 1180 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

Alle aziende multilocalizzate, dunque, come già previsto dal d.lgs. n. 167/2011 in tema di apprendistato, viene consentito di fare riferimento ad una sola fonte normativa (quella della Regione in cui ha sede legale l'azienda) e di accentrare le comunicazioni obbligatorie presso un unico Servizio informatico.

La Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 del Ministero del lavoro, peraltro, ha precisato come la previsione normativa consenta di riferirsi ad una sola legislazione regionale attuativa costituendo «una mera facoltà per i datori di lavoro e non già un obbligo». Ne consegue che il datore di lavoro può applicare la disciplina della Regione in cui il tirocinio viene attivato, fermo restando l'obbligo per l'azienda di indicare quale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)

disciplina si intende applicare «quantomeno nella documentazione consegnata al tirocinante». In tal modo tale secondo la circolare n. 35/2013 si permette al personale ispettivo di svolgere adeguatamente gli accertamenti avendo un chiaro “riferimento giuridico”.

Il Ministero del lavoro chiarisce, altresì, che l'accentramento delle comunicazioni obbligatorie ha specifico riguardo alle sole ipotesi in cui tali comunicazioni sono effettivamente dovute, richiamando la nota ministeriale n. 4746 del 14 febbraio 2007 che aveva già escluso dall'obbligo informativo preventivo i tirocini curriculari, vale a dire quelli «promossi da soggetti ed istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro». D'altra parte, la comunicazione obbligatoria relativa al tirocinio attivato, come ricorda ancora la circolare n. 35/2013, è di norma effettuata dal soggetto ospitante, ma l'obbligo può essere adempiuto dal soggetto promotore, seppure «ai fini dell'accentramento» dovrà farsi riferimento «sempre alla sede legale del soggetto ospitante».

Ciò premesso, d'altro canto, non può non rilevarsi, tristemente, come anche questa misura finisca per non avere l'effetto voluto che pure avrebbe potuto astrattamente acquisire, in considerazione dello stato di attuazione della l. n. 92/2012 e delle derivate *Linee guida per i tirocini formativi* adottate il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni (le quali trovavano fonte, infatti, nell'art. 1, comma 34, della l. n. 92/2012, che chiamava Governo e Regioni a concludere un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base di appositi criteri predeterminati).

Una ampia e articolata ricerca di ADAPT (*La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero. L'attuazione a livello regionale delle Linee-guida 24 gennaio 2013: mappatura e primo bilancio*, ADAPT Labour studies e-Book series, 2013, n. 16) illustra con dovizia di documentazione e con una analisi attenta e puntuale il caos nel quale il legislatore nazionale e quelli regionali hanno catapultato i tirocini.

Ciò proprio mentre la Comunità europea si approssima a proporre la condivisione di un quadro normativo uniforme in materia di tirocini disciplinando gli elementi del contratto di tirocinio, la sua durata, i contenuti e gli obiettivi, la remunerazione e i compensi, nonché le misure di sicurezza e protezione sociale (cfr. *Verso un quadro di qualità per i tirocini*, COM (2012) 728 della Commissione europea del 5 dicembre 2012).

In Italia il deludente, e profondamente preoccupante, stato di attuazione delle misure concordate quali pretesamente uniformanti il 24 gennaio 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni, consegna (seguendo l'analisi ADAPT) un quadro regolatorio definito soltanto in 12 regioni pienamente adempienti, mentre ancora 7 regioni e 2 province autonome sono o parzialmente adempienti o del tutto inadempienti.

Nei territori regionali dove la disciplina è stata adottata si riscontrano difformità di trattamento normativo assolutamente incomprensibili.

A partire dalla durata minima che in Campania è di un mese, mentre in Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana e Veneto è di due mesi e altrove non è fissata.

La durata massima fa riscontrare variazioni meno rilevanti, comunque determinate in ragione della tipologia di tirocinio: si va dai 3 mesi per i tirocini estivi, ai 6 mesi (ma non ovunque) per quelli formativi, ai 12 mesi per quelli di inserimento (elevati a 24 per i tirocinanti disabili).

Varia senza giustificazioni né motivazioni plausibili anche la platea dei soggetti titolati a promuovere tirocini formativi, al punto che in alcune realtà regionali non hanno questa titolarità i soggetti autorizzati dal Ministero del lavoro alle attività di intermediazione ai sensi del d.lgs. n. 276/2003: fanno questa scelta Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto oltre alle due Province Autonome di Trento e Bolzano.

Non c'è pace neppure sul numero dei tirocinanti che possono operare contemporaneamente in azienda, giacché se le linee guida prevedevano per i soggetti che occupano fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato la possibilità di avere un solo tirocinante, lasciando intendere che senza dipendenti non fosse possibile attivare tirocini, in Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Provincia Autonoma di Bolzano; per gli artigiani senza dipendenti è riconosciuta la possibilità di attivare un tirocinio in Campania, in Friuli Venezia Giulia (dove tale facoltà è riconosciuta anche ad aziende agricole e studi professionali), Toscana (solo per artigianato artistico) e Provincia Autonoma di Trento.

Meno rilevanti, ma pur sempre significative, le differenze per i datori che occupano da 6 a 20 dipendenti a tempo indeterminato che possono occupare in genere fino a 2 tirocinanti contemporaneamente, e per i soggetti con più di 20 dipendenti che possono attivare tirocini fino al 10% dei lavoratori a tempo indeterminato occupati.

Ma le difformità più esasperate si rilevano intorno a quel compenso previsto dalle linee guida del 24 gennaio 2013 che rende, in ogni caso, così "conveniente" il tirocinio per le imprese con meno scrupoli, da scoraggiare qualsiasi sviluppo di quell'apprendistato: dovendo scegliere fra un tirocinante (da compensare con poche centinaia di euro e senza ulteriori oneri fiscali e previdenziali, privo di adempimenti documentali diversi dalla convenzione di stage e dalla comunicazione telematica di instaurazione del tirocinio) e un apprendista (soggetto ad uno specifico inquadramento contrattuale, ad una retribuzione proporzionalmente progressiva e ben più elevata, nonché ad oneri precisi di tipo fiscale e previdenziale, con obblighi formativi inevitabilmente onerosi e complessi e una pienezza di obblighi documentali alla stregua di qualsiasi rapporto di lavoro subordinato) il datore di lavoro che fraudolentemente intenda avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo e senza oneri specifici non avrà dubbi nel prediligere i nuovi tirocini che la l. n. 92/2012 ha condannato ad un livello inaccettabile di pseudo-tutela.

Pur a fronte di prestazioni che ben possono essere di analoga professionalità e di simile impegno, in Abruzzo e Piemonte al tirocinante spettano almeno 600 euro mensili, in Toscana e Friuli Venezia Giulia 500 euro, in Emilia Romagna e Puglia 450 euro, in Calabria, Campania, Lazio e Liguria 400 euro, in Lombardia e Veneto 400 euro o, in alternativa, 300 euro con buoni pasto, nelle Marche 350 euro, in Basilicata e Sicilia i 300 euro previsti dalle linee-guida del 24 gennaio 2013. Valga poi la pena sottolineare che in alcune realtà regionali il compenso è parametrato anche all'impegno in termini di ore lavorate (Piemonte e Friuli Venezia Giulia) ovvero alla partecipazione effettiva (Lazio, Lombardia e Veneto).

Non si deve, peraltro, dimenticare che, proprio con riguardo alla indennità economica obbligatoria per i tirocinanti, scatta una sola reazione punitiva e cioè la sanzione pecuniaria amministrativa di cui all'art. 1, comma 35, della l. n. 92/2012 a carico del soggetto ospitante, in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro.

Né va esente da imbarazzi il contrasto con le misure dell'art. 2, comma 5-ter, del d.l. n. 76/2013, convertito in l. n. 99/2013, giacché in alcune Regioni si prevede l'obbligo di applicare la relativa norma regionale se il tirocinio è attivato nella rispettiva realtà territoriale anche da azienda con sede in Regione differente (così, ad esempio, nell'art. 3, comma 7, del decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia 13 settembre

2013, n. 166). Con ciò mandando in soffitta la semplificazione uniformante che consentiva il ricorso ad una legge regionale di riferimento (quella della sede legale), stante la indubbia competenza legislativa di ogni singola Regione (si veda la sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012 della Corte Costituzionale).

A fronte di tutto questo, dunque, mentre il nostro Paese affida costituzionalmente a ventuno legislatori diversi la potestà normativa sui tirocini, con gli esiti sinteticamente qui annotati, l'Europa si appresta a definire una normativa quadro comune. Non è un caso, allora, e non c'è purtroppo da stupirsi, se l'Italia non è annoverata dalla Commissione europea fra i Paesi nei quali «i tirocini e le esperienze pratiche di lavoro vengono sempre più considerati strumenti chiave per aiutare i giovani disoccupati o i giovani neolaureati ad accedere al mondo del lavoro», ma soltanto fra quelli in cui «il rischio della sostituzione di personale regolare con tirocinanti è maggiore» in ragione della disoccupazione elevata e delle condizioni del mercato del lavoro «sfavorevoli per i giovani» (così nel documento di lavoro dei Servizi della Commissione europea, *Un quadro di qualità per i tirocini*, che accompagna il documento *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM (2012) 173 del 18 aprile 2012).

## Tirocini: verso uno standard europeo di qualità

di Michele Tiraboschi

**In arrivo regole europee per gli stage.** La Commissione ha approvato una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro di qualità per i tirocini. La proposta (COM(2013)857 final) ha ampi margini di rapida approvazione. I tirocini rappresentano infatti un elemento chiave della cosiddetta “garanzia giovani” adottata dal Consiglio dei Ministri della Unione europea nell’aprile 2013 e in fase di lancio nei vari Stati membri con l’avvio del nuovo anno.

**Obiettivo della raccomandazione è incrementare la qualità dei tirocini di tipo non curriculare con riferimento a contenuti formativi e condizioni di lavoro** nell’ottica della occupabilità dei giovani e di una più rapida transizione dalla scuola al lavoro. Per raggiungere questo obiettivo la Commissione propone che nelle legislazioni e prassi nazionali vengano accolti entro la fine del 2014 alcuni principi chiave. Un po’ come accaduto in Italia con la trasposizione nelle regolazioni regionali delle linee-guida definite dalla conferenza Stato-Regioni in attuazione della legge Fornero.

**Considerando la prassi europea, che non sempre contempla la presenza di un soggetto promotore abilitato alla attivazione degli stage, la proposta di raccomandazione prevede in primo luogo la formalizzazione per iscritto del tirocinio d’intesa anche con il tirocinante.** L’accordo scritto dovrà indicare chiaramente l’obiettivo formativo, le coperture assicurative e le condizioni di lavoro, nonché l’eventuale indennità a favore del tirocinante. Circostanza questa che bene evidenzia come in Europa non si intenda rendere obbligatorio, neppure per i tirocini

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2013, n. 43.](#)

curriculari, un compenso minimo. Piuttosto i soggetti che promuovono stage sono chiamati a indicare nell'avviso di posto vacante se il tirocinio è remunerato o meno. Anche la presenza di un tutor o supervisore non è obbligatoria sebbene incoraggiata e auspicata a garanzia della qualità del percorso formativo. Quanto alla durata la proposta di raccomandazione prevede un principio di "durata ragionevole" quantificata, di regola, in sei mesi salvo casi particolari adeguatamente giustificati. La raccomandazione suggerisce anche termini di preavviso in forma scritta per la interruzione anticipata del tirocinio che dovrebbero ammontare a due settimane. Al termine del tirocinio il soggetto ospitante o il promotore dovrebbero infine assicurare al tirocinante una lettera di referenze e un certificato relativo alle competenze maturate.

**Nell'insieme nulla di dirimpente rispetto al complesso quadro giuridico nazionale sebbene qualche modifica nelle regolazioni regionali andrà fatta.** Piuttosto la conferma della controversa natura dei tirocini che, da metodo formativo dell'alternanza e occasione di primo contatto con il mondo del lavoro da parte dei giovani, hanno subito una progressiva attrazione nell'area del diritto del lavoro. E questo sino al punto da essere equiparati, almeno per taluni profili come orari, ferie e riposi previsti dalla proposta di raccomandazione, a una sorta di contratto di lavoro di primo ingresso nel mercato del lavoro. Convinzione delle istituzioni europee, in ogni caso, è che l'adozione di un quadro di qualità per i tirocini faciliterebbe la attuazione dei sistemi di garanzia per i giovani da parte degli Stati membri.

## Per una revisione dei tirocini: apprendimento e lavoro

di Luigi Oliveri

Il boom dei tirocini soffoca l'apprendistato e impone un ripensamento deciso dell'istituto. Negli ultimi mesi è possibile osservare (pur in assenza di una stima ufficiale) un netto incremento del ricorso ai tirocini, al quale si affianca, per altro, la propensione evidente delle aziende (in passato molto meno tracciabile) di compensare in modo anche importante l'attività svolta. La quasi totalità dei tirocini prevede una "borsa" e molto significativa è la percentuale di rimborsi che vanno ben oltre i 600 euro mensili.

Tutto questo ha, ovviamente, una spiegazione. Il tirocinio non è un rapporto di lavoro vero e proprio, non comporta sostanzialmente alcun onere amministrativo (tranne la produzione del progetto formativo e la stipulazione della convenzione con i soggetti promotori), richiede solo l'assicurazione obbligatoria e non impone attività di sostituto d'imposta e di versamento di oneri contributivi connessi con la "borsa". Insomma, per i datori di lavoro, è estremamente conveniente attivare un'attività "lavorativa" di semplicissima gestione, che non comporta vincoli particolari, non sta sotto la spada di Damocle dell'art. 18, pur lasciando aperta la porta a possibili sviluppi di vera e propria contrattualizzazione del rapporto.

Per altro verso, le persone in cerca di lavoro, data la scarsa propensione dei datori di avviare contratti di lavoro subordinati a tempo indeterminato, ma, per la verità, anche di natura più flessibile, traggono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

un vantaggio economico (spesso contenuto, ma talvolta anche significativo) dal tirocinio, e spesso lo considerano come un'opportunità irrinunciabile per tentare di restare o fare ingresso nel mondo del lavoro.

Le reciproche evidenti convenienze di datori e lavoratori nell'utilizzo dei tirocini, tuttavia, stanno finendo per distorcerne le finalità.

I tirocini formalmente di "inserimento/reinserimento lavorativo" finiscono per essere rapporti lavorativi fine a se stessi, mediante i quali le aziende, che non intendono o possono compiere investimenti impegnativi e di lunga durata, acquisiscono comunque forze lavorative, spesso da adibire a mansioni elementari, fino a sei mesi. Si accollano l'onere di dover periodicamente acquisire e formare nuovi tirocinanti, unica vera controindicazione ad un rapporto pseudo lavorativo per il resto molto vantaggioso, a fronte della possibilità di "coprire" fabbisogni giudicati non stabili nel tempo.

Il rischio che il tirocinio si riduca ad una sorta di minijob alla tedesca, con ancora minori garanzie, è comprovato dalla scarsa qualità dei progetti formativi, i quali spessissimo si riducono nella mera elencazione delle mansioni del profilo professionale, a conferma che il fine lavorativo vero e proprio prevale su quello formativo.

Nei riguardi dei giovani in particolare, il tirocinio così inteso finisce per pregiudicare l'efficacia di un canale di ingresso nel mercato del lavoro che dovrebbe essere considerato privilegiato, e cioè l'apprendistato.

Sicuramente, a sfavore del contratto di apprendistato, che in effetti è utilizzato in percentuali inferiori al 5% delle altre forme contrattuali, giocano la circostanza che si tratta di un lavoro subordinato a tempo indeterminato: la libera re cedibilità al termine del periodo minimo non viene percepita o considerata dalle aziende e dai lavoratori come condizione di massima flessibilizzazione possibile; in secondo luogo, trattandosi di un vero e proprio contratto di lavoro subordinato, esso prevede non solo tutti gli oneri amministrativi, fiscali e previdenziali tipici, ma aggiunge anche quello della formulazione e gestione di progetti formativi piuttosto complessi e dell'obbligo di una formazione vera e propria, da certificare. Tutti oneri assenti, o molto più sfumati, nel tirocinio. Occorre, allora, evitare che il tirocinio possa essere travisato come strumento per creare una sorta di dumping sleale contro le forme contrattuali più virtuose.

A questo scopo, la normativa di regolamentazione dovrebbe farsi maggiormente rigorosa. Non agire esclusivamente o quasi, come si

evince dal recente accordo Stato-Regioni, sul ruolo del promotore e del tutor didattico e sull'obbligatorietà di una borsa in un minimo, 300 euro, ben inferiore a quello che in via di prassi si registra.

Pare necessario un profondo ripensamento dell'istituto. Il tirocinio vero e proprio, inteso come "esperienza" e non vero e proprio rapporto di lavoro dovrebbe poter rimanere per pochi e tassativi casi:

- a) ovviamente, i tirocini curriculari, cioè quelli svolti a completamento ed integrazione di attività didattiche ad ogni livello, dalla formazione professionale agli studi universitari;
- b) i tirocini di orientamento: da limitare, tuttavia, esclusivamente ai casi di lavoratori che abbiano acquisito di recente un titolo di studio, con la obbligatoria assoluta conformità del tirocinio rispetto al percorso di studi o formazione che lo presupponga;
- c) i tirocini quali misura di un complesso progetto di accompagnamento al lavoro, riservato a categorie di lavoratori svantaggiati; non si deve trattare, dunque, di tirocini promossi e gestiti autonomamente, ma di azioni inserite nell'ambito di più complessi e strutturati progetti di aiuto ai disoccupati, nell'ambito dei quali costituiscano uno tra i tanti "moduli" obbligatori (insieme a colloqui di orientamento, bilanci di competenze, esperienze laboratoriali, ecc.);
- d) i tirocini a sostegno dei disabili e dei migranti, confermando pienamente la vigenza della normativa in essere.

In tutti gli altri casi, invece di parlare di tirocini, forse si potrebbe aprire la strada ad un sistema di apprendistato semplificato a tempo determinato. Veri e propri contratti di lavoro subordinato, di durata non superiore a 9 mesi ad esempio, caratterizzati dall'acausalità, cioè dalla non necessità di evidenziare le ragioni giustificative previste dall'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, essendo sufficiente la causa mista formativa tipica dell'apprendistato. Si potrebbe ammettere la tipica sotto qualificazione iniziale dell'apprendistato.

In questo modo, si attiverebbero veri e propri rapporti di lavoro subordinato, con le necessarie coperture assicurative e previdenziali; il datore potrebbe accedere a sgravi crescenti in caso di prolungamento del rapporto dai primi 3 ai successivi ulteriori 3 e fino ai 9 mesi massimi di durata ed accedere ad un più ampio ancora sistema premiale (da diluire, però, nel tempo) nell'ipotesi di trasformazione in rapporto di apprendistato vero e proprio o, comunque, di lavoro subordinato di durata superiore ai 12 mesi.

I progetti formativi dovrebbero divenire più rigorosi, ma risulterebbe, in effetti, più lineare la loro stretta connessione al mansionario della qualifica e del profilo.

Pur non essendo più tirocinio, ma vero e proprio rapporto di lavoro, per le aziende i vantaggi resterebbero comunque rilevanti: gli sgravi contributivi, la qualificazione del contratto a tempo determinato con la conseguente flessibilità, la possibilità di aver realmente testato in posizione lavorativa effettiva il lavoratore, una minore onerosità del rapporto.

Si accrescerebbero i vantaggi anche per i lavoratori, che accederebbero non ad una mera "esperienza", bensì ad un vero e proprio lavoro, maturando contributi ed abilità lavorative, da registrare poi, a cura dei servizi per il lavoro, nella scheda anagrafico-professionale o libretto formativo.

I servizi per il lavoro, poi, potrebbero essere coinvolti direttamente nell'aiuto nella predisposizione dei progetti formativi e nella co-valutazione degli esiti progettuali.

## Le regole di Pippo e quelle di Pluto

di Matteo Monetti

Ancora una volta nel dibattito politico, economico e sociale, l'attenzione si sta concentrando sul tema dell'occupazione giovanile. Tralasciando le varie proposte che si stanno facendo in merito, dalla staffetta generazionale alla *Youth Guarantee*, i tirocini risultano essere oggi uno degli strumenti più utilizzati per il primo contatto dei giovani con il mercato del lavoro. Tuttavia, sebbene gli stage abbiano mostrato un ampio bacino di buone pratiche, bisogna notare che in varie occasioni sono stati utilizzati con un fine diverso da quello formativo.

Per evitare una simile deriva, ci sono cinque semplici proposte che Pluto ha elaborato: **P**romotori qualificati, **L**a genuinità, **U**tilizzare la certificazione, **T**empi certi, **O**bligo di formazione.

Lo spunto viene dato dall'articolo *Lavorare gratis? Date retta a Pippo* (in [Boll. ADAPT, 2013, n. 20](#)) postato sul suo blog da Beppe Severgnini il 23 maggio scorso, nel quale vengono indicate cinque regole basilari da seguire quando un giovane decide di prestare il proprio lavoro gratuitamente: **P**er scelta, **I**vestimento reciproco, **P**ersone serie, **P**atti chiari, **O**ccasionalmente. In questo caso il protagonista è quindi Pippo.

Come per il lavoro gratuito, attraverso alcune semplici regole suggerite da Pluto, si può proporre un modello alternativo in grado di normare i tirocini in modo più stringente. Si garantirebbe così un superamento di alcune finalità utilitaristiche e si approderebbe ad un istituto che tuteli i giovani e fornisca loro una formazione reale e rilevante. Andiamo per ordine.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2013, n. 21](#).

**Promotori qualificati** – Lo stage prevede una relazione trilaterale che interessa il giovane tirocinante, un soggetto promotore che garantisca la qualità del tirocinio e un soggetto ospitante. L'elencazione delle "istituzioni promotrici" è data dall'art. 4 delle Linee Guida in materia di tirocini e comprende, ad esempio, servizi per l'impiego, istituti universitari e scolastici, soggetti autorizzati all'intermediazione.

La funzione di tali enti è e risulta essere fondamentale al fine di realizzare un tirocinio realmente formativo. I soggetti promotori devono fornire l'assistenza e la presenza di un referente con funzioni di coordinamento, monitoraggio, redazione dell'attestazione finale. Questi collabora con un tutor aziendale, il quale affianca il tirocinante ed è responsabile dell'attuazione del piano formativo. Grazie alla sua funzione di coordinamento, il soggetto promotore qualificato costituisce un punto di partenza imprescindibile per la nascita di un tirocinio "sano" e regolare.

**La genuinità** – La natura del tirocinio non può essere alterata da finalità che si discostino da quella preminentemente formativa. Questo è l'elemento che deve caratterizzare uno stage genuino.

È bene ricordare che i tirocini prevedono minimi oneri datoriali e sono esentasse, a fronte di tanti contratti con un alto costo del lavoro. In questo senso, considerando i "tempi di crisi", le tentazioni vi potrebbero essere. Tuttavia è proprio in relazione a questi adempimenti ridotti che non si può ridurre il tirocinio ad uno strumento volto solo ad aggirare le incombenze fiscali e previdenziali.

Se gli stage risultassero realmente genuini, tutta la relazione potrebbe trarne vantaggio: i giovani incentivati a dare un contributo e datori di lavoro pronti a condividere tecniche ed esperienze.

La volontà delle parti di connotare la relazione sotto il profilo della genuinità non può fare altro che innescare un processo virtuoso.

**Utilizzare la certificazione** – Per verificare che sussistano le condizioni di genuinità, uno strumento funzionale potrebbe essere la procedura di certificazione. Questa, così come regolata dalla c.d. legge Biagi e successive modificazioni, viene riferita genericamente ai «contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro». La natura dei tirocini ha sempre creato problemi di interpretazione. A tal proposito, però, la legge Fornero sembra chiarire ogni dubbio, riconoscendo una "congrua indennità" al lavoratore, in relazione alla "prestazione svolta" e ammettendo quindi il tirocinio all'interno delle fattispecie previste dal d.lgs. n. 276/2003.

Una Commissione di certificazione potrebbe, anche *ex post*, verificare la coerenza tra quanto scritto nella convenzione di tirocinio e lo svolgimento reale della relazione lavorativa.

Certificando non solo l'accordo, ma anche il piano formativo e le competenze acquisite si potrebbe rendere maggiormente qualificante il contenuto del tirocinio ed incentivare il ricorso genuino di questo istituto.

**Tempi certi** – Tempi certi significa sia una durata massima della prestazione, sia determinati periodi nei quali attivare il tirocinio. L'art. 2 delle Linee Guida sottolinea l'importanza che la durata sia prestabilita, in modo da mantenere una relazione occasionale e comunque non duratura.

In riferimento solo ai tirocini formativi e di orientamento (escludendo in questa sede le tipologie di inserimento/reinserimento e quelle a favore dei disabili) è previsto un tetto di massimo di sei mesi, a favore dei soggetti che hanno conseguito un titolo di studio entro i dodici mesi.

Limitare la durata e la collocazione della prestazione contribuisce ad evitare che il tirocinio divenga un espediente per non utilizzare altre forme contrattuali. Lo scopo del tirocinio formativo è quello di dare ai giovani l'opportunità di confrontarsi con il mondo del lavoro e orientarsi per le scelte future. Per un rapporto più duraturo, per imparare una professione tramite il *learning by doing*, lo strumento deputato è un altro: l'apprendistato.

Ogni istituto contrattuale ha la sua funzione precisa ed è giusto che il tirocinio sia un'esperienza temporanea che fornisca al giovane alcuni elementi conoscitivi a riguardo del mercato del lavoro e di una determinata professione. Questo, naturalmente, senza la necessità che si trasformi in un rapporto duraturo.

**Obbligo di formazione** – Come già accennato, in sede di certificazione vi sarebbe la possibilità di validare il patto formativo stipulato dalle parti, garantendo un reale scambio formativo. Questa finalità risulta determinante sia per la crescita del giovane, sia per valutare l'attinenza con quanto realmente svolto.

Se non dovesse risultare il contenuto formativo, sarebbe difficile giustificare il ricorso ad una misura come il tirocinio che vede in questa "causale" una delle sue caratteristiche fondamentali. È quindi in relazione agli oneri ridotti a cui è sottoposto il datore di lavoro che l'obbligo di garantire formazione assume un valenza centrale.

Tramite cinque pilastri come soggetti promotori qualificati, genuinità, certificazione, tempi certi e obbligo di formazione, c'è la possibilità di rendere i tirocini, per dirla come Severgnini, un investimento reciproco, nel quale il tirocinante presta le proprie energie e in cambio riceve una formazione di qualità e non solo un rimborso spese come spesso accade. Il nodo è proprio questo, garantire una reciprocità tra le parti e connotare maggiormente il tirocinio verso contenuti formativi. Forse, proprio grazie ai suggerimenti di "Pluto", queste finalità possono essere raggiunte.

## Tirocini: sintesi delle nuove linee-guida

di Francesca Fazio

Il 24 gennaio scorso in sede di Conferenza Unificata, Governo, Regioni e Province autonome hanno approvato le Linee Guida sui tirocini, un documento condiviso che ha il fine di fornire una regolamentazione minima uniforme fra le Regioni. L'intesa non ha efficacia di legge, pertanto sarà operativa solo dopo che le Regioni ne avranno recepito i contenuti con un proprio provvedimento normativo. Le stesse Regioni, a questo proposito, si sono impegnate ad emanare apposita legge regionale entro sei mesi dalla approvazione delle Linee Guida. Per la fine di luglio quindi, la mappa della normativa regionale in materia di tirocini formativi e di orientamento dovrebbe finalmente testimoniare la presenza di una regolamentazione regionale completa in ogni Regione italiana. C'è molto lavoro da fare: [qui la mappa ad oggi](#).

### Sintesi sulle nuove linee-guida

<b>Campo applicazione, tipologie e durate</b>	<b>di</b> <b>e</b>	Le Linee Guida NON si occupano di: a) tirocini curriculari (inseriti in percorsi scolastici e universitari); b) tirocini per la pratica professionale e per l'accesso alle professioni ordinistiche; c) tirocini transnazionali europei (es.: Lifelong Learning Programme); d) tirocini per extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso; e) tirocini estivi. Ma riguardano esclusivamente:
---	-----------------------	---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3](#).

	<p>1) Tirocini formativi e di orientamento per soggetti con titolo di studio conseguito entro e non oltre 12 mesi. Possono durare al massimo 6 mesi.</p> <p>2) Tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro per disoccupati (anche in mobilità), inoccupati, lavoratori in regime di cassa integrazione. Possono durare al massimo 12 mesi.</p> <p>4) Tirocini in favore di disabili, persone svantaggiate ai sensi della l. n. 381/1991 nonché immigrati, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Possono durare fino a 24 mesi per i disabili, massimo 12 mesi per gli altri.</p> <p>Le linee guida rappresentano standard minimi di riferimento anche per quanto riguarda gli interventi e le misure aventi medesimi obiettivi e struttura dei tirocini, anche se diversamente denominate.</p>
<b>Divieti</b>	<p>Al fine di riqualificare l'istituto e di limitarne gli abusi:</p> <p>a) il tirocinio non può essere utilizzato per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo;</p> <p>b) i tirocinanti non possono sostituire i lavoratori con contratto a termine nei periodi di picco delle attività e non possono essere utilizzati per sostituire il personale del soggetto ospitante nei periodi di malattia, maternità o ferie né per ricoprire ruoli necessari all'organizzazione dello stesso.</p> <p>c) divieto di realizzare più di un tirocinio con il medesimo tirocinante;</p> <p>d) divieto di ospitare stagisti per aziende che abbiano effettuato licenziamenti nei 12 mesi precedenti l'attivazione del tirocinio o che abbiano in corso procedure di cassa integrazione per attività equivalenti a quelle del tirocinio e nella medesima unità operativa.</p>
<b>Soggetti promotori</b>	<p>Servizi per l'impiego; Scuole e università statali e non abilitate al rilascio di titoli di studio/accademici con valore legale; Uffici scolastici regionali e provinciali; Centri pubblici (o altri accreditati) di formazione professionale; Comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali iscritti negli albi; Servizi di inserimento lavorativo per disabili; Istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro e autorizzazione della regione; Soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 e s.m.i.</p>
<b>Soggetti ospitanti/multi-localizzati</b>	<p>Sono soggetti ospitanti gli enti pubblici o privati presso i quali viene realizzato il tirocinio.</p> <p>È possibile effettuare massimo un tirocinio con il medesimo tirocinante (prorogabile entro i suddetti limiti di durata).</p> <p>In caso di soggetto ospitante multi-localizzato il tirocinio è regolato dalla normativa della Regione o della Provincia autonoma</p>

	nel cui territorio il tirocinio è realizzato (e non, come prima previsto, la normativa della Regione ove il soggetto ospitante ha sede legale).
<b>Limiti numerici</b>	<p>a) I soggetti con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato: un tirocinante</p> <p>b) Tra sei e diciannove dipendenti a tempo indeterminato: non più di due tirocinanti</p> <p>c) Più di diciannove dipendenti a tempo indeterminato: non più del dieci per cento</p>
<b>Adempimenti</b>	<p>a) Promotore e ospitante sottoscrivono una convenzione di tirocinio con allegato progetto formativo</p> <p>b) Il soggetto promotore deve assicurare il tirocinante contro gli infortuni sul lavoro presso l'INAIL e per la responsabilità civile verso terzi</p> <p>c) Comunicazioni obbligatorie</p> <p>d) Attestazione dei risultati e registrazione dell'esperienza di tirocinio sul libretto formativo del cittadino</p>
<b>Indennità di partecipazione</b>	<p>L'indennità è considerata congrua se pari ad almeno 300 euro lordi mensili.</p> <p>Se l'ospitante è una Pubblica Amministrazione deve essere rispettata la clausola di invarianza finanziaria.</p> <p>Nel caso di tirocini in favore di lavoratori sospesi e comunque percettori di forme di sostegno al reddito, in quanto fruitori di ammortizzatori sociali, l'indennità di tirocinio non viene corrisposta.</p> <p>Fiscalmente, l'indennità è assimilabile al reddito di lavoro dipendente.</p>
<b>Aspetti sanzionatori</b>	<p>In caso di difformità rispetto alla nuova disciplina e alla regolamentazione regionale: riqualificazione del rapporto come di natura subordinata (con sanzioni amministrative applicabili) e recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi. La mancata corresponsione dell'indennità comporta una sanzione amministrativa da un minimo di 1.000 a un massimo di 6.000 euro.</p> <p>Le regioni provvederanno, nell'ambito dei propri atti, ad inserire apposite norme riguardo i casi di inadempienza da parte dei soggetti promotori, nel rispetto delle norme nazionali in materia.</p>

## Stage: linee-guida non bastano

di Francesca Fazio

Il vuoto normativo causato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 287/2012 e della imminente approvazione delle linee-guida sui tirocini induce a domandarsi se quella della riforma Fornero sia la strada giusta per contrastare i finti stage che proliferano nel nostro mercato del lavoro. Sul punto ci siamo già espressi nei giorni scorsi con una serie di argomentazioni critiche che sollevano più di un dubbio sulla bontà e soprattutto sulla utilità del processo riformatore in atto (vedi [S. Facello, F. Fazio \(a cura di\), Verso linee-guida condivise per i tirocini?, Boll. spec. ADAPT, 7 gennaio 2013, n. 1](#)).

Con questo intervento intendiamo completare il ragionamento da un punto di vista pratico ed operativo, confrontando cioè il quadro normativo che si prospetta con la realtà del nostro mercato del lavoro. Utile, a questo riguardo, è il caso Sardegna. L'Agenzia regionale per il lavoro della Regione autonoma della Sardegna ha infatti appena chiuso un bando per tirocini formativi e di orientamento – TFO con voucher – della durata di sei mesi a 500 euro mensili, destinati a disoccupati o inoccupati residenti in Sardegna che abbiano «compiuto il diciottesimo anno di età»: non solo giovani che hanno appena conseguito il titolo di studio quindi, ma anche adulti che hanno perso il lavoro o che non hanno mai lavorato. La stessa Regione si è recentemente dotata di linee guida che ricalcano l'impostazione della legge Fornero ([www.sardegnatirocini.it](http://www.sardegnatirocini.it)) e che «devono essere accettate prima dell'attivazione del Tirocinio e rispettate durante il suo svolgimento dai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2013, n. 2](#).

soggetti coinvolti», pena «l'impossibilità di attivare ulteriori Tirocini e l'interruzione dei Tirocini in corso [...] e diverse forme di sanzione sino alla trasformazione del tirocinio in rapporto di lavoro subordinato».

Ebbene, chissà quanti nuovi lavori a tempo indeterminato nascerebbero coercitivamente se si controllassero *ex-post* tutte le offerte di tirocinio pubblicate sul sito nell'ambito del progetto TFO con voucher. La lettura delle offerte inserite in vetrina (<https://www.sardegna-tirocini.it/vetrina.html>) suggerisce infatti la reale possibilità di un abuso dello strumento, in quanto il contenuto formativo dei progetti sembra molto basso.

Il dubbio circa la formazione connessa a quelle offerte di tirocinio non deriva necessariamente dalla constatazione del livello delle mansioni o professioni (visto che tutti i mestieri possono essere insegnati e appresi e quindi costituire un rapporto di tirocinio), ma dai termini utilizzati nelle offerte, che paiono essere riconducibili a posizioni lavorative ben definite e circoscritte, a profili già formati, quasi a significare che la figura ricercata è già esperta, qualificata e pronta ad effettuare quel determinato lavoro. Il che si è in contrasto con la finalità del tirocinio formativo e di orientamento.

Difficile affermare che ricercare un "manovale edile", una "segretaria", un "addetto per la vendita di salumi e formaggi", un "impiegato amministrativo", un "elettricista", un "impiegata/o e archivio", un "addetto alla contabilità del personale", un "tirocinante per pub/ristorante/pizzeria", un "addetto alla installazione di impianti fotovoltaici", un "addetto per la consegna della pizza", fino alle contraddizioni in termini come il "tirocinante apprendista parrucchiere" sia in linea con la finalità del tirocinio, così come definita dalle stesse Linee Guida sarde, ovvero «acquisire, attraverso un reale inserimento nel mondo del lavoro, competenze, conoscenze specifiche, tecniche, relazionali e trasversali per agevolare le scelte professionali del tirocinante».

Le figure professionali sembrano così precise e circoscritte da non permettere queste conoscenze trasversali utili all'orientamento, né dalle stesse sembra scaturire la possibilità di una profonda conoscenza e competenza.

Le linee guida della Regione Sardegna affermano però che «il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro», e la sua finalità è «esclusivamente quella di accrescere le possibilità dell'individuo di acquisire competenze

e conoscenze. [...] Pertanto tutte le attività del Tirocinante devono essere ricondotte a questa finalità e non possono essere invece intese per sostituire forza lavoro normalmente assunta» e ancora «in nessun caso dovrà essere utilizzato per finalità differenti».

Pare difficile potere dire questo delle offerte pubblicate, ancor più difficile trovare differenze rispetto alle offerte di *lavoro* pubblicate tutti i giorni sui principali siti di intermediazione di *lavoro*.

Non è invece in dubbio il fatto che molte offerte apparse sul sito- vetrina siano esplicitamente in contrasto con le indicazioni delle linee guida sarde. Queste ultime prescrivono infatti che «Il Soggetto Promotore si riserva di non attivare Tirocini che abbiano come profilo professionale di riferimento professioni caratterizzate da individualità nello svolgimento dell'attività lavorativa, come l'addetto alle casse e gli operatori dei call center. Non è possibile infatti, con riferimento a tali attività, che si instauri un corretto affiancamento durante il Tirocinio. Per gli autisti e per tutti coloro che utilizzano macchinari il rischio collegato all'attività svolta non è compatibile con lo strumento del tirocinio, pertanto non saranno attivati tirocini che comprendano tali attività». Non sono forse individuali le attività di consegna della pizza?

Sempre scorrendo le linee guida, si legge che «la motivazione ad apprendere del Tirocinante è determinante per la buona riuscita del Tirocinio [...] Per questo motivo è bene avere le idee chiare sulle competenze che si intende acquisire. Svolgere un Tirocinio Formativo e di Orientamento richiede, oltre ad una forte motivazione, anche molto impegno, pertanto è fondamentale che l'attività svolta sia gratificante e interessante».

Anche qui resta qualche dubbio sul grado di interesse e gratificazione collegato a molte delle offerte di stage inserite nella vetrina.

Non è possibile dimostrare aprioristicamente, dalla lettura di sintetiche offerte di tirocinio, l'esistenza e il peso del contenuto formativo dei progetti.

Tuttavia, forse, uno sforzo nella selezione da parte del soggetto promotore, che è garante della qualità del tirocinio, potrebbe essere fatto. «Attribuire i voucher secondo l'ordine cronologico di invio dei Progetti di tirocinio per via telematica e fino ad esaurimento dei fondi disponibili» non pare esattamente una forma selettiva e meritocratica per favorire l'instaurazione di tirocini genuini e formativi.

La stessa (ingente) somma destinata ai TFO – 14,6 milioni di euro, come indicato dall'Assessore del lavoro – imporrebbe un attento ed effettivo controllo ex ante di qualità da parte del soggetto promotore e della Regione. Qualità che, ancora una volta, si dimostra essere scollegata – o comunque non solamente correlata – all'esborso di una somma in denaro (500 euro mensili per sei mesi in questo caso), peraltro coperta con fondi pubblici. Una conferma, a nostro avviso, che il corretto utilizzo dei tirocini non dipende da nuove regole quanto piuttosto dalla presenza di operatori qualificati del mercato del lavoro e promotori in grado di costruire veri piani formativi e controllarne l'effettiva realizzazione.

## Tirocini: le colpe e gli alibi delle Regioni

di Michele Tiraboschi

Sul Sole 24 Ore di sabato scorso il Ministro del lavoro Elsa Fornero è intervenuto in modo critico (e invero anche molto garbato) su alcune mie considerazioni relative alle imminenti linee-guida nazionali in materia di tirocini formativi che, a mio avviso, rischiano di avere effetti contrari a quelli ipotizzati, e astrattamente condivisibili, di arginare i molti abusi. Sulla home del sito [bollettinoadapt.it](http://bollettinoadapt.it) potete leggere [l'intervento del Ministero](#) e [la mia breve risposta](#).

Un punto è fuori discussione. Dopo la [sentenza n. 287/2012 della Corte Costituzionale](#) si è determinata una situazione di grave vuoto normativo. La Corte ha infatti ritenuto illegittimo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011 e, conseguentemente, anche l'art. 18 della l. n. 196/1997. Come bene dimostra [la ricerca condotta per ADAPT da Serena Facello e Francesca Fazio](#) solo otto Regioni dispongono alla stato di una regolamentazione organica e autosufficiente. Nel resto del Paese esiste oggi un pericoloso vuoto normativo che, se non verranno presto adottate regole condivise a livello nazionale, darà luogo a un pericoloso caos sui tirocini formativi.

Che tuttavia le linee-guida, specie nella versione in circolazione in questi giorni, non rispondano all'obiettivo di contrastare gli abusi è bene dimostrato dalla realtà del nostro mercato del lavoro e, segnatamente, da quello che stanno facendo le Regioni che pure sono competenti in materia in modo esclusivo. Prendiamo il caso della Regione Sardegna che è stata tra le Regioni promotrici del ricorso alla Corte Costituzionale al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2013, n. 1](#).

fine di far dichiarare illegittime le norme di livello nazionale contenenti livelli minimi ed essenziali di tutela dei tirocinanti.

Ebbene, la Regione Sardegna dispone di dettagliate e rigorose [linee-guida](#) approvate lo scorso dicembre. Eppure che questo non basti, di per sé, a contrastare gli abusi fittizi lo dimostra il semplice fatto che proprio sul sito della Agenzia del lavoro della Regione Sardegna, che contiene le linee-guida, sono pubblicati annunci di stage palesemente fittizi o comunque molto dubbi ([vedi la vetrina](#)) come quello di “manovale edile”, “segretaria”, “addetto per la vendita di salumi e formaggi”, “impiegato amministrativo”, “operaio per tirocinio come elettricista”, “tirocinante per mansioni di impiegata/o e archivio”, “addetto alla contabilità del personale”, “tirocinante per gastronomia”, “tirocinante cameriere”, “tirocinante per pub/ristorante/pizzeria”, “addetto alla installazione di impianti fotovoltaici” o di “commesso nel settore dell'intrattenimento” (leggasi sexy-shop), ecc.

Il punto è tutto qui. I tirocini fittizi continueranno – e anzi saranno legittimati dal riconoscimento della mini-paga per “prestazione” resa dal tirocinante (come dice testualmente la legge Fornero) – fino a quando non vi sarà un controllo a monte – e non a valle – dei tirocini, della loro qualità e del loro contenuto da parte delle Regioni e dei soggetti promotori. Nell'esempio che ho utilizzato, e che non è certo una eccezione, la Regione Sardegna, pur dopo aver fatto ricorso contro una normativa nazionale utile e poco invasiva come quella del 2011, dichiara invece espressamente, sul proprio sito istituzionale che «la Regione non è responsabile dei contenuti dei singoli annunci pubblicati». Ora, può anche essere vero che, in taluni casi, anche il manovale edile o l'addetto vendite alla tavola calda del paese debbano e possano fare una formazione compatibile con la natura giuridica e le finalità di un tirocinio formativo genuino (e non essere assunto in apprendistato, come pare più ragionevole dato il tipo di mansioni), ma questo deve essere attentamente verificato *ex ante* dalla Regione e dal soggetto promotore pena la perdita della abilitazione a promuovere nuovi tirocini soprattutto là dove sono in gioco risorse pubbliche nella forma del voucher come nel caso di specie. Se tutto questo non c'è nuove regole e riforme sono del tutto inutili. E siccome è vero che oggi tutto questo manca è facile immaginare che le linee-guida e la paghetta serviranno alle Regioni come comodi alibi che poco o nulla incideranno sulle attuali modalità di utilizzo di uno strumento importante e prezioso come i tirocini.

## Tirocini: i rischi di una riforma sbagliata

di Michele Tiraboschi

Governo e Regioni si apprestano ad approvare, nei prossimi giorni, le linee-guida per la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, i cosiddetti stage. Per quanto poco discussa, la regolamentazione della materia non è affatto marginale. Non lo è in sé, dato l'imponente numero di tirocini attivati ogni anno. E non lo è neppure in una ottica di sistema per le inevitabili ricadute sul funzionamento del mercato del lavoro e, segnatamente, sull'utilizzo di strumenti concorrenti come l'apprendistato e i contratti di primo accesso al lavoro.

L'urgenza di una regolamentazione condivisa, applicata in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, è fuori discussione. Non si tratta solo di rispettare la scadenza, fissata dalla legge Fornero, del 18 gennaio 2013. Ciò che più preoccupa è il vuoto normativo determinato da un recente intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 287 del dicembre 2012), che ha dichiarato l'illegittimità della regolamentazione nazionale dei tirocini, approvata nell'agosto del 2011, in quanto invasiva delle competenze riservate in materia alle Regioni. Solo poche Regioni si sono infatti dotate, in questi anni, di una disciplina organica e autosufficiente. In assenza di una regolamentazione comune, il giro di vite sulle tipologie contrattuali flessibili, avviato con la stessa legge Fornero, finirebbe per caricare sui tirocini funzioni improprie con il rischio, nelle non poche Regioni prive di adeguata disciplina, di aprire comode vie di fuga rispetto alle nuove rigidità del mercato del lavoro.

Le linee-guida attualmente in discussione sembrano tuttavia profondamente inadeguate rispetto agli obiettivi e alle attese. Un primo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 gennaio 2013, n. 1.](#)

problema è di metodo. Per gli estensori della bozza, il documento è da ritenersi in continuità con l'accordo del 2010 tra Governo, Regioni e parti sociali per il rilancio dell'apprendistato là dove si prevedeva un contestuale intervento sui tirocini finalizzato a combatterne gli abusi. Eppure così non è, solo se si considera il mancato coinvolgimento delle parti sociali nella redazione delle linee-guida. La marginalizzazione delle parti sociali è uno dei grandi limiti della riforma Fornero in generale e lo è ancora di più in una materia delicata come quella dei tirocini che, per raggiungere il loro vero obiettivo, devono trovare il pieno e convinto consenso delle imprese chiamate a ospitare i tirocinanti. Si spiega così la presenza, tra i principi ispiratori delle linee-guida, dell'obbligo di prevedere un congruo compenso per la prestazione resa dallo stagista. Una soluzione sbagliata rispetto a un problema vero, quello del precariato, che finirà con lo snaturare un prezioso strumento dell'alternanza, come il tirocinio, destinato ora a veicolare minilavori a basso costo. Governo e Regioni, forse consapevoli del rischio, si stanno orientando verso una soluzione di compromesso tale da prevedere una indennità solo a decorrere dal quarto mese.

Anche questa soluzione finirà tuttavia per avere effetti controproducenti orientando le imprese verso percorsi di tirocinio assai brevi e, dunque, poco o nulla utili ai tirocinanti. Il nuovo tirocinio, con compensi medi di 400 euro mensili, finirà in ogni caso per depotenziare anche il rilancio del ben più complesso e oneroso contratto di apprendistato potendo contare le imprese su tirocini di durata semestrale e anche annuale, in caso di inserimento al lavoro, a fronte di vere e proprie "prestazioni lavorative" come testualmente recita la legge Fornero.

L'osservazione del reale andamento del mercato del lavoro avrebbe semmai dovuto suggerire di vietare ogni forma di compenso, fatti salvi rimborsi spese adeguatamente documentati. Nei tirocini che funzionano il "compenso" del tirocinante non può che essere la formazione. Una formazione che deve essere vera e di qualità – e di questo dovrebbero occuparsi le linee-guida –, là dove esperienze di lavoro possono e devono essere remunerare in base agli standard contrattuali ovvero attraverso robusti percorsi di apprendistato.

La regolazione dei tirocini solleva, indubbiamente, problemi complessi che non possono tuttavia essere affrontati e risolti a colpi di soluzioni demagogiche che, alla lunga, aprono maggiori problemi di quanti ne vorrebbero risolvere. L'obiettivo di prevenire e sanzionare gli abusi

richiede buon senso e un equilibrio tale da evitare di penalizzare le molte imprese che fanno un corretto utilizzo degli stage e, conseguentemente, i giovani che, con regolamentazioni insostenibili e sbagliate, potrebbero vedersi privare di importanti esperienze di formazione e orientamento. Ciò che davvero conta, per la prevenzione degli abusi, non è certo la previsione di un mini-compenso, ma piuttosto il fatto che i tirocinanti non vengano utilizzati per lavori meramente esecutivi ovvero per funzioni e attività che non rispettino gli obiettivi formativi del tirocinio stesso così come precisati e concordati nel progetto formativo e di orientamento validato dal soggetto promotore. Il problema, ancora una volta, non è dunque semplicemente regolatorio e richiama alle proprie responsabilità i soggetti promotori e i tutor aziendali che devono essere attrezzati per progettare e realizzare veri progetti formativi e di orientamento affiancando i giovani in quella che è – e deve restare – una moderna metodologia di apprendimento, in situazioni di compito, e non certo un surrogato dei tanti contratti flessibili di primo ingresso al lavoro.

## Tirocini: il rischio di un vuoto normativo

di Michele Tiraboschi

Con [sentenza n. 287/2012](#) la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 11 del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, con cui venivano stabiliti i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini formativi e di orientamento a garanzia della loro genuinità, in quanto invasivo delle competenze riservate in materia alla potestà legislativa delle Regioni. In attesa della normativa di attuazione dell'art. 1, commi 34-36, della l. n. 92/2012 (c.d. "riforma Fornero"), che prevede la definizione di linee-guida condivise in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, la materia dei tirocini formativi e di orientamento torna così in quello stato di totale incertezza normativa che ne ha favorito un utilizzo distorto e talvolta abusivo (cfr. i contributi raccolti in [S. Facello, F. Fazio \(a cura di\), Nuove regole per i tirocini, Boll. spec. ADAPT, 2011, n. 51](#)).

Vero è infatti che, nonostante la competenza esclusiva rivendicata in materia, solo poche Regioni si sono dotate di una disciplina organica e autosufficiente dei tirocini formativi e di orientamento. Così come è vero che, in assenza di linee-guida e regole comuni, la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento potrà variare in modo significativo tra Regione e Regione dando luogo a non giustificate disparità di trattamento che non poco incideranno anche sul corretto utilizzo delle tipologie contrattuali di primo ingresso dei giovani nel mondo del lavoro come l'apprendistato, i contratti di lavoro temporaneo e di lavoro a progetto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 gennaio 2013, n. 1](#) e in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2013, n. 1](#), con il titolo *Tirocini: ritorno al passato*.

Un quadro giuridico-istituzionale a “geografia variabile”, dunque, che, seppure in linea con le competenze formalmente riservate dalla Costituzione alle Regioni, non ha sin qui consentito una evoluzione delle prassi e dei comportamenti di operatori e imprese coerente tanto con l’evoluzione delle metodologie di alternanza oggi promosse e incentivate dal sistema educativo di istruzione e formazione quanto con i profondi cambiamenti intervenuti a livello giuridico e istituzionale nella organizzazione e nella disciplina del mercato del lavoro.

Con la sentenza n. 287 del 2012 i nodi teorici e le criticità dell’istituto sembrano ora destinati ad aumentare posto che non è chiaro – e la Corte non lo precisa – quali sarebbero, se ve ne sono, i profili normativi dei tirocini destinati a trovare omogenea applicazione sul piano nazionale per evitare quelle disparità di trattamento e di tutela che molto hanno inciso negli anni passati sulla evoluzione dell’istituto. Ciò a maggiore ragione se si considera che l’intervento della Corte sembra travolgere non solo la normativa, invero essenziale e di buon senso, contenuta nell’art. 11 del d.lgs. n. 138/2011, ma anche, e a maggior ragione, la disciplina di dettaglio di cui all’art. 18 della l. n. 196/1997 e al relativo regolamento di attuazione che, in ragione della sostanziale inerzia delle Regioni, ha sin qui rappresentato un riferimento imprescindibile per l’attivazione dei tirocini.

## Quali linee-guida per i tirocini?

di Serena Facello e Francesca Fazio

Mancano poco più di dieci giorni alla scadenza dei sei mesi previsti dalla “legge Fornero” per la riforma dei tirocini. Com’è noto, essa deve passare per l’adozione di linee guida da definire in accordo con le Regioni e le Province autonome. La traccia era già segnata dalla legge e lasciava intuire la volontà di un certo irrigidimento, con l’obiettivo di valorizzare «altre forme contrattuali a contenuto formativo» e di «prevenire e contrastare un uso distorto dell’istituto».

Che non sia un problema solo italiano è dimostrato dai documenti recentemente prodotti dalla Commissione europea, che punta proprio su questo strumento, insieme all’apprendistato, per creare a beneficio dei giovani percorsi formativi più coerenti e più spendibili, nel tentativo di combatterne la disoccupazione e la dispersione (si veda G. Fiorillo, J. Nespoli, [Verso una regolazione europea dei tirocini](#)).

La materia, da molti sottovalutata, è particolarmente controversa, tanto è vero che in Italia è il secondo tentativo in poco più di anno. Il primo tentativo di fornire linee-guida per i tirocini, dell’estate 2011, era nato dall’accordo per il rilancio dell’apprendistato dell’ottobre 2010 e con i medesimi obiettivi dell’attuale (si tratta di un [documento di lavoro inedito del 6 luglio 2011](#)).

Esso tuttavia non aveva mai visto la luce ed aveva aperto la strada all’intervento del legislatore nella manovra estiva bis, recentemente dichiarato incostituzionale ([sentenza n. 287/2012](#), con commento di M. Tiraboschi, [Tirocini: il rischio di un vuoto normativo](#)).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 7 gennaio 2013, n. 1](#).

Allora come oggi, dunque, l'esigenza è la medesima: circoscrivere l'utilizzo dei tirocini perché tornino alla propria funzione originaria senza essere utilizzati come strumento di flessibilità e fornire al contempo una disciplina minimale comune per le Regioni.

La strada oggi prescelta, tuttavia, appare assai diversa da quella del 2011. Basti considerare che nell'agosto del 2011, accanto a Governo e Regioni, lavoravano anche le Parti sociali, grandi assenti nelle linee guida di prossima emanazione. Elemento, questo, che già da solo mostra la prospettiva adottata, di rigida regolamentazione "burocratico-amministrativa" e senza condivisione con i soggetti (quali le imprese) che poi, nei fatti, saranno gli unici a poter garantire un tirocinio di qualità. Del pari, a differenza del 2011, si assiste alla costruzione di una regolazione di dettaglio, piuttosto che puntare sui pochi elementi che possono garantire un utilizzo genuino di questo strumento, lasciando ai legittimi titolari la disciplina di dettaglio.

Quanto ai contenuti delle linee guida, ben venga la volontà, pure espressa dalla legge, di operare sugli aspetti sanzionatori, onde punire severamente l'abuso, ma certo non si può pensare che la soluzione a tutti i problemi sia il «riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta», come invece sembra evincersi dalle prime indiscrezioni sulle linee guida.

Entrando maggiormente nel dettaglio di queste linee-guida, si trovano conferme rispetto all'impostazione del d.l. n. 138/2011 ed alcune, significative, novità, che non appaiono sempre coerenti con le finalità del tirocinio.

Quanto alle conferme, sembra che rimangono in vita le varie "tipologie" e le relative definizioni di tirocinio, già contenute nel provvedimento del 2011 (che si rivolgeva ai soli tirocini formativi e di orientamento) e poi meglio definite dalla circolare n. 24/2011: tirocini formativi e di orientamento, tirocini di inserimento e reinserimento, tirocini destinati a categorie "svantaggiate".

Sarebbero fuori dall'ambito di applicazione delle linee guida, invece, sia i tirocini curriculari, sia i periodi di pratica professionale (per un approfondimento si veda G. Gioli, [\*Un legislatore contraddittorio: il tirocinio nella riforma della professione legale\*](#)).

Rimane inalterato, per quanto riguarda i tirocini formativi e di orientamento, il periodo di 12 mesi che deve intercorrere tra il conseguimento del titolo e l'inizio dello stage. Nessuna grossa novità

neppure sul versante delle durate, che rimangono di sei mesi per i tirocini formativi e di orientamento e di massimo 24 mesi per i disabili; vengono innalzate solo nel caso dei tirocini di inserimento e reinserimento (dai 6 previsti dal d.m. n. 142/1998 – e non toccati nel 2011 – a 12 mesi, sulla scia della normativa toscana e ligure), tutti comprensivi di proroghe. Viene inoltre chiarito che il tirocinante ha diritto ad una sospensione del tirocinio per maternità o malattia lunga (di durata pari o superiore ad un terzo del tirocinio) e che tale periodo di sospensione non concorre al computo della durata complessiva del tirocinio.

Sembrano riconfermate anche le norme su un passaggio delicato, qual è quello dei soggetti promotori, che rappresentano la garanzia più importante di uno stage genuino e di qualità. Correttamente la selezione dei soggetti viene lasciata alle regioni, scelta questa coerente con le loro competenze in materia di mercato del lavoro. La lettura della normativa regionale ci segnala, però, che raramente esse hanno colto l'occasione per mettere a sistema gli attori e gli strumenti del proprio mercato del lavoro, limitandosi spesso ad una pedissequa riproposizione della normativa nazionale vigente (si veda S. Facello, F. Fazio, [La mappa aggiornata dei tirocini formativi e di orientamento in Italia](#)). Con il che è facile dimostrare come ancora oggi siano ben poche le Regioni dotate di una disciplina organica e autosufficiente della materia.

Anche nelle nuove linee guida, in assenza di uno specifico intervento regionale (visto che le linee guida non potranno essere applicate senza loro recepimento a livello regionale), vengono riproposti ancora i vecchi soggetti promotori di cui al d.m. n. 142/1998, a cui vengono aggiunti i «soggetti autorizzati alla intermediazione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi del D.lgs. 276/2003», unico riferimento da cui si riesce ad intuire che dal 1998 ai giorni oggi qualcosa è cambiato nel modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Ed è qui, in realtà, che il provvedimento si mostra lacunoso e poco o nulla coerente con la più recente evoluzione del mercato del lavoro e del sistema educativo di istruzione e formazione. Una grave lacuna che, allo stato della normativa regionale oggi vigente, rischia di pregiudicare la qualità dei tirocini.

Quanto ai soggetti ospitanti, accanto alla conferma dei limiti numerici nelle stesse proporzioni ormai note, sembra sia precisato che non si potrà accogliere lo stesso tirocinante per più di uno stage e comunque questi dovrà essere coinvolto in attività coerenti con gli obiettivi formativi.

Formulazione, quest'ultima, che rischia di essere di mero principio, se non accompagnata da un rigido controllo degli enti promotori.

Una infelice previsione, poi, è quella che riguarda le imprese multi localizzate. In controtendenza rispetto alle indicazioni ministeriali del passato e ad ogni esigenza di semplificazione, viene ribaltato il principio: non più quello della sede legale ma quello del luogo di svolgimento del tirocinio (si veda M. Tuttobene, [Tirocini nelle imprese multilocalizzate: un passo avanti e due indietro](#)).

Tuttavia, la novità più significativa è quella, da sempre al centro del dibattito, della remunerazione del tirocinante, chiamata oggi "indennità di partecipazione". La legge Fornero ne aveva già preannunciato sia l'obbligatorietà, sia la congruità. In tanti si erano chiesti quale forma tale congruità avrebbe preso. Ebbene essa appare declinata in un duplice senso: «In relazione alla preponderante componente formativa del tirocinio si ritiene che **l'indennità sia da ritenersi congrua** laddove la sua corresponsione sia prevista a partire dal 4° mese di tirocinio» e, poco oltre, «Al fine, da un lato, di rispettare il **principio di congruità** e, dall'altro, di evitare un uso distorto dell'istituto, l'indennità prevista, il cui importo dovrà essere **congruo** in relazione all'attività svolta e alle caratteristiche dei destinatari, non potrà essere inferiore a 400,00 euro mensili» (grassetto nostro).

Congrua, dunque, in un duplice senso, perché erogata solo dopo il quarto mese e perché commisurata all'attività svolta. Tante sono le criticità connesse a questa previsione, sia dal punto di vista più strettamente tecnico, sia di opportunità, e la stessa segna un punto di rottura notevole rispetto alle interpretazioni precedenti.

Da una parte, infatti, appare assai rischioso porre la questione nei termini di una indennità correlata ad una prestazione, che ricorda inevitabilmente più il lavoro che la formazione; dall'altra, si impone una strada negata da quasi tutte le Regioni nell'ambito della proprio autonomia. Un'idea contraria al concetto stesso di tirocinio formativo e di orientamento, ove il giovane viene "remunerato" da una formazione e da un orientamento effettivi e di qualità. L'idea di un sostegno ai giovani, anche per questioni legate alla necessità di garantire ampio accesso a questo strumento (in linea con le indicazioni europee ma anche coerente con la nostra tradizione e collocazione sistematica del tirocinio), non è da rigettare *in toto* ma forse la strada del rimborso spese documentato, abbracciata nel già citato documento dell'estate 2011, non avrebbe

creato inopportune commistioni tra lavoro e tirocinio. Il rischio più grave, infatti, è quello di trasformare quella che dovrebbe essere un'importante metodologia didattica legata al concetto di alternanza in una vera e propria prestazione lavorativa.

Appare critica, poi, la scelta di non fissare un termine per il recepimento delle linee guida, lasciando così aperta la possibilità di un vuoto normativo, specie a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale. In caso di mancato recepimento non tornerebbe ad applicarsi la normativa della legge Treu che infatti presenta caratteri ancor più invasivi delle competenze regionali rispetto all'art. 11 del d.l. n. 138/2011. Il rischio di caos normativo è reale come l'attuale [mappa](#) dimostra.

In conclusione, se l'obiettivo – comune a tutti i soggetti coinvolti – è combattere l'abuso dell'utilizzo di stage, l'approccio delle nuove linee guida appare rischioso. Vi si legge, infatti, solo la volontà di regolamentare in maniera estremamente dettagliata ogni aspetto, invece di lasciarlo ai titolari di tale competenza (ossia, le Regioni), e non quella di ricondurre il tirocinio al suo ruolo didattico-formativo, concentrandosi sui quegli aspetti indispensabili per un tirocinio di qualità.

## **Linee-guida sui tirocini e certificazione delle competenze: un collegamento ancora da costruire**

di Umberto Buratti

A pochi giorni dall'approvazione del decreto legislativo sulla individuazione, validazione e certificazione delle competenze, il legislatore è intervenuto su un altro campo assai delicato per le politiche formative: quello degli stage. Il 24 gennaio, infatti, è stato siglato l'accordo in Conferenza Stato-Regioni con il quale sono state promosse le linee-guida sui tirocini finalizzate a fornire una cornice nazionale di riferimento su una materia soggetta, nel recente passato, a frequenti abusi causati anche dal incerto riparto di competenze tra normativa nazionale e regionale.

Il provvedimento è l'attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 34, della l. n. 92/2012 che, riprendendo sia le Linee guida sulla formazione sia l'Intesa per il rilancio dell'apprendistato firmate da Governo, Regioni e Parti Sociali nei mesi di febbraio e ottobre 2010, si è posto come obiettivo la predisposizione di alcuni principi per rendere uniforme il ricorso degli stage in tutto il Paese.

L'essere frutto della riforma Monti-Fornero del mercato del lavoro non è tuttavia l'unico elemento che unisce il decreto legislativo sulla certificazione delle competenze e le linee-guida sui tirocini. A ben vedere queste saranno il primo possibile banco di prova di quello. Tra le molte novità che investono il tema degli stage ve ne sono alcune, infatti, che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 febbraio 2013, n. 5.](#)

riguardano direttamente il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Seguendo le orme della normativa precedente, le linee-guida confermano che per poter attivare un tirocinio occorrono tre attori principali: il soggetto promotore, il soggetto ospitante e il tirocinante. I primi possono essere: i servizi per l'impiego e le agenzie regionali per il lavoro; gli istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; le istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciano titoli con valore legale; i centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento, nonché i centri operanti in regime di convenzione con la Regione o la Provincia competente, ovvero accreditati; le comunità terapeutiche, gli enti ausiliari, le cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; i servizi di inserimento lavorativo per i disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione; le istituzioni formative private, non aventi scopi di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione dalla Regione; i soggetti autorizzati all'intermediazione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del d.lgs. n. 276/2003 e s.m.i. I secondi, invece, possono essere sia enti pubblici, sia enti privati.

L'attivazione del tirocinio è subordinata alla stipulazione da parte del soggetto promotore e del soggetto ospitante di una apposita convenzione. Allagato a tale documento vi deve essere il piano formativo predisposto in base alle indicazioni fornite dalla Regione o Provincia Autonoma, il quale deve essere firmato da tutti e tre gli attori del percorso di stage, compreso quindi lo stesso tirocinante.

Il progetto formativo è il cuore del percorso di stage: il vero *trait d'union* tra soggetto promotore, soggetto ospitante e tirocinante. Tra i vari elementi che, secondo le nuove linee-guida, questo documento deve contenere vi è anche l'indicazione, ove possibile, della «figura professionale di riferimento nel Repertorio nazionale di cui alla legge n. 92/2012, art. 4, comma 67» e delle «competenze da acquisire con riferimento alla figura professionale di riferimento».

Un simile rimando *ex ante* è propedeutico ad una nuova fase prevista *ex post*, al termine del percorso di stage. A tal proposito, il punto 9 delle linee-guida sancisce quale compito del soggetto promotore quello di: «rilasciare, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, l'attestazione dei risultati, specificando le competenze acquisite».

Specularmente, esso affida al soggetto ospitante il dovere di «valutare l'esperienza svolta ai fini del rilascio, da parte del soggetto promotore, dell'attestazione dell'attività svolta e delle competenze eventualmente acquisite».

Il punto 11 delle linee-guida ritorna su questo dettaglio e precisa ulteriormente che «al termine del tirocinio il soggetto promotore, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, rilascia una attestazione dei risultati, specificando le competenze acquisite con riferimento, ove possibile, ad una qualificazione inserita nel Repertorio nazionale [...] o nelle more della sua istituzione, con riferimento al Repertorio definito dalla Regione o dalla Provincia Autonoma».

L'intenzione del legislatore è dunque chiara. Il progetto formativo che soggiace all'esperienza di stage e le competenze che grazie ad esso possono essere acquisite non devono disperdersi bensì essere ricondotte ad uno standard di riferimento pubblicamente valido: il Repertorio, appunto.

Il collegamento tra linee-guida sui tirocini e il decreto sulla certificazione delle competenze, tuttavia, si arresta qui e non sembra andar oltre. Dal documento approvato in Conferenza Stato-Regioni non si comprende infatti come e se l'attestazione rilasciata alla fine del percorso di tirocinio si inserisca all'interno del percorso di individuazione, validazione e certificazione delle competenze appena varato dal Governo.

Il relativo decreto legislativo sul punto all'art. 2, comma 1, lett. *i* e *j*, precisa che il processo di individuazione e validazione delle competenze si conclude con un «documento di validazione», mentre il processo di certificazione delle competenze termina con il rilascio «di un certificato». L'attestazione che il tirocinante ottiene alla fine della sua esperienza non coincide quindi né col primo né col secondo.

A generare una ulteriore confusione sono poi gli artt. 5 e 6 del decreto legislativo. Il primo, dedicato agli standard minimi di processo, al comma 1, lett. *a*, punto 3, definisce l'attestazione come «la fase finalizzata al rilascio di documenti di validazione o certificati»; il secondo, rubricato *Standard minimi di attestazione*, sempre al comma 1, lett. *a*, punto 3, precisa che nei documenti di validazione e nei certificati devono presenti «le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento». È evidente che il termine attestazione qui e nelle linee-guida sui tirocini

non viene usato come sinonimo e questo non contribuisce a far chiarezza.

La lettura combinata dei due provvedimenti sembra allora lasciar intendere che, una volta terminato il percorso di stage, il tirocinante sia in possesso di una attestazione che però non comporta una immediata individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Se volesse ottenere simili riconoscimenti formali dovrebbe quindi istituire una apposita procedura, rivolgendosi agli enti titolari e titolati individuati dal decreto legislativo.

Si tratta evidentemente di un passaggio burocratico ulteriore che smentisce il principio di semplicità che per espressa volontà del legislatore dovrebbe guidare l'intero processo certificativo.

Inoltre, il tirocinante, che si trovasse nella condizione di richiedere la certificazione delle proprie competenze acquisite durante l'esperienza di stage, potrebbe cadere nel paradosso di rivolgersi alle medesime istituzioni (universitarie, formative, scolastiche) che hanno promosso il percorso di tirocinio, essendo, molte di queste, enti titolati e titolari a certificare, secondo l'art. 2, comma 1, lett. g, del decreto legislativo.

Il mancato collegamento dei provvedimenti crea un cortocircuito burocratico che, invece di integrare due snodi fondamentali per le politiche formative, alla fine, li allontana inconsapevolmente e li porta a viaggiare su due binari paralleli, ma distinti.

A ben vedere, sarebbe stato sufficiente trovare una soluzione per cui l'accreditamento e l'autorizzazione a livello regionale dei soggetti promotori dei tirocini coincidesse con il loro accreditamento e con la loro autorizzazione a procedere all'individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Così facendo, il tirocinante, al termine del proprio percorso di stage, avrebbe avuto un'attestazione davvero spendibile sul mercato del lavoro e le politiche formative avrebbero guadagnato in unità e uniformità.

## Lombardia, un Testo Unico per i tirocini

di Michele Tiraboschi

Al via anche in Lombardia le nuove regole sui tirocini. È infatti in corso di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione la delibera, approvata lo scorso venerdì dalla Giunta regionale, contenente i “nuovi indirizzi” in materia di stage. L’impatto di questa disciplina sarà notevole sia in termini di numero complessivo di stage attivati in Lombardia sia in ragione della regola dell’accentramento presso la Regione ove è collocata la sede legale in caso di imprese multilocalizzate.

Nel variegato panorama di normative regionali, a seguito del complesso e non uniforme processo di implementazione delle linee-guida “Fornero” dello scorso 24 gennaio (vedi in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it) il dettagliato rapporto curato dal gruppo di ricerca di ADAPT), la regolazione lombarda si differenzia da tutte le altre per un aspetto qualificante e anche per questo è degna di una particolare attenzione. Si tratta, infatti, di un vero e proprio Testo Unico dei tirocini costruito sulla falsariga del Testo Unico dell’apprendistato (d.lgs. n. 167/2011). Accanto alla disciplina di dettaglio delle singole tipologie di stage, esiste infatti una agile disciplina comune destinata a regolare tutte le principali tipologie di tirocinio compresi quelli curricolari. La circostanza non è di poco conto, e neppure di mero carattere formale. L’aver incluso i tirocini curricolari consente in effetti una migliore finalizzazione dello strumento tra vera e propria metodologia formativa dell’alternanza, tipica dei percorsi scolastici e universitari, e semplice politica attiva finalizzata all’inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di gruppi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

svantaggiati a prescindere dalla componente formativa in senso stretto. Uno dei principali limiti delle linee-guida Fornero di regolazione dei tirocini formativi era del resto proprio questo: l'aver definito un quadro normativo di base per i tirocini a maggior rischio di abuso, quelli non legati a un percorso formale di istruzione e formazione, senza aver contestualmente delineato le modalità di utilizzo e valorizzazione dei tirocini di maggior pregio, quelli cioè funzionali alla reale integrazione tra scuola, università e mondo del lavoro.

La disciplina comune ha, peraltro, un carattere "leggero"; utile in ogni caso a definire in modo omogeneo le modalità di attivazione di tutte le tipologie di tirocini, la convenzione di stage e le relative garanzie assicurative. Altrettanto importante, ai fini di contrasto agli abusi, è la circostanza che i limiti alla attivazione dei tirocini, per tipologia di attività e per tetti massimi, sia stabilita per ogni forma di tirocinio compresi quelli curricolari. Significativo è peraltro lo sforzo di procedere ben oltre il quadro dei divieti e delle sanzioni per promuovere un percorso di qualità dei tirocini in funzione dei soggetti promotori (tra cui sono comprese anche le agenzie del lavoro in possesso di autorizzazione nazionale), delle caratteristiche dei tutor quali garanti della effettiva attuazione del piano formativo e della attestazione finale delle competenze.

Quanto infine alla indennità di partecipazione, prevista per i soli tirocini extracurricolari, viene definito un importo non inferiore ai 400 euro mensili lordi che può tuttavia essere ridotto a 300 euro qualora il tirocinio venga svolto presso una pubblica amministrazione ovvero quando si preveda la corresponsione di buoni pasto o l'erogazione del servizio mensa ovvero quanto l'attività di tirocinio implichi una presenza in azienda inferiore a 4 ore giornaliere. Nel caso di tirocini in favore di lavoratori sospesi o disoccupati percettori di forme di sostegno al reddito, in quanto fruitori di ammortizzatori sociali, l'indennità di partecipazione non viene corrisposta. Importante è infine la precisazione che il tirocinio – e la percezione della relativa indennità – non comportano la perdita dello stato di disoccupazione eventualmente posseduto dal tirocinante.

## Piemonte: quando il tirocinio è pagato a ore

di Giulia Tolve

L'analisi della prima normativa regionale adottata in attuazione delle Linee Guida in materia di tirocini – ovvero la Deliberazione della Giunta regionale Piemontese n. 74-5911 del 3 giugno 2013 – evidenzia alcune criticità di particolare rilievo (per la scheda di sintesi della normativa citata si veda G. Tolve, [Piemonte: attuate le nuove linee guida sui tirocini](#), in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 24).

In primo luogo si deve sottolineare come varie disposizioni della legge regionale utilizzino la locuzione “eventuali competenze acquisite dal tirocinante”. Ciò avviene, ad esempio, nel passaggio in cui si descrivono i compiti del soggetto promotore, del soggetto ospitante e del referente o del tutor aziendale. Questa annotazione non deve sembrare di poco conto e legata ad una semplice scelta terminologica, di redazione del testo, in quanto il rapporto tra l'esperienza di tirocinio e l'acquisizione di competenze o abilità è in realtà la chiave per comprendere il senso stesso del prevedere un simile istituto nel nostro ordinamento.

Il tirocinio è uno strumento che – non costituendo rapporto di lavoro – assolve alla sua naturale funzione quando è realizzato al fine di favorire e promuovere l'“alternanza”, costituendo la leva strategica tra integrazione fra scuola (o formazione) e lavoro.

Pertanto è naturale ed indispensabile che un'esperienza progettata per assolvere a questo scopo comporti l'acquisizione di competenze.

Ciò non solo nella fattispecie del tirocinio formativo e di orientamento, ma anche nel caso del tirocinio estivo o del tirocinio di inserimento

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26](#).

lavorativo. Si pensi, a riprova di ciò, che anche quando nel nostro ordinamento era presente un contratto di lavoro finalizzato all'inserimento lavorativo, la sua definizione normativa ne collegava il contenuto principale alla necessità di prevedere un progetto formativo individuale, volto all'adeguamento delle competenze possedute dal lavoratore al contesto aziendale in cui faceva ingresso.

A maggior ragione, dunque, tutti i tirocini devono comportare una acquisizione di competenze. Definire in un testo normativo le competenze come "eventuali" è un errore, che veicola un messaggio errato, soprattutto con riferimento all'attuale contesto, caratterizzato da abusi dell'istituto e dall'utilizzo dello stesso al fine di mascherare rapporti di lavoro veri e propri.

La disposizione più incoerente è però indubbiamente quella relativa all'indennità di partecipazione che l'azienda è tenuta a corrispondere al tirocinante.

Se già di per sé il fatto stesso di prevedere un compenso per la "prestazione" ha l'effetto di contribuire ad un degrado del tirocinio a mera "esperienza di lavoro" (si veda in merito M. Tiraboschi, [\*l troppi rischi di una scelta che può rivelarsi inadeguata\*](#), in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2013) lo stabilire una correlazione fra tale compenso e l'impegno orario richiesto, come nella normativa piemontese, pare legittimare un possibile abuso strutturale dell'istituto.

Si prevede infatti che la misura dell'indennità possa oscillare tra un minimo di € 300,00, in caso di impegno orario fino a 20 ore settimanali, ed un massimo di € 600,00, in caso di tirocinio "full-time".

È evidente quindi, come lo scambio tra le parti legittimato dalla norma sia retribuzione contro prestazione, addirittura qualificata in termini quantitativi e proprio come per qualsiasi altro contratto di lavoro dipendente. Risulta invece del tutto escluso da questa relazione l'apporto formativo collegato all'esperienza.

Se qualcuno pensa che ciò tuteli il tirocinante, si sbaglia. Una simile previsione non fa altro, in realtà, che tutelare l'azienda.

Assolto l'obbligo di corresponsione dell'indennità, l'azienda potrà utilizzare lo strumento con più tranquillità, sentendosi al riparo da contestazioni e rivendicazioni da parte del tirocinante e da accertamenti da parte degli organi ispettivi.

Infatti, se è vero che la sanzione della trasformazione del rapporto in contratto di lavoro a tempo indeterminato (peraltro assolutamente

eccessiva ed inadeguata alla tutela del giovane in “fase” di tirocinio) non viene esplicitamente prevista per l’omissione del compenso, ma per violazioni genericamente legate alla non conformità del tirocinio alla nuova disciplina, è facile ritenere che essa mai verrà applicata dagli organi ispettivi a seguito di inadempimenti legati all’esecuzione del piano formativo.

Al contempo, la normativa prevede che, al fine di assicurare il conseguimento delle finalità proprie dei tirocini a favore di alcune categorie di soggetti particolarmente svantaggiati, la Regione potrà prevedere misure di agevolazione, sostegno o deroghe in materia di corresponsione o di ammontare dell’indennità.

Anche questo passaggio del testo presta il fianco a qualche obiezione ed offre spunti di riflessione. Da un lato, non si dice che le deroghe alle disposizioni sull’indennità possano essere definite per favorire l’attivazione dei tirocini, ma per favorire il perseguimento delle finalità cui essi sono volti. Ciò costituisce quindi l’ammissione del fatto che il prevedere un compenso stravolge la relazione tra il tirocinante e l’azienda, che diventa quindi “datore di lavoro”, e cela la preoccupazione di evitare che ciò accada con riferimento a queste particolari categorie di soggetti deboli.

Dall’altro, la previsione della possibilità di deroga è incoerente nel momento in cui include fra i soggetti i disabili ex l. n. 68/1999.

Non dimentichiamo, infatti, che le aziende sono obbligate dalla legge all’inserimento di una quota di lavoratori disabili e pertanto l’obbligo di corrispondere il compenso non sarebbe tale da disincentivare il ricorso all’istituto del tirocinio.

Nei confronti di questi lavoratori, infatti, l’esperienza di tirocinio è molto spesso strumentale alla successiva assunzione. Per tale motivo la decisione di prevedere una deroga proprio nei loro confronti non sembra essere sorretta da un disegno logico.

Certo per comprendere la portata di questa disciplina nel mercato del lavoro non resta che aspettare e verificare l’impatto che avrà sul comportamento degli operatori e sulle dinamiche di ricorso all’istituto.

Nel frattempo, alla luce dell’esame effettuato, si auspica che le Regioni che nel prossimo futuro adotteranno le delibere in attuazione delle Linee guida abbiano ben chiari il significato e la funzione dello strumento.

## Tirocini: esiste un sistema di monitoraggio?

di Francesca Fazio

Per esigenze di monitoraggio e prevenzione del lavoro irregolare, come previsto dalla l. n. 296/2006 e chiarito dalla nota del Ministero del lavoro 14 febbraio 2007, tutte le tipologie di tirocinio, ad esclusione di quello curricolare, sono sottoposte all'obbligo di preventiva comunicazione al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro (comunicazione che può essere anche accentrata, presso la Regione dove è ubicata la sede legale, nel caso di imprese o entità multilocalizzate).

Le linee guida approvate in sede di conferenza Stato-Regioni lo scorso 24 gennaio hanno ribadito l'importanza della promozione, da parte delle Regioni, di un sistema di monitoraggio per la verifica della genuinità dei tirocini.

Allo stato attuale, tra le Regioni che hanno recepito le linee guida, esiste una certa variabilità nel grado di dettaglio e strutturazione dei singoli sistemi di monitoraggio, così come dettagliati nelle normative regionali stesse (per un approfondimento di dettaglio sul quadro dei tirocini regione per regione si rimanda ad un [e-book ADAPT University Press](#) in prossima uscita).

La Regione Abruzzo prevede un sistema di monitoraggio strutturato che va oltre la semplice rilevazione delle comunicazioni obbligatorie. L'Abruzzo ha infatti articolato in tre fasi le attività di controllo: una prima rilevazione delle aspettative del tirocinante, una successiva valutazione in itinere sulle competenze sviluppate, e infine una terza fase volta a definire l'adeguatezza della formazione, le competenze acquisite, il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2013, n. 34](#).

grado di soddisfazione del tirocinante. Accanto al monitoraggio la Regione conduce poi un'analisi sulle ricadute occupazionali dei tirocini per valutare l'impatto dello strumento sulla probabilità di occupazione dell'individuo e pubblica annualmente una relazione sui tirocini realizzati.

Similmente Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto prevedono l'articolazione del monitoraggio in più fasi (iniziale, *in itinere* ed *ex post*), il controllo della coerenza fra progetto formativo e attività svolte, assieme alla pubblicazione annuale di un rapporto di analisi e monitoraggio sull'utilizzazione di tirocini.

La Regione Piemonte, inoltre, rivolge particolare attenzione agli elementi possibilmente distorsivi connessi al tirocinio, quali, ad esempio, la reiterazione del tirocinio a copertura di specifica mansione, cessazioni anomale, reiterazione dei tirocini in determinati periodi dell'anno.

Intenti generici riguardanti i semplici adempimenti previsti dal sistema regionale informatico sui tirocini sono invece espressi da Lazio, Sicilia e Bolzano; mentre per le Regioni Molise, Puglia, Umbria, pur essendo avvenuto un formale recepimento delle linee guida, si deve attendere la pubblicazione di successivi atti per la definizione delle modalità di monitoraggio.

L'informazione riguardante le comunicazioni obbligatorie sui tirocini dovrebbe essere tenuta in maggiore considerazione nel tentativo di analizzare in modo onnicomprensivo gli effetti delle riforme sul mercato del lavoro. In uno dei pochi tentativi di valutazione degli effetti della Riforma Fornero effettuati fino ad ora (Isfol, *Gli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, luglio 2013), basato proprio sul sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie, i tirocini formativi e di orientamento non vengono nemmeno presi in considerazione, quando rappresentano il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e si sostituiscono, nella maggior parte dei casi, all'apprendistato. Il rapporto rileva, a questo proposito, la flessione marcata (I trimestre 2013) degli avviamenti con contratto di apprendistato nella classe di età compresa tra 15 e 29 anni, pari ad oltre tre volte la flessione registrata per il totale degli avviamenti nella stessa classe di età. Se fosse stato inserito, come termine di confronto, il dato sulla attivazione di tirocini forse si sarebbe scoperto dove sono finite le mancate assunzioni in apprendistato.

# L'attività di vigilanza sui tirocini

di Carmine Santoro

## La finalità antifraudolenta della disciplina dei tirocini

Il tirocinio formativo e di orientamento costituisce, com'è noto, una particolare forma di attività da svolgere in un contesto aziendale (o di un ufficio pubblico), finalizzata alla formazione del tirocinante e/o ad agevolarne l'ingresso nel mercato del lavoro. Com'è noto, la disciplina dell'istituto è stata caratterizzata da un *iter* particolarmente travagliato, sino all'attuale quadro regolatorio che, dopo le pronunce della Corte Costituzionale (da ultimo con sentenza n. 287/2012), rimane sostanzialmente affidato alla competenza esclusiva delle Regioni. Non è questa la sede per ripercorrere le tormentate tappe della regolazione dei tirocini, né per esaminarne nel dettaglio i suoi contenuti. Preme, invece, evidenziare che gran parte della disciplina in materia è dettata al fine di evitare abusi nel ricorso allo strumento formativo e di orientamento. L'esperienza insegna che, purtroppo, i tirocini (come, peraltro, le figure contrattuali della c.d. parasubordinazione) si sono prestati ad un ampio utilizzo distorto da parte di quei soggetti imprenditoriali alla costante ricerca di manodopera a basso costo. In tali casi, i tirocinanti sono stati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38](#).

Per ulteriori approfondimenti si vedano, tra gli altri, [AA.VV., La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2013, n. 16](#); S. Fagnoni, *Tirocini formativi e di orientamento*, in *DPL*, 2013, n. 25, III ss; P. Pascucci, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 del d.l. n. 138/2011)*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2011, n. 135.

sottoposti allo svolgimento di attività, esecutive e di bassa qualificazione, che di formativo o di orientativo non possedevano alcunché. Considerata tale realtà ed il conseguente intento normativo sopra menzionato, si può agevolmente comprendere la rilevanza dell'azione degli organi ispettivi, istituzionalmente preposti, tra l'altro, a reprimere gli usi distorti delle varie figure negoziali.

### **La prassi ispettiva e le istruzioni ministeriali**

In tema di vigilanza sui tirocini, rilevano due circolari del Ministero del lavoro, la n. 24/2011 e la recente n. 35/2013. La prima, emanata in un contesto normativo sensibilmente diverso dall'attuale, contiene, nondimeno, istruzioni che possono ritenersi tuttora valide per il personale ispettivo, nella misura in cui stabilisce quali conseguenze detto personale deve trarre dall'illegittimità del tirocinio. Il secondo provvedimento di prassi, invece, tiene conto del nuovo quadro regolatorio e diffonde ulteriori chiarimenti, diretti soprattutto ai datori di lavoro. Nella circolare n. 24 cit. il Ministero aveva invitato il personale ispettivo a verificare in primo luogo la tipologia di tirocinio, al fine di individuarne i parametri di legittimità, nazionali e/o regionali. Tuttavia, l'intervento della Corte delle leggi e la normativa sopravvenuta hanno chiarito che l'intera disciplina di dettaglio dei tirocini è demandata alle Regioni, ragion per cui l'organo ispettivo dovrà a ciò adeguarsi ai fini della legittimità del tirocinio. Nella successiva circolare n. 35, al fine di consentire al personale ispettivo un obiettivo riferimento giuridico in relazione al quale svolgere l'attività di accertamento, il Dicastero ha invitato i datori di lavoro ad indicare nella documentazione consegnata al tirocinante a quale disciplina si assoggetteranno nel contesto di riferimento. In tal modo, il Ministero grava le aziende di un nuovo obbligo documentale, la cui inosservanza, tuttavia, non comporta conseguenze diverse da un certo aggravio nelle modalità e nei tempi dell'accertamento. Dunque, si tratta di un onere, il cui rispetto giova anche al datore, nella misura in cui consente un più agevole percorso accertativo, con il conseguente risparmio di energie e di tempo.

Nella prassi, tentando una schematizzazione, si può dire che l'accertamento si svolge attraverso due fasi: la prima diretta alla verifica, sul piano formale, della sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge

per la legittima attivazione del tirocinio; la seconda converge sul profilo sostanziale del rapporto di "lavoro" in senso lato, e cioè sulla verifica dell'attività che il tirocinante effettivamente svolge in seno all'azienda ospitante, anche in relazione con le previsioni del progetto formativo e con l'attività del *tutor*. Sul primo versante, quello formale, l'attività dell'ispettore è diretta all'esame della sussistenza, ad es., della convenzione tra promotore ed ospitante, della presenza del *tutor* tecnico (quello indicato dall'azienda ospitante tra i soggetti con adeguata esperienza e competenza professionale), della sussistenza del progetto formativo; inoltre, per i profili amministrativi e previdenziali, l'organo accertatore si applicherà sulla verifica dell'effettuazione della comunicazione preventiva di assunzione, dell'assicurazione Inail e quella sulla responsabilità civile. Infine, l'ispettore deve vigilare sul rispetto dei limiti e dei divieti posti dalla legge, quanto ad es. alla durata, al numero di tirocinanti che è possibile ospitare, ecc. secondo le varie normative regionali.

Il profilo sostanziale afferisce alla verifica del rapporto tra tirocinante ed impresa ospitante, con specifico riguardo all'attività svolta dal primo nel contesto di riferimento, nonché al controllo sull'effettività dell'opera del *tutor*, ed in particolare se questi assista o meno, ed in che misura, il tirocinante nel suo percorso di apprendimento. È evidente come questi costituiscano i punti maggiormente sensibili dell'accertamento ispettivo in materia. Invero, mentre il primo tipo di verifica, quella di carattere formale, partecipa della natura di mero accertamento fattuale, ove i requisiti oggetto di controllo sono scandagliati nella loro sussistenza o meno, lo scrutinio sostanziale implica anche un non trascurabile grado di accertamento critico, e quindi suscettibile di valutazioni diverse. In siffatto ambito, l'organo di vigilanza deve analizzare l'attività svolta dal tirocinante, nonché valutare se essa corrisponde, ed in che misura, a quanto in proposito riportato nel progetto formativo; in secondo luogo, dovrà trovare riscontri dell'effettiva assistenza del *tutor* all'attività del soggetto in formazione. Come si può agevolmente osservare, tale attività di analisi e comparazione comporta *naturaliter* margini di opinabilità, più o meno ampi, che dipendono dal tipo di attività svolta in concreto dal tirocinante, dal grado di chiarezza e specificità delle previsioni del progetto e da tutte le altre circostanze che emergono dal caso di specie. Tali notazioni implicano che, accanto alle due ipotesi estreme, e pacifiche, della completa coincidenza tra percorso formativo ed attività

del tirocinante e, all'opposto, della loro totale divergenza, sussista una ampia "area grigia" in cui si collocano le prestazioni che rispettano solo in parte le previsioni formulate all'avvio del tirocinio o la partecipazione discontinua del *tutor* al percorso di apprendimento. Per tale motivo, analogamente a quanto avviene negli accertamenti sui rapporti di "parasubordinazione", non è possibile stabilire in astratto se, ed in che misura, un tirocinio sia legittimo nella sua parte "sostanziale", dipendendo tale legittimità dalle concrete risultanze dell'accertamento ispettivo, che la pratica insegna essere le più disparate. L'accertamento in parola, in particolare, è condotto mediante i suoi tradizionali strumenti di acquisizione delle dichiarazioni delle parti e degli altri soggetti informati, nel loro reciproco riscontro e nel raffronto con la documentazione relativa allo stage. In tale quadro, si possono comunque individuare talune criticità, come l'utilizzo di dispositivi di rilevazione delle presenze del tirocinante, ovvero la registrazione delle presenze del medesimo, ovvero ancora, ed a maggior ragione, l'adozione di ordini di servizio destinati anche al soggetto in formazione, le quali depongono a sfavore della correttezza del tirocinio.

Alla stregua delle istruzioni contenute nella menzionata circ. Min. lav. n. 24, nel corso degli accessi, se il tirocinio di formazione e orientamento non risulterà conforme alla disciplina, nazionale e/o regionale, il personale ispettivo dovrà procedere a "riqualificare" il rapporto come di natura subordinata. Peraltro, pur nel silenzio della circolare sul punto, l'organo ispettivo non potrà esimersi dall'accertare in concreto gli indici della subordinazione, i quali, nella grande maggioranza dei casi di abusività del tirocinio, saranno non arduamente riscontrabili. Da questo punto di vista, può sostenersi, con il conforto dell'esperienza pratica, che proprio la sussistenza in concreto di indici della subordinazione nell'attività dello "stagista" costituisca causa ricorrente di illegittimità sostanziale del tirocinio. In conseguenza dell'operata "riqualificazione", il Ministero specifica che il personale ispettivo dovrà procedere all'applicazione delle sanzioni amministrative in tema di Libro unico del lavoro, prospetto di paga e dichiarazione di assunzione, nonché al recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi omessi. Analoghe previsioni sono contenute nell'accordo Stato-Regioni sulle linee guida in tema di tirocini di formazione ed orientamento del 24 gennaio 2013, che sul punto richiama l'orientamento ministeriale. Gli ispettori del lavoro, inoltre, dovranno procedere ad adottare la diffida accertativa per

consentire al lavoratore di recuperare il credito retributivo maturato a fronte dell'utilizzo abusivo o fraudolento del tirocinio. Bisogna osservare che, a seguito dell'introduzione dell'indennità di partecipazione (art. 1, comma 34, lett. *d*, l. n. 92/2012), l'organo ispettivo dovrà detrarre dall'importo dovuto dal datore di lavoro quanto eventualmente da questi erogato a tale titolo.

## Tirocini e previdenza, una questione aperta

di Luisa Tadini, Michele Tiraboschi

Il sistema previdenziale italiano ha sempre mostrato una lenta e faticosa capacità di adattamento alla evoluzione del mercato del lavoro. Così è stato, in un recente passato, per le nuove tipologie contrattuali della legge Biagi. Così è, oggi, per stage e tirocini che pure monopolizzano i percorsi della lunga transizione dalla scuola al lavoro di moltissimi giovani.

Stage e tirocini hanno fatto ufficialmente ingresso nel nostro ordinamento con la legge Treu del 1997. Sino a oggi sono però rimasti privi di adeguata tutela previdenziale. Una prima timida apertura, in questa direzione, si rinviene ora con le linee-guida di attuazione della legge Fornero. Fermo restando l'obbligo di copertura assicurativa per infortuni sul lavoro e responsabilità civile verso i terzi, già previsto dalla legislazione previgente, le linee-guida Fornero aggiungono ora che il tirocinante ha anche il diritto alla sospensione del percorso formativo in caso di maternità o malattia lunga (di durata pari o superiore a un terzo dello stage), periodo che non concorre al computo della durata complessiva del tirocinio.

La novità più problematica, in termini previdenziali, attiene invece all'obbligo del riconoscimento di una "congrua indennità", non inferiore a 300 euro lordi mensili, qualificato come reddito assimilato a reddito da lavoro dipendente (cfr. art. 50, d.P.R. n. 917/1986, TUIR). Dubbio è se l'erogazione di un compenso per la "prestazione resa" dal tirocinante determini un versamento contributivo con il conseguente riconoscimento di una minima tutela pensionistica, cosa che avviene, per esempio, con i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)

buoni lavoro della legge Biagi per brevi prestazioni di natura accessoria non riconducibili a un formale contratto di lavoro come nel caso dei tirocini.

L'art. 12 della l. n. 153/1969 ha previsto che le voci da assoggettare a prelievo contributivo corrispondano a tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura «in relazione al rapporto di lavoro» e, dunque, alla prestazione resa. Il fatto che l'indennità sia considerata reddito imponibile ai fini fiscali non depone in nessun senso: la coincidenza tra retribuzione imponibile ai fini fiscali e retribuzione imponibile ai fini previdenziali e assicurativi è infatti solo tendenziale e non automatica. Incide, per contro, il processo di "contrattualizzazione" dei tirocini extracurriculari a cui il legislatore nazionale e le relative regolazioni regionali assegnano ora chiare funzioni di inserimento occupazionale a scapito della componente formativa in senso stretto.

Su un piano formale il tirocinio non è un contratto di lavoro ma, ancor più dopo le linee-guida Fornero, dà indubbiamente luogo a un rapporto giuridico oneroso di scambio. Ed è noto, al riguardo, come l'evoluzione del nostro sistema previdenziale tenda oggi a porre sotto il proprio ombrello protettivo non solo tutti "i lavori", ancorché flessibili o parasubordinati e atipici, ma anche le attività "altre" rispetto agli schemi contrattuali più o meno tradizionali. Certo è che, con il passaggio al sistema contributivo, resta tutto da valutare non solo il dato, noto anche ai non addetti ai lavori, delle fragili prospettive previdenziali dei giovani, ma anche la concreta utilità di un processo di attrazione dei tirocini nell'area della tutela data la modesta entità dei contributi eventualmente versati. Una ragione in più, questa, per riflettere sulla portata della "congrua indennità" riconosciuta al tirocinante in luogo di percorsi stringenti che, nel comprimere gli spazi dei tirocini extracurriculari, portino a far esplodere questo schema prevalentemente nell'ambito di percorsi curriculari lasciando per contro il giusto spazio a un tentativo di rilancio dell'apprendistato a parole da tutti auspicato eppure nei fatti ampiamente vanificato dal nuovo e meno costoso tirocinio post linee-guida.

## Tirocini e riscatto: un percorso possibile

di Luisa Tadini

Il sistema previdenziale ha cominciato, da tempo, a seguire le linee evolutive dell'attuale mercato del lavoro, offrendo garanzie e tutele ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni del "lavoro che cambia", ma lunga è ancora la strada da percorrere.

Nonostante alcune (timide) aperture rinvenibili nelle linee-guida di attuazione della c.d. "legge Fornero", il lungo cammino di transizione dalla scuola al lavoro, che contraddistingue la carriera di moltissimi giovani, è quasi del tutto sprovvisto di tutele previdenziali.

La connessione tra prestazione pensionistica e contribuzione versata, introdotta con il metodo contributivo, impone un interrogativo sull'opportunità di valorizzare, ai fini previdenziali, il periodo di "non lavoro" rappresentato dal tirocinio. Tuttavia, a prescindere dal dibattito teorico sulla possibilità di attrarre i tirocinanti nell'alveo dei soggetti protetti, un rapido esame svela che le fragili prospettive previdenziali dei giovani non potranno giovare in maniera sostanziale di contributi correlati ad importi esigui come quelli previsti dalle linee guida, che ritengono «congrua un'indennità non inferiore a 300 euro lordi mensili».

Per garantire al giovane il riconoscimento, ai fini pensionistici, del periodo di tirocinio, potrebbero essere previsti meccanismi più coerenti con la *ratio* dell'istituto come il riscatto, uno strumento di contrasto alla discontinuità lavorativa che, se pur a titolo oneroso, consente al lavoratore di recuperare periodi della vita produttiva che non hanno dato luogo a contribuzione o che hanno comportato un versamento contributivo ridotto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2013, n. 42.](#)

Così è previsto per la laurea e per i dottorati di ricerca senza borsa o, ancora, per i periodi di sosta dei lavoratori a tempo parziale e per le fasi di assenza dall'attività lavorativa da parte dei lavoratori stagionali, temporanei o discontinui (d.lgs. n. 564/1996), ipotesi, queste, che presentano alcuni profili di analogia con il tirocinio.

Per la verità, è già contemplata la riscattabilità dei periodi di tirocinio quale esperienza pratica finalizzata all'accesso al lavoro, ove svolti nel settore della sanità (artt. 6, 9 e 26 della l. n.148/1975) e il riscatto del tirocinio professionale è disciplinato dai regolamenti di molte Casse di previdenza dei liberi professionisti, in virtù della loro autonomia patrimoniale e gestionale.

Sebbene, allo stato, sia privo di effettività, l'art.6, comma 3, del d.lgs. n. 564/1996 aveva già previsto che «i periodi corrispondenti alle tipologie di inserimento nel mercato del lavoro» potessero beneficiare del riscatto, ampliando l'ambito di operatività della norma che consentiva la riscattabilità dei periodi di formazione, finalizzati all'acquisizione di titoli o competenze professionali richiesti per l'assunzione al lavoro o per la progressione di carriera.

Ricomprendere sotto l'ombrello protettivo del *welfare* i periodi finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro sembra coerente con l'idea di tirocinio presente nel legislatore della c.d. "legge Treu", immaginato come un percorso formativo o di orientamento di qualità in ambiente produttivo. A prescindere dal dibattito sulla natura dell'istituto, infatti, il tirocinio non è mai semplicemente un rapporto di lavoro, ma è soprattutto una metodologia formativa «for work, at work, through work, and from work».

Certo, a conclusioni differenti si potrebbe pervenire ove lo stage fosse utilizzato come "mera esperienza di lavoro" a basso costo, depotenziandone l'originaria funzione di addestramento pratico preordinato all'assunzione. In tal caso, non si giustificerebbe l'intervento "protettivo" del legislatore né tantomeno la scelta di far gravare sul singolo beneficiario l'onere del riscatto, talmente oneroso (è previsto il versamento della riserva matematica), da comportare il rischio, nei fatti, di un suo mancato utilizzo.

Va riconosciuto, infatti, che l'aspetto più problematico connesso alla necessità di rimediare, con il riscatto, ai vuoti di tutela non coperti da contribuzione previdenziale che affliggono i lavoratori non *standard*, risiede nell'onerosità dello strumento. Il suo costo, difficile da sostenere

da parte di soggetti titolari di rapporti di lavoro non stabili con entrate di ammontare fluttuante, ne potrebbe rendere marginale l'utilizzo.

Tuttavia, il legislatore potrebbe contemplare scelte tese a favorire i giovani, specie in considerazione dell'interesse pubblicistico che riveste la formazione.

Si potrebbe offrire al tirocinante la possibilità di dilazionare l'onere da riscatto in un periodo di tempo ragionevole, senza l'applicazione di interessi per la rateizzazione, come è stato disposto con la l. n. 247/2007 (art. 1, comma 77) in materia di riscatto del corso legale degli studi universitari (120 rate mensili). Un simile intervento, tuttavia, sarebbe legittimato, a parere di chi scrive, solo se rivolto ad ampliare le maglie protettive delle tutele rispetto ad un percorso formativo autentico.

Per garantire ai giovani la prospettiva di una pensione dignitosa, servono risposte ricche di slanci costruttivi e di progettualità, che si muovano in direzione del processo evolutivo del nostro sistema di sicurezza sociale.

## Stage: e se fosse tutto un equivoco nominalistico?

di Martina Ori

Una esperienza di formazione e di primo orientamento al lavoro? Un contratto di ingresso agevolato? Una invenzione degli imprenditori per far lavorare i giovani senza assumerli? Dietro il problema degli stage – e dei tanti abusi che vengono denunciati – si nasconde, prima di tutto, un problema di ordine terminologico che non aiuta a comprendere quello che lo stage è o, comunque, dovrebbe essere nella delicata transizione dalla scuola al lavoro. Al concetto di stage o tirocinio, nel nostro Paese, si attribuisce a seconda dei casi – o della convenienza – un significato diverso, ora come momento di formazione, ora di esperienza di lavoro.

Il termine “stage” deriva dall’antico *estage* (evoluto nell’*étage* di oggi) che significava “soggiorno” e si riferiva alla prima esperienza dei giovani preti in canonica. Il termine tirocinio, deriva invece da *tirones*, ma ha, anche storicamente, un significato vicino al primo, quale termine riferito ai giovani soldati romani alla prima campagna o ai giovani appena transitati all’età adulta. Nel linguaggio comune attribuiamo a questi termini un senso non lontano da quello originario, quale prima esperienza di “transizione” nel mondo del lavoro degli adulti.

Ma dare una definizione giuridica del concetto è cosa alquanto più complessa. Qui può venire in aiuto l’esperienza comparata. Interessanti sono infatti i casi di Francia e Germania, che a livello definitorio hanno adottato soluzioni opposte tra loro, ma comunque coerenti con il rispettivo sistema giuridico e culturale. Particolarmente interessante per il nostro Paese è il caso francese, dove si è puntato su una precisa

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33.](#)

regolamentazione e definizione dei tirocini, emendando nel 2009-2010 la legislazione previgente e risolvendo così una volta per tutte la questione degli stage non curricolari. Oggi, infatti, i tirocini devono essere sempre parte integrante di un processo di apprendimento o un percorso formativo. Secondo la definizione data dal *Code de l'Education*, lo stage «corrisponde ad un periodo temporaneo trascorso in contesto professionale durante il quale lo studente acquisisce competenze professionali e mette in pratica quanto acquisito nel corso della formazione al fine del conseguimento del diploma o di una certificazione. Al tirocinante vengono affidate attività conformi al percorso pedagogico definito dall'istituto scolastico e approvato dal soggetto ospitante».

Se tanto nella definizione francese, quanto nell'etimologia latina, il tirocinio è legato a qualcosa per chi è alle prime esperienze, discutibile allora è l'uso che se ne fa, specie in Italia, per adulti o soggetti che hanno già varie esperienze pregresse. Come in Francia, quindi, anche da noi l'obiettivo dovrebbe essere quello di investire su stage curricolari piuttosto che su esperienze che, sebbene classificate come "tirocini", nascondono rapporti di lavoro a basso costo.

La scelta della Francia va proprio in questa direzione. Gli stage non possono avere ad oggetto l'esecuzione di compiti "regolari" tipicamente eseguiti da chi detiene un posto di lavoro permanente presso il soggetto ospitante. La *convention de stage*, estremamente dettagliata e stipulata dai tre soggetti coinvolti, è l'elemento cardine del tirocinio, l'atto pubblico posto a garanzia della genuinità e del corretto utilizzo dell'istituto. In caso di durata superiore ai due mesi è obbligatoria una *gratification* corrisposta al tirocinante. La scelta di campo è chiara: lo stagista non è un lavoratore, non offre una prestazione, non riceve un salario, non ha un contratto ed è sempre uno studente.

Interessante, poi, è il caso della Germania, culturalmente molto diversa. Innanzitutto, in Germania, non esiste una definizione di tirocinio. La legge sulla formazione professionale viene estesa «anche ai rapporti in cui non è previsto un contratto di lavoro instaurati al fine di acquisire competenze occupazionali, conoscenze, abilità o esperienza di lavoro». Il termine tirocinio però non è mai menzionato nella legge, la proposta del partito *Die Linke* nel 2007 di esplicitare il termine non fu accolta. I tirocini possono essere avviati con o senza contratto, essere gratuiti o prevedere un compenso. La legge non impone obblighi anche se il

contratto è generalmente preferito, come è tipico della cultura tedesca, in nome di una maggiore chiarezza tra le parti. Si usa il termine contratto di tirocinio, *Praktikumsvertrag* o *Praktikantenvertrag* anche se questo non implica un rapporto di lavoro e non è automaticamente un contratto di lavoro.

Uno sguardo agli annunci presenti online mostra come questi rassomiglino molto a vere e proprie offerte di lavoro, con l'indicazione delle mansioni e delle qualifiche richieste, e dove non di rado compaiono i termini *Vergütung* o *Gehalt*, utilizzati anche per indicare la retribuzione di una prestazione di lavoro. Secondo il tribunale, comunque, i tirocinanti non sono lavoratori, anche se il tirocinio prevede sia una componente formativa che lo svolgimento di normali compiti di lavoro.

Un tirocinio è considerato dal giudice genuino se l'elemento formativo è *prevalente* sulla prestazione di lavoro, che quindi è ammessa. Laddove prevalga invece la componente lavorativa, il tirocinante avrà diritto alla piena retribuzione, in quanto altrimenti, come indicato dalla corte, il compenso sarebbe troppo basso e quindi *sittenwidrig*, ovvero immorale. Il tema in Germania è molto controverso, tuttavia, l'approccio adottato appare in linea con una cultura della formazione basata sulla effettiva integrazione dell'apprendente nei contesti lavorativi, con un forte orientamento al lavoro e all'acquisizione delle *skills* necessarie nella pratica quotidiana e dove la sostanza prevale sulla forma.

Le criticità non mancano neanche in Francia e Germania, ma, a differenza del nostro Paese, la nozione di tirocinio è comunque coerente con la rispettiva cultura giuridica. Da un lato infatti, in Francia, si è optato per una definizione chiara del tirocinio come esperienza formativa, regolata a livello centrale, dove il legislatore pone un atto obbligatorio, la *convention*, a tutela contro l'abuso dello strumento prevedendo altresì la presenza sempre necessaria di un ente di formazione. In Germania, si lascia ampio spazio di manovra al mercato, alla responsabilità individuale, affinché il tirocinio sia il più possibile vicino ad una reale esperienza di lavoro. Nel nostro Paese, invece, il termine ha un contenuto ambivalente, non è possibile individuare con chiarezza la direzione intrapresa, è una "terra di nessuno", uno spazio intermedio considerato opportunisticamente ora come una prestazione di lavoro depotenziata, ora come una esperienza puramente formativa, correndo il rischio – ancora una volta – di sprecare una importante opportunità formativa lasciando spazio agli abusi.

## **Il sintomatico caso degli stage alla Commissione europea e della massiccia presenza di candidature italiane**

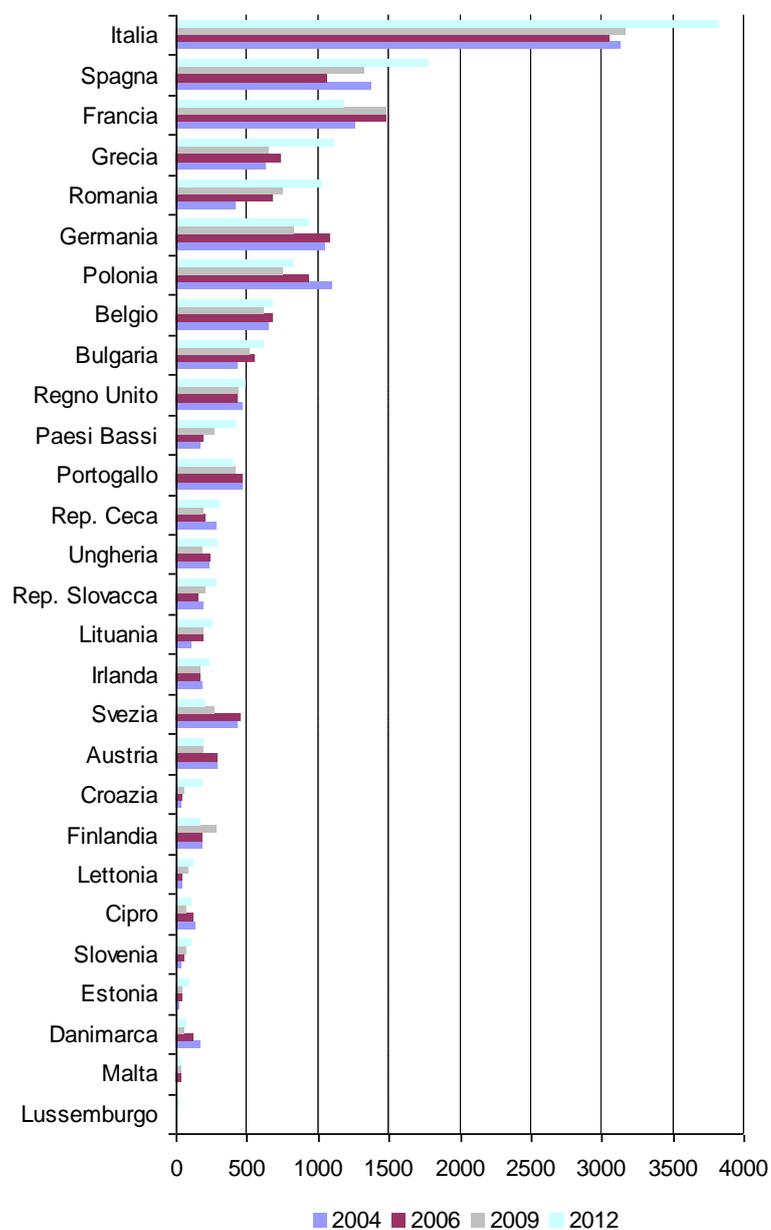
di Francesca Fazio

Uno stage presso la Commissione europea? È il sogno di molti ragazzi italiani almeno stando alle statistiche rese note dalla Commissione europea riguardanti il numero di domande di stage pervenute dall'ottobre 2003 (primo anno di disponibilità dei dati) ad oggi.

Ogni anno la Commissione bandisce 1300 posti per stage pagati 1000 euro a titolo di rimborso spese della durata di 5 mesi. Nonostante le lingue di lavoro siano l'inglese, il francese e il tedesco, osservando le statistiche salta all'occhio la preponderanza, su tutti, di domande provenienti dall'Italia. L'ultimo periodo di stage bandito dalla Commissione (ottobre 2013) ha registrato un vero boom di candidature da parte di italiani: 4179 richieste contro appena 707 dei tedeschi, 721 dei francesi e 378 degli inglesi. Numerose domande – in ogni caso la metà di quelle italiane – sono pervenute anche da Spagna (2489) e Portogallo (2491).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2013, n. 29](#).

**Figura 1 – Numero di domande di tirocinio per nazionalità**

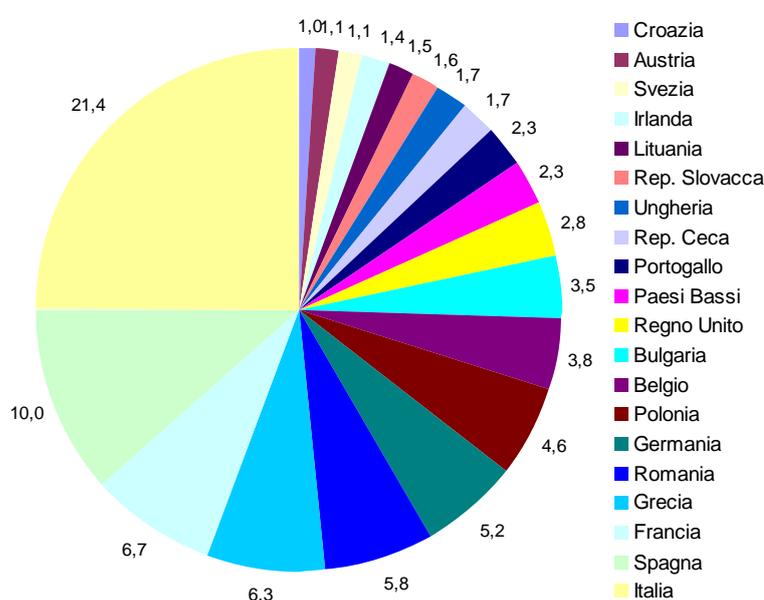
Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

Al di là del probabile effetto crisi, è significativo il fatto che l'Italia abbia fatto comunque registrare, dal 2003 e nei dieci anni a venire, il numero maggiore di domande. Sono italiane oltre un quinto delle candidature pervenute alla Commissione europea nel 2012 (la quota in assoluto

maggiore), a seguire la Spagna con il 10% del totale delle *applications* (fig. 2).

Considerato che il programma di tirocini è aperto a giovani in possesso di laurea almeno triennale, per osservare il diverso fascino esercitato dai tirocini della Commissione europea su giovani di diverse nazionalità occorre rapportare il numero di domande di tirocinio al numero di laureati (under 34).

**Figura 2 – Quota percentuale di domanda di tirocinio per Paese nel 2012**



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

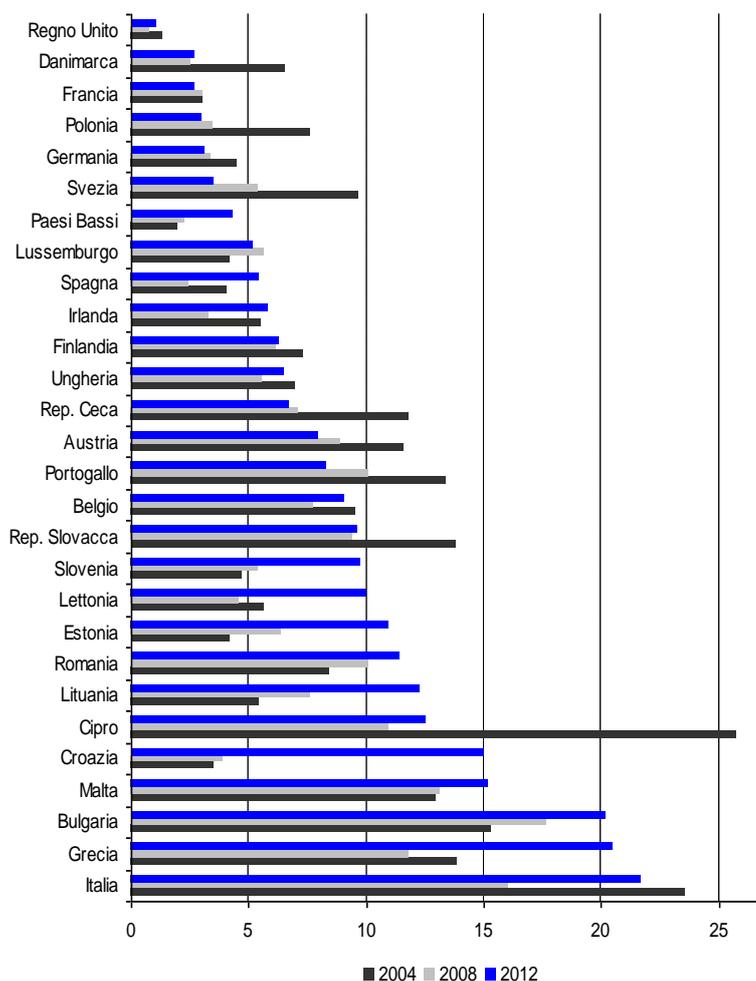
In Italia, nel 2012, hanno fatto domanda 22 persone ogni 10 mila di età inferiore ai 35 anni e in possesso di una laurea triennale o specialistica, criterio necessario per partecipare al bando della Commissione.

Rapportate alla popolazione laureata entro i 35 anni, le nazionalità che più hanno tentato la carriera europea, oltre all'Italia, sono quelle dell'area meridionale e orientale (nell'ordine Grecia, Bulgaria, Malta, Croazia, Cipro, Lituania, Romania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Repubblica Slovacca) e, a decrescere dagli altri Stati membri.

Se, nel 2012, oltre 20 italiani ogni 10 mila laureati under 35 hanno fatto domanda alla Commissione europea per un tirocinio, l'ha fatto solo una persona nel Regno Unito, 3 in Danimarca e Francia e 4 in Germania (su 10 mila laureati under 35). Anche rapportando il dato al totale della

popolazione giovane (dai 15 ai 30 anni) che potrebbe essere potenzialmente interessata a fare domanda per un tirocinio in Commissione europea, emerge nel 2012 (effetto crisi) la preponderanza dell'area balcanica, meridionale e orientale: Grecia, Cipro, Lituania, Bulgaria, Italia.

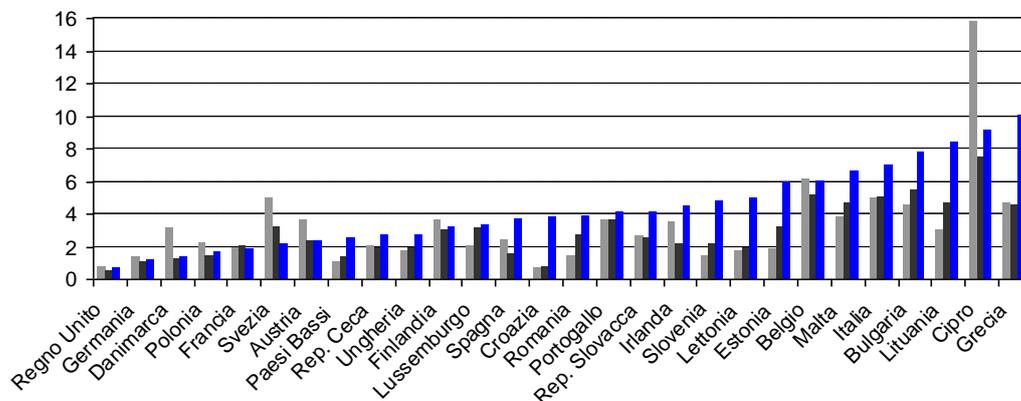
**Figura 3 – Domanda di tirocinio per nazionalità su popolazione laureata 15-34 anni (10 mila persone)**



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

Ma anche risalendo nel tempo a prima della crisi i paesi in cui i giovani fanno più domande sono sempre gli stessi indicati.

**Fig. 4 – Domanda di tirocinio alla Commissione europea su popolazione 15-30 anni (10 mila persone)**



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

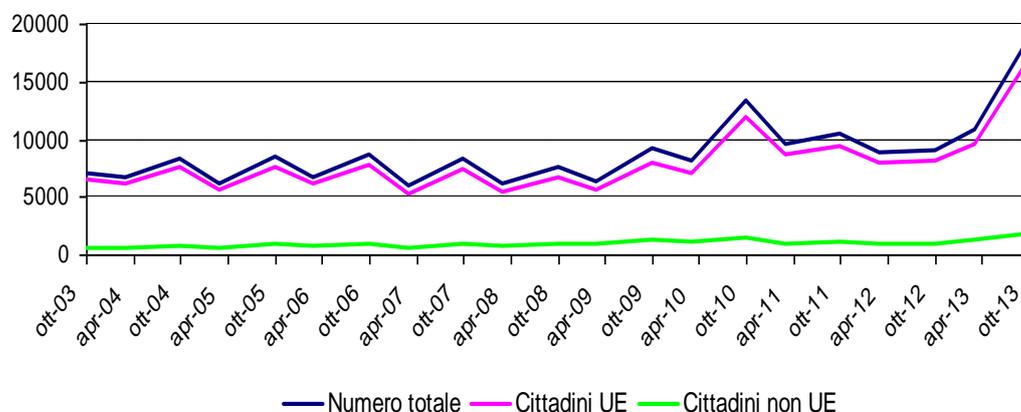
Il caso dei tirocini presso la Commissione europea offre lo spunto per capire qualcosa in più del mercato del lavoro giovanile nei vari paesi.

Perché l'ambizione a fare un tirocinio alla Commissione è più forte in Italia e in altri paesi meridionali, balcanici e orientali rispetto a altri paesi europei?

Un primo punto, come accennato, potrebbe facilmente avere a che fare con la crisi economica.

Dalla semplice osservazione della serie temporale aggregata è possibile osservare l'aumento della popolarità dei tirocini presso la Commissione in tempo di crisi a partire dal 2009 (fig. 6).

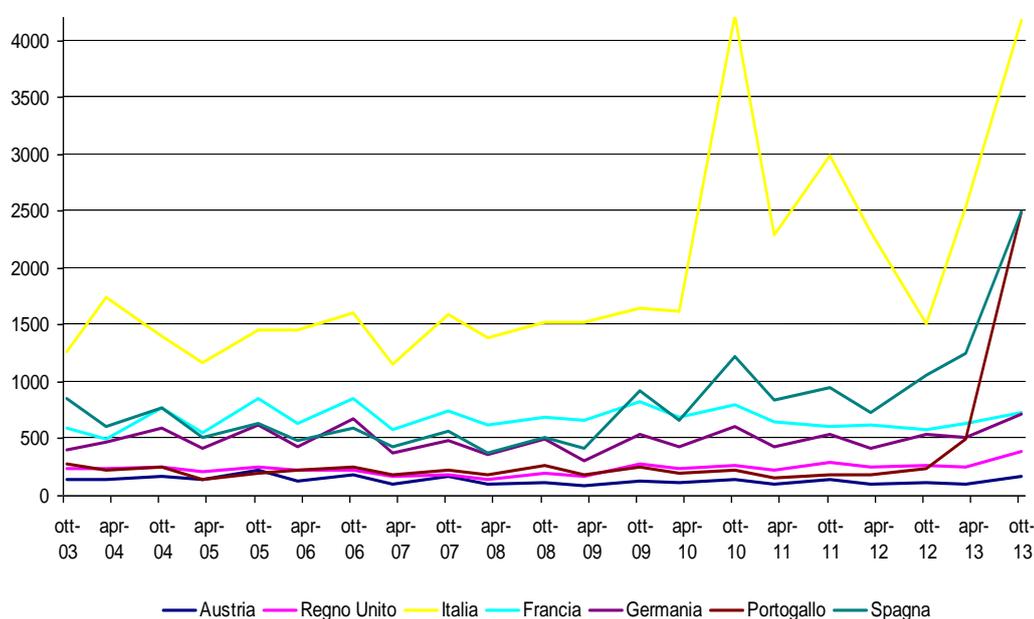
**Figura 6 – Numero di domande presentate dal 2003 al 2013**



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

Quando i posti di lavoro scarseggiano, anche per i laureati, uno stage retribuito fino a 1000 euro rappresenta una alternativa migliore della disoccupazione. L'aumento di domande durante la crisi è percepibile in misura nettamente superiore da parte dei paesi che hanno sofferto maggiormente la crisi – Italia, Spagna, Portogallo – mentre per gli altri paesi rimane costante (fig. 7).

**Figura 7 – Numero di domande presentate in Austria, Regno Unito, Italia, Francia, Germania, Portogallo e Spagna dal 2003 al 2013**

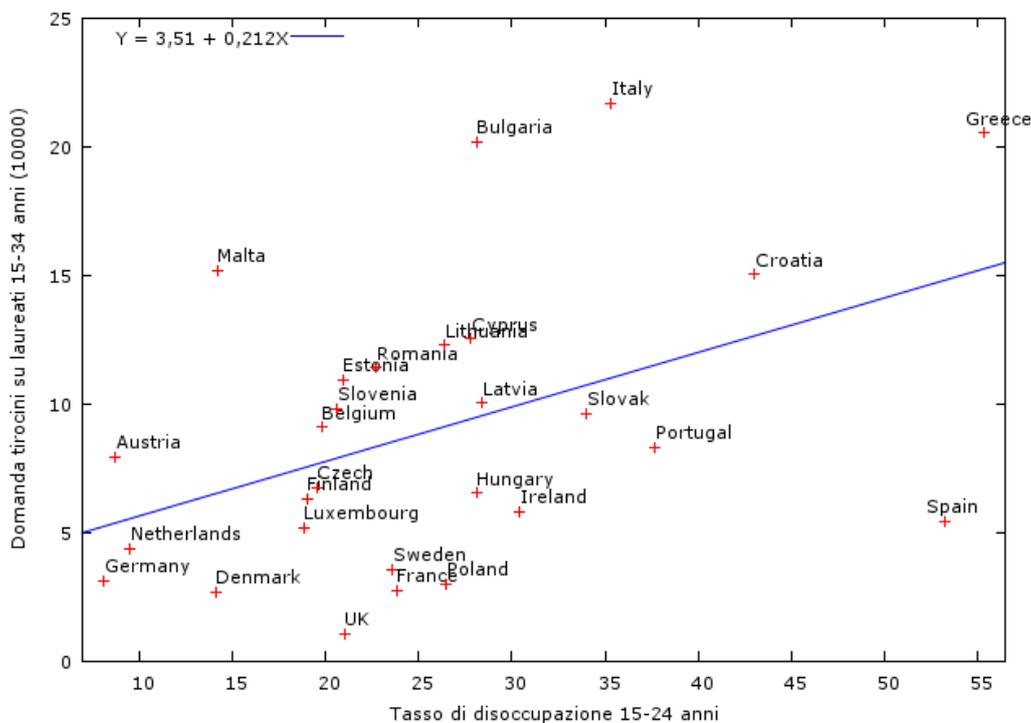


Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

Come si vede in fig. 8, la relazione fra domande di tirocini alla Commissione europea (proporzionata alla popolazione dai 15 ai 34 anni che possiede una laurea) e tasso di disoccupazione giovanile è positiva (correlazione fra le due variabili pari a +0,44).

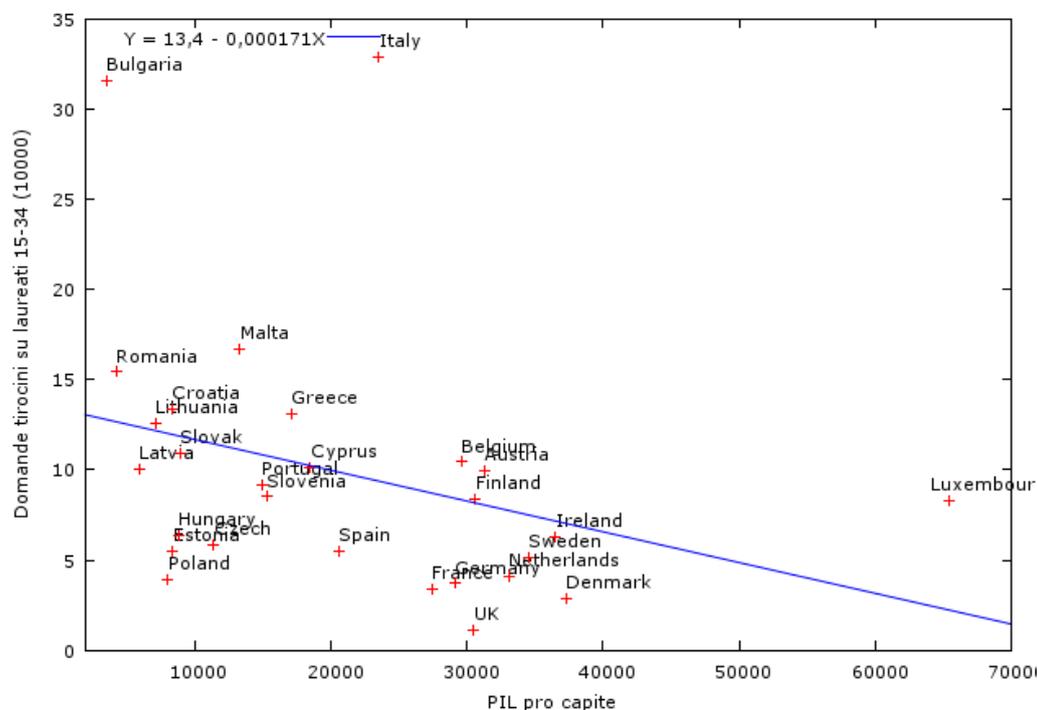
I paesi che registrano un maggiore tasso di disoccupazione giovanile sono anche quelli in cui i giovani laureati entro i 34 anni effettuano in proporzione più domande di tirocinio alla Commissione europea. La morsa della disoccupazione giovanile stimola sicuramente l'iniziativa dei giovani a provare strade alternative, magari facendo uno stage all'estero.

**Figura 8 – Domanda di tirocinio alla Commissione europea e disoccupazione giovanile nel 2012**



Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Commissione europea

Strettamente connesso al punto precedente, il generale livello di prosperità dell'economia e, con esso, la capacità di produrre posti di lavoro, maggiore produttività e stipendi più alti, costituisce un elemento verosimilmente in grado di influenzare la percezione sul grado di attrattività di un tirocinio presso la Commissione europea pagato 1000 euro. I paesi che hanno un livello di PIL pro capite più alto sono infatti meno attirati dal programma di stage della Commissione europea (fig. 9).

**Figura 9 – Domanda di tirocinio e PIL pro capite nel 2010**

Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Commissione europea

Tuttavia, ribaltando il punto di osservazione, la tendenza a fare domanda di tirocinio alla Commissione europea potrebbe essere connessa ad aspetti legati all'offerta di lavoro, oltre che dipendere dalla situazione economica.

L'ambizione di fare un tirocinio alla Commissione potrebbe derivare dalla scelta di una università piuttosto che di un'altra, ad esempio dall'aver conseguito una laurea in scienze politiche, relazioni internazionali o scienze diplomatiche.

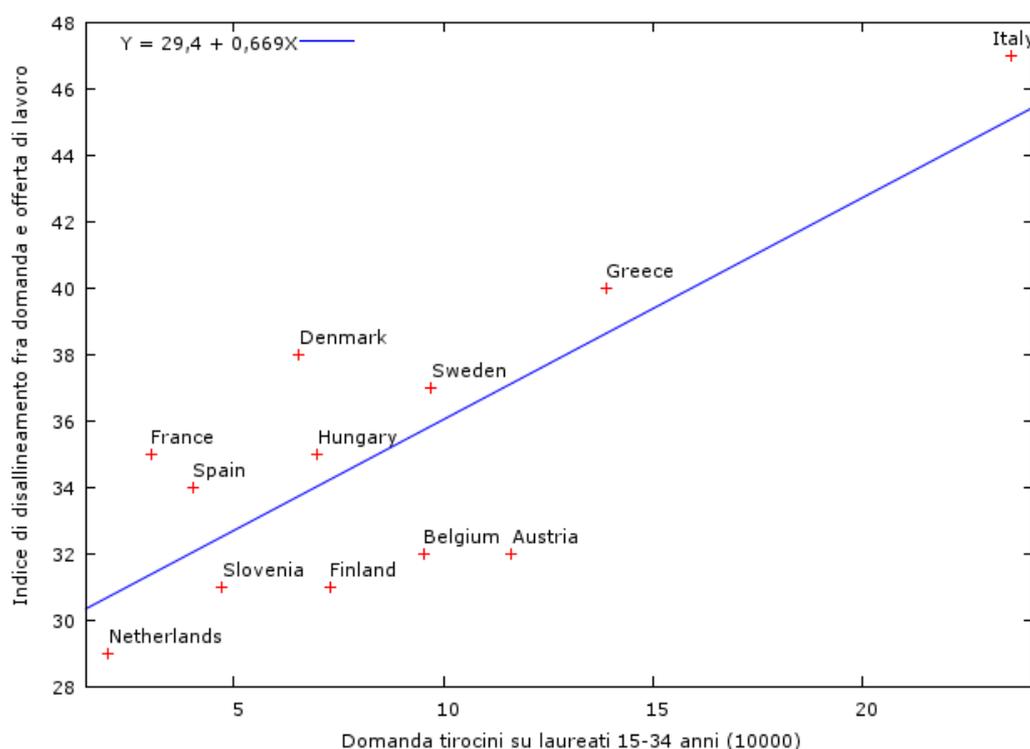
A sua volta, la scelta di un indirizzo di studi di questo tipo o simile – che pur interessante, è dimostrato essere connesso a maggiori livelli di *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro – potrebbe derivare da caratteristiche culturali del paese e dalla capacità delle istituzioni formative e di orientamento di indirizzare gli studenti, già da prima della scelta del corso di laurea, verso materie maggiormente richieste dal mercato del lavoro.

Questa possibilità potrebbe quindi essere verificata (a livello di intuizione e senza presupporre nessi causali) dall'osservazione delle relazioni

bilaterali fra la tendenza dei giovani di un paese a fare domande di tirocinio alla Commissione europea e il grado di raccordo fra scuola, università e mercato del lavoro.

Nello specifico, prendendo l'indice di *mismatch* del mercato del lavoro come *proxy* della capacità di un paese di formare giovani per le materie richieste dal mercato (fig. 10) e il grado di affidamento a reti informali – amicali, parentali e di conoscenza – fra le modalità utilizzate per la ricerca di un lavoro come *proxy* del grado di (in)efficienza dei servizi per l'impiego (fig. 11), è possibile trovare evidenza di una relazione positiva fra efficienza del mercato del lavoro/coerenza con la sfera formativa e attrattività degli stage alla Commissione europea per i giovani.

**Figura 10 – Domanda di tirocinio alla Commissione europea e *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro**

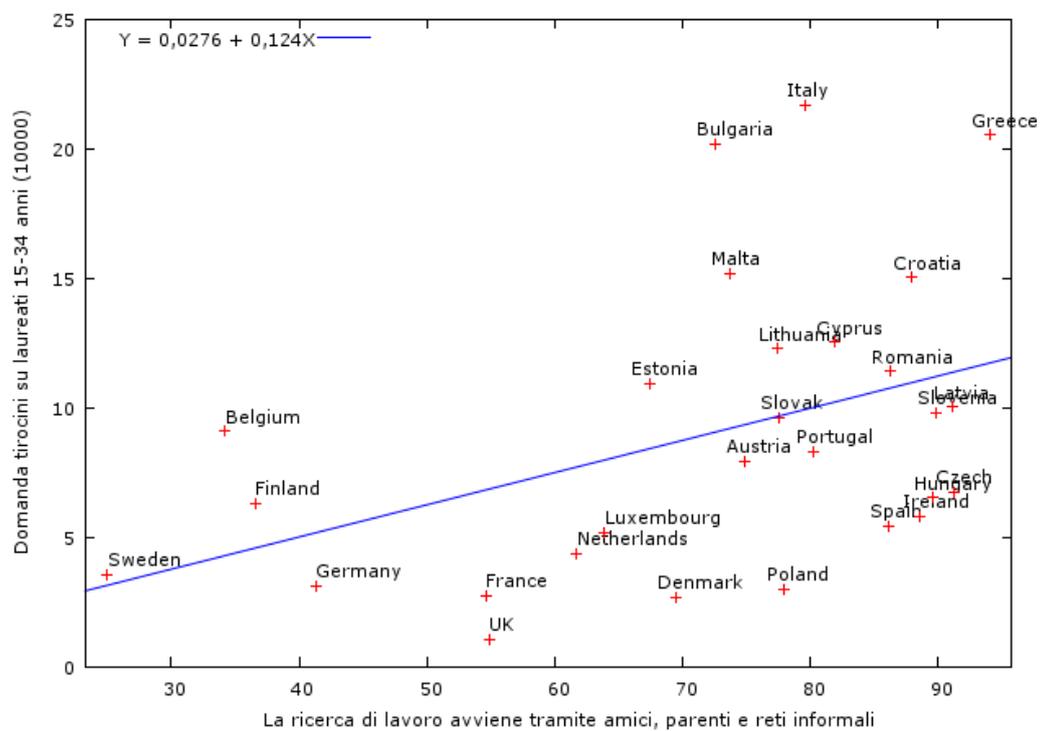


Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Commissione europea

Come è possibile osservare dai grafici, la tendenza a fare domande di tirocinio alla Commissione europea è positivamente legata all'indice di disallineamento fra domanda e offerta di lavoro e al grado di affidamento a reti amicali e parentali (reti informali) in luogo a servizi competenti per

l'impiego per la ricerca di un posto di lavoro. A livello intuitivo è quindi possibile ipotizzare che un migliore orientamento dei giovani nella fase di costruzione del proprio percorso formativo e lavorativo attraverso una maggiore conoscenza delle competenze richieste dal mercato e un sistema di servizi per l'impiego efficienti potrebbero concorrere a orientare in modo più pragmatico la domanda di lavoro dei giovani.

**Figura 11 – Domanda di tirocinio alla Commissione europea e affidamento a reti informali per cercare lavoro**



Fonte: elaborazione su dati Eurostat e Commissione europea

## Apprendistato, diamo messaggi positivi e raccontiamo le tante buone pratiche

di Gabriele Gamberini

Poco dopo la pubblicazione dei dati Istat sulla [disoccupazione giovanile](#) la Nuvola del Lavoro ha pubblicato la [intervista al prof. Varesi](#) continuando il *trend*, in voga sui quotidiani italiani (cfr., tra gli ultimi, *Il Sole 24 Ore*, 30 settembre 2013, p. 2-3), dell'attribuire colpe e responsabilità per il mancato decollo dell'apprendistato. I media divengono così spesso meri collettori di critiche – per lo più sterili od infondate – mentre invece potrebbero rivestire un ruolo promozional-divulgativo per tentare di migliorare la percezione generale dell'apprendistato (cfr. F. Nespoli, [“Apprendista sarà lei”. La comunicazione inefficace di una buona opportunità](#), in *Boll. ADAPT* 2013, n. 31).

La bassa diffusione dell'apprendistato affligge anche il Regno Unito, lì però il Guardian, oltre a dedicargli una [web page](#), organizza settimanalmente delle tavole rotonde volte a diffondere la conoscenza dell'istituto ed a farne emergere gli aspetti positivi – spesso anche tramite le testimonianze degli apprendisti stessi – pubblicandone poi, sul quotidiano, i passaggi cruciali (cfr., tra gli ultimi, [Can the UK master apprenticeships?](#), in *The Guardian*, 24 settembre 2013, p. 39 e [Learning to value apprenticeships](#), in *The Guardian*, 01 ottobre 2013, p. 40). A tali eventi sono invitati politici, accademici ed imprenditori per dibattere su come si potrebbe migliorare l'apprendistato, partendo tuttavia dal presupposto che il miglior modo per far decollare l'istituto non è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2013, n. 34](#).

cambiarne la normativa, ma è portarlo a conoscenza dei giovani, delle famiglie, degli insegnanti, oltre che degli imprenditori. Negli articoli sono presenti numeri ed informazioni che contribuiscono a migliorare l'aspetto dell'apprendistato, quali ad esempio i risultati di una ricerca che afferma che chi ha svolto un apprendistato guadagnerà, nel corso della carriera, £150.000 (177.179 €) in più rispetto ai propri colleghi che non l'hanno svolto, o che, secondo il [National Audit Office](#), per ogni £1 (1,18 €) speso dal governo per lo sviluppo dell'apprendistato, i privati investono £18 (21,26 €) nell'economia o, ancora, che il 20% dei manager di Rolls-Royce ha iniziato la propria carriera con tale contratto.

Le tavole rotonde e gli esperti ci sono anche in Italia, da noi però manca chi le porta a conoscenza anche di quel lettore che, lontano dal diritto del lavoro, si trova a sfogliare distrattamente un giornale sgualcito, abbandonato su un sedile della metro. Quel lettore forse potrebbe essere interessato a conoscere meglio l'apprendistato, per valutare una offerta di lavoro o per consigliarlo ad un amico, ad un figlio o ad un alunno, tuttavia fino a quando i maggiori quotidiani nazionali si preoccuperanno di dare spazio solo alle richieste di adeguamenti normativi, tralasciando la funzione promozional-divulgativa, rimarrà nello scetticismo, tipico di ciò che non si conosce.

Il *Guardian* non fa nulla di eccezionale, ma almeno tenta di contribuire a migliorare la reputazione dell'apprendistato, peraltro senza secondi fini politici poiché è indipendente, semmai leggermente *Labour*, e l'attuale governo è costituito da una coalizione Tory/Lib Dem.

Se l'apprendistato non è decollato è colpa di tutti, l'importante è prodigarsi, ognuno nel proprio ruolo, per trovare una soluzione.

## **"Apprendista sarà lei". La comunicazione inefficace di una buona opportunità**

di Francesco Nespoli

Forti agevolazioni fiscali per le aziende, garanzia al dipendente sia di una retribuzione, sia di una formazione pianificata, tutela assimilabile a quella di un normale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato... Stando ai suoi requisiti, l'apprendistato dovrebbe presentarsi da sé come una tipologia contrattuale destinata al successo: invitante per i datori di lavoro e apprezzata dai giovani in cerca di occupazione.

Tuttavia la formula, a partire dall'entrata in vigore del Testo Unico del 2011, non ha conosciuto lo sperato decollo. Anzi, trascorso più di un anno dall'intervento della riforma Fornero (2012) si è dovuto constatare come il terreno occupato dall'apprendistato si sia addirittura ritirato.

Non sono solo le imprese ad aver manifestato scarso interesse verso l'istituto, anche tra i giovani si registra infatti scarso entusiasmo. Difficile dire cosa stia dietro al rifiuto da parte di un giovane di porre la firma ad un contratto di apprendistato per poi accogliere con soddisfazione l'inizio di uno stage presso lo stesso datore, come testimoniano non di rado gli uffici del personale.

Certo, il termine nell'immaginario diffuso rimanda al lavoro giovanile, prevalentemente artigiano, a stretto contatto con un maestro. Quindi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2013, n. 31](#).

l’idea di proseguire la specializzazione con un apprendistato dopo una laurea “specialistica”, risulta stridente.

Coloro che si spingono oltre la scorza dello stereotipo, non tardano comunque ad allertarsi di fronte alle testimonianze di quanti denunciano di essere stati inquadrati come apprendisti per essere [pagati meno](#).

Entrambe queste percezioni oggi più di ieri fanno riflettere, dal momento che costituiscono i bersagli individuati dall’ex ministro Fornero al momento del varo della riforma, quando, durante una notte insonne, decise risolutamente di adoperarsi come paladina della reputazione dell’apprendistato impugnando le armi della comunicazione.

Si era assistito quindi ad una profusione di creatività incontenibile, con schiere di [pubblicitari](#) pronti a proporre la loro formula magica per sovvertire il fallace senso comune e contribuire così al rilancio di una formula démodé. Infine in qualità di “pezzo forte” del piano strategico del ministero era stata predisposta la trasmissione di una breve pubblicità radiotelevisiva affidata alla figura dello showman Fiorello.

Ma è proprio qui che risiede l’errore. Per cambiare le rappresentazioni culturali che stanno dietro una parola possono volerci anni di impegnativo lavoro. Quindi in una società civile che trova nel dizionario, come faceva notare proprio l’ex Ministro Fornero, l’attestazione di un legame diretto tra la figura di “apprendista” e quella di “garzone”, può servire qualcosa di più di una programmazione di “spot lampo” per suscitare motivata simpatia, indipendentemente da quanta ne possa trasmettere il testimonial di turno.

Sia chiaro: una campagna di comunicazione del tipo predisposto non guastava di certo, ma tocca essere realisti circa i suoi obiettivi. Tra questi poteva ben rientrare la divulgazione delle qualità effettive di un profilo contrattuale che, come già osservato (cfr. [F. Brudaglio, L’apprendistato: un’opportunità sconosciuta, in Boll. ADAPT, 30 novembre 2012](#)), riscontrava, e riscontra ancora, scarsa diffusione tra i giovani.

La vera comunicazione che cambia le cose però, soprattutto nell’era del web, sarebbe stata quella tra le persone, propense ad un passaparola positivo, testimoni di esperienze virtuose di percorsi di formazione e lavoro. Sarebbero servite numerose e diffuse narrazioni di successo che circolassero in rete, e poi su mezzi tradizionali, per cominciare a consolidare intorno all’apprendistato un corollario di valori.

Un obiettivo di *storytelling* meglio perseguito dalla [regione Lombardia](#) con il volume *Lavorare è il miglior modo per imparare*, presentato nel

novembre del 2012, che raccoglie una serie di testimonianze dirette di ragazze e ragazzi che, al termine di corsi tecnici e professionali, «hanno saputo cogliere occasioni di lavoro e di successo».

Per tornare alle attività del ministero un esempio analogo è addirittura del 2010 e si trova in un breve video documentario dal titolo *Lavoro e imparo. Storie di apprendistato*, che langue però ormai nella palude della non-viralità sul canale Youtube dell'Isfol: nessun commento e 3 “mi piace”.

Stando alla campagna recente, cosa dire del [sito](#) “vetrina” creato contestualmente al lancio della campagna, completamente privo di canali di interazione se si esclude la possibilità di richiedere informazioni tramite un indirizzo e-mail?

E se si cerca la parola “apprendistato” sulla bacheca *Facebook* di Click Lavoro si troveranno solo un altro brevissimo [spot](#) istituzionale, postato il 12 dicembre 2012, che riscuote attualmente 14 “mi piace” e 18 condivisioni, nonché un sondaggio lanciato il 22 ottobre 2012 a riguardo dei vantaggi della tipologia di contratto in questione, che ha ricevuto nove risposte in totale. Risultato incredibilmente basso per una *call to action* che proviene da una pagina con più di 28 mila “mi piace”. In sintesi una campagna di relazione oltre che di momenti pubblicitari non c'è stata.

Ancor più in profondità è però da rilevare che anche se si fosse andati oltre la programmazione di brevissimi passaggi televisivi, gli sforzi sarebbero probabilmente stati vani. Non solo perché qualsivoglia racconto positivo non avrebbe potuto rappresentare a lungo lo stato dei fatti, che è addirittura contrario a quelli cui la stessa campagna avrebbe dovuto condurre, ma anche perché la campagna di comunicazione voluta da Fornero non era diretta ad aggredire il problema culturale di fondo, ossia la separazione che nel mondo della formazione, e nel suo immaginario, vige tra attività intellettuale e cultura pratica. A questo riguardo un testimonial che ironicamente non si ricorda in quale disciplina è laureato, suggerisce addirittura che l'esperienza universitaria non sia significativa, e che l'esercizio pratico abbia fatto tutto il resto.

Se il ritardo storico risiede quindi nel sistema di transizioni scuola-lavoro (cfr. [M. Tiraboschi, \*Apprendistato: no scorciatoie, ma svolta culturale\*, in \*Boll. ADAPT\*, 17 dicembre 2012](#)), dove, come ha sottolineato anche il ministro [Carrozza](#) recentemente, istruzione e pratica professionale continuano a incontrarsi troppo poco, allora l'obiettivo profondo di una

campagna di comunicazione avrebbe dovuto riguardare il giusto valore della componente lavorativa anche nelle università, presentando l’opportunità dell’apprendistato come un processo integrativo dello studio. Magari ricordando come anche l’abilitazione alle professioni considerate meramente intellettuali richieda lo svolgimento di un praticantato.

L’ultima comparsa dell’apprendistato nei [telegiornali](#) e sui giornali, ossia l’annuncio della nascita della nuova figura del calciatore apprendista, esprime ancora una visione contrappuntistica, dove l’apprendistato interviene a salvaguardare dai rischi di un incauto abbandono scolastico. Un annuncio che inoltre pare particolarmente vuoto di fronte ai [dati](#) che nello stesso periodo sono stati diffusi. Anche se questo contratto dovesse avere fortuna nel nuovo contesto, non si capisce infatti quale beneficio ne deriverebbe per le sorti delle transizioni tra scuola e lavoro del nostro paese.

## 2003-2013, dieci anni di alta formazione in apprendistato. Quale bilancio?

di Umberto Buratti

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 276 nell'ottobre del 2003, il legislatore ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la possibilità di conseguire titoli di studio dell'istruzione secondaria superiore, di livello terziario, dell'alta formazione e per la specializzazione tecnica superiore mediante un contratto di lavoro: l'apprendistato.

Dall'approvazione dell'art. 50 della legge Biagi ad oggi sono passati ormai dieci anni. Ciononostante, quella che all'epoca sembrava ai più una sperimentazione ardita suscita ancora un vivo interesse, occupa le prime pagine dei giornali ed è al centro del dibattito sulle politiche del lavoro. L'integrazione tra mondo della formazione e impresa è tuttora un nodo da sciogliere per il sistema italiano che con molta difficoltà cerca di avvicinarsi agli esempi di buone prassi provenienti da altri Paesi comunitari, primi tra tutti quelli di tradizione germanofona.

La centralità della questione e i ritardi accumulati dall'Italia nell'uscire da una fase "sperimentale" dell'alta formazione in apprendistato spingono a volgere lo sguardo indietro per riflettere sul know-how maturato nelle diverse esperienze portate avanti in questo arco temporale che inizia ad essere piuttosto significativo. Questo al fine di cercare soluzioni che permettano un definitivo decollo dell'istituto e buone pratiche quanto mai utili nel momento attuale nel quale il legislatore cerca di attuare una "nuova" *Garanzia per i giovani* scordandosi che, in realtà, essa esiste già.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

I vari rapporti di monitoraggio sull'apprendistato curati dall'ISFOL nel corso del tempo costituiscono la bussola necessaria per stilare un bilancio complessivo. La loro lettura permette di suddividere la storia dell'alta formazione in tre macro periodi: la prima fase di sperimentazione (2003-2008); il tentativo di messa a regime del sistema (2008-2011); l'avvio di una nuova riforma (2011-2013).

### **2003-2008. La nascita dell'apprendistato "alto"**

Nella fase immediatamente successiva all'approvazione della legge Biagi per promuovere e al contempo "testare" il nuovo istituto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha finanziato, con uno stanziamento pari a 11,5 milioni di euro, un progetto pilota il cui obiettivo consisteva nel coinvolgimento di circa mille apprendisti.

Attori chiave dell'operazione, come tra l'altro la normativa dell'epoca richiedeva, erano le Regioni. Queste per poter accedere ai fondi messi a disposizione dall'Esecutivo dovevano, in primo luogo, sottoscrivere un apposito Protocollo di Intesa con il Ministero di via Veneto. L'iter procedurale previsto era piuttosto complesso ed articolato poiché si voleva avere un controllo continuo sulla sperimentazione ed evitare che le risorse messe a disposizione venissero disperse. Non solo. Tra le varie clausole poste dall'Esecutivo per il finanziamento vi era anche la previsione che i progetti pilota terminassero entro il 30 giugno 2008.

Un quadro sintetico degli obiettivi di questa primissima fase di avvio della sperimentazione è dato dalla tabella riassuntiva delle varie intese bilaterali sottoscritte all'epoca e pubblicata nel *VIII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato "La transizione dall'apprendistato agli apprendistati" – annualità 2004-2005*, curato dall'ISFOL.

**Tabella 1 – Obiettivi sperimentazione alto apprendistato 2004-2008 e risorse disponibili**

Regione	Tipologia percorsi da realizzare	Apprendisti	Risorse
Piemonte	- IFTS - Formazione superiore - Master di 1° o di 2° livello - Laurea di 1° livello	circa 150 unità	€ 2.150.000
Lombardia	- IFTS - Master di 1° e 2° livello	almeno 150 unità	€ 2.300.000
Prov. Bolzano	- Laurea in ingegneria della logistica e della produzione e laurea in ingegneria informatica applicata	35 unità	€ 1.500.000
Veneto	- 5 Master di 1° livello	100 unità	€ 750.000
Friuli Venezia Giulia	- Laurea - IFTS - Master di 1° livello	75-100 unità	€ 750.000
Liguria	- IFTS - Master di specializzazione - Laurea di 1° livello	60 unità complessive	€ 726.480
Emilia Romagna	- Master universitario	circa 100 unità	€ 750.000
Toscana	- Laurea di primo livello - Master di 1° o di 2° livello in discipline economiche o scientifiche	100 unità	€ 1.200.000
Umbria	- Master di primo livello	100 unità	€ 750.000
Lazio	- Master di primo e secondo livello	100 unità	€ 1.200.000
Abruzzo	- Corsi IFTS - Master di 1° e 2° livello	Circa 100 unità	€ 1.300.000

Fonte: ISFOL, *VIII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato "La transizione dall'apprendistato agli apprendistati"* – annualità 2004-2005

La tabella rivela due peculiarità di questa prima fase sperimentale: pressoché tutti i titoli conseguibili in apprendistato ex art. 50 del d.lgs. n. 276/2003 vengono "testati"; l'impegno delle Regioni si concentra, in modo primario, sull'attivazione di master di I e II livello. Il report finale di questa esperienza pubblicato agli inizi del 2008 con i dati quasi definitivi conferma soprattutto quest'ultima tendenza. Nel procedere a sperimentare il "nuovo" apprendistato le istituzioni regionali, infatti,

hanno fatto partire 65 corsi di master, 7 percorsi per la certificazione IFTS, 2 percorsi di alta formazione post diploma, 2 corsi di laurea.

La preferenza per i master trova la sua ragion d'essere in più di un motivo. In primo luogo, i tempi stretti della sperimentazione uniti al complesso *iter* procedurale per accedere ai fondi hanno spinto le Regioni a puntare su un'esperienza formativa di breve durata piuttosto che sull'articolazione di un intero ciclo di laurea. Secondariamente, poi, i master si sono subito dimostrati facilmente adattabili all'apprendistato di alta formazione in quanto la loro strutturazione è risultata di per sé snella e quindi facilmente articolabile con un percorso formativo *on the job*. In terzo luogo, le stesse aziende hanno manifestato un interesse per questo tipo di formazione che permetteva, in un arco temporale piuttosto breve, l'alta specializzazione degli apprendisti unita ad un obbligo formativo esterno all'azienda meno oneroso. Da ultimo, i percorsi di master consentivano un coinvolgimento attivo delle imprese sin dalla fase iniziale della progettazione formativa. Questo permetteva alle aziende di adeguare l'intero *iter* di formazione alle proprie reali esigenze.

Il rapporto dell'ISFOL *La sperimentazione dell'apprendistato "alto": identikit dei partecipanti* risulta particolarmente utile anche per comprendere il profilo degli apprendisti e delle imprese interessate alla sperimentazione.

Da un punto di vista di genere, il percorso formativo previsto dall'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003 ha interessato innanzitutto i maschi, i quali hanno costituito il 67,1% dei soggetti partecipanti al progetto pilota. In secondo luogo, l'apprendistato alto non si è rivelato particolarmente attraente per gli stranieri, il report finale parla, infatti, di quattro giovani provenienti dall'Unione Europa e cinque giovani non comunitari. Nonostante la mobilità dall'estero sia stata pressoché nulla, la sperimentazione ha creato una certa mobilità formativa interna al Paese. Ben il 17,9% degli apprendisti si è spostato dalla Regione di provenienza e la Liguria è risultato essere il territorio più permeabile a questo fenomeno. Data la prevalenza di corsi di master, poi, la gran parte dei partecipanti alla sperimentazione era in possesso della laurea. Di questi, il numero più nutrito era composto da ingegneri, seguito da laureati in materie economiche e, infine, in materie scientifiche. Il voto medio di laurea si attestava attorno al 101, confermando come l'apprendistato di alta formazione si rivolgesse in primo luogo ad una platea di "eccellenze" nel campo degli studi di riferimento.

Se si guarda alle aziende coinvolte nel progetto pilota, il primo elemento da evidenziare è come il 30% di esse siano di grandi dimensioni, il 25,7% di medie dimensioni e, il 26,7% di piccole dimensioni. Questi dati risultano particolarmente utili per comprendere il motivo per cui l'esperienza promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2004 si sia concentrata soprattutto nel nord-ovest del Paese, mentre ha avuto più difficoltà a decollare in territori, come quello veneto, caratterizzati da una struttura industriale fatta da micro-imprese. I dati del report finale del 2008 sottolineano, poi, che la dimensione delle imprese cresce col crescere del livello del titolo di studio da acquisire in apprendistato. La grande impresa italiana, dunque, ha guardato con molto interesse alla specializzazione post-universitaria mediante i corsi master, mentre la piccola impresa si è rivolta principalmente ai percorsi IFTS.

### **2008-2011. Il tentativo di mettere a regime il sistema**

L'arco temporale che va dalla seconda metà del 2008 a settembre 2011 può considerarsi come un periodo di transizione finalizzato a mettere a regime il sistema dell'alta formazione in apprendistato. Terminata, infatti, il 30 giugno 2008 la sperimentazione iniziata quattro anni prima, le Regioni in cui questa ha avuto esiti più che positivi hanno provato a mettere a frutto il know-how maturato all'interno di apposite discipline legislative locali. L'undicesimo e il dodicesimo rapporto sull'apprendistato dell'ISFOL segnalano l'impegno normativo in questo senso da parte di Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Trentino Alto Adige.

Anche in questa fase, nel disciplinare e finanziare l'apprendistato, le Regioni hanno dimostrato una particolare predilezione per i percorsi di master di I e II livello, mentre solo in fasi successive e molto più lentamente si è provveduto a normare l'iter di laurea triennale o magistrale.

Accanto a queste azioni da parte delle Istituzioni regionali, nel 2008 il legislatore nazionale è intervenuto a sua volta per promuovere nuovamente l'apprendistato di alta formazione. Con il d.l. n. 112/2008, infatti, ha modificato il testo originario dell'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003 comprendendo anche il dottorato di ricerca tra i titoli conseguibili con un

contratto di apprendistato. In secondo luogo, ha previsto che «in assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione [fosse] rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative».

L'azione del legislatore nazionale si è mossa dunque su due fronti: ampliare la platea dei titoli dell'apprendistato alto e, al contempo, sbloccarlo e renderlo operativo in caso di inerzia da parte degli attori regionali.

I rapporti ISFOL di questo periodo sottolineano come ambedue queste novità siano state recepite. Diverse delle precedenti Regioni, infatti, hanno manifestato interesse per i percorsi di dottorato in apprendistato provvedendo a disciplinarli e a coordinarsi con le Università.

Parallelamente il report 2008-2009 mostra come alcune grandi aziende abbiano subito approfittato delle novità normative previste dal legislatore nazionale per stringere apposite convenzioni con gli istituti universitari. È il caso, ad esempio, di Telecom Italia e del suo progetto *The Day Before* che prevedeva a regime un coinvolgimento di 400 laureandi in percorsi di alta formazione.

Se si vuole provare a fare un bilancio della fase post-sperimentazione, non si può far altro che ammettere che al progetto pilota del Ministero del lavoro non è seguito un vero decollo dell'istituto. Ciononostante alcune Regioni si sono rivelate particolarmente virtuose nel cercare di non lasciare cadere nel vuoto i percorsi di alta formazione. Anche in questi casi, tuttavia, non si è mai usciti da un'ottica di sperimentazione di nicchia.

### **2011-2013. L'avvio di una nuova riforma**

L'ultimo periodo della storia decennale dell'alta formazione in apprendistato si caratterizza per l'avvio di una nuova riforma contenuta nel d.lgs. n. 167/2011. A dire il vero, il c.d. Testo Unico dell'apprendistato non stravolge la disciplina dei percorsi di alta formazione, ma si limita a consolidare quanto precedentemente normato e ad affiancare ad essi l'apprendistato di ricerca. Con un simile atteggiamento il legislatore del 2011 ha di fatto confermato la genuinità del quadro delle regole che è rimasto sostanzialmente identico a quello

del 2008 che a sua volta, rimanda, per larga parte, all'originario testo del d.lgs. n. 276/2003.

Come nel 2003 a sostegno dell'ennesimo rilancio dell'apprendistato di alta formazione sia l'Esecutivo che le Regioni hanno messo a disposizione cospicue forme di finanziamento. Si pensi ad esempio al programma del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Italia Lavoro denominato *Formazione e Innovazione per l'Occupazione e Scuola e Università – FiXO S&U* che prevede contributi pari a 6.000 euro per ogni apprendista assunto a tempo pieno e a 4.000 euro per gli apprendisti part-time o alle diverse forme di incentivazione che si registrano a livello locale.

Nonostante le risorse messe a disposizione e all'attività di normativa di dettaglio che ha coinvolto un numero maggiore di Regioni rispetto al passato, i percorsi di alta formazione in apprendistato non stanno decollando. A segnalarlo è, ancora una volta, l'ISFOL nel suo XIII rapporto laddove precisa che nel periodo maggio-giugno 2012 solo 234 apprendisti sono stati assunti con un contratto ex art. 5 del d.lgs. n. 167/2011.

### **Quali strategie per un decollo?**

Il primo dato certo dall'analisi degli ultimi dieci anni è che, nonostante ci sia un quadro legale certo e siano presenti prassi conosciute e consolidate nel tempo, i percorsi di alta formazione in apprendistato non riescono ad uscire da una fase sperimentale e divenire una "normale" via per conseguire titoli di studio.

L'esperienza 2003-2013 sembra, però, poter insegnare qualcosa. Non è un caso forse che le Regioni, ma anche le aziende, abbiano trovato un maggiore interesse per percorsi di master e in seguito di dottorato. A ben vedere questi iter formativi sono caratterizzati da un certo margine di flessibilità perché ad essi la rigida logica dei crediti formativi universitari lascia comunque degli spazi d'azione. La stessa operatività non sembra esser possibile, invece, nei percorsi di laurea come emerge chiaramente, ad esempio, dalla normativa piemontese che è simile anche in altre intese regionali. A tal proposito il Protocollo firmato il 20 aprile 2012 tra Regione Piemonte, parti sociali e Università prevede che «i percorsi di alto apprendistato sono rivolti a studenti che abbiano già conseguito: di

norma tra 80 e 140 CFU, nel caso di corsi finalizzati all'acquisizione del titolo di Laurea triennale; di norma 60 CFU, nel caso di corsi finalizzati all'acquisizione del titolo di Laurea magistrale». Dentro una simile cornice normativa una vera integrazione tra Università e azienda risulta difficile. L'impresa infatti non contribuisce a progettare tutto l'iter formativo del laureando, tutt'al più si limita a prenderlo "in carico" solo nell'ultima parte del suo percorso universitario.

Il risultato di una simile rigidità è quasi paradossale. I percorsi di alta formazione in apprendistato sono già di per sé di nicchia, ma rischiano di esserlo ancora di più perché sbilanciati verso esperienze di master e di dottorato che a loro volta sono tipologie formative necessariamente limitate a pochi soggetti. Se quindi non si allentano le rigidità che si concentrano sui percorsi di laurea difficilmente sarà possibile assistere ad un ricorso intensivo dell'apprendistato di alta formazione.

Accanto a questo elemento di tipo normativo, non bisogna dimenticare un secondo ostacolo: la mancanza di un quadro contrattuale chiaro per gli apprendisti di alta formazione. È sempre il XIII rapporto dell'ISFOL a segnalare come all'attivismo dell'ultimo anno delle Regioni non sia seguito un analogo attivismo delle Parti Sociali. Solo un quinto dei CCNL, infatti, prevede una regolamentazione dell'apprendistato di alta formazione, e quando lo fa spesso rimanda alla contrattazione di secondo livello, bloccando, di fatto, l'intero sistema.

Il bilancio dell'esperienza decennale dell'apprendistato in alta formazione si chiude dunque con un giudizio necessariamente articolato. Positivo è l'impegno e l'interesse delle Regioni nel regolamentare e finanziare la materia. Questo, però, non deve andare a scapito della semplicità e della flessibilità che sono i due principali elementi che possono attirare il favore delle aziende e favorire percorsi di formazione integrata. Negativo, invece, risulta essere il disinteresse della parti datoriali e sindacali nel dare un quadro contrattuale certo agli apprendisti in alta formazione. A costoro occorrerebbe ricordare con un po' di vigore che la disoccupazione giovanile non si combatte a suon di proclami, bensì portando a compimento le riforme già condivise e pronte.

L'adattabilità e la certezza contrattuale sono i capisaldi per un rilancio dell'istituto. Non a caso queste erano parole chiave già presenti nel *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001 da cui tutto è iniziato. Il cerchio così si chiude ripartendo dalle sue origini, ricordando così che solo uno sguardo di insieme sull'alta formazione fondato su un progetto

solido può dare a questa le basi per far partire un vero sistema formativo che sia duraturo e stabile.

## **I piani formativi per l'apprendistato: l'esperienza di ADAPT-ANCL Veneto**

di Emmanuele Massagli, Lidia Petruzzo e Antonio Stella

Semplificare, valorizzare e diffondere. Questi i tre principi ispiratori alla base del progetto sperimentale promosso da ADAPT e dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro della Regione Veneto. Dall'incontro tra queste due realtà è nato una vera e propria avventura lavorativa che sta coinvolgendo un gruppo eterogeneo di ricercatori ADAPT (filosofi, formatori, sociologi, economisti e giuristi) e gli esperti consulenti del lavoro vicentini con l'obiettivo di perfezionare la tecnica di redazione del piano formativo individuale (PFI), ingrediente caratterizzante ed essenziale del contratto di apprendistato.

Il progetto è promosso e diffuso attraverso una moderna piattaforma *online*, continuamente aggiornata, sulla quale è messo a disposizione dei consulenti del lavoro un imponente numero di piani precompilati e sviluppati nei diversi settori produttivi (per esempio, metalmeccanica, commercio, turismo), oltre a un prototipo di piano formativo liberamente utilizzabile e a un servizio di assistenza personalizzata operato da un ricercatore ADAPT. Il momento dell'assistenza, in particolar modo, è prezioso per il consulente per confrontarsi sulla stesura di specifici PFI, acquisendo così competenze relativamente alle tecniche di redazione.

L'art. 2, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 167/2011 (Testo Unico dell'apprendistato) ha previsto che il piano formativo venga redatto per iscritto e definito entro 30 giorni dalla stipula del contratto e non più contestualmente alla firma, come dettato dal precedente d.lgs. n.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

276/2003. Il Testo unico ha affidato alla contrattazione collettiva o agli enti bilaterali il compito di mettere a disposizione moduli o formulari utili alla sua definizione.

In questa direzione, il *team* dei ricercatori di ADAPT e dell'ANCL Veneto ha previsto un prototipo di PFI in grado di raccogliere tutte le informazioni utili del datore di lavoro e dell'apprendista per l'organizzazione di un monte ore di formazione totale e proporzionato durante l'intero periodo di apprendistato. Tale *format* è basato su un approccio per competenze dove assumono importanza gli esiti dell'apprendimento e non le discipline o i corsi di formazione. L'obiettivo esplicito è quello di valorizzare le competenze che un giovane apprendista deve essere in grado di sviluppare e migliorare durante il suo periodo di lavoro e formazione. Nella stesura del piano, dunque, è necessario individuare il legame tra l'apprendista e l'organizzazione aziendale per poter effettivamente personalizzare percorsi formativi, valorizzare il sapere già posseduto e instaurare una relazione di scambio con l'impresa.

Il d.lgs. n. 167/2011, inoltre, attribuendo all'impresa il compito di impartire la formazione professionalizzante, ha determinato un rilevante ricorso a più innovative modalità di formazione per gli apprendisti, definendo (finalmente) l'impresa come luogo formativo per eccellenza. Le modalità maggiormente adottate per insegnare all'apprendista un mestiere sono il tradizionale affiancamento, ma anche la formazione *on the job* e *e-Learning*. Va quindi a contrarsi la formazione frontale in aula, utilizzata prevalentemente nell'ambito della formazione di base e trasversale, affidata alle Regioni.

Le nuove metodologie di formazione – peraltro indicate nel dettaglio da tutti gli accordi contrattuali sottoscritti in materia dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico sull'apprendistato – hanno generato da subito accese discussioni su quali fossero le tecniche da seguire per poter rendicontare il percorso formativo espletato dall'apprendista. Si tratta, infatti, di rispondere all'esigenza di tracciare la reale acquisizione delle conoscenze e competenze utili per migliorare il proprio bagaglio professionale. Appare evidente come sistemi di rilevazione puntuale della formazione tramite schede dove trovano spazio elementi quali la data, l'argomento, la conoscenza/competenza approfondita, l'ora di inizio e di fine dell'attività formativa, la firma apprendista, la firma del *tutor*, ecc. siano funzionali a momenti di formazione d'aula, ma assumano una

pesantezza gestionale non sostenibile nell'ambito di altre modalità formative impostate su ripetuti, ma brevi, momenti di formazione inseriti nel normale ciclo lavorativo.

Nell'ottica di semplificare i processi di rilevazione della formazione con il dichiarato intento di contenere l'impatto burocratico, si ritiene che a livello operativo l'annotazione della effettiva acquisizione della formazione debba essere diversificata in base alle diverse modalità previste in sede di redazione dei singoli PFI.

Se da un lato la formazione inserita nei singoli piani può trovare un puntuale riscontro secondo gli usuali sistemi di rilevazione analitica, per modalità quali la formazione in affiancamento, *on-the-job* e similari, dall'altro, si ritiene funzionale una gestione del monitoraggio relativo all'andamento del percorso formativo impostata mediante la programmazione di incontri periodici durante il periodo di apprendistato. Attraverso momenti di confronto con la presenza del tutor e dell'apprendista si crea l'occasione giusta, anch'essa formativa, per una valutazione oggettiva delle competenze sviluppate e delle conoscenze acquisite relativamente ai contenuti del piano formativo. A tal proposito, dunque, il prototipo di piano formativo riporta un c.d. "cronoprogramma", annuale, relativo alla rendicontazione formativa impostata in base alle condizioni sopra espresse. In questa sezione del PFI si ha la possibilità di esplicitare ciò che l'apprendista ha imparato, mediante quali modalità, quali carenze e punti di forza sono propri del giovane e utili per programmare l'eventuale formazione dell'anno successivo. Il disallineamento delle ore di formazione programmate e quelle effettivamente svolte può essere giustificato attraverso una relazione di sintesi sottoscritta dai soggetti presenti.

In conclusione, considerata la grande attualità del tema relativo ai processi di semplificazione utili per il rilancio dell'apprendistato, il prototipo di piano formativo è, a nostro avviso, un esempio di completezza da non sottovalutare poiché raccoglie tutte le informazioni relative all'azienda, all'apprendista, alla formazione professionalizzante. È basato sulle competenze (poiché si compila segnalando gli esiti degli apprendimenti) e, soprattutto, è un percorso personalizzato, che parte dalle potenzialità dell'apprendista senza ignorare le esigenze dell'impresa.

## **Apprendistato e occupazione giovanile: un accordo interconfederale per il settore artigiano del Veneto**

di Umberto Buratti

La firma dell'accordo interconfederale su occupazione e formazione nell'artigianato veneto, avvenuta lo scorso 13 marzo (in *Boll. ADAPT*, n. 12/2013), costituisce un'ulteriore tappa del percorso di valorizzazione del livello regionale di contrattazione che caratterizza la *policy* adottata da questo comparto ormai da alcuni anni.

In tale prospettiva, l'accordo mette in campo le principali peculiarità del modello di relazioni sindacali dell'artigianato che si contraddistingue per la promozione del sistema bilaterale quale sede privilegiata per la regolazione del mercato del lavoro, per lo sviluppo della contrattazione collettiva regionale e, infine, per il ruolo sempre più rilevante delle articolazioni regionali del fondo interprofessionale dell'artigianato (Fondartigianato).

L'intesa veneta nasce da una duplice consapevolezza: l'acuirsi della crisi occupazionale anche in un territorio a lungo ritenuto "un'isola felice" nel panorama nazionale e le difficoltà proprie del settore artigiano nel reclutare giovani lavoratori. L'apprendistato viene individuato come lo strumento contrattuale idoneo per superare ambedue queste criticità, confermando, in tal modo, i dati pubblicati nel *Rapporto 2012 Artigianato e Piccole Imprese* dove appare evidente come tale tipologia contrattuale sia, per il comparto artigiano, un'indispensabile strumento di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2013, n. 14](#).

accesso al mondo del lavoro. Con l'accordo le parti si prefiggono di «completare il quadro già definito nazionalmente attraverso la condivisione di azioni che permettano di semplificare e migliorare l'utilizzo dell'apprendistato da parte delle imprese artigiane venete». L'ottica dell'accordo dunque è quella di rimuovere gli ostacoli che non permettono, a livello locale, la diffusione di questo contratto in tutte e tre le sue tipologie.

In materia di apprendistato professionalizzante, l'art. 1 della lett. A del punto 1 prevede, a partire dal 26 aprile 2012, il superamento delle norme dell'accordo interconfederale regionale del 2 giugno 1987 «per effetto della nuova regolamentazione nazionale dell'apprendistato nei settori privi di specifica copertura contrattuale».

Con il successivo art. 2 le parti intendono favorire «lo sviluppo di una contrattazione in materia di apprendistato per i settori privi di specifica copertura contrattuale (nazionale o regionale)». Nel concreto, l'intesa prevede la recezione «di fatto e di diritto [di] tutta la contrattazione regionale che si svilupperà sul tema ovvero che sia già stata definita». Tuttavia, in vista della nuova tornata contrattuale nazionale appena avviata, le Parti hanno concordato che «gli accordi regionali hanno carattere sussidiario e cedevole rispetto alla eventuale e successiva contrattazione nazionale sullo stesso tema». In questo modo i prossimi contratti collettivi nazionali di lavoro o appositi accordi interconfederali nazionali regoleranno la disciplina dell'apprendistato secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 167/2011.

L'accordo si muove nella stessa direzione anche per quel che riguarda la disciplina sia dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (punto 1, lett. B) che per l'apprendistato di alta formazione e ricerca (punto 1, lett. C), sottolineando anche per queste due tipologie «la sussidiarietà e la cedevolezza di tale disciplina [regionale] rispetto all'eventuale successiva contrattazione nazionale sul tema» (punto 1, lett. D).

Per ambedue queste tipologie contrattuali l'accordo del 13 marzo affronta il tema della retribuzione degli apprendisti impegnati in percorsi formativi collegati al rilascio di titoli di studio o a percorsi di ricerca. In particolare per l'apprendistato di primo livello la percentualizzazione del trattamento economico è così determinata: 51% I anno; 56% II anno; 65% III anno; 75% IV anno. Il parametro di riferimento preso in considerazione è la retribuzione tabellare corrispondente al livello di inquadramento finale

previsto al termine del periodo di formazione. La percentualizzazione per gli apprendisti di terzo livello, invece, segue un'altra scansione: 80% I anno; 85% II anno; 90% III anno.

Il ruolo centrale della bilateralità quale strumento attraverso cui costruire un vero modello di welfare contrattuale emerge da altri elementi che caratterizzano l'accordo. Questo, infatti, prevede, a carico dell'EBAV (ente bilaterale dell'artigianato veneto), un contributo economico a favore delle imprese per ogni assunto con apprendistato professionalizzante che si avvale degli enti formativi delle organizzazioni artigiane o delle organizzazioni dei lavoratori firmatarie dell'accordo. Analogamente le Parti hanno previsto, sempre a carico dell'EBAV, un contributo annuale a favore degli assunti in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale.

L'accordo del 13 marzo scorso non si sofferma unicamente sul tema dell'apprendistato, bensì interviene anche con altre disposizioni finalizzate alla promozione dell'occupazione giovanile. In tal senso occorre evidenziare quanto previsto dal punto 2 che individua un contributo a favore dei giovani di età inferiore ai 35 anni che vogliono costituire un'impresa artigiana. Tale disposizione rappresenta un interessante intervento volto a favorire l'imprenditorialità in un comparto, come quello artigiano, che necessita di un profondo rinnovamento generazionale.

Sempre lungo questa direttrice, le Parti sociali firmatarie, al punto 3, si sono poste l'obiettivo ambizioso di valorizzare il ruolo dell'EBAV quale piattaforma che possa facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, attraverso due interventi. Il primo riguarda la diffusione telematica dei *curricula* di giovani che sono usciti dal circuito scolastico e che possano quindi essere avviati all'esperienza lavorativa nelle aziende artigiane, in una prospettiva di contrasto al fenomeno della dispersione scolastica. Il secondo, invece, prevede l'istituzione di una bacheca elettronica a disposizione delle imprese che raccolga i *curricula* degli under 35, diplomati e laureati. Tutto ciò è comprensibile soprattutto alla luce delle effettive esigenze di attrarre sempre più personale qualificato nelle imprese artigiane in una prospettiva di crescita della competitività, dell'innovazione e dei processi di internazionalizzazione e di apertura ai nuovi mercati.

In tal senso, appare lineare il ragionamento portato avanti nell'accordo che, all'ultimo punto, pone la formazione come fattore di sviluppo e di

innovazione per il comparto artigiano attraverso una proficua collaborazione tra tutti gli attori in campo: Regione Veneto, EBAV, articolazione regionale di Fondartigianato e enti formativi delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori.

Complessivamente, l'accordo in questione offre un quadro ben preciso della volontà delle Parti Sociali di offrire una serie di politiche finalizzate a favorire lo sviluppo del comparto, attraverso la possibilità di utilizzare una tipologia contrattuale come l'apprendistato in grado di garantire un adeguato ingresso dei giovani nel mondo del lavoro abbinato ad un coerente percorso formativo. Contemporaneamente le Parti sociali, ben consapevoli delle esigenze delle imprese, hanno previsto una serie di strumenti utili ad incentivare l'utilizzo dell'apprendistato evidenziando la strategicità della formazione come fattore di sviluppo per le aziende. In tale contesto, spicca il ruolo della bilateralità non solo come istituzione in grado di elaborare politiche coerenti, bensì piuttosto, come essenziale punto di riferimento per le imprese e i lavoratori in un momento in cui le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno l'obbligo di formulare risposte quanto più adeguate alla profonda crisi di credibilità in cui versa il sistema di rappresentanza in Italia.

## Apprendistato in somministrazione: tra progettualità e operatività

di Giulia Rosolen

L'accordo del 5 aprile 2012 sull'apprendistato in somministrazione compie un anno, mentre i tavoli per il rinnovo del CCNL di settore sono aperti. Nelle piattaforme, Cgil, Cisl e Uil, chiedono la rivisitazione dell'accordo sull'apprendistato. Le scelte possibili sono due: una manutenzione dell'accordo, con conseguente revisione delle parti in cui si fa riferimento all'apprendistato su più utilizzatori, ovvero, in alternativa, una riscrittura *in toto* dello stesso, anche in funzione dell'equilibrio del rinnovato impianto contrattuale.

Secondo l'ultimo rapporto Eurociett, in Italia i giovani con meno di 30 anni costituiscono quasi il 60% del totale degli occupati in somministrazione (cfr. Rapporto Eurociett, UNI Europa, *Temporary Agency Work and Transitions in the Labour Market*, 2013). Per molti di loro l'esperienza di lavoro tramite agenzia costituisce un trampolino di lancio per un inserimento stabile nel mercato del lavoro (cfr. Rapporto Ires-Cgil, *Un mercato del lavoro sempre più atipico: scenari della crisi*, in *Rapporto di ricerca*, n. 8/2011). L'accostamento di tale dato ai numeri relativi alla disoccupazione e all'inoccupazione giovanile evidenzia come l'apprendistato in somministrazione possa costituire, da un lato uno strumento di attivazione occupazionale, e, dall'altro un asset strategico per il settore (M. Tiraboschi, *L'apprendistato in somministrazione: una opportunità mancata*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012) su cui investire e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

riflettere, in vista del rinnovo contrattuale e del futuro del lavoro tramite agenzia.

L'accordo del 5 aprile, per molti versi segna un traguardo importante, un patrimonio da non disperdere. La *vision* che lo ha ispirato è ben sintetizzata negli artt. 2, 3 e 4. Essi costituiscono l'esito di una riflessione, da un lato sulla collocazione delle agenzie polifunzionali per il lavoro nel sistema, dall'altro sul loro possibile contributo al rilancio dell'apprendistato. Le ricerche condotte in questi anni, hanno evidenziato come il mancato decollo dell'apprendistato sia dipeso da diversi fattori: l'assenza di una struttura di supporto, l'inesistenza di un'offerta formativa di qualità, la mancanza di una "visione di sistema" (cfr. Rapporto Isfol, *XIII Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato*, 2013). L'accordo cerca di dare a questi tre fattori di criticità altrettante risposte concrete.

In primo luogo gli artt. 2, 3 e 4 progettano la costruzione di una struttura di supporto. Le agenzie per il lavoro costituiscono, insieme alla bilateralità, il *trait d'union* del sistema dell'apprendistato in somministrazione. Esse sono chiamate ad occuparsi del *management* dell'apprendistato: gestiscono gli oneri burocratici, curano la selezione, progettano il piano formativo e si fanno carico degli adempimenti connessi alla formazione, proponendosi anche, ove possibile, di erogarla direttamente, avvalendosi delle risorse dei fondi interprofessionali. Nel loro agire si coordinano con l'ente bilaterale di settore, chiamato invece a svolgere un ruolo di monitoraggio attraverso l'attività di validazione dei piani formativi.

In secondo luogo, alla necessità di assicurare la qualità dell'offerta formativa e del processo di apprendimento, l'accordo risponde mediante la costituzione di un presidio a tutela dell'effettività della formazione. L'art. 4 afferma che l'agenzia è responsabile del corretto adempimento degli obblighi formativi. Non si tratta di un'asserzione di principio, ma di un preciso precetto, la cui operatività si dispiega in precise *funzioni-compito*. L'effettività dei percorsi formativi in apprendistato è assicurata per un verso, dalle disposizioni relative al monitoraggio periodico, gestito attraverso il sistema del doppio tutoraggio, e, per l'altro, da quelle relative al coinvolgimento delle OO.SS in materia di formazione sussidiaria.

In terzo luogo, alle difficoltà connesse alla mancanza di una visione di sistema, l'accordo risponde ponendo premesse per lo sviluppo di un sistema dell'apprendistato, partecipato e condiviso da tutte le forze in campo. Ne fanno parte, ciascuno con un proprio ruolo osmotico a quello

altrui, l'ente bilaterale, le forze sindacali e le agenzie per il lavoro, che si rivolgono funzionalmente in una logica di *service* agli apprendisti e alle imprese. L'innovatività di questa visione di sistema risiede nella sua attitudine ad essere dinamico e inclusivo. I soggetti coinvolti sono chiamati a condividere compiti, a stringere alleanze, a fare squadra. È un sistema policentrico nel quale nessun soggetto è portatore di una centralità assoluta, ma nel quale ognuno è destinatario di una specifica responsabilità funzionale. L'obiettivo cui tende il sistema è comune a tutti gli attori: contribuire al rilancio dell'apprendistato attraverso un'alchimia di forze e risorse. Il tornaconto è costituito dall'evoluzione e dallo sviluppo del lavoro in somministrazione, quale modello non solo di occupazione, ma anche di *fare* relazioni industriali. La strategicità della questione, impone una riflessione sulla necessità di un'azione contrattuale unitaria, tesa a ricomporre le fratture originarie in vista di un rafforzamento effettivo delle tutele occupazionali dei lavoratori somministrati.

Seppure non esistano dati ufficiali, pare che i numeri relativi alle assunzioni di apprendisti in somministrazione siano, ad oggi, piuttosto contenuti. Alcuni sostengono, forse in maniera eccessivamente semplicistica, che ciò dipenda dalla presenza di un quadro normativo non sufficientemente chiaro. Ci pare più verosimile ricondurre le attuali dimensioni contenute del fenomeno dell'apprendistato in somministrazione, da un lato a resistenze culturali, e, dall'altro, al suo essere, per l'appunto, una novità recente nel panorama del mondo del lavoro e della gestione delle risorse umane (cfr. *Il mondo del lavoro e i contratti di somministrazione*, Ipsos, 2011). Occorre quindi operare in vista di una sua maggiore diffusione, evidenziando e dimostrando sul campo come le agenzie possano fare la parte dei *facilitatori*, dei *garanti*, degli *interpreti*, proponendosi ai giovani quale canale di ingresso qualificato e qualificante nel mercato del lavoro e alle aziende quali *incubatori di talenti*.

Le riflessioni che si impongono in vista del rinnovo riguardano più che i contenuti, gli atteggiamenti e i ragionamenti che li devono guidare. Infatti, chiarite alcune questioni pratiche ed epurati gli illegittimi riferimenti all'apprendistato su più utilizzatori, pare che la cornice normativa tratteggiata dall'accordo del 5 aprile non necessiti di straordinarie riforme, semmai di maggiore operatività. Le priorità, in tal

senso possono, a mio modo di vedere, essere sintetizzate in cinque punti chiave.

1) *Lo sblocco dell'azione di Forma.Temp* – Vanno innanzitutto rese immediatamente operative le Commissioni chiamate alla validazione dei piani formativi e potenziato il loro ruolo assistenziale e consulenziale anche in vista della eventuale certificazione del contratto e del correlativo piano formativo (cfr. artt. 75 ss., d.lgs. n. 276/2003, sulle opportunità connesse alla certificazione del contratto di apprendistato: F. Pasquini, *La certificazione del contratto di apprendistato*, in *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011). Si può poi pensare ad una maggiore valorizzazione della bilateralità, attraverso l'attribuzione ad essa di funzioni ulteriori e caratterizzanti. Penso per esempio: a) ai processi connessi alla certificazione delle competenze e all'attribuzione delle qualifiche contrattuali; b) alla promozione di sperimentazioni soprattutto sull'apprendistato di primo livello; c) alla divulgazione di buone *prassi*; d) alla definizione di *standard* uniformi di processo legati all'attestazione e alla verifica della formazione degli apprendisti; e) alla definizione di *format* evoluti per lo sviluppo del piano formativo e della documentazione connessa, in vista anche di una maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, sulla scia delle migliori esperienze europee (cfr. *Modelli di apprendistato in Europa*, Isfol 2012).

2) *La rimozione degli impedimenti connessi alla gestione dei fondi interprofessionali* – Va chiarito in che modo, e se, è possibile utilizzare le risorse accumulate presso Forma.Temp, anche a prescindere dalla suddivisione strutturale interna alla gestione del fondo, stante la peculiare natura dell'apprendistato (cfr. L. Casano, *Fine di una tutela eccezionale? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati*, in [AA.VV., Una riforma a metà del guado, ADAPT University Press, 2012](#)).

3) *Implementazione dell'apprendistato per la qualifica e il diploma e quello di alta formazione e ricerca in somministrazione* – Ferma la validità dell'impianto generale anche per le altre due tipologie, vanno individuate le linee guida per la gestione dei rapporti con le istituzioni formative in vista anche di una maggiore valorizzazione per la bilateralità e della territorialità. In particolare, va da subito corretta la denominazione dell'accordo eliminando il riferimento al solo *apprendistato professionalizzante*. Ai fini di una maggiore diffusione dell'apprendistato

di alta formazione e di quello per la qualifica e il diploma, in cui le agenzie potrebbero svolgere un'importante funzione di supporto e mediazione, andrà chiarito amministrativamente se e in che modo possono beneficiare degli incentivi connessi a specifici progetti avviati dal Ministero (Amva e FiXo).

4) *Rafforzare la territorialità* – Cgil, Cisl e Uil insistono sul rafforzamento del ruolo delle Cst. Occorre dar seguito a questa istanza, perché legare maggiormente l'apprendistato al territorio è una condizione per la valorizzazione dell'istituto nella sua veste di politica di attivazione e occupabilità, di strumento per la diffusione della cultura industriale. La costruzione di un sistema di relazioni sindacali territoriali più robusto e abituato al dialogo è un infatti il presupposto per una diffusione responsabile ed evoluta del lavoro in somministrazione.

5) *Irrobustire le tutele effettive dei lavoratori* – La formazione costituisce la forma più efficiente e moderna di tutela, perché è orientata all'occupabilità della persona. Occorre pretendere che l'apprendistato sia uno strumento per la formazione effettiva della persona, affermando la cogenza del diritto dell'apprendista alla formazione. Farlo significa negare cittadinanza ai percorsi formativi stereotipati non misurati sull'esperienzialità della persona, attenti solo alle forme e non agli esiti dell'apprendimento e pensare a forme nuove di tutela attiva. Lo si può fare innanzitutto potenziando il ruolo validatorio affidato alla bilateralità, e pensando poi ad una gestione maggiormente efficiente e tutelante della fase post-apprendistato prevedendo forme di riqualificazione professionale e di ri-occupazione (Interessante l'esempio tedesco di gestione delle dinamiche occupazionali e di recesso post-apprendistato anche attraverso l'utilizzo razionale del diritto di precedenza, per cui si rinvia a L. Dorigatti, *Le campagne dei giovani Metaller in Germania*, in *Organizzare i non organizzati. Idee ed esperienze per il sindacato che verrà*, in *Rassegna Sindacale*, n. 12/2013).

A queste priorità si aggiunge, infine, la necessità di rispondere in sede concertata ad alcuni dubbi operativi per scongiurare il diffondersi di prassi difformi. Si pensi a quelli sorti in materia di recesso e oneri di stabilizzazione, di durata dell'apprendistato ed utilizzabilità dell'istituto in presenza di pregresse esperienze di lavoro. Vanno infine sollecitate risposte amministrative, da un lato, sul tema della spettanza degli sgravi contributivi post-conferma in caso di stabilizzazione da parte dell'impresa utilizzatrice, e dall'altro sul tema quello relativo

dell'accentramento ex art. 7, comma 10, d.lgs. n. 167/2011. Dovrà infatti, essere chiarito se l'accentramento formativo sia o no indipendente da quello relativo alle comunicazioni obbligatorie, e, se, una scelta in tal senso sia irreversibile (sul punto si rinvia a M. Tuttobene, *Imprese Multilocalizzate*, in *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011).

Cinque proposte ma un solo auspicio: assistere ad un'*evoluzione* e ad una maggiore valorizzazione della polifunzionalità delle agenzie, che passi anche per l'apprendistato, capace di mettere al centro il valore della persona e la sua tutela.

## **Apprendimento formale, non formale e informale: quale posto per l'apprendistato professionalizzante?**

di Lidia Petruzzo

Con la raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) in tema di convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale ed informale si cerca di perseguire gli obiettivi che l'Europa si era già imposta nella Strategia Europa 2020 ovvero, la crescita di capitale umano ai fini dello sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Tra questi appare la convalida delle esperienze formative non formali ed informali negli Stati comunitari, permettendo un contributo alla luce dell'ambizione europea di pervenire ad una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La raccomandazione in commento invita gli Stati membri «al fine di dare alle persone l'opportunità di dimostrare quanto hanno appreso al di fuori dell'istruzione e della formazione formale – anche mediante le esperienze di mobilità – e di avvalersi di tale apprendimento per la carriera professionale e l'ulteriore apprendimento, nel debito rispetto del principio di sussidiarietà» a stabilire delle modalità di convalida dell'apprendimento e a promuovere il coinvolgimento di tutti gli attori in gioco: «organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, camere di commercio, industria ed artigianato, enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, servizi per l'impiego, organizzazioni giovanili, operatori socio educativi, istituti di istruzione e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 24 gennaio 2013, n. 5.](#)

formazione e organizzazioni della società civile». I meccanismi di convalida consentirebbero una maggiore trasparenza sulle competenze della forza lavoro migliorando così la simmetria tra le competenze delle persone con quelle richieste dal mercato del lavoro e offrirebbero, dal punto di vista individuale, migliore occupabilità, retribuzioni più alte ed avanzamenti di carriera. Sono 12 anni che il tema della convalida dell'apprendimento non formale ed informale trova spazio nell'agenda politica europea dopo un repentino cambiamento del mercato del lavoro, un lungo percorso di definizione della terminologia e di operatività: ne sono esempi l'istituzione del quadro *Europass*, lo *Youthpass*, il quadro europeo delle qualifiche (EQF), il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS) e quello per la formazione professionale (ECVET).

I punti cardini della raccomandazione, però, trovano non poca incongruenza con quello che sta accadendo nel nostro Paese. La definizione di apprendimento formale fornita dal Consiglio europeo, in allegato alla Raccomandazione in commento, afferma che questo è «erogato in un contesto organizzato e strutturato, specificatamente dedicato all'apprendimento, che di norma porta all'ottenimento di qualifiche, generalmente sotto forma di certificati o diplomi: comprese sistemi di istruzione generale, formazione professionale iniziale e istruzione superiore»: definizione che ricalca il sentiero già percorso da precedenti documenti comunitari e rafforza le incertezze create dal decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, che riconduce all'apprendimento formale solo la formazione pubblica ovvero correlata al riconoscimento di un titolo di studio formale del sistema educativo di istruzione e formazione. All'art. 2, infatti, si legge che «l'apprendimento formale si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato, o di una certificazione riconosciuta, nel rispetto della legislazione vigente in materia di ordinamenti scolastici e università». In questa direzione si può ritenere che il decreto legislativo, facendo riferimento all'apprendistato, si riferisca solo a quello di primo e terzo livello, "dimenticando" quello professionalizzante o contratto di mestiere. Ancora una volta, il decreto si

discosta dall'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 che prevede dei veri e propri percorsi di formazione formale. In questo modo, la certificazione delle competenze prosegue verso una direzione burocratica e statica, lontana dalla realtà del mercato del lavoro. Si tende, dunque, a dimenticare che in un contesto di apprendimento, ogni persona sviluppa e/o migliora delle competenze che, potremmo quasi definire, espressioni della Persona derivante dall'insieme di conoscenze e capacità, riferite a specifiche situazioni di lavoro e portate al miglior compimento nelle situazioni date. È grazie ad una maggiore e rilevante attenzione all'intero percorso di apprendimento delle persone (c.d. *lifelong learning*) che queste potranno essere incoraggiate ad uno sviluppo qualitativo delle competenze in grado di aumentare l'occupabilità, la produttività e la crescita economica: gli Stati membri dovranno essere capaci di sviluppare la giusta concomitanza di competenze e migliorare la simmetria tra competenze e posti di lavoro per contribuire a stimolare la competitività e la prosperità.

3.  
**BILATERALITÀ E BILATERALISMO**



## **Fondi bilaterali di solidarietà al traguardo con incertezze**

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Allarme ammortizzatori. Il Governo ha finalmente sbloccato, con due decreti a firma dei ministri del lavoro e della economia, una parte delle risorse finanziarie per la concessione in deroga dei trattamenti di cassa integrazione e di mobilità. Regioni e parti sociali denunciano, tuttavia, l'insufficienza dei fondi e, in taluni casi, una allarmante situazione di blocco dei pagamenti. Sullo sfondo la riforma Fornero che, nella parte più apprezzata e condivisa, aveva disegnato un nuovo impianto per il sistema di ammortizzatori sociali, giustamente considerato un elemento essenziale per completare il processo di modernizzazione del mercato del lavoro. Di questo nuovo impianto i fondi bilaterali di solidarietà avrebbero dovuto rappresentare un tassello essenziale per chiudere, una volta per tutte, la lunga stagione delle deroghe a carico della finanza pubblica.

Il termine per la costituzione dei fondi bilaterali, inizialmente previsto entro 6 mesi dalla entrata in vigore della legge Fornero, è stato inizialmente prorogato di altri 6 mesi. La persistente inerzia delle parti sociali ha infine spinto il Governo Letta a estendere il termine al 31 ottobre 2013 nella attesa di una svolta che non c'è stata.

Non esiste invero una mappatura ufficiale. Si registrano, allo stato, importanti intese sul piano nazionale come per esempio nel settore dell'artigianato, delle assicurazioni e dei trasporti. Tuttavia, il numero di accordi complessivamente siglati appare alquanto limitato, lasciando

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 21 novembre 2013, n. 26.](#)

scoperti numerosi settori attualmente esclusi dalla cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

Sul piano tecnico ci si domanda, allora, se i settori che non hanno provveduto, possano ancora farlo. Ciò dipende dalla interpretazione che si attribuisce al termine previsto dalla legge Fornero per la creazione di questi fondi. Se tale termine venisse considerato come perentorio, non potrebbero più essere costituiti altri fondi di solidarietà bilaterali e i settori esclusi dalla cassa integrazione ancora senza fondo dovrebbero in via definitiva confluire nel costituendo fondo di solidarietà residuale a decorrere dal 1° gennaio 2014. Al contrario, se si considerasse il termine come ordinatorio, sarebbe comunque possibile creare nuovi fondi di solidarietà bilaterale, consentendo alle aziende afferenti al fondo residuale di passare al fondo di settore.

Escludere la possibilità, decorso il termine del 31 ottobre, di creare altri fondi di solidarietà bilaterali solleva invero non pochi dubbi finendo per irrigidire un sistema di tutele del reddito che, per funzionare, necessita di adeguate flessibilità e del coinvolgimento attivo delle parti sociali. Del resto, il fondo residuale tutela soltanto i lavoratori delle imprese con più di 15 dipendenti, mentre le parti sociali potrebbero assicurare, come nel caso dell'artigianato, prestazioni di sostegno al reddito anche ai lavoratori delle imprese fino a 15 dipendenti. Impedire, pertanto, la costituzione di nuovi fondi bilaterali nell'ambito di questo sistema significherebbe escludere *a priori* la tutela potenziale dei lavoratori impiegati nelle imprese di minori dimensioni. Ciò sarebbe fonte di discriminazione oltre a contrastare con lo spirito della legge Fornero che individua come presupposti del nuovo sistema di ammortizzatori equità e universalizzazione delle tutele.

L'incertezza e i dubbi sulla perentorietà del termine di costituzione dei fondi sono avvalorati anche dalle vicende della norma. In origine, la legge Fornero prevedeva l'istituzione del fondo residuale senza indicarne i termini. L'unico riferimento temporale era legato alla applicazione del fondo residuale ai datori di lavoro per i quali non fossero stati stipulati accordi collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà entro il 31 marzo 2013. Si attendeva ragionevolmente l'istituzione del fondo, anche in considerazione della mancata modifica del termine da parte della legge di stabilità per il 2013 che invece aveva prorogato il termine per la costituzione dei fondi bilaterali da 6 a 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

In punto di diritto, non essendo stato modificato il termine del 31 marzo, ad aprile 2013 avrebbe dovuto funzionare il fondo residuale e ad esso avrebbero dovuto contribuire i datori di lavoro dei settori privi di fondo di solidarietà bilaterale. Il fondo residuale non è, tuttavia, stato istituito. Solo con il d.l. n. 76/2013, cioè a giugno 2013, è stato spostato a ottobre 2013 il riferimento temporale di accertamento di mancanza di fondi bilaterali per applicazione del fondo residuale, peraltro introducendo la data del 1° gennaio 2014 come decorrenza per l'attivazione di tale fondo.

Se è stato considerato ordinario il termine del 31 marzo 2013, non producendo effetti alla sua scadenza, in particolare rispetto all'istituzione del fondo residuale, non si capisce perché dovrebbe essere considerato perentorio il termine del 31 ottobre.

In virtù della libertà e autonomia sindacale, da un lato le parti sociali non possono essere obbligate a stipulare accordi per la costituzione di fondi di solidarietà. Dall'altro lato, potrebbero comunque costituire fondi bilaterali puri, cioè fuori dal sistema previsto dalla legge Fornero. È difficile, quindi, pensare di non accogliere nuovi fondi bilaterali nel sistema, peraltro concepito per garantire ampia copertura di sostegno al reddito ai lavoratori esclusi dal sistema delle casse integrazione.

## Dalla Corte costituzionale un incentivo alla bilateralità

di Francesco Catalfamo

Rispondendo alla questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Lucca, la Consulta (si veda C. cost. n. 108/2013) ha asserito la piena legittimità del d.l. n. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. c, nella parte in cui subordina l'accesso degli apprendisti al trattamento di disoccupazione al concorso integrativo, in misura non inferiore al 20% dell'ammontare complessivo dell'indennità, degli Enti bilaterali istituiti dalla contrattazione collettiva. Riconoscendo la natura incentivante della prescrizione, la sentenza ribadisce e certifica la genuinità del ruolo interpretato dagli enti bilaterali nella fornitura di servizi di previdenza integrativa.

La norma in esame, successivamente abrogata dalla l. n. 92/2012, art. 2, comma 55, prevedeva l'erogazione per il triennio 2009-2011 (periodo di vigenza prolungato dalla l. n. 14/2012 a tutto il 2012) di una provvidenza di entità eguale all'indennità di disoccupazione ordinaria, per una durata massima di 90 giorni, in favore di apprendisti sospesi per crisi aziendali o occupazionali, ovvero licenziati, che vantassero un'anzianità di servizio presso l'azienda interessata al trattamento pari ad almeno 3 mesi. In carenza dell'intervento integrativo degli enti bilaterali, o di esaurimento del periodo di godimento della prestazione, gli apprendisti avrebbero avuto diritto ad accedere agli ammortizzatori sociali in deroga (d.l. n. 185/2008, art. 19, commi 1-*bis* e 8).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2013, n. 23](#).

La stessa l. n. 92/2012 ha peraltro incluso gli apprendisti, a decorrere dal 1° gennaio 2013, nella platea dei beneficiari della nuova assicurazione sociale per l'impiego (Aspi).

Il procedimento principale dal quale erano scaturiti i dubbi di compatibilità costituzionale della norma, vedeva protagonista un dipendente apprendista licenziato da un'impresa operante nel settore del legno. L'attore promuoveva un giudizio contro l'Inps lamentando di non poter usufruire del trattamento di disoccupazione di cui al d.l. n. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. c, a causa dell'assenza nel settore di riferimento di un ente bilaterale. Aggiungeva, inoltre, che la Regione Toscana non consentiva in caso di licenziamento neanche di accedere al beneficio della indennità di mobilità in deroga, sebbene fosse questa la misura sussidiaria prevista dal medesimo d.l. n. 185/2008 (convertito dalla l. n. 2/2009).

Il giudice *a quo*, chiamato ad esprimere un giudizio di merito, rinveniva nella norma elementi di incostituzionalità. Nello specifico, rilevava che il condizionamento della concessione della prestazione di disoccupazione all'intervento integrativo dell'Ente bilaterale fosse in contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 4 Cost. e con l'art. 38 Cost. A giudizio del Tribunale di Lucca, il testo rinviato all'attenzione della Corte Costituzionale avrebbe causato una irragionevole disparità di trattamento ai danni di alcuni lavoratori che, pur subendo come altri le conseguenze di una crisi aziendale e occupazionale, si sarebbero ritrovati sprovvisti, per circostanze derivanti da scelte sindacali, del sostegno al reddito voluto e finanziato dallo Stato. Tanto più che la regolamentazione in esame non poteva considerarsi frutto di una scelta discrezionale del legislatore, bensì diretta implementazione della Costituzione, art. 38, comma 2, ove si afferma che «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Nel valutare infondata la questione di legittimità così posta, la Consulta ha precisato che la misura sperimentale e temporanea di sostegno al reddito degli apprendisti in stato di disoccupazione involontaria, di cui al d.l. n. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. c, non configurava un diritto soggettivo in capo ai destinatari del trattamento. L'intervento finanziario pubblico rappresentava piuttosto un incentivo allo sviluppo volontario di un sistema di enti bilaterali in grado di istituire una forma di tutela per la disoccupazione degli apprendisti in una logica di sussidiarietà

orizzontale. In caso di mancanza di intervento integrativo delle parti sociali, infatti, gli apprendisti avrebbero in ogni caso potuto ricorrere agli ammortizzatori in deroga previsti dalla normativa vigente.

Il legislatore avrebbe così inteso realizzare un duplice fine: in primo luogo, verificare la capacità delle parti sociali di organizzarsi per gestire ed erogare in via transitoria una prestazione sociale a vantaggio di soggetti che non avrebbero potuto altrimenti goderne, in seconda istanza, favorire la costituzione degli enti bilaterali stessi.

D'altra parte, è il caso di precisare che uno schema così articolato non rappresentava una novità assoluta. In precedenza, già la l. n. 236/1993, art. 5, comma 8, aveva accordato la facoltà di ricorrere al contratto di solidarietà alle aziende artigiane con meno di 16 dipendenti, a condizione che i fondi bilaterali, istituiti dalla contrattazione collettiva, contribuissero con una prestazione di misura non inferiore alla metà del finanziamento pubblico destinato ai lavoratori stessi.

Tornando al ragionamento della Corte, la *ratio* giuridica incentivante della misura è deducibile anche dal fatto che, a differenza di analoghi istituti di sostegno al reddito previsti in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro, l'intervento in favore degli apprendisti non era finanziato dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma dalla fiscalità generale. Si aggiunga poi che i fondi pubblici stanziati per l'attuazione del d.l. n. 185/2008, art. 19, comma 1, erano predeterminati annualmente e soggetti ad esaurimento, a conferma della natura sperimentale della provvidenza, non idonea ad attribuire un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai beneficiari. Per tutte queste ragioni e visto anche il carattere temporaneo della misura, è da escludere che il legislatore, adottando la norma oggetto di disamina, avesse lo scopo di dare attuazione al dettato costituzionale (art. 38, comma 2, Cost.).

Concludendo, il fatto che la Regione Toscana non avesse disposto l'attivazione dell'indennità di mobilità in deroga non può comportare di per sé l'irragionevolezza del diverso istituto dell'indennità di disoccupazione sperimentale per gli apprendisti, così come disciplinato dal d.l. n. 185/2008, art. 19, comma 1, lett. c.

## **Bilateralità e sostegno al reddito: la Consulta blinda l'articolo 19**

di Luca Apollonio

Non è contraria alla Costituzione la norma prevista dall'art. 19, comma 1, lett. c, del d.l. n. 185/2008 che richiede il necessario intervento dell'ente bilaterale ai fini del riconoscimento di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione in favore degli apprendisti licenziati o sospesi per crisi aziendali. La natura incentivante e sperimentale della misura consente di escludere il presunto carattere discriminatorio della norma in questione: questa è la motivazione alla base della sentenza n. 108 del 22 maggio 2013, con cui la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Lucca. Una sentenza destinata ad avere risvolti importantissimi sotto il profilo del sostegno alla bilateralità da parte del legislatore, e diretto a stimolare le parti sociali a introdurre misure di sostegno agli apprendisti.

Preliminarmente, preme evidenziare che la norma censurata riconosce il diritto a godere di un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione per un periodo massimo di 90 giorni a favore degli apprendisti in caso di licenziamento o sospensione per crisi aziendali o occupazionali. La disposizione, tuttavia, subordina l'erogazione della prestazione ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell'indennità stessa, a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva (art. 19, comma 1, lett. c, d.l. n. 185/2008 convertito dalla l. n. 2/2009). Invero trattasi di una misura a carattere sperimentale per il triennio 2009-2011, prorogata per l'anno 2012 dal d.l. n. 216/2011 (art. 6, comma 1), e definitivamente abrogata a partire dal 1°

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

gennaio 2013 dalla riforma Fornero (l. n. 92/2012, art. 2, comma 55), che invece ha previsto una nuova forma di assicurazione applicabile anche agli apprendisti (Aspi). Tuttavia la disputa giudiziaria trattata in questa sede fa riferimento ad eventi precedenti il 1° gennaio 2013, e quindi la disciplina applicabile è quella previgente.

Entrando nel merito, la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale di Lucca in una controversia promossa da un apprendista licenziato da una azienda operante nel settore degli arredamenti in legno contro l'INPS. Nei fatti, l'istituto previdenziale non ha riconosciuto al ricorrente l'erogazione dell'indennità prevista dalla norma summenzionata poiché nel settore produttivo di riferimento (industria del legno) non esiste alcun ente bilaterale. Da qui, il diniego della istanza dell'apprendista, il quale non ha potuto accedere neppure al trattamento di indennità di mobilità in deroga, beneficio non previsto dalla regione di appartenenza (Toscana). Il lavoratore ha portato in giudizio l'istituto, e conseguentemente il Tribunale adito si è rivolto alla Corte costituzionale, in ragione di un presunto profilo di incostituzionalità della disposizione in parola. A parere del ricorrente, infatti, la norma contrasta con gli artt. 3, 4, 38 e 39 del dettato costituzionale. In particolare, nel subordinare l'erogazione di un trattamento di natura pubblica all'intervento fattivo della bilateralità, il legislatore violerebbe «il principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria», stante la ingiustificata disparità di trattamento che può verificarsi a danno di un lavoratore il quale, a differenza di altri e ricorrendo i medesimi presupposti, venga escluso dall'erogazione del sostegno al reddito per circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale, il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro, ma non di certo del lavoratore. Più chiaramente, quest'ultimo non può essere penalizzato – in termini di accesso agli ammortizzatori di carattere pubblico – per il sol fatto che il suo datore di lavoro non aderisca alla bilateralità di settore, o addirittura perché questa non sia esistente nel comparto produttivo di interesse. A ciò si aggiunga, ad avviso del ricorrente, la circostanza che il necessario intervento dell'ente bilaterale impone di fatto una collaborazione “forzata” delle Parti Sociali, ai fini di assicurare la tutela del sostegno al reddito ai lavoratori, violando così l'art. 39 Cost. afferente alla libertà sindacale: gli enti bilaterali, infatti, sono enti privati frutto

dell'autonomia collettiva, e in quanto tali non possono essere forzati ad intervenire, utilizzando peraltro risorse delle imprese e dei lavoratori. Infine l'apprendista licenziato, in mancanza dell'ente bilaterale, non solo non ha avuto diritto al trattamento di disoccupazione, ma non ha avuto accesso neppure al beneficio della mobilità in deroga, e dunque in aperto contrasto con il principio della universalità dei trattamenti previdenziali finanziati da risorse pubbliche, così come sancito dall'art. 38 del dettato costituzionale.

All'opposto, l'Inps ha confermato in giudizio la propria posizione di diniego della richiesta della predetta indennità, basandosi sostanzialmente su due assunti di fondo. In primo luogo, l'ente previdenziale ha sostenuto che la norma in menzione non determina alcuna situazione di svantaggio né per i lavoratori dipendenti di un datore di lavoro che non sia obbligato al versamento di contributi all'ente bilaterale o che applichi un contratto collettivo che non prevede un simile ente, né per i lavoratori che aderiscano ad un'associazione sindacale priva di tale ente. Infatti, in mancanza dell'intervento del sistema bilaterale, è previsto che le domande di concessione dell'indennità di disoccupazione debbano essere considerate come domande di accesso ai trattamenti di cassa integrazione guadagni e mobilità in deroga. In secondo luogo – ed è questo forse il punto che presenta i profili di maggiore interesse – il carattere irragionevolmente discriminatorio dell'indennità a carico dello Stato verrebbe meno, poiché essa rappresenta soltanto un incentivo e quindi una integrazione al trattamento di disoccupazione erogato dall'ente bilaterale. In definitiva, secondo l'Inps, i veri ammortizzatori sociali pubblici sono rappresentati dalle integrazioni salariali e dall'indennità di mobilità in deroga, mentre quello previsto per gli apprendisti (art. 19, comma 1, lett. c, d.l. n. 185/2008) è costituito dall'intervento dell'ente bilaterale, col sussidio dell'aiuto pubblico. Viene capovolto dunque il quadro normativo di riferimento per gli apprendisti: non è più il trattamento pubblico di sostegno al reddito ad essere integrato, ma è esso stesso ad integrare la prestazione erogata dall'ente bilaterale, quest'ultima considerata ormai la prestazione principale di disoccupazione per gli apprendisti.

La Corte Costituzionale, dal canto suo, sembra sposare questa nuova chiave di lettura del rapporto Stato/bilateralità, tanto da ritenere la questione costituzionale eccepita non fondata, rigettando, dunque, le istanze dell'apprendista ricorrente. Infatti, secondo la Consulta, la norma

censurata è «diretta a stimolare le parti sociali a introdurre misure di sostegno a favore della categoria di apprendisti», e in questa ottica l'intervento pubblico non rappresenta che un incentivo per le associazioni datoriali e sindacali, affinché esse sviluppino avanzate forme di sostegno al reddito in favore degli apprendisti licenziati o sospesi; in tal senso lo Stato si limita a contribuire – seppur in misura consistente – al completamento del sistema di tutela per tale categoria di lavoratori. Allo stesso modo, il carattere strettamente sperimentale e transitorio della norma, unitamente allo stanziamento di fondi ben determinati e limitati fanno propendere per una misura di natura premiale e limitata nel tempo, e non certo stabile e diretta a configurare un diritto soggettivo in capo ai datori di lavoro.

Dunque, secondo il Giudice delle Leggi, il carattere incentivante e sperimentale della misura consente di escludere il presunto carattere discriminatorio dell'art. 19, comma 1, lett. c.

Il verdetto probabilmente mette la parola fine alla *vexata quaestio* del cofinanziamento degli enti bilaterali al sostegno al reddito dei lavoratori. Vale la pena sottolineare infatti che fin dalla approvazione della norma in esame, numerosi giuslavoristi nonché il sindacato italiano maggiormente rappresentativo avevano sollevato seri dubbi sulla legittimità costituzionale, sostenendo l'iniquità delle disposizioni che privano il lavoratore di una prestazione a carattere pubblico, per il solo fatto che manca un'altra prestazione, caratterizzata dall'essere solo aggiuntiva e dall'essere a carico di un terzo "estraneo" (in tal senso si veda [F. LISO, Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali, Working Paper ADAPT, 2008, n. 68](#)). Con questa sentenza, invece, si consente al legislatore di dare pieno sostegno alla bilateralità e al sistema degli enti bilaterali, "blindando" le relative norme da eventuali incidenti di incostituzionalità; e in tal senso può essere considerata al sicuro anche la nuova misura sperimentale in materia di ammortizzatori sociali introdotta dalla riforma Fornero (art. 3, comma 17, l. n. 92/2012), che richiede il necessario intervento dell'ente bilaterale (20%) ai fini dell'accesso al beneficio dell'Aspi anche in caso di sospensione per crisi aziendale o occupazionale.

## **Le prestazioni a favore dei lavoratori somministrati e il ruolo degli enti bilaterali**

di Cecilia Porro

La tutela dei lavoratori in somministrazione, data altresì la peculiarità del settore, è sempre stata oggetto dell'attenzione delle parti sociali.

Infatti, se prendiamo in considerazione le disposizioni del contratto collettivo del 2002, si può notare come fossero già presenti delle forme, seppur embrionali, di tutele quali, ad esempio, il riconoscimento di un'indennità in caso di invalidità e di infortunio o la costituzione di un fondo di garanzia per la tutela del reddito. Tali prestazioni hanno poi trovato seguito nel contratto collettivo del 2008, a cui va riconosciuto il merito di aver introdotto delle specifiche e ulteriori prestazioni a favore dei lavoratori somministrati, ponendole a capo della bilateralità.

Come si evince dalle piattaforme di rinnovo presentate dalle organizzazioni sindacali lo scorso ottobre, l'obiettivo prioritario è quello di «ripensare complessivamente la governance di settore attraverso un rafforzamento dei livelli di rappresentanza, adeguando e rinnovando gli strumenti della bilateralità». Nello specifico, si vuole dare maggiore centralità al sistema bilaterale perché questo possa diventare «sintesi degli interessi dei lavoratori, delle agenzie e delle parti sociali, anche attraverso un rafforzamento della bilateralità nel territorio che può diventare, se ben costruita, un ottimo strumento di governance per il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

contrasto al dumping sempre più evidente tra Agenzie a discapito dei lavoratori».

Questa volontà di accrescere il ruolo degli enti bilaterali nel settore della somministrazione di lavoro si concretizza in una serie di richieste aventi ad oggetto, innanzitutto, la previsione di una maggiore contribuzione (pari allo 0,50%) in capo alle APL a favore dell'ente bilaterale.

Accanto ad una «revisione delle voci di spesa computabili nei fondi riservati alle parti», si trova poi la proposta di iscrizione presso l'ente bilaterale Ebitemp di tutti i lavoratori con missioni pari o superiori a 30 giorni, con un contributo di 1/5 della quota a carico delle Agenzie così da contribuire, per i lavoratori in possesso dei requisiti, ad incrementare il sistema delle prestazioni bilaterali.

Il rafforzamento della bilateralità si riscontra, altresì, nella previsione, da parte delle sole Felsa-Cisl e Uiltemp, di apposite pratiche di accesso alle prestazioni della bilateralità di settore attraverso gli sportelli sindacali oppure mediante le stesse APL che abbiano provveduto all'accreditamento presso Ebitemp o che trattengano il contributo associativo sindacale ai dipendenti che ne facciano richiesta (mediante firma di delega sindacale allegata al Ccnl con un contributo dello 0,80% al lordo della quota d'iscrizione, il tutto accompagnato da una distinta di dettaglio).

Oltre alla proposta delle sigle sindacali di versare i ratei di 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, le ferie maturate e non godute e ROL da parte delle APL ad Ebitemp, che li verserà a sua volta semestralmente ai lavoratori, viene comunemente disposta l'intenzione di istituire una Borsa Lavoro dei lavoratori somministrati, composta dai dati anagrafici e professionali, anche attraverso l'integrazione con lo strumento del libretto esperienziale.

Infine, per gli obiettivi inerenti al diritto d'informazione, per l'iscrizione ad Ebitemp dei lavoratori, per la determinazione dell'Anzianità di Settore, per la Borsa Lavoro, per il confronto sulle PAL parte delle richieste prevedono che si costituisca, presso Ebitemp, una banca dati di tutti i lavoratori in somministrazione, accessibile alle organizzazioni sindacali nazionali e a quelle territoriali per quanto di loro competenza.

Una volta descritte le principali richieste sindacali in materia di bilateralità, per cercare ora di ricostruire le attuali prestazioni a favore dei lavoratori che operano nel mercato del lavoro attraverso il contratto di somministrazione, è interessante ricordare come nel vigente contratto collettivo sia riconfermato, al fine dell'erogazione delle prestazioni nei

confronti dei lavoratori somministrati, che l'Ente nazionale bilaterale paritetico opera in un sistema di relazioni sindacali coerenti con gli obiettivi di sviluppo e di qualificazione produttiva e occupazionale del settore.

Sulla base di tale principio, molteplici sono gli ambiti di intervento per garantire una maggiore tutela ai lavoratori. Tra questi troviamo innanzitutto la maternità, per la quale è prevista un'indennità c.d. *una tantum* di 1.400 euro quando non spetta l'indennità INPS relativa alla maternità obbligatoria oltre ad un contributo di 80 euro mensili per le spese di asilo nido fino al terzo anno di età del bambino.

Contributi *una tantum* sono previsti altresì per il sostegno al reddito e per la mobilità territoriale: nel primo caso è pari ad una indennità di disponibilità mentre nel secondo corrisponde ad un importo fino ad un massimo di 700 euro.

Anche in ambito sanitario sono presenti delle tutele quali i rimborsi e sussidi per far fronte alle spese sanitarie sostenute dai lavoratori, dai figli e dal coniuge fiscalmente a carico, il rimborso delle spese per grandi interventi chirurgici nonché per cure odontoiatriche e protesi.

Inoltre, nella specifica ipotesi dell'infortunio sul lavoro sono garantite specifiche indennità in caso di invalidità temporanea, invalidità permanente grave e morte.

Per quanto riguarda, infine, l'accesso al credito vengono erogate prestazioni di credito al consumo e prestiti di carattere sociale.

Nonostante, dunque, l'articolato sistema di tutele, le piattaforme di rinnovo richiedono di sostenere, rafforzare e ampliare, ancora di più, le attuali prestazioni bilaterali. Nello specifico, oltre ad una definizione di nuove prestazioni inerenti la mobilità dei lavoratori ed il sostegno alle politiche abitative, si propone di aumentare l'importo del contributo mensile per l'asilo nido (da 80 a 100 euro mensili), il contributo legato alla maternità (pari al doppio rispetto alla richiesta dell'indennità di disponibilità) e il valore della prestazione di sostegno al reddito (nella misura di 1180 euro come previsione dell'indennità di disponibilità), abbassando il requisito di anzianità previsto da 132 a 90 giorni e così rimodulando, contestualmente, la platea dei destinatari in funzione di coloro che già usufruiscono delle prestazioni di Aspi e mini-Aspi.

Invece, a proposito dell'anzianità di settore, è previsto per tutti i lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato, che siano impegnati in missioni inferiori ai periodi occorrenti per la maturazione degli scatti di

anzianità presso l'utilizzatore al raggiungimento dei 36 mesi di anzianità nel settore, un contributo *una tantum* di 150 euro. Affinché tali previsioni trovino concreta attuazione, si ritiene dunque essenziale riconoscere un ruolo sempre più rilevante in capo alla bilateralità in quanto strumento in grado di far confluire e di tutelare gli interessi dei lavoratori, delle parti sociali e delle agenzie per il lavoro.

L'obiettivo perseguito, all'interno di tale disegno, è quello di porre al centro del sistema contrattuale il lavoratore stesso e di garantire, pari tempo, congruità ed esigibilità delle prestazioni. A questo si aggiunge, altresì, l'istanza di un rafforzamento della rappresentanza che, attraverso una diversa articolazione territoriale, si prefigge di supportare efficacemente il lavoratore nel suo percorso lavorativo al fine di garantirgli una maggiore e ulteriore tutela.

Il rinnovo del contratto collettivo non rappresenta solo una necessità oggettiva, ma un progetto notevole e ambizioso che ha come scopo quello di costruire nuovi diritti e nuove tutele, rilanciando dal territorio il ruolo della rappresentanza, della contrattazione e della bilateralità.

In una fase così delicata per il sistema delle relazioni industriali, il nuovo contratto rappresenta così un'importante sfida per le parti coinvolte, caratterizzata dalla volontà di accrescere il settore in un momento di crisi economica che non pare ancora scemare i suoi effetti.

4.

## **CAPITALE UMANO E EMPLOYABILITY**



## **La strada collaborativa e la crescita delle persone: esperienze della community di ADAPT**

di Eliana Bellezza

Ci sono momenti nella vita di ciascuno di noi in cui si capisce di trovarsi esattamente nel “posto giusto”, di vivere un’esperienza che darà forma ai futuri sviluppi del percorso individuale e di percorrere una strada che si intuisce esser ricca di opportunità.

È una sensazione stimolante e non troppo consueta. La [Community di ADAPT](#), una realtà composta da persone differenti tra loro per formazione, provenienza geografica ed età, sta vivendo un momento di grande trasformazione attraverso la modifica delle modalità di comunicazione interna ed esterna (cambiando così anche la percezione stessa della collaborazione tra i componenti del gruppo) e degli strumenti di dialogo e confronto andando ad incidere sul loro valore. E più di una volta, in questo tempo di trasformazione, stiamo percependo quella sensazione di cambiamento positivo e crescita.

In qualità di Community manager ho il piacere di osservare da una prospettiva autentica, l’evoluzione e il lavoro di questo gruppo unico di ricercatori, professionisti, dottorandi, collaboratori e giovani talenti. Stiamo sperimentando il cambiamento partendo dalle relazioni tra le persone e dagli strumenti che le facilitano.

Da mesi oramai cerchiamo di condividere, avvalendoci di nuovi strumenti orizzontali ed allargati, ossia caratterizzati da un accesso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27.](#)

condiviso e da pari capacità di interazione riconosciute ad ogni componente il gruppo, le informazioni strategiche proprie di ciascun ruolo. A questo scopo risponde la piattaforma collaborativa della quale ci avvaliamo in cui ciascun componente può apportare il suo contributo personale ed importante. Il ricorso ai forum, ad esempio, come luogo virtuale in cui proporre i temi sui quali chiedere riscontro e collaborazione o per aggiornare il gruppo sugli sviluppi dei singoli progetti, richiede a tutti i partecipanti capacità di organizzazione, pazienza, predisposizione all'ascolto, alla lettura e al confronto. È molto stimolante gestire questi nuovi strumenti di lavoro collaborativo, poiché dietro ad essi vi sono persone con le singole competenze, con il proprio talento, con il carico eccezionale di idee, proposte ed intuizioni. E così, mettendo insieme le singole conoscenze ed individualità, la Community di ADAPT scopre di avere maggiore forza e capacità, producendo un'eco più grande e contribuendo al progresso collettivo.

Tra le numerose attività a cui la community di ADAPT ha partecipato in questi mesi merita menzione la partecipazione alla social TV di Penelope, il primo videoblog in live streaming condotto da Giampaolo Colletti (giornalista ed esperto di informazione digitale) e basato sull'interazione in diretta con blogger e influencer. Come comunità di ascolto in rete, abbiamo avuto modo di incidere sul dibattito offrendo spunti per la discussione e interagendo a seconda dei temi proposti durante il programma. Gli argomenti della discussione in rete, nelle due serate di inizio estate alle quali siamo stati invitati, ossia #VitainCo e #iorestoqui – temi rigorosamente preceduti da hashtag per la natura interattiva e "twitteriana" del programma – ci hanno consentito di misurarci con altre community e realtà collaborative esaltando il reciproco apporto in tema di buone pratiche, progetti e comunicazione. Sono state per noi senza dubbio occasioni di crescita, al pari dei webinar e convegni da noi organizzati con cadenza quasi settimanale, o delle sessioni twitter di *Domande e risposte* con istituzioni italiane e straniere, dal sapore più scientifico ma altrettanto costruttive.

Nella convinzione che tutto è conoscenza e sapere e che ogni professionalità è in grado di arricchire gli altri attraverso il proprio contributo unico e fondamentale, ADAPT ha intrapreso la strada della *social organization* e intende proseguirla. Perché chi svolge il proprio lavoro mirando ad un progetto comune e con il gusto di costruire insieme il cambiamento sociale, fatto tanto di grandi idee quanto di piccoli

contributi, è certamente fortunato e soddisfatto. Perché dando un senso alla propria esistenza, contribuisce al cambiamento collettivo.



## Adriano Olivetti. Cosa ci rimane della sconfitta di un innovatore

di Alfonso Balsamo

Adriano Olivetti è la figura storica del momento. A decretarlo, c'era d'aspettarselo, una fiction ben riuscita (secondo critica e audience) trasmessa su Rai 1 la scorsa settimana. Un esempio di come si possa fare cultura tramite il servizio pubblico, trovando la chiave per far entrare nelle case degli italiani personaggi e messaggi complessi. Resta comunque difficile ragionare dopo una proiezione continua, spalmata su due serate, di emozioni, suggestioni, sensazioni, immagini: il rischio di glorificazione del "santino" è sempre dietro l'angolo. La fiction però ha fornito una buona occasione per riflettere ed è riuscita a solleticare la sensibilità di ciascuno grazie alla testimonianza di una persona che di certo non era un santino, ma non era nemmeno un uomo comune. Si potrebbero dire infatti molte cose sulla vicenda imprenditoriale e umana dell'Ingegnere Olivetti. E ognuno potrebbe trarne beneficio.

Qualcuno ha persino tentato di semplificare una vita complessa e intensa in qualche sigla (di partito o di area politica). Ma di base Olivetti non era "nient'altro" che un innovatore: un ponte tra il vecchio e il nuovo, una casa per accogliere i talenti, una fabbrica per creare valore partendo dalle persone. E gli innovatori sfuggono da ogni categoria, anche molti anni dopo la loro morte. Lo stesso Olivetti nel primo numero di *Comunità*, rivista nata nel dopoguerra, così scriveva: «Vedere nuovo significa vedere un mondo umano, veramente umano, un mondo fondato su leggi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

naturali, su leggi che siano eterne e siccome eterne diano vita a una società ove alberghi la quiete e risplenda la bellezza».

Bellezza, leggi naturali, quiete. Oggi queste parole potrebbero risuonare come un tentativo retorico di disegnare un mondo che non c'è e che non può esistere. Parole di un "visionario" che non si è confrontato con la realtà, un "illuminato" *sui generis* che non capisce i problemi della gente, la crisi, la sfiducia, i massimi sistemi. Ma Olivetti era tutt'altro: la sua intera vita è stata spesa non in nome di un ideale immutabile che andava realizzato a tutti i costi, ma in nome delle persone in carne ed ossa che incontrava sulla sua strada: situazioni drammatiche e sempre diverse a cui bisognava dare risposte concrete e creative. In una costante tensione verso il prossimo che non ammetteva compromessi. Nasce così la sua empatia per gli operai, di cui (di ciascuno) conosceva talenti e necessità. Nasce così la sua attenzione per il territorio del Canavese, e per il difficile equilibrio tra impresa e territorio. Nasce così la sua passione per la ricerca, che ha portato la Olivetti a sviluppare il primo personal computer al mondo, il Programma 101, che vide la luce cinque anni dopo la sua morte.

Si cede spesso alla tentazione di raccontare figure come quella di Adriano Olivetti in "modalità miele", lo si fa ad esempio con alcuni santi o con alcuni grandi pensatori del passato, si pensi a San Francesco o a Gandhi. Si immaginano come personaggi quasi infallibili, con un non so che di divino, pura genialità a cui la vita ha riservato onori e glorie e una certa dose di fortuna. Quello che viene nascosto ai più è invece il tratto caratteristico degli innovatori nella storia: la sconfitta. Il sacrificio di una vita per seguire il senso di una missione. Anche Olivetti è uno che ha perso. Ma sapeva benissimo che il seme, per portare frutto, ha bisogno di morire completamente. Nel nostro Paese, oggi come allora, si ha un rapporto particolarmente complesso con la sconfitta. Un vero e proprio "complesso per la sconfitta".

Nella Silicon Valley, cioè il luogo dove si fa più innovazione al mondo, ogni giorno migliaia di talenti si "bruciano" nei fallimenti peggiori. Ma è dai loro errori che sono nate le tecnologie e i concetti di cui oggi tutto il pianeta fa utilizzo. Interessante, su questo tema, il libro di Tim Harford: *Elogio dell'errore. Perché i grandi successi iniziano sempre da un fallimento*. Il motto della Silicon Valley è "We call failure experience!". In Italia invece questa rinuncia al principio di infallibilità sembra molto lontana e conviviamo quotidianamente con la paura di sbagliare e di

metterci in gioco totalmente. Costantemente protetti: non per nulla siamo il Paese europeo dove metà degli under 34 vive ancora a casa con i genitori; quello dove si entra più tardi nel mondo del lavoro dopo anni di “parcheggio” negli studi; il paese dove si ha timore di fare un tirocinio perché c’è il rischio di essere sfruttati per poche centinaia di euro.

Olivetti non avrebbe avuto paure simili e non si lasciava sedurre dai facili alibi del “non si può fare”. E non semplicemente perché era il figlio del padrone, ma più che altro perché aveva bene in mente il “per chi” delle sue azioni. Per questo è un esempio da raccontare. Olivetti non era un imprenditore che lavorava per accrescere la sua ricchezza personale. Ma non era nemmeno un filantropo che ridistribuiva il suo patrimonio ai “poveri” tra sorrisi stampati e pacche sulla spalla. Sbaglia chi accosta la figura di Olivetti a quella di una sorta di italiano Bill Gates di provincia, che per anni ha fatto il bello e cattivo tempo nella sua impresa (con condotte ai limiti della legalità) e poi, con l’avanzare dell’età, si dedica all’altro con fondazioni di carità e opere di bene.

Olivetti invece faceva del bene direttamente in impresa. Il suo obiettivo era conciliare il giusto profitto con la crescita personale, professionale e relazionale dei suoi lavoratori. Ai suoi dipendenti Olivetti diceva: «Dovete conoscere i fini del vostro lavoro», e a questi fini non si dava una risposta assoluta, unitaria e irreversibile. Erano fini cangianti che ogni lavoratore riconosceva nel corso della sua attività. Un’opera di discernimento comunitario per rispondere alla domanda “dove va la fabbrica in questo mondo?”. A supporto, ed è la grande intuizione olivettiana, un ambiente di lavoro fatto di biblioteche, cinema, scuole, spazi ludici, luoghi dedicati alla riflessione e alla condivisione.

In altre parole Olivetti faceva economia basandosi su una “comunità di conoscenza” che sembra antesignana rispetto alla tanto declamata “società della conoscenza” dei nostri giorni. Nella sua concezione di impresa la persona era centrale perché aveva la responsabilità di mettere a frutto il suo talento. L’orizzonte su cui la Olivetti si dirigeva non era dunque quello del benessere personale dei lavoratori, ma della loro responsabilità nei territori in cui erano nati e vivevano. Non la creazione di un’isola di civiltà, un ideale mondo perfetto staccato dalla realtà circostante (che significa anche miseria e corruzione). Ma un ambiente vivo che si nutre del territorio e delle persone che lo compongono, restituendo conoscenza, solidarietà, cura, sviluppo.

La fabbrica di Adriano Olivetti ricorda il ruolo dei monasteri medievali: il cuore pulsante di un territorio, con tutte le sue dinamiche relazionali, sociali, materiali, ma anche un luogo di accrescimento spirituale e morale. Ad oggi proprio nella Silicon Valley ci sono ambienti di lavoro all'avanguardia (basti pensare a Google, Apple, Netapp) che hanno strutture simili a quelle della Olivetti, ma non ne hanno lo spirito. Manca infatti questa proiezione verso lo sviluppo integrale delle persone e di un luogo, che è invece tipica di un approccio all'impresa legato ad una ormai sconosciuta tradizione di economia civile.

Si tratta di un modello che è nato nel Medioevo delle città e dei comuni italiani e che si basava sul concetto di lavoro come "vocazione", sul profitto come misuratore di efficienza, sul fine dell'impresa orientato non al bene in sé, ma al bene comune. È una tradizione strutturata sugli scritti di Aristotele, Cicerone, Tommaso d'Aquino e della scuola francescana, ma anche sugli studi di economisti più moderni (ma meno conosciuti) come Antonio Genovesi e Giacinto Filangeri. Nell'idea dell'economia civile impresa e lavoro sono la faticosa ricerca dell'equilibrio tra gli interessi di ciascuno e gli interessi di una comunità e di un territorio. Così in un'impresa è possibile combinare solidarietà, innovazione, profitto, elementi che creano valore all'interno e all'esterno dell'impresa stessa.

Queste idee sarebbero rimaste solo su carta se non ci fosse stato Adriano Olivetti. L'ingegnere di Ivrea ha infatti dimostrato che "si può fare!", come direbbe il nobel per l'economia Yunus. Eppure Olivetti in vita sua non ha vinto nulla e dopo la sua morte l'Italia, nonostante la Programma 101, ha perso il treno dell'*Innovation Communication Technology* che ha fatto la fortuna degli Stati Uniti prima e del Giappone poi.

Che cosa ci rimane allora di Olivetti e della sua apparente sconfitta? La sua fabbrica ha seguito un percorso diverso da quello che aveva tracciato e il ritorno dell'economia civile in Italia, almeno su larga scala, sembra ancora lontano.

Ci rimane tuttavia l'esempio di una persona che ha il coraggio di spendere tutta la sua vita per diffondere e condividere una cultura dell'impresa e del lavoro che faccia della persona un "fine" e non un "mezzo". È questa la vera innovazione, concreta, di Olivetti. E non c'è sconfitta migliore di quella che regala agli altri la speranza che cambiare il mondo non solo si può. Si deve.

## **Insegnare a scrivere un CV per progettare il futuro degli studenti ed educarli al “pensiero alternativo”**

di Martina Ori

Il *curriculum vitae*, un tempo patrimonio di operatori ed esperti del mercato del lavoro, sta diventando materia di studio e di riflessione anche tra i non addetti ai lavori. Ce ne parla in questi giorni Steve Sarson, professore di storia presso la Swansea University, in un recente contributo dall'emblematico titolo *Employability Agenda Isn't Working* (vale a dire *L'agenda per l'occupabilità non funziona*) apparso sulla rivista *Times Higher Education*. In questo contributo, Sarson tratta il tema dell'occupabilità dei giovani partendo da un esperimento svolto presso la sua università, dove nell'ambito del corso di *Making History* alcune lezioni sono state dedicate alla redazione e analisi critica del cv di ciascuno studente “sacrificando” i contenuti storici e parte del programma tradizionale, mostrando l'efficacia di un metodo educativo che parta dalla realtà e contribuisca a mantenere viva la capacità di “pensiero alternativo” per rendere i giovani “*fit-for-purpose*”, ovvero più consapevoli e perciò meglio preparati per il mercato del lavoro. Agli studenti è stato chiesto di redigere il CV da presentare in aula davanti ai colleghi, predisporre un paragrafo in cui indicare le debolezze dello stesso, nonché un piano d'azione per affrontare tali criticità ai fini di una maggiore occupabilità. Il punto di ricaduta non è nuovo, anche se certamente innovativo nell'angolazione di osservazione prescelta e cioè:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2013, n. 11.](#)

«Tradizionalmente le università parlavano di istruzione al fine di istruire, aprendo le menti delle persone. Ora si parla di istruzione a fini occupazionali con metodi che in realtà chiudono le menti delle persone».

Una vera e propria lezione di “occupabilità” che aiuta a comprendere le ragioni dei fallimenti delle tante riforme del lavoro e delle politiche occupazionali per i giovani, che dimenticano un dato essenziale e cioè l’importanza di partire sempre dalla persona se davvero si vuole rafforzare la sua posizione sul mercato del lavoro.

La lezione viene dagli Stati Uniti, ma, per una volta, noi italiani non siamo ultimi visto che l’idea di avviare un percorso universitario partendo dai CV dei partecipanti è già stata applicata da qualche anno in Italia nei corsi di Diritto delle Relazioni industriali nell’ambito della Laurea Magistrale in Relazioni di lavoro presso l’università di Modena e Reggio Emilia, e nella scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro presso l’università di Bergamo.

L’esercizio è semplice e istruttivo e può essere così sintetizzato. Si parte da quello che esiste, gli eterogenei CV dei partecipanti, che vengono utilizzati per costruire il c.d. trombinoscopio ovvero, e più semplicemente, una bacheca fotografica contenente brevi profili individuali di poche righe. I vari CV vengo poi riscritti secondo una prospettiva di *employability* volta a tradurre in competenze le conoscenze e le esperienze non solo lavorative ma anche della vita di tutti i giorni, dalla frequenza come volontario della parrocchia del paese all’impegno in una disciplina sportiva a livello semi-agonistico che possa indicare disciplina, determinazione, spirito di gruppo.

L’esercizio, una vera e propria lezione di occupabilità, ci consegna uno spaccato della condizione contemporanea dei giovani e della difficile transizione al mondo del lavoro dando loro al contempo l’opportunità di riflettere sulle “debolezze” del proprio percorso e sulla propria carriera.

Ad un gruppo di studenti è stato chiesto di redigere il proprio CV secondo un modello che mettesse in luce essenzialmente tre cose: specializzazioni e ambizioni, formazione (formale e non), esperienze e competenze professionali. Questo *curriculum* si potrebbe riassumere in tre parole: progettualità, coerenza e competenze, intendendo in tali termini, la necessità di costruire con coerenza un percorso di crescita formativa professionale, lavorando con impegno costante all’acquisizione di competenze *hard* altamente specialistiche. Il risultato di questo

esperimento sul campo consente di meglio comprendere dove risiedano alcune delle lacune legate alla occupabilità dei giovani.

Infatti, in riferimento al primo punto, la progettualità, emerge come i giovani raramente abbiano idee precise sulla figura professionale desiderata e sulla specializzazione ambita. Alcuni affermano di non avere alcuna idea né specializzazione in quanto troppo giovani, dopo circa 18 anni trascorsi in percorsi di istruzione e circa 23 anni di vita vissuta. La progettualità pare essere completamente assente e le figure professionali indicate nei CV risultano sovente molto ampie, prive di qualunque specializzazione.

In riferimento al secondo punto, la coerenza, nella maggior parte dei casi non pare vi sia una vera e propria direzione ad orientare la scelta dei percorsi di istruzione e formazione. Alcuni studenti si iscrivono a percorsi magistrali di specializzazione in ambiti di cui non sanno nulla, lontani da quanto studiato precedentemente, senza conoscere affatto la materia scelta. Nulla di male se non fosse che, in non pochi casi, la causalità della scelta nasconde mancanza di una vera vocazione da coltivare.

Ciò comporta una certa dispersione di energie, perché nonostante la volontà di orientarsi all'interdisciplinarietà, tali "salti" da un percorso all'altro potrebbero finire col rendere la loro preparazione superficiale.

Per quanto concerne il terzo punto, infine, dalle esperienze di lavoro e tirocinio svolte, gli studenti sembrano faticare a vedere quali competenze professionali hanno acquisito che possano successivamente trasferire in altri contesti lavorativi e dare un valore aggiunto.

Le difficoltà dei giovani in termini di occupabilità paiono pertanto derivare anche dall'approccio mentale che questi hanno verso il mercato del lavoro e la carriera, approccio plasmato da percorsi educativi che troppo spesso, come ricorda Sarson, chiudono le menti piuttosto che aprirle.

Ciò nondimeno le recenti esperienze sopra menzionate dimostrano come anche nel nostro Paese, al pari degli Stati Uniti, vi sia una forte spinta a ricercare soluzioni nuove ai problemi occupazionali dei giovani, soluzioni che possono dirsi realmente innovative solo quando partono dalle persone e dalla realtà, intervenendo non tanto su fattori esterni, quanto sulle menti dei giovani e delle future generazioni.

# **Come la contrattazione collettiva può aiutare i giovani a comprendere le loro reali aspirazioni professionali. Il caso della figura di HR Management**

di Martina Ori e Giulia Tolve

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 lavoro, mentre altri hanno menzionato strade diverse e talvolta anche molto lontane dai percorsi formativi seguiti. Fino qui comunque nulla di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2013, n. 15.](#)

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 e 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 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.

L'esercizio, innovativo nell'approccio, parte da una indagine sulla contrattazione collettiva ed in particolare sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale e ci porta a rilevare come nemmeno i contratti collettivi siano 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 turismo o al Ccnl commercio, distribuzione e servizi), le figure professionali inserite nell'area delle Risorse umane non vengono contemplate.

Un ottimo spunto da cui partire per definire il contenuto della mansione (o meglio, in realtà, delle mansioni), che stiamo esaminando è invece sicuramente offerto dal Ccnl del settore chimico-farmaceutico, di recente rinnovo.

Tale contratto collettivo, all'art. 3, dedicato al percorso formativo dei dipendenti assunti con contratto di apprendistato, prevede che l'apprendista inserito nell'area funzionale Risorse umane ed Organizzazione acquisisca competenze relative alla struttura e all'organizzazione aziendale, alla conoscenza delle norme legislative in materia di diritto del lavoro e delle norme contrattuali collettive, alle tecniche di negoziazione, alle tecniche per la gestione dei costi del personale, all'elaborazione di piani di sviluppo e all'analisi dei bisogni formativi ed alla gestione dei piani di formazione.

Si ritiene che questo sistema di competenze sia un'ottima traccia per la definizione del nucleo della mansione dell'operatore delle Risorse umane, che nel medesimo Ccnl, all'art. 4, viene descritta attraverso la definizione di diverse mansioni, con diversi ruoli, inquadramenti e profili retributivi, ma che ben si possono leggere come un'evoluzione ed una messa in pratica delle competenze acquisite dall'apprendista.

Certo il contratto collettivo del settore chimico non è l'unico contratto a rilevare in tema; possiamo citare infatti anche il Ccnl del settore gomma-plastica, nel quale compare la descrizione di differenti mansioni che

rilevano in questa sede. In particolare, all'allegato 2, troviamo la compiuta descrizione della figura del responsabile amministrazione del personale, dello specialista risorse umane, del responsabile di formazione e dello specialista di selezione. Interessante notare come questo contratto collettivo contempli anche le componenti "soft" dell'area HR, ovvero selezione e formazione generalmente non considerate negli altri contratti. Tali spunti, che traggono fondamento da una approfondita attività di ricerca basata sull'analisi di numerosi contratti collettivi svolta nell'ambito del dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo, 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, innovativo nel sviluppare un sistema di classificazione basato su profili e competenze, 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 effettivamente utili ai giovani perché rispondenti al reale contenuto delle professionalità cui aspirano.

## Il sindacalista, un “mestiere empirico”

di Martina Ori

Gaetano Sateriale, sindacalista CGIL dal 1977, scrittore ed ex sindaco di Ferrara, durante il seminario [Contrattare in azienda – il mestiere sindacale](#) presso la Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo ha descritto il lavoro del sindacalista come un “mestiere empirico”. Tale definizione, apparentemente tautologica, costituisce in realtà una vera lezione di *employability*, in quanto evidenzia il ruolo della pratica, e cioè dell'apprendimento sul campo e dell'esperienza.

I giovani studenti universitari che si avvicinano al mondo delle relazioni di lavoro paiono ambire soprattutto ad entrare in azienda in qualità di HR manager: raramente si interessano alla figura del sindacalista.

La principale ragione di tale mancanza di interesse è probabilmente diretta conseguenza della totale mancanza di conoscenza del sindacato, della sua struttura organizzativa, delle sue funzioni e delle logiche che lo governano.

Quali sono le procedure per essere assunti e lavorare nel sindacato? Quali i processi di selezione, formazione e reclutamento. E soprattutto, quali sono le attività e i compiti del sindacalista che contratta in azienda? Gaetano Sateriale, **nella sua guida del 1999** [Contrattare in azienda](#), propone un percorso articolato dell'attività del sindacalista, che in estrema sintesi si configura come segue: verifica dell'applicazione del Ccnl, analisi dello stato di salute e delle prospettive future dell'azienda, coordinamento col sindacato, organizzazione di incontri informativi per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 aprile 2013, n. 16.](#)

conoscere le esigenze dei lavoratori, definizione della piattaforma, interazione e trattativa con la direzione aziendale, conclusione di accordi, informazione dei lavoratori e del sindacato territoriale e controllo dell'applicazione degli accordi stessi.

Per fare ciò servono competenze specifiche, molte delle quali non si imparano sui banchi di scuola e dell'Università. Innanzitutto servono conoscenze quale base del mestiere: occorre una solida preparazione sulle materie che si trattano, sulle regole da applicare, sul contesto presente e passato, sull'impresa e il settore, ma anche sul proprio sindacato e sugli interessi di chi si rappresenta. Chi opera ai tavoli negoziali deve conoscere tecnicamente e approfonditamente diverse e complesse materie quali ad esempio retribuzione, orario di lavoro, inquadramento, organizzazione, partecipazione, formazione dei lavoratori, salute e sicurezza, pari opportunità, e deve anche saperle comunicare e trasferire: «Anche il sindacalista ha bisogno di acquisire (oggi più di ieri) conoscenze precise e tecniche di lavoro che vadano oltre la coscienza della propria collocazione di campo». Inoltre, «per contrattare (trattare con) è necessario capire il linguaggio (la cultura, il quadro di interessi e le convenienze) dell'interlocutore». Sateriale descrive la contrattazione come un viaggio collettivo, affrontato via mare – non via terra – verso uno specifico obiettivo. Non vi è certezza di raggiungerlo, né si conosce la durata del viaggio perché quando si è per mare bisogna anche assumersi il rischio di non poter attraccare nel porto desiderato o accettare di fermarsi in un porto a qualche miglia di distanza dalla meta.

Oltre alle conoscenze, poi, servono, per questo mestiere forse ancora più che per altri, Maestri per acquisire competenze. Saper cogliere gli insegnamenti in maniera aperta è essenziale. Dal concatenarsi di aneddoti di vita vissuta, emerge infatti come, per Gaetano Sateriale fondamentali nel proprio percorso professionale siano stati non solo altri sindacalisti della CGIL, ma anche gli stessi lavoratori e sindacalisti di sigle diverse.

Infine, vista la molteplicità delle conoscenze richieste per svolgere al meglio il mestiere, è necessario imparare a lavorare con chi ha specializzazioni diverse. Questo costituisce un punto nodale e non di rado una criticità a livello di organizzazione del lavoro che si registra anche, ma non solo, all'interno del sindacato, dove talvolta manca o viene ritardato il momento di raccordo tra le diverse prospettive e

competenze individuali, con perdite significative. Sateriale propone di basare l'organizzazione del lavoro su "aree di lavoro integrato", di modificare i sistemi di classificazione e inquadramento inserendo le capacità di "cooperare con gli altri", "saper apprendere", "saper comunicare" e sapersi "coordinare" con altre professionalità. Questo perché occorre la consapevolezza che non è possibile, non solo per chi opera nel sindacato ma per qualunque lavoratore, disporre individualmente di tutte le competenze di cui si necessita.

Quello del sindacalista è dunque un mestiere complesso che richiede competenze tecniche nonché capacità, abilità e sensibilità specifiche; l'assenza di un contratto che ne dia una definizione o di un ordine professionale non significa che si tratta di un lavoro da svolgere con pressapochismo. Le esperienze e la guida di Gaetano Sateriale sono certamente utili ai giovani che intendano avvicinarsi al sindacato, ma sono soprattutto principi di *employability* trasferibili a chiunque voglia apprendere un mestiere.

## **Le funzioni di HRM nella contrattazione collettiva: un ruolo in cerca d'autore**

di Giulia Tolve

Con il progressivo declino delle relazioni industriali, oggi marginalizzate tanto nelle facoltà di economia che in quelle di giurisprudenza, sono via via proliferati, nelle nostre università, lauree specialistiche, master e corsi di perfezionamento nell'ambito della gestione delle risorse umane. Non è tuttavia sufficientemente chiaro cosa comporti la funzione di HRM. Non lo è ai tanti giovani che seguono questi percorsi formativi (cfr. M. ORI, G. TOLVE, *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*, in [Boll. ADAPT, 2013, n. 15](#)). Non lo è neppure, e più sorprendentemente, per gli stessi attori del nostro sistema di relazioni industriali, almeno alla luce di quanto contemplato nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria.

Una dimostrazione di ciò è data dall'esame di alcuni dei più importanti contratti collettivi nazionali, relativi a vari settori merceologici, che possiamo, all'esito dell'analisi, distinguere in tre gruppi: Ccnl in cui la descrizione dell'impiegato o HR manager non compare, Ccnl in cui il profilo dell'impiegato o HR manager viene menzionato, ma non compiutamente descritto, Ccnl in cui la funzione HR emerge

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 aprile 2013, n. 15](#).

compiutamente ed è accompagnata dalla descrizione delle competenze e dei compiti connessi alla professionalità.

### **L'analisi dei contratti collettivi**

Iniziando dai contratti collettivi appartenenti al primo gruppo, citiamo il Ccnl per i lavoratori dipendenti da aziende del settore elettrico, il cui art. 21 classifica i dipendenti in gruppi e categorie, dal carattere generale, senza menzionare i profili professionali, tanto meno quelli relativi alla funzione HR. Si rileva però che le parti, nel rinnovo del 18 febbraio 2013, hanno inserito una dichiarazione di intenti relativa alla necessità di intraprendere un percorso graduale di revisione della materia, tenuto conto della molteplicità dei sistemi organizzativi e dei profili professionali ad essi connessi.

Questa annotazione, quindi, solo per ribadire quanto già si è detto; certo un sistema di classificazione contenuto in un Ccnl non può descrivere tutte le forme organizzative esistenti, ma laddove descritti, i profili professionali devono essere una guida per chi osserva dall'esterno e vuole inserirsi nel mercato del lavoro.

Sempre nel primo gruppo si colloca il Ccnl commercio, distribuzione e servizi. L'art. 100 descrive un sistema di classificazione piuttosto articolato, nel quale troviamo, accanto alle declaratorie l'esemplificazione di molti profili professionali, alcuni relativi anche a professionalità sicuramente meno diffuse al giorno d'oggi (una fra tutte, il dattilografo, inquadrato al V livello). Analogamente, neanche i sistemi di inquadramento presenti nel Ccnl turismo (art. 48), Ccnl multiservizi-imprese di pulizia (art. 10) o il Ccnl per i lavoratori dell'industria metalmeccanica (titolo III, art. 1), non contemplano gli specialisti della funzione risorse umane.

Nello stesso senso anche il contratto collettivo per i dipendenti da imprese esercenti servizi di telecomunicazione, dove notiamo (art. 23) la totale assenza di queste professionalità. Anche in questo caso, però, il sistema di classificazione è piuttosto complesso e sono esemplificati svariati profili professionali, che ci permettono di osservare che alcune mansioni tra le quali ad esempio il coordinatore di call center/customer care o il supervisor attività di *caring*, entrambi inquadrati al V livello, prevedono tra i compiti, il coordinamento, la gestione, la cura e

l'aggiornamento delle risorse umane che sono addette all'unità operativa di riferimento.

Questo rilievo permette di evidenziare, da un lato, che qualsiasi unità operativa di un'azienda ha al vertice un responsabile che, ha, fra i propri compiti quello di gestire ed organizzare i suoi collaboratori. Dall'altro lato bisogna rilevare che in realtà aziendali così organizzate, quindi, l'HR manager non è una figura che gestisce direttamente il personale, dal punto di vista dell'esercizio diretto del potere direttivo, come un giovane studente spesso immagina.

Venendo al secondo gruppo, possiamo individuare alcuni contratti collettivi in cui l'esistenza dell'operatore della funzione risorse umane è registrata dal sistema di classificazione, ma tuttavia unicamente in termini di fuggevole esemplificazione.

Rientra in questa categoria il Ccnl vigilanza privata di recente rinnovo in cui, all'art. 31, vengono citati il capo ufficio del personale e l'addetto all'ufficio del personale. Non viene descritto quali siano i ruoli ed i compiti delle due figure (entrambi afferenti alla categoria del personale amministrativo, in contrapposizione al personale tecnico-operativo). Le due figure risultano inquadrare, rispettivamente al I ed al III livello.

Il Ccnl per i dipendenti del settore tessile-industria, al capitolo VII, dedicato all'inquadramento, stabilisce che sia inquadrato al VII livello il responsabile del servizio del personale, selezione, formazione e gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali. Anche in questo caso il profilo non è approfonditamente descritto, ma ci dà già l'idea di quali siano le aree ricomprese nella funzione HR. Al VI livello troviamo invece il capo ufficio amministrazione del personale ed al V livello l'addetto amministrazione paghe e contributi con compiti di relazioni con uffici esterni. Al III livello vengono inquadrati, infine, impiegati che svolgono compiti generalmente predefiniti, con fasi che richiedono interventi complessi e che comportano un addestramento acquisibile con corsi professionali e/o un medio periodo di pratica operativa, tra i quali rientrano l'addetto pratiche personale e/o statistiche e/o sviluppo contabile paghe. Emerge quindi da questo sistema di classificazione ed inquadramento, molto complesso perché descrittivo di tutte le professionalità di un settore particolarmente multiforme, una struttura della funzione HR caratterizzata dal vertice, dal c.d. middle management ed infine, dal personale impiegatizio.

Il Ccnl per i dipendenti degli studi professionali, in un'ottica di valorizzazione del sistema di classificazione ed inquadramento, disegna una classificazione organizzata su 5 diverse aree ed 8 livelli classificatori/retributivi. Prendendo a riferimento, ad esempio, la prima area, ovvero quella economica/amministrativa, rileviamo come venga citato l'esperto di sviluppo organizzativo, collocabile nell'area risorse umane ed inquadrabile al I livello, l'addetto al settore paghe, inquadrabile al III livello super, o l'addetto all'amministrazione del personale interno, inquadrabile al III livello.

Infine, annoveriamo anche il Ccnl edilizia-industria (art. 77 nel testo del 18 giugno 2008) che descrive solo l'impiegato che cura l'applicazione e l'interpretazione delle disposizioni legislative e contrattuali inerenti a stipendi e paghe, e provvede alle pratiche relative presso istituti ed enti di assicurazione, di previdenza ed assistenza dei lavoratori, e ciò con diretta responsabilità, nei limiti delle indicazioni di massima dei superiori (inquadro al V livello, 2<sup>a</sup> categoria).

Un terzo gruppo di contratti esaminati, contempla sistemi di classificazione ed inquadramento in cui, finalmente, la funzione HR compare e vengono descritti proprio quei profili professionali e quel sistema di competenze che possono soddisfare le nostre esigenze di comprensione.

Punto di partenza è sicuramente il Ccnl del settore chimico-farmaceutico. Prima ancora dell'articolo relativo alla classificazione (art. 4), è utile iniziare l'osservazione dall'art. 3, che ha introdotto rilevanti modifiche in tema di apprendistato professionalizzante disciplinando le competenze che un apprendista, a seconda della mansione e della qualifica da conseguire, deve arrivare a possedere.

Nel caso in cui l'apprendista sia inserito nell'area funzionale risorse umane ed organizzazione, questi acquisirà:

- adeguata conoscenza della struttura e dell'organizzazione aziendale;
- adeguata conoscenza delle norme legislative in materia di diritto del lavoro e delle norme contrattuali collettive;
- conoscenza di tecniche di negoziazione nell'ambito delle relazioni industriali;
- conoscenza di tecniche per la gestione dei costi del personale (paghe, contributi ed elementi di previdenza);
- elaborazione dei piani di sviluppo;
- analisi dei bisogni formativi e gestione dei piani di formazione.

L'art. 4 del Ccnl in esame, che tratta appunto dell'inquadramento, specifica poi che sono inquadrati nella categoria A, come quadri, il responsabile personale/organizzazione di unità operativa ed il responsabile centrale di area del personale. Il primo ha compiti relativi alla gestione delle relazioni sindacali, del contenzioso e di garanzia del rispetto delle norme contrattuali relative alla costituzione ed alla gestione del rapporto di lavoro, nonché compiti relativi allo sviluppo e alla formazione del personale. La seconda figura ha il compito di garantire l'attuazione delle attività dell'area (relazioni industriali, sviluppo, amministrazione) in modo armonico ed uniforme, progettare interventi innovativi e fornire supporto alla risoluzione di problemi specialistici, redigendo circolari ed informative rivolte ai responsabili del personale di unità operativa.

Il responsabile settore personale/organizzazione di unità operativa si occupa poi sostanzialmente di sviluppare, nell'ambito del settore di sua competenza, i piani ed i programmi specifici secondo le politiche societarie partendo dalla identificazione dei bisogni sino all'applicazione concreta del progetto.

È invece impiegato di categoria B (posizione organizzativa 2, caratterizzata da più limitati profili di responsabilità ed un inferiore trattamento retributivo) il responsabile amministrazione personale di unità operativa, il quale assicura che l'amministrazione del personale sia conforme alle norme di legge e contrattuali nel rispetto delle procedure aziendali, segue l'evoluzione della legislazione, dei contratti collettivi, accordi, ecc., e promuove l'impostazione ed applicazione di procedure derivanti da nuove norme, mantiene i contatti con gli altri enti esterni, occupandosi quindi di tutta l'area dell'amministrazione del personale in senso stretto.

Anche il Ccnl gomma, plastica-industria (testo del 18 febbraio 2010), è molto interessante, perché evidenzia quattro macro aree in cui la funzione HR può essere suddivisa, attraverso la descrizione delle quattro figure di responsabile di settore, ovvero l'area della amministrazione, della selezione, della formazione e della gestione e sviluppo (la figura è definita "specialista risorse umane"). Mentre le prime tre figure sono di più facile comprensione, alla luce delle considerazioni svolte sin ora, merita una descrizione quest'ultimo profilo professionale. Esso è relativo alla gestione della attività di sviluppo e retribuzione del personale, di studio della motivazione e dell'efficienza delle risorse umane, studio del

sistema di valutazione delle prestazioni e del potenziale e dei sistemi di incentivazione.

Utile per il nostro scopo di descrizione della funzione HR è anche il contratto collettivo per i dipendenti da imprese del settore alimentare, rinnovato nel mese di ottobre 2012. Rileva, in questo caso, non tanto l'articolo relativo al sistema di classificazione ed inquadramento, ma, ancora una volta, l'articolo relativo al contratto di apprendistato contenuto nell'accordo di rinnovo. L'articolo contempla un allegato relativo all'esemplificazione di alcuni gruppi professionali e, fra quelli afferenti all'area amministrazione e gestione aziendale troviamo l'addetto area risorse umane – le cui competenze specifiche di ruolo comprendono, fra le altre, la conoscenza delle tecniche di gestione aziendale, di selezione e gestione del personale e delle relazioni sindacali nonché la conoscenza del diritto del lavoro e dei sistemi retributivi – e dell'addetto all'amministrazione del personale, che possiede, rispetto alla prima figura, competenze legate alla reportistica ed all'archiviazione, nonché all'elaborazione dei fogli paga.

## Conclusioni

Dalla breve analisi riportata pare evidente come la contrattazione collettiva non sia del tutto in grado, oggi, di fornire una descrizione completa della professionalità dell'HR manager. Le ragioni per cui questa mansione, o meglio questo gruppo di mansioni, non risulta talvolta descritta – nemmeno nei contratti con sistemi di classificazione più complessi – può essere ricercata in vari fattori.

Vero è peraltro che la funzione HR è del tutto peculiare in quanto agisce in stretta connessione con il vertice aziendale finalizzando la sua azione al perseguimento dell'interesse primario dell'azienda. Per tale motivo è forse "ontologicamente misteriosa", ed il contenuto dell'attività dell'HR Manager non viene conseguentemente condiviso tra le parti firmatarie di un contratto collettivo nazionale.

Certo è anche che, l'esito di questa analisi permette comunque alcune considerazioni.

La prima è che è sicuramente sbagliato identificare il ruolo dell'HR manager con la mansione di chi, esclusivamente, gestisce e controlla il personale, né a maggior ragione potremo farlo in futuro, dato il fatto che

l'innovazione, prima di tutto tecnologica, ci costringerà a pensare a nuovi schemi di organizzazione del lavoro che renderanno sempre più sfumata la figura di colui che, in senso lato, controlla l'operato dei dipendenti.

In ogni caso, allo stato attuale, la lettura dei contratti collettivi in cui questa figura non è descritta ci porta a rilevare come l'esercizio del potere direttivo sul personale venga comunque menzionato, in quanto esercitato dal responsabile funzionale di ciascuna unità organizzativa, ovvero dal diretto superiore gerarchico di ciascun lavoratore.

La seconda riflessione consegue al fatto che l'ultimo gruppo di contratti collettivi, sebbene ridotto, ci aiuta a dare contenuto alla mansione.

Possiamo arrivare a descrivere l'HRM come colui che si occupa di vari settori, che spaziano dalla selezione del personale, alla formazione ed allo sviluppo dell'organizzazione, alla gestione delle relazioni industriali ed al contenzioso. Come abbiamo riscontrato negli articoli dei contratti collettivi dedicati alle competenze degli apprendisti, un operatore dell'area risorse umane deve inoltre conoscere la struttura aziendale, il che significa che deve padroneggiare perfettamente le dinamiche ed i contenuti dell'attività di cui si occupa l'azienda. Pertanto la mansione si differenzia non solo a seconda dei settori merceologici, ma a livello ancora più particolare e quindi a seconda dell'azienda di cui si tratti.

L'HR manager è quindi un operatore multiforme, che si confronterà di volta in volta con diverse discipline e diversi ruoli: quello del giuslavorista, dell'economista, dell'ingegnere che si occupi di disegnare e sviluppare la struttura organizzativa, ma anche con il ruolo di colui che si troverà a gestire relazioni, non solo sindacali, ma, prima di tutto, umane.

Riscontriamo positivamente quindi che alcuni contratti collettivi rendono possibile una prima caratterizzazione di questa figura, che ben potrà servire ai giovani per comprendere il contenuto della mansione cui aspirano od orientare chi progetta i percorsi formativi ad essi dedicati.

La descrizione della mansione riportata in questa sede appare, però, evidentemente del tutto generica.

Ciò ci porta ad una terza ed ultima riflessione, legata ai limiti dei sistemi di inquadramento e classificazione contenuti nei vari contratti collettivi, i quali non sono in grado di descrivere il contenuto della mansione di cui ci stiamo occupando.

Ciò deriva dal fatto che l'operatore HR oggi è chiamato a confrontarsi prima di tutto, a prescindere dalla specifica area di operatività, con la necessità di trovare nuovi schemi e modi per valorizzare l'apporto delle

persone che fanno parte dell'organizzazione, di pari passo con il continuo evolversi del contesto in cui viviamo e delle esigenze del mercato. Conseguentemente la professione di cui stiamo trattando non è statica, ma continua a cambiare e ad adattarsi, ed è pertanto difficilissima da fotografare ed incasellare.

Forse l'unica via per superare questa impasse, sarebbe quella di tentare di abbandonare, anche a livello di contrattazione, una visione di tipo formalista, tale da descrivere le mansioni attraverso l'associazione di queste ultime a declaratorie e definizioni.

Ormai, l'inadeguatezza di questo sistema appare chiara e non solo con riferimento alle professioni legate all'area delle risorse umane, ma a livello più generale. Basti pensare al fatto che nella maggior parte dei contratti collettivi compaiono profili professionali scomparsi da tempo, mentre non vengono descritte professionalità ormai evidentemente emerse dalla prassi (si pensi alle aree della tecnologia, della comunicazione, del marketing).

I tempi impongono quindi di cominciare a privilegiare, anche allontanandosi talvolta dagli schemi di rigida regolazione a cui siamo abituati, un'ottica di tipo sostanziale, l'unica ad essere in grado di cogliere l'essenza del ruolo che ciascun operatore ricopre all'interno dell'organizzazione attraverso il proprio personale ed originale apporto.

## La lingua del lavoro

di Martina Ori

Corsi universitari in inglese: sì o no? Il tema è tornato al centro del dibattito pubblico non soltanto in Italia, ma anche in Francia dove la questione è di grande attualità in quanto si discute proprio in questi giorni della possibilità da parte delle università di offrire corsi in inglese. Nell'ambito del progetto di legge di riforma dell'istruzione secondaria e della ricerca proposto dal Ministro Geneviève Fioraso, infatti, si prevede un ampliamento delle eccezioni al principio dell'insegnamento in lingua francese, laddove l'utilizzo di una lingua diversa sia «giustificato dalla natura degli insegnamenti ove relativi ad un accordo con una istituzione straniera o internazionale ovvero nell'ambito di progetti europei». L'Assemblea nazionale ha approvato l'emendamento il 23 maggio, anche se non sono mancate le polemiche, incluso un recente sciopero generale a cui hanno partecipato centinaia di docenti francesi.

I fautori dell'inglese nelle università considerano i corsi in lingua straniera una opportunità per promuovere l'internazionalizzazione, per rispondere alle esigenze del mercato globale, perché le imprese sono sempre di più multinazionali, con partner commerciali in diversi Paesi e – non da ultimo – lavoratori provenienti da tutto il mondo. I benefici di una forza lavoro multilingue sono stati confermati da diversi studi internazionali nel corso dell'ultimo decennio e i datori di lavoro cercano sempre più spesso giovani al passo con il mondo globalizzato. Le ragioni che spingono la Francia, ma anche alcuni atenei italiani, a promuovere l'inglese nelle università sono le medesime: tentativo di rendere i giovani meglio

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2013, n. 21](#).

preparati al mercato, rilanciare la competitività delle imprese e dell'economia, attrarre studenti e ricercatori dall'estero. Si tratterebbe peraltro semplicemente di prendere atto di quanto già accade: la ricerca "che conta" è già esclusivamente in inglese e le imprese virtuose danno già per assodato l'utilizzo di questa lingua, a vari livelli.

I detrattori della proposta invece considerano l'inglese un rischio per la lingua del Paese, un limite alla libertà di insegnamento dei professori e al diritto allo studio degli studenti, una minaccia al primato della lingua italiana sancito dalla Costituzione o un pericolo per la *francophonie*, come sostiene l'Académie Française, l'ente preposto alla salvaguardia della lingua.

In tale contesto, appare di grande rilevanza l'esperienza del [corso di Industrial Relations Law](#) presso l'Università di Modena e di diversi corsi presso la Scuola internazionale di dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro dell'università di Bergamo per la prima volta tenuti in lingua inglese. Tali esperienze costituiscono un esempio pratico di quanto si dibatte attualmente a livello teorico e possono fornire spunti di riflessione per analizzare la questione con maggiore consapevolezza.

Un corso in lingua inglese implica certamente non poche difficoltà, tanto per i docenti quanto per gli studenti. È certamente vero, infatti, che viene meno una certa immediatezza e spontaneità, alcune sfumature sono più difficili da veicolare e gli studenti che hanno buone competenze linguistiche partono avvantaggiati rispetto a quelli che invece "arrancano" ed emergono a fatica. La lingua inglese rappresenta un ostacolo perché gli studenti si sentono meno sicuri nel porre domande quando non comprendono, intervengono meno frequentemente durante la lezione se temono di sbagliare, e devono confrontarsi con una realtà linguistica che sovente non consente di esprimere determinati concetti, perché nella cultura (giuridica) di riferimento di quella lingua semplicemente tali concetti non esistono.

Il mercato del lavoro dopo l'università, però, funzionerà probabilmente allo stesso modo: quelli che si destreggeranno meglio con l'inglese saranno avvantaggiati, coloro che avranno il coraggio buttarsi senza la paura di commettere errori emergeranno forse con meno difficoltà, quelli che avranno la sensibilità di comprendere che le culture sono diverse lavoreranno meglio con colleghi stranieri e partner internazionali.

A ciò si aggiunge, come anche recentemente ricordato dal Ministro Carrozza a Radio24, che le imprese cercano persone in grado non solo e

non tanto di parlare inglese, quanto di saper parlare della propria materia, del proprio lavoro, della propria specializzazione in lingua straniera.

Un corso specialistico in lingua inglese consente di usare realmente la lingua, quale mezzo – e non fine, come nei tradizionali corsi di inglese – per comunicare la materia. Questo è un grandissimo valore aggiunto, anche in termini di “vantaggio comparato” che ciascun giovane dovrebbe cercare di acquisire per incrementare la propria occupabilità.

Il corso tenuto a Modena ha fatto della terminologia tecnica una costante, un *Leitmotiv* dell'intero semestre. I termini tecnici sono stati inseriti di volta in volta in un glossario, al termine del corso è stata svolta una esercitazione terminologica di confronto dei concetti chiave del diritto delle relazioni industriali in lingua inglese, ciascuno studente ha presentato ai colleghi un termine relativo al *topic* di approfondimento. L'idea di partire dalla terminologia, dai mattoni concettuali, estrema sintesi di interi ragionamenti e studi che se ben formulati danno l'idea della qualità della ricerca che li ha prodotti, con il pregio della brevità e della puntualità consente infatti di semplificare la comparazione internazionale e di aprirsi al resto del mondo, diventando così più facilmente occupabili. Nonostante le difficoltà che pure non sono mancate, l'esperienza è stata nel complesso positiva ed estremamente formativa, consentendo di acquisire contemporaneamente hard skill tecniche e soft skill linguistiche specifiche visto che gli studenti hanno dovuto imparare, leggere, scrivere, parlare ad alto livello tecnico della propria materia in lingua inglese. Il risultato è stato l'unione di diverse discipline, quasi a sperimentare su piccola scala l'efficace modello del *major* e *minor* tipico dei Paesi dell'America settentrionale che consente di combinare due diversi ambiti di studio in favore di una interdisciplinarietà intelligente e non casuale.

La pratica, al di là di ogni ideologia, mostra le evidenti difficoltà, ma anche i vantaggi di una sfida tutt'altro che facile, ma gratificante, vale a dire imparare a conoscere la propria materia attraverso una lingua diversa quale opportunità di aprirsi al resto del mondo. Suggerisce l'importanza di restare al passo con i tempi per rispondere alle spinte di un mercato del lavoro che richiede competenze globali e interdisciplinari, per incrementare quella che – non a caso in lingua inglese – chiamiamo *employability*.

## **Mettere a fattor comune le competenze individuali**

di Martina Ori

I fondatori di LinkedIn, Reid Hoffman e Ben Casnocha, nel loro libro *The Start-up of You*, ovvero come essere imprenditori, o meglio, *start upper*, di se stessi, trasmettono con una efficace metafora il ruolo delle relazioni e del network nello sviluppo della carriera e dell'occupabilità individuale. Ciascuno è potenziato e modificato dalle relazioni, ciascuno è un "io<sup>noi</sup>".

Se ciò è applicabile a qualunque contesto professionale, appare ancor più vero nell'ambito delle relazioni industriali e della gestione delle risorse umane, che hanno ad oggetto, per definizione, relazioni umane di lavoro e sono particolarmente interessate dai cambiamenti portati dalle nuove tecnologie e dall'evoluzione della conoscenza, che si caratterizza sempre più per l'intreccio dei saperi e per la loro condivisione attraverso molteplici reti.

Per prepararsi adeguatamente al mercato del lavoro, i giovani dovrebbero perciò apprendere a gestire le nuove modalità di "fare relazione" per mettere a fattor comune le proprie competenze e la propria specializzazione, elevandole così a potenza.

Il corso di *Diritto delle relazioni industriali* dell'Università di Modena e l'esercitazione effettuata al termine dello stesso sono stati svolti proprio in tale ottica: gli studenti sono stati incoraggiati ad utilizzare twitter per interagire direttamente con il docente e per entrare in contatto con i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

principali *stakeholders* e le personalità di riferimento per le tematiche di loro interesse, ma anche per dialogare tra loro e creare una prima rete di relazioni professionali.

Inoltre, a ciascuno studente è stato chiesto di approfondire un tema specifico al fine di acquisire una specializzazione individuale che lo rendesse maggiormente occupabile. Per “potenziare” tale specializzazione in maniera mirata ed originale ed in particolare in un’ottica di sviluppo di una rete professionale ognuno è stato messo in contatto con un ricercatore di ADAPT o un dottorando dell’Università di Bergamo (Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, promossa da ADAPT e CQIA) in base al tema di studio, interagendo via e-mail, o ancora, direttamente via twitter.

Nell’esercitazione svolta al termine del corso si chiedeva poi a ciascuno studente di definire un concetto chiave relativo al proprio tema di approfondimento. I termini scelti sono stati inseriti in una presentazione creata agilmente su *Prezi*: un albero i cui rami raggruppavano per macro aree i concetti relativi alle ricerche individuali degli studenti, affinché ciascuno avesse successivamente l’opportunità di condividere agilmente con i colleghi l’approfondimento scelto.

L’esercizio è risultato di grande utilità: ciascuno ha potuto mettere a fattor comune la propria specializzazione consentendo a tutti di esplorare temi che non erano stati trattati in maniera approfondita durante il corso, apportando nuove conoscenze al gruppo, creando una rete interna tra i giovani studenti (che in questa maniera hanno potuto essere al corrente delle specializzazioni di ciascuno) che si è estesa all’esterno, tramite i contatti con i dottorandi e l’interazione diretta con i ricercatori di ADAPT, aprendo la strada allo sviluppo di un vero network professionale.

Da tale semplice esercizio si evince chiaramente la novità di un approccio alla didattica che mira a trasmettere l’importanza delle relazioni, nonché a sviluppare le skill e la sensibilità necessaria per elevare il singolo “io” alla potenza di “noi” attraverso le tecnologie, ma più in generale portando in un contesto d’aula nuove modalità di “fare relazioni industriali” che si stanno diffondendo nel mondo reale.

Si è trattato allo stesso tempo di una vera lezione di *employability*, utile per comprendere il ruolo del network quale strumento di occupabilità, sviluppabile attraverso i giusti contatti e con l’ausilio dei media tecnologici. L’albero con i suoi rami ricorda quanto sia certamente fondamentale acquisire una specializzazione individuale, ma come ancor

più importante sia la capacità di mettere a fattor comune le proprie conoscenze e competenze mediante meccanismi di condivisione rapidi ed efficaci che consentano di creare reti, collegamenti, nuove relazioni e quindi valore.

Durante il corso, gli studenti hanno avuto la reale opportunità di sviluppare e imparare a gestire nella pratica lo sviluppo di quello che Casnocha e Hoffman definiscono il “network sociale professionale” grazie soprattutto all’interazione con la Scuola di dottorato e ADAPT. Nel libro gli autori spiegano l’importanza di costruire relazioni autentiche, il ruolo dei social media nel potenziare e coltivare la rete, come strutturare efficacemente il network e come ampliarlo puntando sui “legami deboli” ovvero relazioni amichevoli con persone con cui si trascorre poco tempo e che essendo al di fuori del cerchio più ristretto di conoscenze hanno maggiori probabilità di entrare in contatto con nuove informazioni e opportunità di lavoro.

In tal senso, non è un caso che, a sottolineare il ruolo delle relazioni nella vita professionale di ciascuno, la versione italiana del libro dei fondatori di LinkedIn si intitoli *Teniamoci in contatto*. Apparentemente distante e fuorviante rispetto all’originale *The Start-up of You*, il titolo italiano non ne è in realtà affatto lontano: “you” è allo contempo singolare e plurale, “tu” e “voi” insieme.

## Management e leadership, le competenze di un ricercatore

di Martina Ori

Prima ancora di arrivare all'università della California Berkeley, ho ricevuto un'e-mail che già di per se costituisce una interessante lezione di *employability*. Un dottorato all'università di Berkeley non è sufficiente per garantire un futuro – diceva il messaggio – sei in grado di guidare un gruppo? Gestire collaboratori? Fare *mentoring* tenendo conto delle diversità? Questo è il senso del corso *Science Leadership and Management*, organizzato – altro punto degno di nota – da un gruppo di studenti e tenuto da relatori diversi di volta in volta invitati a parlare della propria esperienza.

Questi elementi sarebbero già sufficienti per trasmettere un approccio culturale alla formazione, allo sviluppo ed al lavoro diverso da quello mediamente incontrato nel nostro Paese. L'idea che si può e si deve fare sempre di più e meglio. Sì, perché è fondamentale essere buoni manager – anche quando non si ricoprono funzioni manageriali – leader e ricercatori allo stesso tempo. Carol Schembi, *R&D Department Manager* degli *Agilent Labs*, nel corso del seminario ha sviluppato un interessante ragionamento che parte da considerazioni apparentemente banali. Il mondo della ricerca è talmente vasto e complesso che non si può fare ricerca da soli, si è sempre parte di un'organizzazione. E in un contesto di questo genere le competenze necessarie oltre all'originalità delle proprie idee e dei progetti scientifici – qui data per scontata – sono due: conoscere bene la propria struttura di appartenenza e saper comunicare.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2013, n. 32.](#)

Pare una banalità, ma raramente, sottolinea Schembi, questi elementi vengono posti al centro del proprio lavoro. Partiamo dal primo concetto. Cosa significa conoscere la propria organizzazione? Significa conoscere gli obiettivi e sposarne la mission. Carol Schembi in maniera perentoria afferma che se non si condivide in toto la mission della propria organizzazione è assolutamente necessario lasciarla e guardare altrove. Conoscere una organizzazione significa porsi un obiettivo individuale all'interno della stessa. Significa comprendere l'intento strategico, ovvero in che modo gli altri misurano il successo, comprendere quella che lei definisce *currency* ovvero la moneta con cui in quel particolare contesto si misurano il valore e la qualità di un lavoro nonché le capacità professionali di ciascuno. Per intenderci, se per la carriera accademica, la *currency* è costituita dal numero di pubblicazioni e dall'autorevolezza delle riviste su cui si pubblica, in una impresa potrebbe essere ad esempio il numero di invenzioni brevettate, la velocità nel trovare soluzioni in momenti di emergenza. È fondamentale comprendere esattamente quale sia la *currency*, per non perdersi in attività che possono non essere altrettanto "remunerative". Oltre alla conoscenza della propria organizzazione, bisogna essere straordinariamente bravi in quello che Carol Schembi definisce *the biggest part of your work* (la parte principale del proprio lavoro) ovvero comunicare: *everything that you create has no value unless you can communicate* (qualunque cosa tu crei, non ha valore se non sai comunicare) recitava una slide. Diversi studi dimostrano come quando alle persone venga chiesto su cosa si basa la qualità di un leader, la maggior parte cita le competenze relazionali: *we are measured by what we transfer* (siamo misurati da ciò che sappiamo trasferire) diceva un'altra slide. È fondamentale sviluppare una sensibilità verso gli altri, essere aperti, ascoltare e porre domande. Comprendere e riconoscere le diverse intelligenze dei membri del team. Ci sono vari modi di essere *smart*: *science smart*, ovvero persone che hanno fortissime competenze scientifiche, *people smart*, persone con ottime doti relazionali, *getting-the-job-done smart*, persone rigorose nel portare a termine compiti anche complessi, e *organizational smart*, persone con elevate doti organizzative. Da non sottovalutare inoltre chi ha capacità manuali: già il solo fatto di definire, sotto una luce positiva come *technically talented people* (persone dal talento tecnico) coloro in possesso di competenze manuali è un segno dell'elevato valore che si attribuisce a queste abilità. Leader e manager devono saper incoraggiare

le varie intelligenze mediante comunicazione formale e non formale. È fondamentale organizzare spesso riunioni, meeting ed incontri individuali, che per quanto comportino costi elevati per l'organizzazione sono sicuramente meno costosi della mancanza di comunicazione che può provocare una duplicazione degli sforzi, alienazione, isolamento. E nonostante essere leader o manager siano due cose completamente diverse, la capacità di comunicare è fondamentale per entrambi. Un leader è una persona in grado di definire un obiettivo condiviso, una vision, ispirare e lanciare progetti. *A leader does the right thing*: il leader fa la cosa giusta. Un manager struttura e controlla il lavoro. Raccoglie risorse, amministra, dà feedback. *A manager does things right*: il manager fa le cose nel modo giusto. Ma il compito di entrambi è mettere in relazione le persone tra loro e farle comunicare.

La lezione di *employability* che si può trarre dal seminario è semplice, ma non banale. La riporto qui di seguito per punti in inglese come nell'originale così come Carol Schembi l'ha saputa efficacemente trasmettere a un gruppo di giovani studiosi che cercano di capire come muoversi nel mercato del lavoro di oggi:

- Find the right organization;
- Know its currency;
- Value the contribution of everybody;
- Communicate;
- Be a leader no matter what your official role is;
- Enter a place as a scientist. Be a good scientist and take a lead role. Read like crazy and talk to people;
- Manage the expectation of your boss;
- Do great science;
- Have fun.

## Quando PhD significa imprenditorialità

di Martina Ori

Young people themselves don't realize how valuable they are with a Ph.D. It means an ability to think deeply, solve problems, analyze data, criticize and be criticized. [They] often don't realize the breadth of what they are capable of doing.

*Neal Lane*

Imprenditorialità e dottorato non sono due mondi lontani. Peter Fiske, PhD e MBA, Presidente e CEO di PAX Mixer Inc., impresa in ambito tecnologico, in un seminario tenuto ai dottorandi dell'Università di Berkeley insegna a vedere le potenzialità di un dottorato di ricerca per l'imprenditorialità, arrivando a dire – avendo esperienza di entrambi i percorsi e con un'affermazione certamente “forte” nel contesto statunitense – che un dottorando è addirittura meglio attrezzato di una persona che ha conseguito un MBA, ovvero la formazione universitaria manageriale per eccellenza, per affrontare le sfide di una start-up e dell'imprenditorialità in senso lato. Qui una prima distinzione: imprenditorialità (con la “i” minuscola) non significa necessariamente fondare un'impresa. Il termine identifica una qualità personale, uno schema mentale e comportamentale, un approccio alla vita. Altra cosa è invece l'Imprenditorialità con la “I” maiuscola, ovvero la capacità di fondare imprese e portarle al successo. Ma anche in questo campo, i dottorandi sono, secondo Fiske, molto ben attrezzati. Innanzitutto il riferimento è specificatamente ai giovani ricercatori, non tanto ai ricercatori avanzati già inseriti nel mondo accademico. I senior non sono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2013, n. 35.](#)

le persone più adatte per iniziare un'impresa: hanno già un lavoro, non hanno gli stimoli mentali né il tempo materiale da dedicare a una iniziativa imprenditoriale, anche quando hanno alle spalle una lunga carriera di sviluppo di innovazioni. La situazione è invece completamente diversa per i ricercatori ancora agli inizi, che peraltro, come dice Fiske, hanno un incentivo molto potente: hanno bisogno di un lavoro. Inoltre, a differenza dei senior che sono impegnati su tanti progetti differenti e nel coordinamento di tante persone, i giovani ricercatori possono dedicarsi a tempo pieno ad un solo progetto. I senior – che spesso sono i padri dell'idea iniziale – continuano a ricoprire un ruolo chiave sia come guida, sia perché il loro nome può fungere da apripista. Perché i dottorandi sono i meglio attrezzati per essere veri imprenditori di se stessi e perché no, anche veri Imprenditori? Innanzitutto perché la ricerca, così come l'impresa, è un processo sperimentale. Fondare una start-up significa "costruire", "misurare", "apprendere". E questo è esattamente quello che fanno i giovani ricercatori ogni giorno. Le caratteristiche che i dottorandi sviluppano nel tempo, a differenza degli studenti di management, secondo Fiske, sono la capacità di affrontare il fallimento e l'abitudine a gestire l'incertezza. I giovani ricercatori sono versatili e hanno molteplici talenti, sono pieni di risorse, efficienti, risparmiatori, capaci di vivere con basse retribuzioni e di lavorare molte ore al giorno.

Il mito diffuso della figura dell'imprenditore è quello di una persona che osa, un visionario, che assume rischi, fiducioso e appassionato. La realtà invece ci dice che l'imprenditore di successo è attento, analitico, avverso al rischio e paziente, in grado di farcela anche con risorse limitate, con poco tempo, ricoprendo una varietà di ruoli diversi. E queste sono le abilità che un dottorando sviluppa pienamente nell'attività quotidiana nel suo percorso.

Per essere un buon i/Imprenditore, il dottorando deve però imparare alcune cose: deve imparare a non credere di poter fare tutto da solo, deve imparare a chiedere aiuto, *embracing your inner dummy*, dice Fiske, ovvero adottare sempre l'approccio del principiante. Chiedere e ascoltare. Questo approccio, peraltro, contribuisce a migliorare le capacità comunicative individuali e libera la mente dal dogma di dover sempre apparire come l'esperto. Avere questa visione può incrementare l'*employability* di un giovane ricercatore spingendolo a guardare al di là dell'accademia. Ma a trarre grandi benefici da questo approccio non

sarebbero solo i giovani, sarebbero soprattutto le economie nazionali. Se persone con una tale formazione entrassero realmente e su larga scala in ogni ambito professionale, non tanto come ripiego alla mancanza di posti di lavoro nel mondo accademico, ma per scelta, decidendo di mettere la propria formazione al servizio di problemi reali, i risultati sarebbero straordinari.

Secondo Fiske, se i dottorandi avessero maggiore consapevolezza di sé, una guida professionale adeguata e le esperienze giuste potrebbero davvero arrivare ovunque: «*with the combination of the right professional coaching and the right experience, a Ph.D. could turn out to be a ticket to everywhere*», dice Fiske.

**Le qualità di un PhD secondo Peter Fiske:**

- intelligence, ability to learn quickly;
- ability to make good decisions quickly;
- analytical, inquiring, logical-mindedness;
- ability to work well under pressure and willingness to work hard;
- competitiveness, enjoyment of challenge;
- ability to apply oneself to a variety of tasks simultaneously;
- thorough, organized and efficient;
- good time management skills;
- resourceful, determined and persistent;
- imaginative, creative;
- cooperative and helpful;
- objective and flexible;
- good listening skills;
- sensitive to different perspectives;
- ability to make other people “feel interesting”.

## Iniziamo con l'imparare a scrivere il curriculum vitae

di Eliana Bellezza

**Cosa è il lavoro? Come lo si trova e come lo si difende?** In una lezione universitaria di Diritto del lavoro, tra le prime nozioni offerte agli studenti c'è quella del contratto di lavoro. Che non è un contratto come tutti gli altri perché in esso è implicata la persona di chi lavora (M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, 2012, § 1).

**Quella del contratto di lavoro è una definizione scontata e anche apparentemente ovvia. E tuttavia è difficile spiegarla soprattutto a giovani studenti che ancora non conoscono la realtà del mondo del lavoro.** L'oggetto del lavoro infatti è l'insieme delle risorse della persona, intesa come espressione più compiuta dell'individuo nelle sue componenti intellettuale, cognitiva, volitiva e sociale. Per spiegare il lavoro agli studenti, i requisiti del contratto di lavoro e la qualificazione giuridica dei rapporti, nel corso di Diritto del lavoro del Dipartimento di economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia, si sta percorrendo una strada sperimentale già da qualche anno testata e che parte proprio dal vissuto dei presenti in aula. Si inizia proprio dagli studenti, dal loro *curriculum vitae* per costruire il corso di diritto, per spiegare le fattispecie giuridiche e capire quale norma applicare, quali tutele esistono, quale lo spazio dell'autonomia contrattuale privata.

Il curriculum raccoglie, per definizione, la formazione e anche le prime esperienze professionali svolte, a vario titolo. Dall'analisi dei CV, in sintesi, si ricava un elenco di tipologie di contratti di lavoro ed esperienze

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

di tirocinio che gli studenti hanno sperimentato di persona. Il risultato è un indice di lavoro simile a quello presente in un manuale di diritto del lavoro con il vantaggio di individuare quali sono le tipologie contrattuali normalmente più utilizzate e di far capire agli studenti che si tratta di qualcosa che li riguarda da vicino. L'esperimento si rivela ancora più utile nella misura in cui consente di costruire insieme un *curriculum vitae* che possa "parlare" alle aziende e rendere il profilo del candidato più interessante. È un modo per integrare lo studio del diritto con lo studio del proprio percorso individuale e formativo, in una prospettiva di maggiore occupabilità futura e consapevolezza di sé e del mondo che c'è intorno.

**L'attenzione che i mass media e i blogger dedicano alle modalità di costruzione del curriculum, alle sue capacità comunicative in termini di design, contenuto e struttura, mostra la sua valenza strategica in chiave di occupabilità.** I contenuti, lo stile, la struttura, l'impostazione e le eventuali omissioni presenti nel CV comunicano all'interlocutore le caratteristiche personali e professionali che rispecchiano il vissuto di ognuno. Il curriculum, tuttavia, non è affatto di facile stesura poiché il rischio che si corre è di descrivere un percorso professionale e formativo che non ha "personalità" e non rispecchia quindi nulla del reale bagaglio di competenze, capacità e aspirazioni che la singola persona ha in sé. Facilmente il CV diventa una copia sterile di altri migliaia di CV con percorsi formativi simili, dati anagrafici assimilabili, "desiderata" preconfezionati.

**Tutto allora deve partire dalla persona, caratterizzata per definizione da unicità e particolarità che rischia di perdersi in parole ed espressioni standard.** Percorsi simili di istruzione, ad esempio, nascondono nella maggior parte dei casi storie di apprendimento totalmente differenti tra loro che il tradizionale *curriculum vitae* non recepisce ma semmai copre omologandole. L'*employability* rischia quindi di fallire.

Ad esempio, nei percorsi di istruzione secondaria superiore, siano essi liceali, tecnici o professionali, si investono ben 5 anni di studio, vita, esperienza e crescita. Questo certamente non può venire riassunto in una riga che recita "Diploma di liceo scientifico, con votazione ..." poiché nulla dice di "come" e di "quanto" ci si è formati in un contesto sociale ed educativo come la scuola. Anche altre esperienze, come la partecipazione a gruppi di rappresentanza scolastica, di classe o di istituto, ad esempio, consentono in età giovanissima l'acquisizione di

competenze e capacità allargate, quali l'ascolto, la sintesi, la leadership, l'organizzazione e la responsabilità sociale. Ogni singolo evento forma gli angoli e le pieghe della persona. Così assume sempre più importanza saper dare spazio, anche all'interno di un breve CV, alle competenze acquisite, descritte e motivate proprio mostrando di aver colto ricchezza da ciascuna esperienza riportata.

"Diploma di tecnico commerciale con indirizzo internazionale e informatico" può diventare, specificando nella sezione delle competenze acquisite: "Negli anni del percorso di istruzione secondaria ho affinato specifiche competenze linguistiche e comunicative in campo commerciale e di marketing acquisendo consapevolezza degli strumenti utili a valorizzare le fasi di vendita dei prodotti. L'indirizzo informatico mi ha altresì consentito di acquisire padronanza di numerosi strumenti informatici, di cui il marketing si avvale per realizzare gli obiettivi desiderati".

**Comprendere in che modo realizzare, all'interno di un CV, la desiderabile coincidenza tra attitudine e motivazione personali ed esigenze aziendali richiede elevata consapevolezza della propria personalità, delle aspirazioni e della risorsa umana che si possiede interiormente.** Non esistono form predefiniti, non possono esistere se si crede nella unicità del singolo e del proprio percorso. Le caratteristiche personali – flessibilità, attitudine a gestire lo stress, positività, perseveranza, pazienza, attitudine ad imparare dagli insuccessi – soprattutto vista la diffusione nei contesti professionali di dinamiche collaborative, cooperative ed orizzontali, devono necessariamente integrare la tradizionale valutazione delle competenze, poiché rappresentano forse il valore aggiunto in grado di differenziare una risorsa e renderla giusta per una specifica occupazione.

**Scrivere la propria storia, il proprio CV significa scrivere di sé.** Esercizio di razionalità ed emozione, di mente e pancia. Insieme.

# ÈupolisLombardia: #apprendimento e #capitaleumano

di Andrea Gatti Casati e Lidia Petruzzo



L'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione – che supporta la Regione Lombardia attraverso

la promozione e la diffusione di un sistema avanzato di conoscenze al fine di sostenere lo sviluppo complessivo del territorio lombardo e degli enti, istituzioni e organismi ad esso relazionati – durante la conferenza annuale di questo anno ha posto l'accento su quel processo misterioso chiamato apprendimento.

**La conoscenza è all'origine di ogni reale progresso economico e probabilmente è ancora più vero oggi in un contesto caratterizzato da grandi trasformazioni dal punto di vista infrastrutturale ma anche congiunturale.** Occorre un *quid* in più di conoscenza, di capitale umano, per affrontare adeguatamente le problematiche e per volgere delle opportunità che sono criticità insite in queste trasformazioni. Non si tratta solo di un investimento economico del capitale umano ma di dare un valore alla conoscenza che, successivamente, sia in grado di pagare il migliore interesse (B. Franklin, 1750).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)



**Ma allora, chi, come e quando si impara?**

Ognuno di noi, quando agisce, analizza le informazioni utili per compiere correttamente delle scelte. Normalmente, però, non siamo in grado di effettuare una valutazione accurata

delle diverse opzioni disponibili seguendo le leggi della probabilità: di conseguenza, ci affidiamo spesso a delle scorciatoie mentali e cioè ad un ragionamento intuitivo, rapido e semplificato, che non sempre ci permette di prendere la decisione giusta.

In questa situazione incide molto il contesto in cui siamo collocati (per lavoro, per svago, ecc.) perché l'apprendimento è situato, non avviene nel vuoto, e per comprenderlo e sostenerlo è necessario avere una sorta di consapevolezza dei luoghi in cui questo ultimo avviene.



**La sfida è uscire da una gabbia mentale caratterizzata da un ambiente di apprendimento classico, statico,**

**fermo.** È fondamentale ripensare alle forme di apprendimento che partano dalla esperienza e si sviluppino in un contesto c.d. "di senso" che offre opportunità formative e permette di acquisire conoscenze e migliorare competenze.

**Agire, dunque, ri-progettando contesti di apprendimento dove ognuno di noi può "mettersi in scena" ripensando al proprio ruolo per esprimere efficacemente le proprie competenze.** È la strada intrapresa da alcuni colossi dell'educazione come, ad esempio, il *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* e l'Università di Harvard che, da qualche anno, stanno investendo molto nella formazione a distanza, adottando i c.d. MOOCs, i corsi *online* di qualità, aperti a tutti (*Massive on-line open courses*, si vedano i casi *Coursera*, *Udacity*, *EdX*). Oggi si sente il bisogno di

rivolgersi ad una nuova platea: i nativi digitali. Secondo una ricerca del *Georgia Institute of Technology* (2013), i nativi digitali in Italia sarebbero almeno 4 milioni e sarebbero in grado di maneggiare con padronanza una serie di tecnologie per documentarsi e sviluppare nuove competenze e qualità, non ancora valorizzate dalle istituzioni e dal contesto formativo nazionale. Grazie anche all'aumento esponenziale di dispositivi mobili, i MOOCs – così come altre moderne modalità di insegnamento rese possibili attraverso le nuove tecnologie – si prefiggono di personalizzare la formazione e renderla fruibile in ogni luogo e in ogni momento, al fine di facilitare l'apprendimento dei ragazzi nel contesto loro più familiare.

**La tecnologia sta cambiando le modalità con le quali le nuove generazioni pensano e acquisiscono conoscenza.** La modernità inquieta perché lede delle posizioni di potere o di rendita radicate nel tempo, ma la formazione pervasiva (quando voglio, dove voglio e fatta su misura per me) sembra essere una soluzione al passo coi tempi.

**Parola chiave è integrazione:** di servizi, di dispositivi, di piattaforme e social network, nel processo formativo. Nel passato recente, il vero nemico di queste modalità di apprendimento si è rivelato essere la noia, la mancanza di interazione.

**Com'è possibile suscitare interesse in una classe virtuale?** Gli esperti vedono nell'apprendimento ibrido (*blended learning*) il giusto antidoto, integrando modalità a distanza e una modalità in presenza diversa da quella tradizionale.



**Un esempio? Invertire l'insegnamento** (*flipped classroom*) chiedendo agli studenti di vedere su Youtube la lezione del giorno e sfruttare successivamente la presenza per interagire con il

professore in un colloquio tra pari.

Da un punto di vista psicologico cambia la modalità attraverso cui lo studente apprende dal mondo. Più in generale, la tecnologia va a modificare alcune caratteristiche come il contesto nel quale si apprende: un corpo umano può essere studiato dall'interno sperimentando così una visione più profonda dell'oggetto di studio, i materiali di un corso possono prevedere diversi livelli linguistici e, grazie a predisposti strumenti tecnologici, cambia anche la percezione del ruolo dello

studente nel processo di apprendimento permettendo a chi impara (ruolo ricettivo) di diventare anche generatore di conoscenza (ruolo generativo).



**È la nuova filosofia,  
che poi nuova non è,  
dell'apprendere  
facendo. Esternalizzo  
ciò che apprendo,**

**aumentando così la mia consapevolezza.**

Come emerso dalla conferenza annuale Èupolis Lombardia, dunque, è ragionevole affermare che apprendimento e capitale umano non si esauriscono più nel solo insegnamento tradizionale (modello maggiormente adottato) e i politici, gli esperti e le istituzioni dovrebbero implementare azioni di apprendimento anche innovative e che siano in grado di rispondere alle esigenze delle nuove generazioni.

5.  
**CERTIFICAZIONE**



# Conseguenze sul rapporto di lavoro del contratto di somministrazione “ingiustificato”

di Carmine Santoro

Con le sentenze n. 10560 del 7 maggio e n. 11411 del 13 maggio, la Cassazione ha stabilito che il contratto di fornitura di lavoro temporaneo, che risulti privo delle causali previste dalla legge, determina la sussistenza di un ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra l'impresa utilizzatrice ed i lavoratori inviati in missione. Tale principio è stato affermato in riferimento a rapporti di lavoro svolti sotto il regime di vigenza dell'abrogata l. n. 196/1997, sicché appare utile verificarne l'attualità e la rispondenza ai canoni del d.lgs. n. 276/2003.

Le vicende, del tutto analoghe, riguardano, in un caso, un'ipotesi di fornitura di lavoro temporaneo per la ragione sostitutiva di cui alla lett. c dell'art. 1, comma 2, della l. n. 196/1997, laddove era previsto la possibilità di ricorso alla figura in questione «nei casi di sostituzione di lavoratori assenti». Nell'altra fattispecie, la causale indicata nel contratto di fornitura in esame era la seguente: «Casi previsti dal ccnl» (lett. a dell'art. 1 della legge). I contratti, pertanto, in luogo di specificare le causali all'interno delle categorie consentite dalla legge, si limitavano a riprodurre il testo della norma, senza compiere alcuna specificazione: né a quali contratti collettivi nazionali applicabili all'impresa utilizzatrice, né a quale delle ipotesi previste dalla contrattazione collettiva si facesse riferimento. Dunque, le causali adottate nei contratti di fornitura

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2013, n. 19.](#)

rinviano semplicemente ai casi previsti nella contrattazione collettiva dell'impresa utilizzatrice.

Nei gradi di merito, i giudici avevano ritenuto le causali, nella loro genericità, *tamquam non essent* equiparandole dunque alla loro totale mancanza, ed i lavoratori interessati avevano ottenuto la costituzione, *ex tunc* dei rapporti di lavoro in capo all'utilizzatore. La Suprema Corte esprime lo stesso avviso, sostenendo che la causale generica, che si limita a riprodurre il dettato normativo, non consente la verifica dell'effettiva sussistenza della ragione sostitutiva, e come tale si rivela illegittima. Testualmente la Corte: «La genericità della causale rende il contratto illegittimo, per violazione dell'art. 1, primo e secondo comma, della l. n. 196/1997, che consente la stipulazione solo per le esigenze di carattere temporaneo rientranti nelle categorie specificate nel secondo comma, esigenze che il contratto di fornitura non può quindi omettere di indicare, né può indicare in maniera generica e non esplicativa, limitandosi a riprodurre il contenuto della previsione normativa» (sentenza n. 11411).

Nel sistema della l. n. 196/1997, come si ricorderà, la fattispecie della fornitura del lavoro temporaneo era concepita quale deroga all'(allora) ordinario regime sanzionatorio della l. n. 1369/1960, il quale si applicava allorquando le causali del contratto risultavano illegittime (cfr. art. 10, comma 1, della l. n. 196/1997). In particolare, trovava applicazione la sanzione di cui al comma 5 dell'art. 1 della medesima legge: «I prestatori di lavoro, occupati in violazione dei divieti posti dal presente articolo, sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni». In tal senso, del resto la giurisprudenza di legittimità risulta pacifica (Cass. n. 23684/2010, n. 13960/2011 e n. 14714/2011). Altro aspetto trattato dalla pronuncia riguarda la tipologia di rapporto che si viene a costituire in conseguenza dell'illegittimità della causale. Sul punto, in linea con il pregresso orientamento segnalato, la Corte non ha dubbi: il rapporto con l'utilizzatore è a tempo indeterminato, sebbene la disciplina della l. n. 196/1997 contemplasse esclusivamente la fornitura di lavoro a termine. La motivazione di tale scelta si rinviene con chiarezza in un precedente della Corte: «se un contratto di lavoro viene stipulato un tipo contrattuale particolare in assenza dei requisiti specifici richiesti dal legislatore e la legge prevede come conseguenza dell'utilizzazione irregolare del tipo la costituzione di un rapporto di lavoro, senza precisare se a termine o a tempo indeterminato, nel silenzio del legislatore non può che valere la

regola per cui quel rapporto di lavoro è a tempo determinato» (Cass. 8 maggio 2012, n. 6933). Del resto, i giudici puntualizzano che non sussistono, nella specie, i requisiti richiesti dal d.lgs. n. 368/2001, a cominciare dalla forma scritta, la quale ineluttabilmente manca nel contratto tra impresa utilizzatrice e lavoratore.

Tale conclusione appare ora confortata dalla recente riforma del lavoro a tempo determinato, laddove la legge ha ripristinato il già vigente principio (art. 1, l. n. 230/1962) secondo il quale «il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 368/2001, come modificato dalla l. n. 92/2012).

In conseguenza del ragionamento esposto, la Corte conclude: «L'effetto finale è la conversione del contratto per prestazioni di lavoro temporaneo in un ordinario contratto di lavoro a tempo indeterminato tra l'utilizzatore della prestazione, datore di lavoro effettivo, e il lavoratore» (sentenza n. 10560).

Non v'è dubbio che la conclusione dei giudici fosse pacifica nel previgente regime, ove la conseguenza dell'illegittimità del contratto di fornitura di lavoro temporaneo era concepita come nullità per contrasto con norme imperative o per mancanza di causa (art. 1418 c.c., commi 1 e 2). In tale regime, ex artt. 1421 c.c. e 1, comma 5, l. n. 1369/1960, tutti i terzi interessati, tra i quali le amministrazioni pubbliche previdenziali e del lavoro, potevano far valere l'invalidità del contratto con i connessi effetti sanzionatori e contributivi a carico del reale datore di lavoro.

Nell'attuale disciplina normativa, peraltro, tali certezze non sembrano sussistere, per una ragione tecnica precisa, e cioè che la legge, nello stabilire le conseguenze della somministrazione irregolare, ha previsto la facoltà per il solo lavoratore di chiedere, ex art. 414 c.p.c., la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore (art. 27, comma 1, d.lgs. n. 276/2003). Tale previsione normativa appare introdurre un'ipotesi non di nullità, bensì di annullabilità, che legittima il solo lavoratore interessato a far valere l'invalidità del contratto. A conferma di tale assunto, si noti che nel d.lgs. n. 276/2003 la formula di cui all'art. 1, comma 5, della l. n. 1369/1960 – sopra riportata – è stata reiterata esclusivamente per l'ipotesi di contratto di somministrazione privo della forma scritta (art. 21, comma 4, d.lgs. n. 276/2003); ne consegue che in tutte le altre fattispecie la soluzione normativa non è – o meglio non dovrebbe essere – l'attribuzione automatica, ed in ogni caso, del rapporto

all'utilizzatore. Tanto che si può osservare come il significato dell'ordito normativo, ricavabile *a contrario*, può essere inteso nel senso che ove il lavoratore non si attivi in sede giudiziale, il rapporto di lavoro dovrebbe rimanere in capo al somministratore (abusivo).

Nonostante tali dubbi, l'attuale giurisprudenza ha preso una strada precisa, che riproduce sostanzialmente, anche nella vigenza del d.lgs. n. 276/2003, la situazione normativa dell'abrogato sistema della l. n. 1369/1960. In tale contesto, è stato stabilito che «Al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalla legge (od elaborate in via giurisprudenziale, come nel caso di distacco all'interno del rapporto di lavoro privato) e anche a prescindere dall'art. 1 della l. n. 1369/1960, già soltanto ex art. 2094 c.c. non è consentito separare la titolarità *ex parte datoris* del rapporto di lavoro dal soggetto che in concreto ha utilizzato e diretto la prestazione del lavoratore» (Cass., 4 novembre 2011, n. 22894). Dunque, secondo questo orientamento della Suprema Corte, ove non si rientri in una delle ipotesi di dissociazione consentite dalla legge (somministrazione, distacco, ecc.), anche nell'attuale sistema datore di lavoro e utilizzatore delle prestazioni necessariamente coincidono, in forza direttamente dell'art. 2094 c.c., la norma cardine – seppure ritenuta in dottrina ormai insufficiente – in tema di definizione della fattispecie della subordinazione. Tale assunto può essere ricompreso nel principio di effettività dei rapporti lavorativi, tradizionalmente ritenuto uno dei fondamenti dell'ordinamento lavoristico. Tuttavia, le notazioni sopra espresse fanno tuttora dubitare della correttezza della tesi giurisprudenziale, in quanto non pienamente conforme all'attuale disciplina; ovvero, all'opposto – ove si ritenesse esatto l'orientamento pretorio –, si dovrebbe discutere della rispondenza del d.lgs. n. 276/2003 al principio detto di effettività.

# Tirocini: la certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi

di Michele Tiraboschi

## 1. Tirocini: tanti abusi e ancora poche certezze dal nuovo quadro legale

Più di un osservatore persiste, giustamente, nel rilevare il dilagare di finti tirocini formativi e di orientamento che, in realtà, mascherano veri e propri rapporti di lavoro. Il fenomeno non è certamente solo italiano<sup>1</sup> ed è anzi stato a più riprese denunciato al punto di diventare oggetto di attenzione da parte delle istituzioni comunitarie<sup>2</sup>. È tuttavia sufficiente passare in rassegna i molti annunci di stage e tirocini – non di rado pubblicati persino sui portali pubblici delle istituzioni che dovrebbero

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2013, n. 13](#).

<sup>1</sup> Cfr., tra i tanti, R. Perlin, *Intern Nation – How to Earn Nothing and Learn Little in the Brave New Economy*, London, 2011 cui adde G. Standing, *The Precariat – The new Dangerous Class*, New York, 2011, spec. p. 16, 36, 75-76.

<sup>2</sup> Oltre al documento della Commissione europea citato *infra* alla nota 11 cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010 sulla promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti. Vedila in *Boll. speciale ADAPT*, n. 1/2013.

contribuire al contrasto degli abusi<sup>3</sup> – per rendersi conto di una patologia che, oramai, ha superato il livello di guardia<sup>4</sup>.

Che serva una inversione di rotta nell'utilizzo dei tirocini è fuori discussione. Nessun contributo è tuttavia fornito, al riguardo, dalle linee-guida della riforma Fornero approvate lo scorso 24 gennaio 2013<sup>5</sup> che allo stato, e in attesa della loro recezione in specifiche regolazioni di livello regionale, non sono ancora operative<sup>6</sup>. Del resto, come argomentato in altra sede<sup>7</sup>, proprio le linee-guida, nel prevedere espressamente un equo indennizzo di 300 euro per la "prestazione" resa dal tirocinante, paiono legittimare un abuso strutturale dei tirocini, degradati a mera "esperienza di lavoro", depotenziando così non poco la loro originaria funzione di metodologia della alternanza e leva strategica della integrazione tra scuola e lavoro. Con la non trascurabile complicazione che, *medio tempore*, non risultano peraltro più vigenti le normative di livello nazionale. La sentenza n. 287/2012 della Corte Costituzionale<sup>8</sup>, infatti, nel travolgere l'intero art. 11 del d.l. n. 138/2011, ha escluso implicitamente, ma inequivocabilmente, la persistente applicabilità anche dell'art. 18 della l. n. 196/1997 (c.d. legge Treu) a cui faceva espresso riferimento, in caso di assenza di specifiche normative regionali, il comma 2 del citato art. 11. Solo poche Regioni dispongono, allo stato, di una normativa organica e autosufficiente in materia<sup>9</sup>. Non è, dunque, esagerato parlare di vero e proprio "caos tirocini" come, del resto, è testimoniato dalla paralisi di molti uffici placement scolastici e

---

<sup>3</sup> Eclatante, tra i tanti, il caso della Regione Sardegna. Nel portale della Regione dedicato ai tirocini sono infatti comparsi, a inizio anno, annunci di tirocini palesemente fittizi e irregolari a fianco delle sontuose linee-guida sulla qualità dei tirocini approvate dalla stessa Regione sul volgere del 2012. Cfr. F. Fazio, *Stage: linee-guida non bastano*, in *Boll. ADAPT*, n. 2/2013.

<sup>4</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Se questo è uno stage*, in *Boll. ADAPT*, n. 4/2012.

<sup>5</sup> Vedile in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it).

<sup>6</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Caos tirocini*, in *Boll. ADAPT*, n. 5/2013 cui adde S. Facello, F. Fazio, *Verso linee-guida condivise per i tirocini?*, in *Boll. spec. ADAPT*, n. 1/2013.

<sup>7</sup> M. Tiraboschi, *I troppi rischi di una scelta che può rivelarsi inadeguata*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2013.

<sup>8</sup> Su cui cfr., per un approfondimento, M. Tiraboschi, *La disciplina dei tirocini formativi dopo l'intervento della Consulta*, in *GL*, n. 2/2013, p. 2 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. la mappatura Regione per Regione curata da F. Fazio, *Stage: caos Regioni*, in *Boll. ADAPT*, n. 5/2013. Cfr. altresì E. Carminati, S. Facello, M. Tiraboschi, *Le linee-guida sui tirocini*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 124 e ss.

universitari, quantomeno in relazione ai tirocini c.d. non curricolari<sup>10</sup>, e dai dubbi che attanagliano le direzioni del personale delle aziende private e, ora, anche delle pubbliche amministrazioni<sup>11</sup>.

## 2. Tirocini: la via della certificazione

Per far fronte alla situazione di totale incertezza sulla disciplina applicabile ai tirocini – e per consentire, al tempo stesso, un più che opportuno controllo *ex ante* sulla loro genuinità – una possibile soluzione è rappresentata dal ricorso alla certificazione di cui agli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche e integrazioni. Una soluzione questa già discussa peraltro, almeno in termini generali, anche a livello europeo, e precisamente nella comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio dello scorso 5 dicembre 2012<sup>12</sup>, là dove si ipotizzava (punto 5.2. della comunicazione) l’attribuzione di una sorta di etichetta di qualità, se non sulle convenzioni di tirocinio in sé, quantomeno sui soggetti promotori ovvero sulle imprese ospitanti con il non secondario rischio, tuttavia, di un fai-da-te che, di fatto, ha già preso piede anche nella nostra prassi applicativa<sup>13</sup>. Sebbene la legge Biagi e il relativo decreto attuativo non si pronuncino espressamente sulla possibilità di certificare i tirocini<sup>14</sup>, ritengo infatti che esistano ampie e

---

<sup>10</sup> Come è noto le linee-guida non trovano applicazione con riferimento ai tirocini c.d. curricolari. Per una precisa definizione di cosa debba intendersi per tirocini curricolari cfr. la circolare n. 24/2011 del Ministero del lavoro che circoscrive la fattispecie ai solo percorsi formali di istruzione e formazione.

<sup>11</sup> Con la non trascurabile complicazione, in caso di pubbliche amministrazioni, del requisito della “invarianza di spesa” che indubbiamente comporterà una rilevante contrazione dei tirocini che verranno attivati nei prossimi anni dalla PA. Cfr. U. Buratti, *Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?*, in *Boll. ADAPT*, n. 3/2013.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Verso un quadro di qualità per i tirocini?*, COM(2012) 728def, vedila in *Boll. spec. ADAPT*, n. 1/2013.

<sup>13</sup> Si pensi alla iniziativa denominata “OK stage” promossa, in assenza di alcun riferimento normativo, dalla “Repubblica degli Stagisti”, un organismo molto attivo sul versante del contrasto agli stage abusivi che, tuttavia, altro non è se non una S.r.l. priva dunque di finalità pubbliche e/o istituzionali.

<sup>14</sup> Così come avveniva del resto, prima delle integrazioni apportate al d.lgs. n. 276/2003 dal c.d. collegato lavoro, con riferimento a ipotesi contrattuali che determinano un utilizzo mediato o indiretto di prestazioni di lavoro come, per esempio, nel caso della

solide argomentazioni a favore della certificabilità del tirocinio nelle sue diverse tipologie così come ora elencate nelle linee-guida approvate da Governo e Regioni il 24 gennaio 2013<sup>15</sup>.

### **3. Le argomentazioni tecniche a sostegno della certificabilità dei tirocini: a) una prima ipotesi minimalistica**

Secondo una prima linea interpretativa “minimalistica” si potrebbe argomentare che il tirocinio non sia un contratto di lavoro e dunque, rappresentando una semplice esperienza formativa e/o di orientamento, sia poco più di una forma di “lavoro senza contratto”, come tale non riconducibile nel pur ampio campo di applicazione della certificazione stabilito all’art. 75 del d.lgs. n. 276/2003, secondo cui «al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

Fermo restando che il tirocinio, per espressa previsione contenuta nelle linee-guida del 24 gennaio 2013, non ha necessariamente contenuti formativi, ma può anche svolgersi nella modalità del mero inserimento al lavoro di giovani o gruppi svantaggiati, sarebbe tuttavia pur sempre possibile, per una Commissione di certificazione, giungere a una valutazione di conformità all’ordinamento giuridico del tirocinio nel senso di argomentare e certificare, nel singolo caso di specie, la non riconducibilità a un vero e proprio contratto di lavoro e così confermare, anche se solo indirettamente, la genuinità del tirocinio. Una soluzione questa già di per sé non trascurabile, a tutela delle parti interessate dalla attivazione del tirocinio e certamente coerente con la funzione (anche) persuasiva<sup>16</sup> del lavoro svolto dalle Commissioni di certificazione nella

---

somministrazione di cui agli artt. 20 ss. dello stesso d.lgs. n. 276/2003. Cfr. infatti, prima della modifica di cui alla l. n. 183/2010 la risposta positiva contenuta nell’interpello n. 81/2009 del Ministero del lavoro. In materia cfr. F. Pasquini, M. Tiraboschi, *La certificazione dopo il collegato lavoro – Manuale di teoria e pratica*, Il Sole 24 Ore, 2011.

<sup>15</sup> Ma vedi già le tipizzazioni dei vari tirocini contenute nella “ricognizione” effettuata dalla circolare n. 24/2011 del Ministero del lavoro che sono ora ampiamente confermate e ratificate dalle linee-guida del 24 gennaio 2013.

<sup>16</sup> La forza della certificazione risiede infatti, innanzitutto e prima ancora di ogni considerazione sulla sua tenuta giudiziaria, nell’anticipare in sede amministrativa – e di

prevenzione del contenzioso in materia di lavoro, e che tuttavia mi pare semplicistica e forse anche fuorviante per due distinti ordini di argomentazioni.

#### **4. Segue: b) una seconda ipotesi di piena e convinta legittimazione**

Va in primo luogo rilevato che, a seguito della l. n. 92/2012, il tirocinante ha in ogni caso diritto al «riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma, forfetaria, in relazione alla *prestazione* svolta» (art. 1, comma 34, lett. d). Con questa disposizione si chiarisce inequivocabilmente che il tirocinio, al di là delle finalità del singolo caso concreto, non configura una semplice esperienza di formazione e/o orientamento, ma dà luogo a una vera e propria “prestazione” di lavoro la quale, a sua volta, dà diritto a una controprestazione in denaro, con ciò integrando la formulazione di cui all’art. 75 del d.lgs. n. 276/2003 secondo cui le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, «una *prestazione* di lavoro». Si conferma e rafforza così l’impostazione dottrinale<sup>17</sup> volta a ritenere che il carattere non subordinato del rapporto che intercorre tra tirocinante e soggetto ospitante non escluda la presenza di una vera e propria “relazione giuridica” e, dunque, l’attivazione di diritti, obblighi e responsabilità reciproche. Il rapporto tra soggetto ospitante e tirocinante è, in altri termini, un rapporto giuridico “oneroso”, nel senso che la formazione, l’orientamento, il congruo compenso, e la garanzia della tutela della integrità psico-fisica del tirocinante sono un corrispettivo della *prestazione* (e non della mera attività) lavorativa svolta nel corso dello stage. Anche per il tirocinio vale dunque l’autorevole insegnamento secondo cui, là dove alla prestazione lavorativa corrisponda un vantaggio

---

costruzione del carico probatorio – le problematiche qualificatorie che potranno successivamente essere sottoposte al vaglio del giudice. Cfr. T. Treu, *La riforma della giustizia del lavoro: conciliazione et arbitrato*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2003, n. 1, § 6; G. Perone, *Osservazioni sul valore giuridico della certificazione regolata dal D.Lgs. n. 276 del 2003*, in *DL*, 2004, n. 1-2, p. 1 e ss. e già M. Tiraboschi, *Le procedure di certificazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi*, in *GL suppl.*, n. 4/2003, p. 123 e ss. *Contra*: L. Nogler, *La certificazione dei contratti di lavoro*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, n. 8/2003.

<sup>17</sup> Cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, 2012, 198 ss.

suscettibile di valutazione economica, giustificato nel nostro caso dall'impegno del soggetto destinatario della prestazione lavorativa di agevolare l'acquisizione di esperienze e attitudini professionali del tirocinante ovvero una chance di inserimento occupazionale, si è necessariamente in presenza di un rapporto oneroso di scambio, non dovendosi più discutere, a seguito della l. n. 92/2012, se le possibilità di apprendimento o in genere i vantaggi indiretti costituiscano o meno un corrispettivo proporzionato al lavoro svolto.

A questo primo rilievo si aggiunge una seconda e decisiva considerazione e cioè il dato, giuridicamente rilevante, che se è vero che il tirocinio formativo e di orientamento non trova la sua origine in un vero e proprio contratto di lavoro stipulato direttamente tra tirocinante e azienda ospitante, è pur sempre vero che la sua liceità è subordinata, almeno nel nostro Paese, alla stipulazione di una formale convenzione di tirocinio con un ente promotore a ciò abilitato dalla legge (di livello regionale, o in mancanza, nazionale come ora chiariscono le linee-guida del 24 gennaio), che deve essere necessariamente integrata dalla sottoscrizione, da parte del tirocinante, del piano formativo individuale.

La convenzione di tirocinio è un vero e proprio accordo contrattuale in quanto impone precisi diritti, obblighi e responsabilità in capo a tutte le parti stipulanti (promotore e soggetto ospitante) e, per essa, anche in capo al tirocinante stesso di modo che, anche per questa via, è pacificamente possibile ricondurre il tirocinio alla già richiamata formulazione di cui all'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003 secondo cui «le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

## **5. Sviluppi futuri: la certificazione della convenzione di tirocinio e la certificazione delle competenze**

Una Commissione di certificazione abilitata ai sensi degli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 potrà dunque certificare, in primo luogo, la convenzione formale di tirocinio tra soggetto ospitante e soggetto promotore e, con essa, anche il piano formativo individuale in modo da valutare (e certificare) in prima istanza la liceità della convenzione stessa e, in seconda istanza, la genuinità dello schema in quanto non riconducibile a un rapporto di lavoro.

Per rafforzare la valutazione formale di conformità del tirocinio all'ordinamento sarebbe peraltro opportuno per la Commissione di certificazione valutare lo schema convenzionale non solo *ex ante*, ma anche *ex post* alla luce cioè della esperienza effettivamente svolta dal tirocinante presso il soggetto promotore.

In questa direzione si muove del resto la stessa riforma Fornero là dove prevede, per le diverse esperienze di lavoro e di formazione, la possibilità di certificare le competenze acquisite. Le stesse linee-guida sui tirocini del 24 gennaio 2013 impongono infatti di prestare attenzione anche alle modalità di certificazione delle competenze acquisite nell'ambito dei tirocini, specificando che i soggetti promotori possono rilasciare, anche sulla base della valutazione del soggetto ospitante, una attestazione dei risultati, che specifichi le competenze eventualmente acquisite (linee-guida, punto 9). Nonostante l'utilizzo fuorviante del termine, questa "attestazione" differisce dai documenti che il recente d.lgs. n. 13/2013<sup>18</sup> indica all'art. 6 (standard minimi di attestazione): il decreto prevede, infatti, che l'esito del processo di certificazione sia appunto un documento formale rilasciato da un ente titolato (individuato dai soggetti titolari delle competenze in materia, *ex art. 1, comma 2, lett. f, del decreto*), di modo che l'attestazione rilasciata dal soggetto promotore al termine del tirocinio dovrà successivamente essere sottoposta ad un ente titolato per la certificazione delle competenze.

Una Commissione di certificazione – in possesso dei requisiti per un riconoscimento come soggetto titolato al rilascio dei suddetti certificati tra cui, plausibilmente, le istituzioni universitarie – potrebbe dunque certificare, a regime, la convenzione di tirocinio, il relativo piano formativo individuale e, al termine, anche le competenze acquisite dal tirocinante con ciò fornendo un valido contributo alla qualificazione dei tirocini stessi e al contrasto ai molti abusi presenti in materia.

---

<sup>18</sup> Su cui cfr. le notazioni critiche raccolte in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (a cura di), *Certificazione, delle competenze. Prime riflessioni, sul decreto legislativo, 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT University Press, n. 6/2013.

## La certificazione dei contratti di somministrazione: un'etichetta di qualità

di Annalisa Difronzo

In risposta all'interpello n. 81/2009, avanzato dall'Università di Modena e Reggio Emilia e relativo alla possibilità di ricorrere alla certificazione del contratto di somministrazione di lavoro (in particolare del contratto commerciale tra agenzia e utilizzatore), il Ministero del Lavoro ha confermato la "certificabilità" del contratto fra agenzia per il lavoro e lavoratore e, considerando il contratto di somministrazione come un'unica fattispecie a formazione progressiva e struttura complessa, ha ritenuto che lo stesso rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003, nella stesura allora vigente.

Per avvalorare tale argomentazione è stato aggiunto che la previsione della possibilità di certificare il contratto di appalto, da intendersi quale ipotesi di contratto commerciale, presupponeva già la possibilità di certificare il contratto (commerciale) di somministrazione.

In seguito, con l'entrata in vigore della l. n. 183/2010, la nuova formulazione dell'art. 75 del d.lgs. 276/2003 ha chiarito qualsiasi dubbio sulla certificazione dei contratti di somministrazione di lavoro, estendendo anche a questi ultimi l'ambito di applicazione dell'istituto. Ciò, in quanto è stato ritenuto "certificabile" ogni contratto «in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

Nel concreto il ricorso alla certificazione dei contratti di somministrazione è però ancora abbastanza ridotto, probabilmente anche

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

perché non sono ancora del tutto chiari, alle potenziali parti istanti, gli aspetti procedurali.

Come anticipato, oggetto di procedura di certificazione può essere il contratto di lavoro tra agenzia e lavoratore: in questo caso saranno agenzia e lavoratore a dover presentare congiuntamente l'istanza alla Commissione prescelta, tra quelle competenti.

Di solito però oggetto della domanda di certificazione è il contratto commerciale tra agenzia e utilizzatore, in tal caso l'istanza dovrà essere sottoscritta da questi due soggetti.

L'iniziativa di certificare il contratto di somministrazione, inteso infine come una fattispecie unitaria composta dal contratto commerciale (tra agenzia e utilizzatore) e contratto di lavoro (tra agenzia e lavoratore), dovrà provenire da tutte le parti coinvolte.

Nella istanza di certificazione del contratto commerciale tra agenzia e utilizzatore, quest'ultimo dovrà dichiarare di rispettare le limitazioni quantitative di ricorso alla somministrazione talvolta previste nei Ccnl applicati in azienda, oltre che di aver effettuato la valutazione dei rischi.

In tutti i casi sopra elencati, l'istanza potrà essere presentata anche prima della sottoscrizione definitiva dei documenti contrattuali che si intendono sottoporre alla Commissione, in modo da avere una valutazione preliminare in merito alla legittimità delle pattuizioni concordate. In realtà, tale scelta, sebbene cautelativa, rischia di allungare in maniera significativa i tempi con cui le parti verranno poste nelle condizioni di applicare i contratti, visto che esse dovranno comunque attendere il pronunciamento della Commissione. Sarebbe allora opportuno, piuttosto, presentare la documentazione alla Commissione nell'ottica di una attività di assistenza e consulenza, così come previsto dall'art. 81 del d.lgs. n. 276/2003. In questo modo, si potrebbe successivamente presentare l'istanza di certificazione soltanto quando il contratto avrà già avuto un principio di esecuzione, posto che il provvedimento della Commissione avrà comunque validità dall'inizio del contratto medesimo. Soltanto così i commissari avranno la possibilità di verificare, nel corso dell'istruttoria, la concreta attuazione del contratto, e ciò assume una significativa rilevanza ove si consideri che il provvedimento di certificazione conferisce piena forza legale al contratto anche nei confronti di soggetti terzi (istituti previdenziali, agenzia delle entrate, ecc.).

Deve ricordarsi, ad ogni buon conto, che la procedura di certificazione si conclude con il rilascio del provvedimento di certificazione solo nel caso

in cui il contratto risulti conforme alla legge e non presenti irregolarità; in caso contrario, la Commissione emetterà un provvedimento di rigetto.

È poi opportuno sottolineare che gli effetti della certificazione permangono fino al momento in cui sia stato accolto con sentenza di merito un eventuale ricorso in giudizio, con ciò tutelando le parti istanti da eventuali contenziosi che potrebbero sorgere a seguito di accessi ispettivi.

Nel contratto di somministrazione i maggiori dubbi che le Commissioni si trovano a dover risolvere in fase istruttoria (ossia di analisi del contratto e degli eventuali allegati, oltre che di indagine sulla sua applicazione concreta) riguardano in genere la causale alla quale l'azienda utilizzatrice ha ritenuto di collegare la propria esigenza di somministrazione di lavoro. Le ragioni del ricorso alla somministrazione devono essere, infatti, ben specificate in contratto e rispondere al requisito della oggettività; inoltre, considerando che la causale è indicata dall'azienda utilizzatrice e in sede giudiziale è quest'ultima che ha l'onere di dimostrare la sua sussistenza e il nesso causale con l'assunzione, ciò su cui dovranno concentrarsi le Commissioni, in realtà, è l'accertamento della veridicità della causale. A tal proposito, se per la Commissione sarà lecito richiedere chiarimenti ed integrazioni all'impresa utilizzatrice e convocare il lavoratore per una breve audizione al fine di verificare la correttezza della causale, essa non potrà certo indagare, invece, sulle scelte dell'imprenditore (come del resto non potrà fare il giudice).

Dubbi particolari si pongono poi nel caso in cui oggetto di certificazione è solo il rapporto commerciale tra agenzia e utilizzatore. Nella procedura dovrà essere coinvolto anche il lavoratore? Ad una prima analisi dovrebbe ritenersi di no, in quanto egli non è parte del contratto, ma un soggetto terzo su cui ricadono gli effetti del contratto sottoposto alla certificazione. Escludendo il coinvolgimento del lavoratore nella fase istruttoria, quale strumento avrebbe però la Commissione per indagare la correttezza della causale? Sarebbero sufficienti le sole indicazioni fornite dalla azienda utilizzatrice?

A titolo di esempio, nel caso di causale "sostitutiva", occorrerà verificare se il lavoratore assunto in somministrazione svolga in concreto la stessa mansione del lavoratore sostituito; in caso di causale "organizzativa", occorrerà verificare se l'azienda abbia subito delle variazioni dell'organico aziendale tali da giustificare l'inserimento di una nuova figura; in caso di causale "produttiva" se oggettivamente ci sia stata una

esigenza connessa alla produzione o al mercato o anche allo svolgimento della ordinaria attività della azienda e, infine, per le causali "tecniche" se sussistano nuove esigenze di carattere tecnico o necessità di figure con una diversa qualifica rispetto a quelle già presenti in azienda.

Ciò sarebbe possibile incrociando le informazioni ricevute dalla azienda con quelle fornite dal lavoratore, ad esempio, attraverso una richiesta di chiarimenti per l'azienda e la distribuzione di un questionario per il lavoratore.

Ulteriore passaggio sarà quello di verificare, attraverso l'analisi del cv della risorsa, se le mansioni assegnategli siano coerenti con il motivo per il quale è stato somministrato, quindi, in sostanza, se vi è un nesso causale tra l'esigenza e l'utilizzazione del lavoratore somministrato.

L'opera delle Commissioni sarebbe allora finalizzata a smascherare situazioni atte ad eludere norme inderogabili di legge e di contratti collettivi che integrerebbero la fattispecie di somministrazione fraudolenta, con le relative conseguenze per l'utilizzatore e il somministratore.

Oltre a ciò, la Commissione sarà chiamata a verificare che non ci si trovi di fronte a casi vietati di ricorso alla somministrazione, ed in particolare che non si sostituisca un lavoratore in sciopero o si somministri un lavoratore in una unità produttiva in cui si sia fatto ricorso nei sei mesi precedenti ad una procedura di mobilità, oppure ancora che non sia intervenuta una procedura di cassa integrazione per un lavoratore adibito alle stesse mansioni oggetto di somministrazione.

Un compito non semplice per le Commissioni, che però, ove l'istituto si diffondesse, darebbe vita ad uno strumento di tutela delle parti attraverso l'attestazione del rispetto delle norme applicabili al contratto certificato, come una sorta di etichetta di qualità utile al fine di rafforzare il ruolo della somministrazione quale esempio di buona flessibilità.

Il medesimo obiettivo, a ben vedere, che perseguono e devono perseguire le parti sociali nelle trattative di rinnovo del Ccnl, valorizzando la somministrazione come strumento contrattuale capace di bilanciare le esigenze di produttività delle imprese con il riconoscimento del giusto valore delle risorse umane.



6.  
**COMPETENZE**



## **Certificazione delle competenze: ancora lontana l'integrazione tra scuola e lavoro**

di Lilli Casano

Salutato come la svolta tanto auspicata verso un modello europeo di sistema di certificazione delle competenze acquisite in tutti i contesti, il decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali e sugli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 gennaio, solleva moltissime incertezze e trascura alcuni aspetti importanti, pure valorizzati dalla riforma Fornero. Stupisce in primo luogo che non sia chiarito a quale ambito di apprendimento (formale, non formale) debba essere ricondotto l'apprendistato professionalizzante, considerate le incertezze già create dal decreto interministeriale del 26 settembre sulla certificazione delle competenze acquisite in apprendistato<sup>1</sup>.

Nell'art. 4, comma 52, della l. n. 92/2012 si afferma, invece, che «per apprendimento formale si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato a norma del Testo Unico di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011, o di una certificazione riconosciuta». In sede

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 24 gennaio 2013, n. 5.](#)

<sup>1</sup> Per un commento vedi U. Buratti, *Certificazione delle competenze: fine della sussidiarietà?*, in *GLav*, 2012, n. 46.

di primo commento della riforma si era ritenuto<sup>2</sup>, quindi, che il testo indicasse come possibile filiera del sistema di istruzione e formazione tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico (per la qualifica e il diploma, professionalizzante, di alta formazione e ricerca), in linea con quanto già previsto dal d.lgs. n. 276/2003.

Collocando l'apprendistato nell'ambito dell'apprendimento non formale, emergono per di più una serie di incongruenze tra le procedure previste dal decreto e la disciplina dell'apprendistato (vedi a seguire punti 2, 3, 7, 9, 10).

Altro elemento centrale della riforma era l'idea di reti territoriali ampie, formate da istituzioni educative e servizi per il lavoro, ma anche università, imprese, Camere di commercio ed osservatorio sulle migrazioni, volte a collegare organicamente «strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati» con i seguenti obiettivi:

- a) sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali;
  - b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;
  - c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.
- Se già la Riforma metteva da parte attori cruciali, quali i Fondi interprofessionali per la formazione continua e le agenzie private per il lavoro, il decreto, tra gli ossessivi richiami ai soggetti pubblici *titolari o titolati* delle funzioni di validazione e certificazione, trascura questo aspetto, limitandosi a un veloce e generico richiamo all'adozione di misure personalizzate di informazione e orientamento (art. 5, comma 1, lett. b).

A prescindere da questi aspetti specifici, emergono più in generale incongruenze rispetto alla direzione intrapresa con le Linee Guida per la

---

<sup>2</sup> Vedi G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro – Commentario alla legge n. 92/2012*, Giuffrè, 2012, 392-403.

formazione del 2010 e soprattutto con il Testo Unico in direzione della "pari dignità" delle competenze acquisite in tutti i contesti (vedi più avanti, punti 1, 7, 8), dell'avvicinamento tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro (punto 9) e della valorizzazione del ruolo delle parti sociali (punto 6).

1. Lo schema di decreto ha come oggetto l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Il primo elemento su cui riflettere è l'indicazione degli ambiti di apprendimento interessati: solo quelli non formali e informali. Si ripropone, cioè, la separazione della sfera delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali e informali, da quella delle competenze acquisite in contesti formali. Se lo scopo è individuare e validare le competenze possedute dagli individui e *comunque* acquisite e si intende porre alla base del sistema nazionale di certificazione, appunto, il concetto di *competenza* come definito dalla lett. e dell'art. 2 dello stesso schema di decreto, dovrebbero essere individuate e validate in maniera uniforme tanto *le singole competenze* acquisite in contesti formali (oltre il titolo di studio eventualmente rilasciato alla fine del percorso), quanto quelle acquisite in contesti informali. Infatti, alla lett. *i* dell'art. 2, lo stesso decreto afferma che ai fini della individuazione delle competenze acquisite sono considerate anche quelle acquisite in contesti formali. Solo quelle non formali e informali, invece, devono essere validate. L'art. 3, comma 1, però, ribalta ancora la questione, specificando che sono oggetto di *individuazione, validazione e certificazione* le competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali. L'oggetto del decreto è quindi *l'individuazione e validazione* delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, e *l'individuazione e certificazione* delle competenze acquisite in contesti formali? Una distinzione articolata, che sembra avere come obiettivo la riaffermazione del primato delle competenze acquisite in contesti formali (che devono al limite essere individuate, ma non validate) a prescindere dal loro profilo o livello.

2. Un secondo elemento dubbio del decreto riguarda l'individuazione degli enti titolati a erogare in tutto o in parte i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. La lett. g dell'art. 2 fa riferimento a soggetti, **pubblici o privati**, autorizzati dall'ente pubblico titolare (Ministero, Regioni e Province autonome) a erogare questi servizi.

Ciò farebbe supporre che sia possibile, ad esempio, che tra i soggetti titolati rientrino (finalmente) i Fondi interprofessionali per la formazione continua. La lett. *k*, invece, nel definire il concetto di qualificazione, fa riferimento a un titolo rilasciato da un ente *pubblico* titolato. Una spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che i tre elementi del processo di certificazione (individuazione, validazione e certificazione) sono da considerarsi disgiunti e imputabili a soggetti diversi: alcuni soggetti potrebbero *individuare e validare* (competenze acquisite in contesti non formali e informali), altri *individuare e certificare* (tutte le competenze) e riconoscere una qualificazione, che viene definita più avanti come un insieme costituito da un certo numero di competenze (art. 3, comma 2). Emerge subito l'incongruenza con le disposizioni relative al riconoscimento della qualifica professionale dell'apprendista, che è affidato al datore di lavoro.

3. Da ciò un terzo elemento che suscita perplessità: si definisce, infatti, **qualificazione** un titolo di istruzione e formazione o di qualificazione professionale (art. 3, comma 2) ricompreso in repertori codificati a livello nazionale o regionale. Tutte le qualificazioni ricomprese in questi repertori dovranno confluire in un unico Repertorio nazionale, **comprese quelle del repertorio di cui all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011**<sup>3</sup>. Il decreto prevede, dunque, che esistano diversi repertori a livello regionale o provinciale e che ad essi si affianchi un ulteriore repertorio (regionale? o nazionale?) relativo alle qualificazioni professionali conseguite nell'ambito di contratti di apprendistato (art. 8, comma 3).

Si specifica che solo le competenze riferite alle qualificazioni a loro volta ricomprese nei vari repertori (e dunque nel Repertorio nazionale) sono certificabili.

4. Le lett. *a* e *b* del comma 4, art. 3, individuano poi i principi rispetto ai quali opera il sistema di certificazione delle competenze. Il primo è la volontarietà del processo di certificazione, che è rimesso alla libera volontà dell'individuo, essendo il processo attivabile solo a seguito di sua richiesta. Ciò si può comprendere in riferimento alla certificazione vera e propria (riconoscimento di un titolo), mentre l'individuazione e validazione delle competenze non dovrebbero essere responsabilità del

---

<sup>3</sup> Per una disamina dei presupposti teorici e dei risvolti operativi del sistema istituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011 vedi L. Rustico, M. Tiraboschi, *Standard professionali e standard formativi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, 2011.

soggetto erogatore della formazione? Infatti il d.lgs. n. 167/2011 imputa al datore di lavoro la responsabilità del riconoscimento e della registrazione delle competenze acquisite dall'apprendista.

5. La lett. *b* dello stesso articolo aumenta la confusione terminologica affermando che i documenti di *validazione* ed i *certificati* sono atti pubblici. Quale sarebbe dunque la differenza fra validazione e certificazione, se entrambi sono atti pubblici ed entrambi i documenti (lett. *c*) sono rilasciati da enti pubblici?

6. Proseguendo nella lettura del testo (art. 3, comma 5) si legge che a verifica del rispetto dei livelli di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze verrà istituito un Comitato tecnico. Nel Comitato sono inclusi rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle Province autonome, ma non sono previsti rappresentanti delle Parti Sociali, del tutto estromesse dal decreto, al di fuori di un tradizionale ruolo consultivo proprio rispetto al Comitato tecnico, da espletarsi attraverso *periodici incontri*.

7. L'art. 5 fissa gli standard minimi relativi al processo di certificazione. Il primo elemento che stupisce è il proliferare di definizioni e concetti che si sovrappongono. Ora si spiega che il processo di certificazione è composto dalle seguenti fasi: *identificazione* (finalizzata a individuare le competenze), *valutazione* (volta ad accertarne il possesso da parte dei soggetti), *attestazione* (rilascio di documenti di validazione o certificati). Compare peraltro un momento *valutativo* che, essendo pubblico il processo di certificazione ed essendo pubblici i soggetti titolati, non potrà che essere svolto da personale preposto di tali organizzazioni. Il primo interrogativo è: la valutazione si applica alle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, o solo negli ultimi due casi? In questo caso, come si ovvierà alla estraneità del personale in questione rispetto ai contenuti da verificare? Quali prove potranno essere idonee a verificare il possesso di competenze acquisite negli ambiti più disparati? L'individuazione (identificazione!) e la validazione (o valutazione!) delle competenze non può che avvenire ad opera del soggetto erogatore della formazione<sup>4</sup>. Ancora una volta ritorna infatti l'inconciliabilità con quanto previsto dal d.lgs. n. 167/2011 in riferimento all'apprendistato: solo il

---

<sup>4</sup> In riferimento alle competenze acquisite in contesti aziendali, vedi la differenziazione tra *valutazione e validazione interna* all'impresa e *validazione esterna* (per la certificazione), riportata in E. Perulli, *Il Libretto Formativo nei contesti aziendali. Valorizzare le competenze in impresa*, in *Osservatorio ISFOL*, 2011, n. 2, 161.

datore di lavoro (o il tutor) e se del caso l'ente di formazione coinvolto possono individuare e riconoscere le competenze possedute dagli apprendisti, non è realistico che sia in grado di farlo un soggetto estraneo al contesto di apprendimento (persino all'esame di maturità i membri della Commissione esaminatrice, per quanto esterni, devono essere esperti delle materie oggetto della prova!). Infatti, è peraltro previsto che durante il percorso di apprendistato si svolgano delle verifiche, dunque non si capisce perché competenze già individuate, verificate e riconosciute dal datore di lavoro debbano di nuovo essere identificate, valutate e attestate! Questo paradosso si potrebbe risolvere solo dando per implicito che l'apprendistato rientri tra gli ambiti di apprendimento formale, e che quindi tutte le competenze già riconosciute all'apprendista (proprio come quelle acquisite nei percorsi scolastici) siano direttamente certificate.

8. L'art. 6 stabilisce invece standard minimi relativi alle caratteristiche dell'*attestazione*, altro termine, stavolta atto a identificare i risultati di due procedure: quella di individuazione e validazione, da un lato; quella di certificazione, dall'altro. Si conferma, dunque, che individuazione e validazione sono una procedura alternativa alla semplice certificazione (e da utilizzarsi solo nel caso degli apprendimenti non formali, che devono essere, come già sottolineato, prima validati e solo eventualmente certificati).

9. Dopo tanti giri di parole abbiamo ancora sul tavolo: titoli di studio e titoli di formazione professionale, da un lato; qualificazioni professionali, dall'altro. In mezzo, *attestati/validazioni* e *certificati* delle singole competenze, che messi insieme conducono a un titolo o ad una qualificazione professionale. Se i titoli sono già definiti (ma occorrerebbe a questo punto individuare e certificare le singole competenze che li compongono), come si definiscono le qualificazioni professionali da inserire nel Repertorio nazionale? Se è vero che rimane aperta la possibilità di istituire il repertorio di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011 (vedi punto 3), questo repertorio (definito conformemente agli standard professionali stabiliti nei contratti collettivi) non racchiuderebbe tutte le qualifiche professionali cui ricondurre le competenze acquisite fuori dagli istituti scolastici (in apprendistato e non) poiché si legge nel decreto che le qualifiche professionali acquisite dagli apprendisti rappresentano solo una parte dell'insieme delle qualifiche professionali dell'istituendo Repertorio nazionale (art. 8, comma 3). Quelle non incluse nel repertorio

di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011 saranno **codificate** a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma. La separazione tra i contesti di apprendimento risulta ancora più esasperata, poiché artificialmente le competenze acquisite in apprendistato (riconducibili ad un repertorio di qualifiche professionali specifico) sono differenziate tanto da quelle acquisite nei percorsi scolastici, quanto da quelle acquisite in altri contesti di apprendimento (ad esempio dai lavoratori nei percorsi di formazione continua), che dovrebbero a questo punto essere ricondotte alle qualifiche dei famosi repertori regionali e provinciali.

10. Ancora una volta si trascura l'importanza di chiarire le modalità di utilizzo del Libretto formativo del cittadino, richiamato come sempre in maniera rituale. Esso servirebbe, in definitiva, per registrare i *documenti* di validazione e i *certificati* rilasciati dall'ente pubblico titolato (art. 6, comma 1, lett. *b*). Ma la funzione del Libretto era quella di consentire di riportare, accanto ai titoli già riconosciuti, anche le competenze acquisite in contesti non formali ed informali ma non ancora certificate!<sup>5</sup> Ed in questo senso, infatti, il d.lgs. n. 167/2011 assegna al datore di lavoro l'obbligo di registrare **direttamente** sul libretto formativo le competenze e la qualifica riconosciute all'apprendista.

---

<sup>5</sup> Come riportato in ISFOL (a cura di) F. Campisi, E. Perulli, M. Santanicchia, *Il Libretto Formativo del Cittadino: il percorso finora compiuto e le prospettive*, luglio 2009, «nel Libretto confluiscono informazioni sulle competenze già certificate in ambito formativo e si possono ricostruire e documentare apprendimenti non formali e informali per valorizzarli e predisporre le condizioni per una loro successiva validazione/certificazione».

## Certificazione competenze: un castello di carta

di Michele Tiraboschi

Non solo flessibilità e art. 18. Per contrastare la disoccupazione, soprattutto giovanile, sempre più spesso ci si appella a una maggiore e migliore integrazione tra scuola e lavoro. Non sempre, tuttavia, il quadro normativo si muove in una direzione coerente a questo obiettivo che pure, almeno a parole, è da tutti condiviso.

Emblematico, a questo riguardo, è il recente decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 11 gennaio in attuazione della riforma Fornero. Il decreto è perentorio nell'affermare che l'apprendimento permanente costituisce un vero e proprio diritto della persona. E che, conseguentemente, le istituzioni dello Stato sono impegnate ad assicurare a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite. Difficile però è capire come ciò potrà realizzarsi visto che il nuovo sistema nazionale di certificazione delle competenze dovrà essere realizzato «senza maggiori oneri per lo Stato».

Non solo. La lettura del decreto – possibile, invero, solo a una stretta cerchia di adepti, dato l'elevato grado di tecnicismo – evidenzia rilevanti limiti e condizionamenti culturali. In parte provenienti dall'Europa, con la recente raccomandazione del 20 dicembre 2012, e in parte legati a una riforma del lavoro caratterizzata da un forte centralismo regolatorio che relega in secondo piano, proprio sul delicato tema degli apprendimenti e della certificazione delle competenze, i fondi interprofessionali, le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 24 gennaio 2013, n. 5.](#)

agenzie polifunzionali del lavoro, gli enti bilaterali e, quantomeno con riferimento ai percorsi strutturati e intenzionali di formazione in apprendistato professionalizzante o di mestiere, anche le imprese.

Basti pensare che per il decreto legislativo la “formazione formale”, e cioè la formazione strutturata e intenzionale, è unicamente la formazione pubblica ovvero la formazione correlata al riconoscimento di un titolo di studio. In questo modo il provvedimento di recente approvazione confina le competenze acquisite in ambito lavorativo in un secondo piano come se si trattasse di una formazione di serie inferiore rispetto a quella principale acquisita nell’ambito del sistema scolastico e universitario. In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio si delinea insomma un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, proprio perché non calibrato sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso tra lavoratore e impresa.

Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall’attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete. Per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, come dimostra la disastrosa esperienza dell’ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe stato ricondurre le qualificazioni e le competenze certificabili al sistema già previsto dal Testo Unico dell’apprendistato, basandole cioè sui fabbisogni professionali espressi dal mercato del lavoro e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dai contratti collettivi di lavoro a questo scopo, ove necessario, adeguatamente rivisitati.

## Big foolish

di Giuseppe Bertagna

Altro che dibattito tra *big* e *small government*. Così acceso anche nell'attuale America obamiana dove pure il più pretenzioso *big government* è sempre, in confronto al nostro molto, molto *small*.

Leggendo la norma che reca la «definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e degli standard minimi di servizio del sistema di certificazione nazionale delle competenze, ai sensi dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92» approvato in Conferenza unificata Stato Regioni il 17 dicembre 2012 si ha l'ennesima prova che, da noi, un dibattito del genere non è nemmeno immaginabile. Vorrebbe dire, infatti, che, almeno, si avrebbero in testa due paradigmi teorici di governo, gestione e controllo dei problemi socio-professionali e che si sceglie, magari anche dopo una discussione accanita, di applicarne uno. O almeno uno che tenga conto di ambedue.

No. Qui da noi nessuna incertezza, nessuna composizione tra scelte alternative. Per noi, lo statalismo centralistico del *big government* è un trascendentale insuperabile e mai posto davvero in discussione né dallo Stato né dalle Regioni. Pura dissonanza cognitiva ogni tentativo di procedere in direzione contraria. Risultato: una paranoia burocratica perfino in questioni come quelle del decreto menzionato che, invece, dovrebbero temere questa impostazione come la sindrome patologica più pericolosa e paralizzante. Abbiamo così pagine di analisi di impatto della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 24 gennaio 2013, n. 5.](#)

regolazione, di relazione tecnica, di relazione illustrativa e infine, di decreto nelle quali organismi centralistici, in nome dell'intelligenza e della competenza professionale superiore che avrebbero, procedono deduttivamente a vincolare, limitare, guidare, imporre, eccipire, controllare, accreditare, certificare e via di questo passo ciò che sono chiamati a fare gli attori sociali e professionali. E per di più che rimandano ad altre norme che fanno la stessa cosa, in una proliferazione poi territoriale dei compiti e delle pretese che fa scomparire ogni reale autonomia delle persone e delle "formazioni sociali" all'interno delle quali esse sviluppano la propria personalità (art. 2, comma 2, Cost.). Riedizione della classica teoria dei due popoli, ben conosciuta nella storia italiana, dove il primo è costituito da tecnici e alti funzionari ministeriali o regionali che, peraltro, sono giunti a queste posizioni attraverso quel processo che i francesi chiamano icasticamente di *pantouflage*, ossia il ciabattare da una stanza all'altra di casa, da un incarico all'altro della amministrazione centrale o regionale o sindacale, in maniera molto interna e protetta e, soprattutto, senza mai aperture e veri confronti con le competenze professionali che si dispiegano nel quotidiano. Come capita soltanto nel singolare stalinismo cinese.

Una cosa dunque è certa. Non ci sarà nessun riconoscimento e certificazione reale di competenze con questo sistema. Avremo solo documenti scritti. Carri armati burocratici che spariranno proiettili di grosso calibro, ma a salve. Inutili "mappe cartografie" che marciranno al sole come quelle così ben evocate da Borges. Prospettiva che farà sicuramente felici gli uffici tecnico-amministrativi europei, nazionali e regionali, che troveranno in essa altri motivi per legittimare sia la propria esistenza, sia, soprattutto, la propria crescita dimensionale, ma da cui bisognerebbe diffidare a maggior ragione in tempi come i nostri.

Sono nato in una terra orgogliosa, vissuta per secoli dandosi i propri statuti. Negli ultimi centocinquanta'anni, dinanzi a complesse e spesso oscure norme statali, questi statuti sono diventati carta straccia. Per allargare i punti più angusti di una strada o nominare un maestro, tagliare il boschetto o costruire una fontana in paese bisognava ottenere il permesso di una miriade di cosiddetti "organi superiori" costruiti con un paradossale intreccio endogamico contemporaneamente a piramide e a matrioska. Fardelli di corrispondenza con zelanti "addetti di cancelleria" e "alunni di concetto in divisa" il cui scopo principale è sempre stato mantenere se stessi e difendere la propria funzione al posto di risolvere i

problemi perché il risolverli avrebbe creato minacce alla loro stessa sopravvivenza.

La stagione dell'autonomia, insomma, forse perché aperta per volgari motivi strumentali nel 2001 con la confusa riforma del Titolo V della Costituzione presa solo un po' sul serio con la normativa faticosamente succedutasi fino al 2005, è chiusa, al di là delle parole. La società civile e gli attori professionali, incapaci di fare da soli e da cui, comunque, occorrerebbe per principio diffidare, devono essere "guidati e inquadrati" in più "sistemi" di quanto anche la più fervida immaginazione del centralismo stalista del passato avesse mai potuto immaginare: "sistema nazionale per la certificazione delle competenze", "sistema condiviso di riconoscimento dei crediti formativi", "sistema nazionale per l'orientamento permanente", "sistema nazionale per l'apprendimento permanente", "sistema nazionale per la valutazione" e via vaneggiando, con l'aggiunta, è ovvio, di panoptiche dorsali informatiche e di tanto ireniche quanto efficienti interoperatività sincroniche e diacroniche tra tutti gli enti e i sistemi possibili.

Nessun tramonto del mondo imperiale di Francesco Ferdinando Trotta di Roth, «nel quale pareva naturale che un popolo venisse governato e che dunque, se non voleva cessare di essere popolo, non poteva governarsi da solo». Tutt'altro. Senza l'augusta dignità e concretezza del vecchio Impero asburgico, al contrario, la moltiplicazione a diversi livelli di nugoli di occhiute sentinelle che chissà quante volte, per riprendere le righe finali di Max Weber, *La scienza come professione* (1917), costringeranno chi pretende di «governarsi da solo e di rispondere delle proprie azioni» a chiedere inutilmente «da Seir in Edom: sentinella, quanto durerà ancora la notte?».

## Un repertorio nazionale “unico” solo in apparenza

di Umberto Buratti

Il senso profondo del processo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze consiste nel far emergere quell'insieme di conoscenze e di abilità che sono sempre coinvolte in ogni attività umana, sia essa lavorativa o di studio, ma che, tuttavia, rimangono sconosciute.

Proprio la mancata emersione di un simile patrimonio di competenze contribuisce a determinare la debolezza del sistema italiano. Vi è, infatti, una miniera di *know how* che, non essendo adeguatamente mappata e valorizzata, finisce per esser dispersa anche in un momento, come quello attuale, in cui il rilancio della produttività necessita di saperi specialistici che faticosamente si riescono a ritrovare.

Una tale dispersione colpisce, poi, la stessa forza lavoro oggi più che mai toccata da frequenti cambi occupazionali. L'assenza di un processo di certificazione delle competenze funzionante concorre infatti ad allungare i tempi di passaggio da una posizione lavorativa ad un'altra e a rendere più complesso il possibile *matching* tra domanda e offerta.

L'implementazione di un avanzato processo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze si presenta quindi come uno strumento strategico di politica attiva contro l'inoccupazione e la disoccupazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 24 gennaio 2013, n. 5.](#)

Le impressioni che si ricavano dall'analisi del decreto legislativo dal Governo lo scorso 11 gennaio, però, non lasciano ben sperare. Il sistema pensato dal legislatore appare complesso, articolato, pieno di passaggi burocratici e di sovrapposizione di compiti tra i diversi attori che alla lunga potrebbero disincentivare il ricorso alla certificazione delle competenze, piuttosto che promuoverla.

Una simile architettura barocca si rinviene anche in un elemento fondamentale per il processo di individuazione, validazione e certificazione: l'istituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali. Tale passaggio risulta nevralgico per l'intera economia del sistema in quanto l'emersione dal sommerso del *know how* posseduto da una persona e la sua validazione è possibile solo avendo un "aggancio" finale a cui far riferimento. Uno standard chiaro e ben definito che diventi parametro riconosciuto da tutti gli operatori e che permetta, quindi, una vera spendibilità su più ambiti e su più livelli della validazione e/o della certificazione ottenuta.

Il decreto legislativo sul punto appare più che mai ambiguo. Da un lato, infatti, riconosce il valore del repertorio che secondo l'art. 8, comma 2, deve costituire «il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea».

Dall'altro, nel momento in cui deve indicare come costituire un simile repertorio, la ricerca di uniformità sembra completamente dimenticata. Il comma 3 dell'art. 8, infatti, precisa che «il repertorio nazionale è costituito da tutti i repertori di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali tra cui anche quelle del repertorio di cui all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti».

Un simile procedere da parte del legislatore pone più di un dubbio sia di metodo che di merito. In primo luogo, appare chiaro come il repertorio non sarà concettualmente qualcosa di nuovo rispetto al passato, bensì, stando a quanto contenuto nel decreto legislativo, esso sarà la sommatoria di repertori già esistenti. Lo sforzo concettuale compiuto

dall'art. 6 del TU dell'apprendistato di far divenire il repertorio nazionale delle professioni il luogo di incontro tra il mondo del lavoro e il mondo della formazione viene qui completamente meno. Repertori differenti invece si affiancheranno in un unico contenitore centrale, senza alcuna integrazione reale.

Tale impostazione sembra confermata più volte all'interno del decreto legislativo. L'art. 3, al comma 2, chiarisce che l'ente titolato può individuare e validare ovvero certificare competenze riferite alle qualificazioni ricomprese «in repertori codificati a livello nazionale o regionale» e al comma 3 precisa ulteriormente che «sono oggetto di certificazione unicamente le competenze riferite a qualificazioni di repertori ricompresi nel repertorio nazionale». La stessa logica è esplicitata di nuovo dall'art. 7, comma 1, lett. a, per cui l'ente pubblico titolare della certificazione delle competenze assicura «l'adozione di uno o più repertori riferiti a qualificazioni dei rispetti ambiti di titolarità». A seconda quindi di quale sia il livello di certificazione – ex art. 2, comma 1, lett. f – si farà riferimento a un relativo repertorio rinvenuto all'interno del più ampio contenitore nazionale.

In secondo luogo, non si può non notare come nel repertorio nazionale siano contenute anche le qualificazioni professionali senza però che le parti sociali siano coinvolte in modo attivo nella loro standardizzazione. Il decreto legislativo, infatti, all'art. 3, comma 5, affida la stesura di apposite linee-guida finalizzate «alla definizione dei criteri per l'implementazione del repertorio nazionale» ad un comitato tecnico nazionale presieduto dal Ministero del lavoro e delle parti sociali e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e composto dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle province autonome. Tale comitato «organizza periodici incontri con le parti economiche e sociali al fine di garantire informazione e partecipazione delle stesse nella elaborazione delle linee guida, anche su richiesta delle parti stesse». Si corre quindi il concreto rischio che la certificazione di una qualificazione professionale sia compiuta non solo da un ente pubblico titolato, ma che questo faccia riferimento a un repertorio costruito a sua volta a tavolino da un altro soggetto “istituzionale” lontano dal mondo del lavoro e dalle sue esigenze quotidiane.

Un simile primato pubblicistico non deve, in verità, sorprendere. Già a partire dall'art. 2 del decreto legislativo dedicato a fornire un insieme di definizioni preliminari, infatti, dentro alla voce "qualificazioni" rilasciate da un ente pubblico titolato vengono fatte confluire indistintamente i titoli di istruzione e formazione, comprese quelli dell'istruzione e formazione professionale, e la qualificazione professionale.

Le Parti Sociali non sono coinvolte nemmeno nella fase di monitoraggio e di valutazione del sistema di certificazione delle competenze. Il lungo elenco di soggetti coinvolti nella verifica *ex post* contenuto nell'art. 9 è, infatti, composto da una serie di attori, ancora una volta, unicamente istituzionali.

Per l'implementazione del "nuovo" repertorio nazionale il decreto legislativo prevede un periodo transitorio non superiore ai 18 mesi durante il quale «gli enti pubblici titolati continuano ad operare [...] nell'ambito delle disposizioni del proprio ordinamento». A questo lasso di tempo si affiancano altri 24 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento nei quali il Governo può adottare «eventuali disposizioni integrative e correttive».

Occorrerebbe che, sin da ora, si intervenisse in questo senso, onde evitare che il repertorio nazionale si riduca ad una semplice sommatoria di quanto già esistente e diventi invece uno strumento veramente utile per un rilancio delle politiche attive del lavoro. Questo richiede, però, un passo indietro da parte degli attori istituzionali a favore di un maggior coinvolgimento delle parti sociali e di una logica più sussidiaria.

Solo così si potrà dar vita ad un repertorio che è il risultato di un dialogo virtuoso tra mondo della formazione e mondo del lavoro. Diversamente si continuerebbe a viaggiare su binari paralleli, a discapito di chi è in mezzo al guado delle transizioni occupazionali o di chi, soprattutto i giovani, cerca faticosamente di entrare nel mercato del lavoro.

## **Certificazione delle competenze. Più Stato, meno sussidiarietà**

di Emmanuele Massagli e Umberto Buratti

Con la firma del d.i. 29 settembre 2012 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca recepiscono il testo dell'Accordo in materia di certificazione delle competenze sancito dalla Conferenza Stato-Regioni durante la seduta del 19 aprile scorso [2012, *ndr*]. Con questo atto il Ministero del lavoro dà parziale compimento anche alla delega per la predisposizione di norme generali per l'individuazione e la validazione dei diversi tipi di apprendimenti e per la certificazione delle competenze acquisite nei vari percorsi formativi contenuta nella l. n. 92/2012.

Due anni fa le *Linee guida per la formazione nel 2010* riportarono al centro del dibattito il tema spesso trascurato della certificazione delle competenze come *asset* strategico per fronteggiare la crisi economica. In un ciclo economico sfavorevole la possibilità di vedersi certificate le competenze maturate in qualsiasi contesto – formale, non formale, informale – è utile a ridurre la durata di possibili stati di disoccupazione o inoccupazione.

Dalle quelle linee guida, non a caso, scaturì la riforma del contratto di apprendistato contenuta nel d.lgs. n. 167/2011 (Testo Unico dell'apprendistato), che, all'art. 6, comma 4, definisce il perimetro normativo proprio per la riforma del sistema di certificazione delle competenze.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 gennaio 2013, n. 5.](#)

Quell'art. 6 ha conquistato ben poco spazio nel dibattito e nei commenti seguiti all'approvazione della riforma del contratto di apprendistato. Un'analisi attenta del contenuto mostra, tuttavia, come una simile disattenzione non sia giustificabile. I quattro commi che lo compongono chiariscono alcuni aspetti fondamentali del contratto di apprendistato: la distinzione tra standard formativi e standard professionali; la definizione dei ruoli di Governo, Regioni e parti sociali; il raccordo tra percorsi di istruzione/formazione e percorsi lavorativi; gli elementi base per procedere alla certificazione delle competenze.

Sul primo punto, è la rubrica stessa dell'art. 6 a evidenziare che esistono due tipi diversi di standard: quelli formativi e quelli professionali. Riassumendo: è compito del soggetto pubblico definire gli standard formativi, mentre è compito delle parti sociali definire gli standard professionali.

Il comma 3 dell'art. 6 è invece la "colonna portante" del contratto di apprendistato, il suo senso profondo di strumento capace di limitare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro. Il Legislatore prevede, infatti, che al fine di «armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite secondo le diverse tipologie di apprendistato e consentire una correlazione tra standard formativi e standard professionali» venga istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un repertorio delle professioni. Tale repertorio – ecco la novità di maggior rilievo rispetto alla normativa precedente – deve essere predisposto «sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro» e non sulla base di figure e profili decisi a tavolino, teorici. Il repertorio delle professioni rappresenta per il Legislatore l'ultimo tassello del quadro dell'art. 6: la certificazione delle competenze. Il ruolo di certificatore viene affidato – è non può essere diversamente – alle Regioni e alle Province autonome «sulla base del repertorio delle professioni».

Se ora si pone lo sguardo sul recente decreto interministeriale, non si può non notare come la grande assente sembra essere proprio la visione sottesa alla riforma del contratto di apprendistato incentrata su un dialogo virtuoso tra il sistema di istruzione/formazione, da una parte, e il mondo del lavoro, dall'altra. Al suo posto, al contrario, pare tornare una visione centralistico-burocratica e molto poco sussidiaria. Il decreto è strutturato lungo due assi portanti che coincidono con l'adozione di un quadro comune di riferimento «in ordine all'ambito definitorio e applicativo della

certificazione delle competenze» e con il delineamento di alcuni “primi elementi” del sistema certificatorio nazionale che comprendono la predisposizione di “requisiti minimi” in base ai quali gli Enti predisposti dovranno adeguare la loro azione.

Il documento del 29 settembre precisa che possono essere certificate non solo singole competenze, ma anche aggregati di esse, ma per procedere in questa direzione «occorre disporre di uno standard di riferimento». È su questo punto che l'accordo in esame e il TU dell'apprendistato prendono strade divergenti. Secondo il decreto interministeriale, infatti, sono certificabili «le competenze da ricondurre a standard previsti in “repertori” codificati a livello nazionale o regionale, relativi a competenze di base ed a competenze tecnico-professionali, pubblicamente riconosciuti e accessibili su base telematica». Due paiono gli elementi principali di divergenza. In primo luogo, manca qualsiasi riferimento al repertorio delle professioni previsto dall'art. 6, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 167/2011. Secondariamente, si fa riferimento a repertori sia nazionali che regionali, ma soprattutto “pubblicamente riconosciuti”, il che lascerebbe intendere che sia l'attore pubblico a dover declinare tanto le competenze di base quanto quelle tecnico-professionali, indebolendo non di poco il ruolo delle parti sociali.

L'impianto generale del processo di certificazione delle competenze delineato dal MLPS e MIUR è al suo interno coerente. Tuttavia, si tratta di una coerenza autoreferenziale che non si raccorda in modo organico con le previsioni contenute nel Testo Unico dell'apprendistato. Il mancato riferimento al repertorio delle professioni può divenire, così, un elemento che inciderà sul futuro del contratto di apprendistato. Si rischia, infatti, di rimandare, ancora una volta, quel dialogo tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro che sta al centro della riforma del 2011, ma viene sottovalutato negli atti del 2012.



7.  
**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**



# **Incrementi salariali, produttività e contrattazione collettiva: spunti dalla ricerca ADAPT-Federdistribuzione e dal “Convegno lavoro”**

di Alessio Fionda e Filippo Pignatti Morano

Lo scopo principale di questo bollettino speciale è di portare all’attenzione degli addetti ai lavori alcuni temi di rilevanza strategica dal punto di vista economico e sotto il profilo delle relazioni industriali ossia quelli legati al salario, alla produttività ed alla occupabilità, con particolare attenzione al settore della grande distribuzione moderna.

Sui primi due argomenti, salario e produttività, è di rilevante interesse la ricerca condotta da ADAPT in collaborazione con Federdistribuzione che parte dall’Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 per tracciare un’analisi prevalentemente descrittiva di come la contrattazione collettiva dei vari settori abbia utilizzato il nuovo Indice di Prezzi al Consumo Armonizzato in ambito europeo per l’Italia (si veda per un approfondimento la ricerca ADAPT-Federdistribuzione, *Indice Ipca e contrattazione collettiva*, in *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 20).

L’Ipca è stato sviluppato per garantire una misura dell’inflazione comparabile a livello europeo e si riferisce alla spesa monetaria per consumi finali sostenuta esclusivamente dalle famiglie ossia al prezzo pagato dal consumatore. Per tale ragione l’Ipca tiene conto anche delle riduzioni temporanee di prezzo (saldi, sconti e promozioni).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 11 luglio 2013, n. 20.](#)

Nel 2009 Governo e parti sociali hanno individuato nell'Ipca depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici il nuovo modello di riferimento per l'adeguamento dei salari al costo della vita. Un indice che non esiste nelle statistiche ufficiali Istat sul paniere dei prezzi al consumo e che viene calcolato sulla base dell'elasticità della risposta dei prezzi al consumo dei prodotti energetici alle variazioni di greggio e, poi, moltiplicata per il peso che gli energetici hanno nell'indice generale Ipca dei prezzi al consumo, ottenendo il peso da utilizzare per depurare l'inflazione dalle variazioni delle quotazioni degli energetici importati.

Il *leit motiv* della ricerca è come sono stati trattati l'inflazione e gli incrementi retributivi dalla contrattazione collettiva. Come si potrà vedere, varie possono essere le risposte, ad esempio, a seconda di come viene calcolata la retribuzione, tenendo ben presente che vi sono settori contrattuali che non hanno neanche considerato l'indice IPCA come riferimento.

Il tema dell'occupabilità pur non rappresentando un argomento centrale della ricerca (seppure influenzato dalle oscillazioni salario-inflazione-produttività), è stato più volte richiamato nel corso del convegno *Occupabilità, salario e produttività. Innovare il lavoro: antichi e nuovi nodi irrisolti* organizzato da Federdistribuzione il 21 maggio 2013, presso la Camera dei Deputati a Roma, con riferimento al contesto generale ed a quanto accade nel settore della distribuzione moderna organizzata (DMO). La DMO è una realtà poco "sotto ai riflettori" (forse perché non rispondente ai canoni classici di organizzazione del lavoro tipici della grande azienda taylor-fordista) che occupa attualmente in Italia 450.000 mila persone, di cui 326.000 lavorano in imprese associate a Federdistribuzione, l'organismo di coordinamento e di rappresentanza della distribuzione moderna. Numeri elevati in termini di occupabilità settoriale che acquisiscono ancor più significato se letti unitamente ad alcuni dati che riflettono la caratterizzazione della forza lavoro delle imprese associate a Federdistribuzione: per il 91% è composta da rapporti di lavoro a tempo indeterminato, per il 46.63% da rapporti a tempo parziale e la popolazione femminile rappresenta ben il 59% dell'occupazione totale.

Un settore con "anima e corpo" quello della DMO – con le sue imprese e i suoi lavoratori – che meritano riconoscimento e legittimazione davanti al mondo istituzionale, sociale ed accademico. A tal fine, l'incontro organizzato dalla Federazione a Roma ha rappresentato una valida

occasione per affrontare tre tematiche centrali per il rilancio della competitività sia del sistema Paese che del settore sin qui considerato: l'occupabilità, il salario e la produttività. Con riferimento alla prima, i vari relatori hanno messo in evidenza la necessità di interventi sul sistema educativo – formativo, ad oggi non ancora in grado di fornire ai giovani quelle conoscenze e competenze spendibili sul mercato del lavoro. Sarebbe così auspicabile – per un vero “salto di qualità” del capitale umano – un cambiamento di paradigma culturale che non veda più l'anteporsi del momento educativo – formativo a quello lavorativo, ma la perfetta integrazione dei due in una virtuosa logica di placement.

In considerazione del tema del salario e della produttività, pare opportuna la riflessione in base alla quale il primo deve, e sempre più dovrà, essere legato all'andamento della seconda al fine del contenimento di eventuali spinte inflazionistiche e di consentire l'aumento reale della ricchezza pro capite dei lavoratori. Ciò detto – anche alla luce dei recenti provvedimenti legislativi e accordi volti ad incentivare l'andamento delle retribuzioni alle dinamiche produttive – sembrerebbe appropriata l'affermazione di un sistema di contrattazione collettiva di categoria al quale è affidato il compito di tutelare il potere d'acquisto (minimi retributivi) dei lavoratori e di regolare la concorrenza evitando, al contempo, comportamenti scorretti di dumping sociale; mentre il livello decentrato di territorio o azienda diverrebbe protagonista del *cum-dividere* la produzione della ricchezza prima, e la sua distribuzione poi.

Vero è, sulla base dei concetti suesposti e di quanto emerso dal momento di confronto del 21 maggio 2013, che le Parti sociali sono chiamate – nella particolare congiuntura economica e sociale – a riorientare i valori della contrattazione collettiva verso la definizione di azioni di progetto basate su logiche di reciproche convenienze finalizzate alla creazione di relazioni sociali fiduciarie, che altro non sono le relazioni sindacali e di lavoro.

## Contrattare il presente per il rinnovare il futuro

di Silvia Degl'Innocenti

I contratti di prossimità e l'accordo interconfederale sulla produttività insieme a quanto regolamentato dalla nuova riforma del mercato del lavoro del luglio del 2012, stanno trasformando il ruolo ed il modo di fare contrattazione.

In questa enfattizzazione della contrattazione di secondo livello, che ha come obiettivo, oltre al rafforzamento della territorialità, anche la necessità di creare una contrattazione che sia sempre più vicina alle esigenze delle persone e tenga conto della territorialità, si inserisce il mondo della somministrazione con le sue peculiarità e necessità.

Questi cambiamenti e la ormai più volte citata e analizzata crisi economica, che in questi anni ha colpito il nostro Paese, sono lo scenario nel quale le Parti sociali si apprestano a fare il quarto rinnovo contrattuale nazionale di lavoro per le categorie delle agenzie di somministrazione di lavoro.

Durante tutta la vigenza contrattuale sono emerse necessità e problematiche a cui le parti sindacali si sono date delle risposte, a volte diverse, che hanno trovato soluzione nella presentazione di tre piattaforme separate.

Se il precedente contratto nazionale è stato più volte etichettato come quello del welfare contrattuale e della stabilizzazione obbligatoria/incentivante per le agenzie per il lavoro, questo non può che diventare il contratto della «rappresentanza e del rafforzamento territoriale».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

Dopo circa quindici anni dall'introduzione del lavoro interinale in Italia sono stati fatti molti passi in avanti nel riconoscimento di diritti e equità per i lavoratori somministrati, al punto che la maggior parte delle richieste che della direttiva 2008/104/CE, sfociata nel d.lgs. n. 24/2012 erano già presenti nel d.lgs. n. 276/2003 recepite e rafforzate anche nel Ccnl di categoria soprattutto per quanto riguarda la parità di trattamento economico e normativo.

Alla luce di quanto descritto si inseriscono le proposte che Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uil Temp@ hanno presentato al tavolo contrattuale.

Il livello d'ingresso, gli scatti di anzianità, il pagamento delle festività nella reiterazione dei contratti, la richiesta di un modulo definito sulle voci di costo in uso obbligatorio per le ApL, sono alcuni degli aspetti che necessitano di una più chiara regolamentazione nella sfera del trattamento economico.

Infatti in questi ultimi anni, oltre a riscontrare delle inadempienze che non garantivano la parità di trattamento economico tra somministrato e lavoratore dipendente dell'azienda utilizzatrice, è andato aumentando il fenomeno di una disparità di trattamento tra somministrati di diverse ApL in missione presso lo stesso utilizzatore.

Questo anche per una interpretazione fantasiosa di quanto previsto dal Ccnl sul divisore orario e non solo, creando danni economici ai lavoratori e dumping nel sistema della somministrazione.

Sul tempo indeterminato invece è nata l'esigenza di superare la trasformazione obbligatoria che nell'art. 43 del Ccnl del 2008 veniva imposta alle ApL per sostituirla con una forma incentivante.

Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato è importante che diventi sempre più un'esigenza delle ApL e non un meccanismo imposto contrattualmente. La definizione di tale istituto deve tener conto dei numerosi contratti di staff leasing che negli anni sono proliferati nelle varie aziende utilizzatrici, non dimenticandosi di ridefinire il ruolo della formazione ed i casi di mancanza di occasioni di lavoro.

Diverso è l'approccio sull'apprendistato. Dopo la firma dell'accordo del 5 aprile 2011 tra Assolavoro, Felsa-Cisl e Uil Temp@ e le successive scelte normative fatte in materia, le parti non possono far altro che gestire l'istituto dell'apprendistato come un semplice "service" da parte delle agenzie per il lavoro per le aziende utilizzatrici, e limitarsi, di conseguenza a creare un meccanismo di monitoraggio.

La vera novità proposta nella piattaforma è il cambiamento dell'assetto della rappresentanza.

Si chiede un passaggio dal rappresentante nazionale di agenzia al rappresentante regionale di agenzia ed un rafforzamento nel ruolo e nelle competenze della Commissioni sindacali territoriali (CST), con l'obiettivo di creare a livello territoriale, una rete di relazioni industriali che, forse a causa della giovane età del settore, non è mai decollata a pieno.

Vero è che il problema di fondo, legato ad una mancanza oggettiva di realtà produttiva aziendale e la necessità del mercato della somministrazione di adattarsi in maniera camaleontica alle varie aziende utilizzatrici e contratti collettivi nazionali, non permettono al settore di poter avere, soprattutto a livello territoriale, uno sviluppo completo da un punto di vista relazionale.

Con i cambiamenti introdotti è indubbio che chi segue il settore non può sottovalutare o far finta di non vedere ciò che sta avvenendo e la direzione che potrebbe prendere la contrattazione.

Se analizziamo la somministrazione dal punto di vista della riforma non possiamo che dichiarare con amarezza che, nonostante lo sbandieramento di una riforma che puntava alla "buona flessibilità" e le proposte a livello confederale di Cgil, Cisl Uil sulla valorizzazione di questo istituto, si è deciso di ricondurre il più possibile la somministrazione alla stregua del contratto a tempo determinato.

Questa scelta però non aiuta, infatti le nuove introduzioni di rimando alla contrattazione di secondo livello, che autorizzano le RSU di categoria a contrattare salari e disciplinare alcuni istituti, anche in deroga alle disposizioni di legge o di contratto collettivi, rischia di diventare per i lavoratori in somministrazione un arma a doppio taglio.

La differenza tra le piattaforme presentate ruota intorno all'individuazione di uno strumento di governance del sistema, come la Felsa-Cisl ha ribadito più volte al tavolo e ha esplicitato nella sua piattaforma.

Eterogeneità dei lavoratori, difficoltà ad incontrarli, poca informazione e rischio discriminazione, sono solo alcune delle problematiche.

Un punto di partenza utile a rafforzare il ruolo di rappresentanza può essere il decentramento di alcuni servizi offerti dalla bilateralità contrattuale attraverso la costituzione di sportelli territoriali, e il diretto coinvolgimento dei lavoratori nella bilateralità per mezzo di una partecipazione economica, seppur simbolica, che li faccia sentire parte del sistema. Tutto questo rappresenta la proposta da cui poter iniziare

concretamente a ragionare. Ma questo non basta, ci vuole la volontà di fare sistema, la lungimiranza e il coraggio di tutte le parti sedute al tavolo per far sì che questo non diventi un rinnovo di manutenzione contrattuale bensì quello dell'innovazione del sistema della somministrazione.

## Ilva: contratti di solidarietà per ripartire

di Roberta Caragnano

La notizia dei 3749 contratti di solidarietà all'Ilva di Taranto, al posto della cassa integrazione straordinaria, fa tirare un sospiro di sollievo agli operai del più grande stabilimento siderurgico d'Europa.

Questa è la decisione unitaria presa da azienda e sindacati al termine di un intenso vertice conclusosi il 14 marzo al Ministero del lavoro e avente l'obiettivo di scongiurare il ricorso alla cassa e agli esuberi, come annunciato in precedenza dall'Ilva, per attuare il piano di riqualificazione ambientale.

L'intesa firmata prevede il ricorso ai contratti di solidarietà, su base annua e con verifiche semestrali a livello nazionale e locale, sull'andamento degli ammortizzatori sociali, sull'attuazione del piano Aia e sui relativi investimenti da parte dell'azienda per il risanamento degli impianti.

A fronte di 6417 lavoratori, che entro il secondo semestre del 2014 sarebbero andati in CIGS, con la conseguenza anche del primato del minimo storico della produzione, quale conseguenza della chiusura di due altiforni, l'intesa consente di attenuare significativamente l'impatto della sospensione dal lavoro insieme alle ricadute in termini economico sociali, non solo territoriali ma anche nazionali.

L'effetto dei contratti di solidarietà, che tra i punti principali prevede una riduzione massima del 33% dell'orario di lavoro per ogni lavoratore, pur richiedendo per l'azienda uno sforzo organizzativo non irrilevante ha due effetti positivi: da un lato evita che la penalizzazione si concentri su alcune fasce di lavori e, dall'altro rappresenta un sostegno al reddito.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 22 maggio 2013, n. 13.](#)

Se con il ricorso alla cassa, il lavoratore avrebbe percepito il 77,42% (dello stipendio), con il contratto di solidarietà non solo il netto in busta paga sarà più elevato, in misura pari all'86,11% dello stipendio, ma matureranno anche le ferie e gli altri istituti contrattuali come i permessi retribuiti e i premi produttivi che sarebbero stati congelati con il ricorso alla CIGS.

L'intervento è senza precedenti: è la prima volta, infatti, che una ristrutturazione industriale sarà gestita con il ricorso ad un numero così elevato di contratti di solidarietà al posto della tradizionale cassa integrazione.

La strada passa attraverso un protocollo di relazioni industriali che pone al centro la trasparenza e la condivisione e vede azienda e sindacati andare nella stessa direzione per coniugare lavoro, ambiente e salute perché nessuno sia ancillare all'altro.

Ridurre il conflitto delle relazioni industriali è la parola d'ordine per far fronte alle sfide del cambiamento: il cammino condiviso e partecipato sembra essere iniziato.

## **Luci e ombre della concertazione sociale: contrattazione collettiva nazionale e decentrata oggi**

di Serena Santagata

Nell'Italia della crisi il rapporto tra meccanismi di contrattazione collettiva nazionale centralizzata e decentrata è un tema assai dibattuto, soprattutto da chi vede nella contrattazione territoriale o aziendale la chiave di volta per uscire dal tunnel di tagli e di ricorso ad ammortizzatori sociali. Un tema non nuovo, certo, se si pensa alla stretta interconnessione tra i meccanismi di contrattazione e i sistemi economico sociali di riferimento.

Nell'Italia degli anni settanta, stretta nella morsa dell'inflazione e della crisi petrolifera il sistema di relazioni industriali fu interessato da una forte centralizzazione: dominò la contrattazione collettiva nazionale e risalgono a questo periodo gli "accordi tripartiti" tra Governo, sindacati e imprese tesi a realizzare una "politica dei redditi" incentrata sul rientro dell'inflazione attraverso minori costi dell'occupazione.

Viceversa, negli anni ottanta il recupero di competitività del nostro sistema produttivo, assecondato da una maggiore apertura del mercato favorì una ripresa economica e l'avvento, prima della contrattazione territoriale e poi quella aziendale.

È la stagione della contrattazione di secondo livello: dagli inizi degli anni novanta, anche grazie alla sollecitazione della Comunità Europea, si avviò una attività di contrattazione a livello territoriale, prima con gli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2013, n. 10.](#)

accordi di programma, poi con i patti territoriali e i contratti d'area, con cui si tentò di produrre a livello decentrato, specie nelle aree a insufficiente sviluppo, condizioni adatte a favorire nuovi insediamenti economici e una crescita dell'occupazione.

Essenziale a tal fine, l'accordo interconfederale del 1996 – il cosiddetto "Patto per il lavoro" – che affidò alla contrattazione territoriale il compito di dirigere la concertazione fra le parti sociali verso sviluppo e occupazione.

La contrattazione aziendale trovò invece la propria consacrazione nel Protocollo sottoscritto tra Governo e Parti Sociali nel 1993, che ha sancito la contrattazione di secondo livello per le piccole imprese.

Dal quel momento in poi si registra una sempre crescente contrattazione d'azienda, cui viene demandato il perseguimento di produttività e welfare, grazie alla flessibilità dell'accordo di prossimità, che viene calibrato direttamente sulla realtà aziendale.

Se dunque oggi assistiamo a trattative nazionali e rinnovi lunghi e complicati, sul secondo livello troviamo un fiorente numero di contratti aziendali.

Prassi sollecitata in primo luogo dall'accordo interconfederale del 2009, che ha ridisegnato l'assetto contrattuale, fondato su due livelli, conferendo alla contrattazione di prossimità un ruolo da protagonista nel realizzare un sistema di relazioni industriali che persegue competitività e produttività tali da consentire il rafforzamento dello stesso sistema produttivo. In un secondo momento, tale finalità è stata confermata dall'Accordo sulla produttività di fine 2012, in cui si è affermato a chiare lettere l'intenzione di Governo e parti sociali – nonostante la mancata firma da parte di Cgil – di incentivare la contrattazione come occasione di crescita per le aziende.

Dichiarazioni supportate, nel gennaio 2013 dall'emanazione del decreto per la detassazione della produttività, con cui è stato innalzato a 40.000 euro il limite di reddito annuo relativo al 2012 oltre il quale i lavoratori non possono fruire delle agevolazioni, mentre viene fissato a 2.500 euro l'importo massimo delle somme erogate nell'anno 2013 a titolo di retribuzione di produttività, in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale, assoggettabili all'imposta separata del 10%.

In un'Italia del Pil che precipita, della produzione ai minimi dal 1990, della disoccupazione giovanile che sfiora il 40%, lo spazio per i premi di

produttività, garantiti dalla contrattazione aziendale ancora c'è. Non sono pochi gli esempi virtuosi, primi fra tutti Ferrari, con i suoi premi standard che arrivano al 5% degli utili netti registrati nel 2012. E ancora, Tenaris Dalmine che nel 2012 ha erogato in media 6.500 euro per dipendente, cifra legata alla redditività aziendale, alle performance delle aree produttive e ai risultati individuali.

Si auspica dunque ad una nuova stagione per la concertazione sociale, in grado di rendere compatibili i meccanismi regolativi centralizzati con i restanti strumenti di regolazione flessibile che fanno capo alle istituzioni locali, dando coerenza e sostenibilità al nostro sistema di relazioni industriali. Obiettivo oggi avvalorato da una crisi politica che richiede tutto il possibile per evitare il disastro economico e sociale del Paese.

## Ecco come “costituzionalizzare” i contratti alla Marchionne

di Giuliano Cazzola

Al posto del Governo eviterei accuratamente di promuovere un’iniziativa legislativa sul tema della rappresentanza e della rappresentatività sindacale anche se si trattasse di recepire la recente intesa intervenuta tra le parti sociali. Ad insistere in proposito è soprattutto il Pd, incalzato dalla Cgil, a sua volta sollecitata dalla Fiom che ha presentato, in proposito, un disegno di legge d’iniziativa popolare, sottoposto persino alla attenzione della presidente Laura Boldrini. È dal 1948 (da quando cioè il legislatore costituzionale indicò, nell’art. 39, un abile marchingegno che teneva insieme gli aspetti della rappresentanza, della rappresentatività e dell’efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi) che questo problema riemerge – come un fenomeno carsico – ogniqualvolta si rompono i rapporti unitari tra le confederazioni storiche e si determina il ricorso ad accordi separati. Tuttavia, per le sorti dell’art. 39 si può usare ciò che ha scritto il grande Gabriel Garcia Márquez: «Chi ha vissuto cent’anni di solitudine non avrà un’altra occasione nella vita». Benché sia chiara e ben congeniata, la norma costituzionale non solo non è mai riuscita ad avere applicazione, ma si è sviluppato in Italia un sistema di relazioni sindacali solido e strutturato, *extra* (non *contra*) *legem*. Paradossalmente, però, l’art. 39, ancorché archiviato nei fatti, ha svolto la funzione del “convitato di pietra”, impedendo qualsiasi altra soluzione legislativa non conforme ai suoi contenuti (come avverrebbe anche per la trasformazione in legge dell’ultimo accordo). Così, l’ordinamento intersindacale italiano

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

si è sviluppato al di fuori dell'impianto normativo indicato dalla Carta e per decenni tale situazione è stata accettata da tutti i protagonisti di un sistema che ha funzionato, dando rilievo giuridico ai dati fattuali, a partire dal particolare ruolo attribuito al sindacalismo confederale. Fu Gino Giugni, all'inizio degli anni '60, ad individuarne le basi giuridiche dell'ordinamento intersindacale nel principio dell'autonomia collettiva e del reciproco riconoscimento tra associazioni imprenditoriali ed organizzazioni dei lavoratori che, scegliendosi per regolare insieme i rapporti di lavoro, si riconoscevano reciprocamente rappresentative dei differenti interessi in cerca di composizione. Lo Statuto dei lavoratori ha proceduto alla quadratura del cerchio individuando nell'attributo flessibile della maggiore rappresentatività l'elemento da coniugare insieme con la libertà e l'autonomia delle parti sociali. Viene allora da chiedersi per quale motivo, periodicamente, riemerge la tentazione di far rivivere magari in forme improprie (e quindi sanzionabili di illegittimità) l'impostazione dell'art. 39, anziché "costituzionalizzare" la prassi proficuamente adottata da oltre mezzo secolo. Era questo il senso di una mia proposta di legge costituzionale (C. 3672) di riforma dell'art. 39 che, nella passata legislatura, elevava al rango di norma fondamentale i principi dell'ordinamento intersindacale effettivo, quali l'autonomia e il reciproco riconoscimento tra le parti. In sostanza, il sistema veniva sciolto dal vincolo dell'unità d'azione ed era resa conforme ai principi costituzionali la libera contrattazione a prescindere dalla partecipazione o meno di tutti i suoi protagonisti. Di conseguenza, l'efficacia *erga omnes* dei contratti non dipendeva più dal meccanismo della rappresentanza costituita in proporzione degli iscritti, ma da decreti legislativi del Governo che recepivano periodicamente i contratti collettivi stipulati *da* (non *dalle*) organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Sarebbe questa la via maestra da percorrere soprattutto dopo che la Consulta (con sentenza 231/2013) in tema di art. 19 dello Statuto si è presa la libertà di forzare la lingua italiana come se la parola "firmare" avesse lo stesso significato di "prender parte al negoziato", calpestando così la regola fondamentale che ha connotato nel dopoguerra il sistema della rappresentanza sindacale: il principio del reciproco riconoscimento tra controparti, per cui ciascuna di esse o alcune di esse hanno la libertà di stipulare contratti collettivi di diritto comune con gli interlocutori che ritengono più affidabili.

## Contratto nazionale e contratto decentrato tra autonomia negoziale e libertà sindacale

di Massimo Corrias

La sentenza della Corte di Cassazione 18 maggio 2010, n. 12098 costituisce quasi una *summa* di alcune delle questioni più spinose che accompagnano attualmente lo svolgersi delle vicende relative ai rapporti tra contratti collettivi di diverso livello (sul tema, *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, Atti delle Giornate di studio Aidlass, Arezzo, 15-16 maggio 1981, Milano, 1982, e, in particolare, la relazione di M. Grandi; M. Tremolada, *Concorso e conflitto tra regolamenti collettivi di lavoro*, Padova, 1984). Prima di darne conto, ecco il caso posto all'attenzione della Suprema Corte.

Un datore di lavoro è stato condannato, sia in primo che in secondo grado, a corrispondere ad un proprio lavoratore una somma a titolo di indennità di mensa e di trasporto, indennità disciplinate dalla contrattazione collettiva nei seguenti termini. Il contratto collettivo nazionale, stipulato dalla Confartigianato nazionale per la parte datoriale e dalle associazioni Cgil, Cisl e Uil per conto dei lavoratori, prevedeva le due indennità ma ne demandava la quantificazione alla contrattazione regionale. Tuttavia, proprio a tale livello di contrattazione è accaduto che le stesse parti che avevano stipulato il contratto nazionale non siano giunte alla sottoscrizione di alcun contratto collettivo decentrato. Lo avevano fatto invece, FRAS, Confartigianato Sardegna (anch'esso aderente a Confartigianato nazionale) e UGL Sardegna le quali – nel loro accordo – nulla avevano disposto in ordine all'indennità di mensa,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2013, n. 37.](#)

mentre avevano stabilito che l'indennità di trasporto competesse solo a condizione che l'azienda non provvedesse agli spostamenti dei lavoratori con mezzi propri.

Nel contesto di tale disciplina pattizia, il datore di lavoro ha ritenuto di non dover corrispondere l'indennità di mensa né quella di trasporto, giacché nessun contratto a lui applicabile prevedeva l'obbligo di pagare la prima e, per quanto concerne la seconda, aveva provveduto direttamente al trasporto dei lavoratori, così come aveva stabilito il contratto collettivo regionale stipulato tra la Fras Confartigianato Sardegna e Ugl.

Tale condotta è stata ritenuta non corretta dai giudici di merito; in particolare, la Corte d'Appello ha sostenuto che la (sola) previsione del rinvio alla contrattazione (territoriale) di prossimità per la determinazione della indennità di mensa e di trasporto, contenuta nel contratto nazionale, fosse sufficiente a fondare il relativo diritto in capo al lavoratore nonché a giustificare l'intervento del Giudice per la determinazione del *quantum* che, nel caso di specie, è stato individuato mediante l'applicazione analogica degli importi previsti dalla contrattazione del settore industriale.

Di diverso avviso la Suprema Corte che, nel cassare la sentenza della Corte territoriale con le motivazioni di seguito esaminate, ha deciso la controversia nel merito, rigettando la richiesta di corresponsione delle indennità di mensa e di trasporto avanzate con il ricorso introduttivo.

Le questioni che emergono dalla vicenda appena descritta e che, conseguentemente, sono oggetto di attenzione da parte della sentenza in commento sono fondamentalmente di due tipi.

La prima riguarda i problemi che attengono alla invalidità e/o inefficacia degli accordi raggiunti nell'esercizio della libertà sindacale costituzionalmente prevista e garantita ma in violazione di disposizioni di natura contrattuale/sindacale quali, nel nostro caso, le clausole di rinvio (sul punto, M. Grandi, *Relazione*, in *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, cit., 141 e ss.).

La seconda concerne il tema della rappresentanza sindacale e, dunque, gli assetti che assumono i soggetti collettivi in ordine alla loro posizione e ai loro poteri negoziali. In definitiva, chi e che cosa si è in grado di contrattare e regolare pattiziamente.

Peraltro, come si dirà tra breve, la sentenza in commento conferma che le due questioni sono strettamente connesse.

Per quanto concerne la tematica dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello, la Suprema Corte prende le mosse dal consolidato principio secondo il quale il concorso di regolamentazioni collettive nazionali e territoriali deve essere risolto tenuto conto dei limiti di efficacia connessi alla natura dei contratti stipulati e non secondo i principi della gerarchia e della specialità propri delle fonti legislative. In altre parole, accertando quale sia l'effettiva volontà delle parti da desumersi attraverso il coordinamento delle varie disposizioni della contrattazione collettiva; queste ultime, come giustamente sottolineato, hanno tutte pari dignità e forza vincolante, con la conseguenza che anche i contratti di secondo livello, siano essi regionali, provinciali o aziendali, possono derogare in *peius* i contratti nazionali con il solo limite della intangibilità dei diritti che sono già entrati a far parte del patrimonio del lavoratore e che quindi non possono essere compromessi da una disciplina peggiorativa sopravvenuta (in questo senso, Cass. 14 maggio 2007, n. 11019, in *Boll. ADAPT*, 2007, n. 23, e in *DRI*, 2007, con nota di F. Santini, *Contratti collettivi di diverso livello e clausole di rinvio*; Cass. 19 aprile 2006, n. 9052, in *Lav. giur.*, 2006, 1015).

Ciò premesso, la sentenza in commento si sofferma, criticandole, sulle argomentazioni dei giudici di Appello, i quali hanno affermato che la disciplina pattizia contenuta nell'accordo regionale deve ritenersi invalida in quanto tale accordo era stato stipulato da soggetti diversi rispetto a quelli che avevano sottoscritto il contratto nazionale; come già detto, quest'ultimo era stato stipulato da Cgil, Cisl e Uil, da un lato, e Confartigianato dall'altro, mentre alla sottoscrizione del contratto regionale avevano partecipato FRAS Confartigianato Sardegna e, per la parte dei lavoratori, l'Ugl. Da tale elemento, secondo la Corte territoriale, discende la invalidità del contratto integrativo regionale, proprio in quanto dalla parte delle OO.SS. sindacali non vi era identità con i soggetti che avevano stipulato il contratto nazionale, identità che i diversi livelli contrattuali presupporrebbero necessariamente.

Come giustamente afferma la Corte di Cassazione, tale conclusione presuppone una configurazione della struttura della contrattazione collettiva e dei rapporti tra gli agenti negoziali che operano nei suoi diversi livelli non condivisibile.

Partendo dalla premessa che la contrattazione nazionale e decentrata (nel caso specifico quella regionale) sono entrambe espressione di autonomia privata, la Corte di Cassazione afferma con chiarezza che il contratto

regionale deve essere considerato fonte negoziale autonoma e distinta da quello nazionale e, come tale, legittimato anche a prevedere una regolamentazione diversa (ed anche peggiorativa) rispetto a quest'ultimo. Ciò è accaduto nel caso in esame, laddove il contratto regionale ha disciplinato la materia scegliendo, nella sua autonomia, di non regolarla e, quindi, negando ogni diritto riguardo alla indennità di mensa e prevedendo, invece, alcune condizioni per l'erogazione di quella di trasporto.

Tale circostanza è stata del tutto ignorata dalla Corte d'Appello che ha svalutato l'autonomia del contratto regionale, addirittura disconoscendone la validità, sulla base di argomentazioni giustamente oggetto di censura da parte della sentenza in commento.

Invero, non può essere condiviso l'assunto secondo il quale i diversi livelli contrattuali presupporrebbero identità di parti stipulati, la cui mancanza provocherebbe l'invalidità del contratto di secondo livello. Secondo la Corte di Cassazione, sostenere la necessaria presenza dell'identità di parti stipulanti è incompatibile con il principio della libertà sindacale. Infatti, il disconoscimento della autonomia del contratto regionale stipulato dalla FRAS Confartigianato Sardegna e dall'Ugl, si risolve proprio in una violazione della libertà sindacale di tali associazioni e di quella del datore di lavoro; come si è già osservato, le due associazioni sindacali appena indicate hanno stipulato il contratto collettivo regionale e, nell'ambito di questo, hanno scelto di non regolare le indennità in questione; il datore di lavoro ha applicato tale contratto e, pertanto, la relativa disciplina non può essere obliterata così come ha fatto la Corte territoriale ledendo appunto la libertà sindacale di tutti gli "attori" locali della vicenda in esame.

Peraltro, occorre osservare che le conclusioni alle quali è giunta la Corte di Cassazione – ossia il riconoscimento della legittimità del contratto regionale – sarebbero state valide anche nell'ipotesi in cui il contratto collettivo regionale fosse stato stipulato dalle articolazioni locali delle stesse OO.SS. che avevano stipulato quello nazionale, ossia Cgil, Cisl e Uil. Anche in questo caso, infatti, non vi sarebbe stata alcuna fondata motivazione per escludere la validità della disciplina – peggiorativa o, comunque, difforme rispetto a quella del contratto nazionale – eventualmente posta dal contratto regionale. Anche perché le strutture decentrate delle associazioni sindacali sono a tutti gli effetti soggetti autonomi e, in quanto tali, autonomi centri di imputazione di situazioni

giuridiche attive e passive (cfr., ad esempio, lo Statuto Cgil, art. 25: «La Cgil nazionale, le Cgil regionali, le Camere del Lavoro, territoriali o metropolitane, e le Federazioni o Sindacati di categoria ai livelli nazionali, regionali, territoriali, gli enti e istituti confederali, sono associazioni giuridicamente e amministrativamente autonome»).

In altri termini, l'asserita identità tra i soggetti firmatari del contratto nazionale e di quello regionale non vi sarebbe stata nemmeno se quest'ultimo fosse stato sottoscritto dalle strutture regionali, o comunque locali, appartenenti alle medesime OO.SS. che avevano stipulato il contratto nazionale.

In aggiunta a quanto sin qui affermato, si deve osservare che l'invalidità del contratto collettivo regionale invocata dalla corte territoriale non può essere fondatamente sostenuta anche per una ulteriore ragione.

Non v'è dubbio, infatti, che la questione sottoposta al vaglio della Suprema Corte riguarda i rapporti tra disposizioni contrattuali di diverso livello; si discute, dunque, di una (asserita) violazione di norme contrattuali il cui inadempimento, però, se anche vi fosse stato, non avrebbe comunque potuto provocare l'invalidità del contratto regionale. Sul punto, è sufficiente richiamare quanto affermato nella sentenza in commento in merito alla inesistenza di una gerarchia delle fonti nell'ambito dei diversi livelli della contrattazione collettiva, fonti tutte ricomprese nell'area dei contratti di diritto comune; con la conseguenza che ogni singolo contratto, essendo espressione di autonomia contrattuale di pari livello e di identica natura, non ha alcuna potenzialità invalidante nei confronti di un altro regolamento contrattuale.

Si deve necessariamente considerare, infatti, che nel caso in esame e, a dire il vero, in tutte le ipotesi di conflitto tra contratti collettivi di diverso livello, non vi è alcuna disposizione di legge dalla cui violazione dovrebbe discendere l'invalidazione della fonte pattizia di livello inferiore, così come accade, invece, nel pubblico impiego in base all'art. 40, comma 3-*quinquies*, e come qualcuno sostiene possa accadere oggi in forza dell'art. 8 della l. n. 148/2011 (sul punto si rinvia all'ultimo paragrafo).

Il caso deciso con la sentenza in commento dimostra che la questione relativa ai rapporti tra contratti collettivi di diverso livello e, in particolare, la possibilità di giungere alla invalidazione del contratto decentrato che contenga una disciplina difforme e/o in contrasto con

quella posta dal contratto di livello superiore, costituisce, a tutt'oggi, un problema aperto dell'attuale assetto delle relazioni industriali.

Da un lato, infatti, vi è un sistema di contrattazione collettiva – disegnato dalle parti sociali nei loro accordi – a spiccata vocazione centralistica con conseguente limitata capacità derogatoria del contratto decentrato (per una panoramica sulla questione, R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, Relazione alle Giornate di studio Aidlass, *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro*, Bologna, 16-17 maggio 2013, 18 ss. del dattiloscritto). Lo strumento di attuazione di tale disegno sono, come noto, le c.d. clausole di rinvio o di coordinamento (sulle quali, oltre ai contributi citati in precedenza, L. Mariucci, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, 161 ss; E.M. Mastinu, *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, Torino, 2002, 244 ss.; V. Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, 2012, 107 ss.) con le quali sin dagli anni 60 si è cercato di istituire un modello di contrattazione articolata fondato su una ripartizione di competenze tra il contratto nazionale e il contratto di secondo livello (cfr. il protocollo Intersind-Asap del 1962). Successivamente, il Protocollo del 23 luglio del 1993 ha istituito un vero e proprio rapporto di gerarchia tra contratto nazionale e contratto decentrato prevedendo che «la contrattazione aziendale o territoriale è prevista secondo le modalità e negli ambiti di applicazione che saranno definiti dal contratto nazionale di categoria» il quale «stabilisce anche la tempistica, le materie e le voci nelle quali essa si articola» (sul Protocollo del 1993, T. Treu, *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *RGL*, 1993, 215 ss.; L. Bellardi, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, 1999, 110 ss.; M. Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, 2006, 202 ss.). Tale impostazione è stata recepita anche dai recenti accordi interconfederali; l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, punto 3: «la contrattazione di categoria nazionale o confederale regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale»; l'accordo interconfederale di attuazione del 15 aprile 2009, punto 3.2: «la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate in tutto o in parte dal contratto nazionale di lavoro di categoria»; l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, punto 3: «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte dal contratto collettivo nazionale di lavoro o

dalla legge» (cfr. R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 20).

Con l'ulteriore precisazione che, in alcuni casi, la contrattazione nazionale non si limita a delineare l'ambito di competenza del contratto decentrato ma si spinge addirittura a sancire la nullità di eventuali disposizioni di quest'ultimo che dovessero regolare materie e/o istituti che il contratto nazionale aveva riservato alla propria competenza (per un esempio emblematico si veda l'art. 2 dell'accordo nazionale del 27 novembre 2000 contenente l'ipotesi di rinnovo del contratto di lavoro degli autoferrotranvieri per il periodo 2000-2003; tale disposizione detta la nuova disciplina della classificazione del personale e prevede espressamente, al comma 3, che «le eventuali norme di secondo livello in contrasto con tale disciplina sono da considerarsi nulle»).

Dall'altro lato, è necessario fare i conti con il consolidato orientamento giurisprudenziale, confermato anche dalla sentenza in commento, che sostiene l'assoluta autonomia del contratto decentrato quale fonte negoziale di pari livello e medesima natura rispetto a quello nazionale con la conseguenza che, sul piano dell'ordinamento statale, risultano vani i tentativi appena indicati di istituire un governo centrale del sistema contrattuale tramite clausole di rinvio contenute negli accordi interconfederali o nel contratto nazionale (tra le tante, Cass. 26 maggio 2008, n. 13544, in *OGL*, 2009, 40; Cass. 14 maggio 2007, n. 11019, cit.; Cass. 19 aprile 2006, n. 9052, cit.; Trib. Milano 9 settembre 2008, in *OGL*, 2008, 517; *contra* Cass. 17 novembre 2003, n. 17377, in *MGL*, 2004, 2).

La verità è che il «drastico confronto tra ordinamento intersindacale e ordinamento statale» (ben evidenziato da R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 23) appena descritto non sembra poter trovare una adeguata soluzione negli strumenti attualmente presenti nel nostro sistema giuridico: essi, infatti, non consentono di giungere alla invalidazione del contratto di secondo livello eventualmente sottoscritto in violazione di disposizioni contrattuali contenute in accordi sovra o sotto ordinati ma che hanno uguale natura sotto il profilo giuridico. Ciò è confermato dal fatto che, al momento, tutti i tentativi di ricostruire una sorta di efficacia inderogabile delle clausole di rinvio o di competenza hanno raccolto scarsi consensi in dottrina e, come si è detto, non sono riusciti a incidere sul consolidato orientamento giurisprudenziale richiamato nel par.

precedente (per una panoramica delle diverse tesi, E.M. Mastinu, *I contenuti obbligatori intersindacali nella teoria giuridica del contratto collettivo*, cit., 248 ss.).

Rimane da osservare che, recentemente, il legislatore è intervenuto nella materia in esame: l'art. 8 della l. n. 148/2011, come noto, prevede la possibilità per il contratto di secondo livello, in presenza di determinati presupposti, di prevedere una disciplina peggiorativa rispetto alla contrattazione nazionale e financo alle disposizioni di legge inderogabili (su questa disposizione vi è una amplissima letteratura che non è possibile richiamare interamente in questa sede; ci si limita pertanto ad alcuni riferimenti, A. Perulli e V. Speciale, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la rivoluzione di agosto del diritto del lavoro*, in WP D'Antona, n. 133/2011; M. Del Conte, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in *DRL*, 2012, 24 ss.; A. Maresca, *La contrattazione aziendale dopo l'art. 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*, *ibidem*, 2012, 16 ss.; M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138: una prima attuazione dello Statuto dei lavori di Marco Biagi*, *ibidem*, 2012, 78 ss.).

A tale riguardo, vi è chi ha sostenuto che tale disposizione svolgerà un ruolo significativo nella materia dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello in quanto obbligherà la giurisprudenza – che sino a questo momento ha ammesso senza alcun limite la possibilità di deroga del contratto nazionale ad opera di quello decentrato – a modificare la propria posizione: infatti, non potrebbe più essere considerato valido un contratto decentrato che derogasse al contratto nazionale in assenza dei presupposti richiesti dalla nuova disposizione (R. De Luca Tamajo, *Il problema della derogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, cit., 22 ss.). Pertanto, le clausole derogatorie del contratto decentrato ben potranno essere dichiarate nulle anche se, si è osservato, l'invalidità non deriverebbe dalla violazione di disposizioni del contratto collettivo di livello superiore che, come si è detto in precedenza, sono del tutto inidonee a produrre un tale effetto, ma dalla contrarietà al richiamato art. 8 che, appunto, subordina la derogabilità del contratto nazionale alla presenza di alcuni requisiti (sul punto, diffusamente, P. Tosi, *Gli assetti contrattuali tra tradizione e innovazione*, in *ADL*, 2013, 536 ss.).

Ciò detto vi è da osservare che il problema dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello rimarrebbe comunque aperto in quanto una

cosa è affermare che l'art. 8 della l. n. 148/2011 è idoneo a regolare sul piano giuridico i rapporti tra contratto nazionale e contratto decentrato, altra cosa è trarne la conseguenza che le deroghe al contratto nazionale da parte del primo saranno valide solo se rispettose dei vincoli previsti da tale precetto normativo; assunto, quest'ultimo, che dovrebbe essere verificato sul terreno dell'art. 1418, comma 1, e, quindi, dei caratteri richiesti alla norma imperativa perché sia efficiente a invalidare un atto di autonomia privata secondo il meccanismo della nullità virtuale di cui al richiamato art. 1418, comma 1 (sul punto, A. Albanese, *Violazione di norme imperative e nullità del contratto*, Napoli, 2003, 10 ss.; P. Tosi, *Le invalidità nel diritto del lavoro: questioni di metodo*, in *ADL*, 2010, 603 ss.).

La questione non può naturalmente essere approfondita in questa sede; ci si limita, pertanto, a osservare che a tale riguardo può essere opportuno prendere le mosse da quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza in commento laddove afferma che la disciplina collettiva nazionale e regionale, entrambe espressione dell'autonomia privata, rispondono ciascuna a proprie regole in ragione dei diversi agenti contrattuali e del loro diverso ambito territoriale.

In altri termini, la Corte richiama l'attenzione sulla centralità del tema dei soggetti che stipulano i contratti ai vari livelli e che emerge con evidenza nel caso specifico nel quale il contratto nazionale era stato stipulato da Cgil, Cisl e Uil, da un lato, e Confartigianato dall'altro, mentre alla sottoscrizione del contratto regionale avevano partecipato FRAS Confartigianato Sardegna e, per la parte dei lavoratori, l'Ugl.

Peraltro, a ben vedere, tale elemento assume una notevole importanza anche nelle situazioni, assai più frequenti, in cui il contratto di secondo livello è stipulato dalle strutture decentrate delle associazioni sindacali che hanno sottoscritto il contratto nazionale. Infatti, si è già detto che assai spesso le previsioni statutarie delle OO.SS. sanciscono a chiare lettere la piena autonomia di tali strutture (cfr., ad esempio, il già richiamato art. 25 dello Statuto della Cgil, nonché l'art. 9 dello Statuto Uil: le Unioni nazionali di categoria, le Unioni regionali, le Camere sindacali territoriali e tutti gli enti, associazioni e coordinamenti indicati ai commi 3 e 4 del precedente art. 4 e comunque promossi dalla Uil sono strutture giuridicamente ed amministrativamente autonome tra loro e dalla Uil; godono di autonomia gestionale economica e politico-organizzativa come previsto dal presente Statuto e rispondono

esclusivamente in proprio delle obbligazioni assunte) con la conseguenza che, anche in questi casi, parrebbe esservi duplicità dei soggetti stipulanti.

Tuttavia, proprio con riferimento a queste situazioni, rimane sullo sfondo la necessità di verificare quale effettiva e reale autonomia abbiano le strutture periferiche delle organizzazioni sindacali e, quindi, se i soggetti che stipulano il contratto di secondo livello agiscono in rappresentanza di quelli che hanno stipulato il contratto sovraordinato (e anche viceversa).

Se così fosse, si dovrebbe necessariamente concludere che non si è in presenza di soggetti distinti e autonomi ma che, invece, vi è identità di parti sostanziali. Circostanza, questa, che potrebbe avere significative ricadute sulla (corretta) impostazione del problema della vincolatività delle clausole di rinvio o di competenza.

## **La contrattazione collettiva regionale di lavoro nell'artigianato lombardo: un'esperienza "produttiva"**

Farecontrattazione.it

Con la firma del contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) per l'area Comunicazione dello scorso 4 giugno, le Parti Sociali dell'artigianato lombardo hanno compiuto un ulteriore passo in avanti all'interno di un complesso percorso, che ha già portato alla sottoscrizione dei CCRL per le aree Chimica e Ceramica, Legno e Lapidei e all'ipotesi d'accordo per il CCRL dell'area Moda e Tessile.

Per comprendere la portata di una tale iniziativa di politica sindacale è utile ricordare che in Lombardia, la contrattazione collettiva regionale di lavoro nel comparto artigiano investe circa 270.000 lavoratori dipendenti e per numero, le imprese artigiane sono il 27,5% della totalità delle imprese lombarde.

Tale tornata contrattuale è, infatti, il frutto di un articolato confronto iniziato nel 2011, tra le Organizzazioni dell'artigianato (Confartigianato Lombardia, CNA Lombardia, CLAAI Lombardia, Casartigiani Lombardia) e le Confederazioni regionali dei lavoratori (Cgil, Cisl e Uil), giunto a conclusione il 2 aprile del 2012 con la firma delle *Linee Guida per la Contrattazione Collettiva Regionale di Lavoro*: vera e propria cornice di riferimento per i contratti collettivi regionali di lavoro.

La parti sociali, con tali linee-guida hanno agevolato l'attuazione di un sistema contrattuale articolato su due livelli, uno nazionale ed uno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

regionale, con quest'ultimo abilitato a regolare tutte le materie non di esclusiva competenza del livello nazionale secondo quanto previsto dall'*Accordo interconfederale nazionale sulle Relazioni sindacali e la Bilateralità* del 21 novembre 2008.

Il cuore dell'intesa raggiunta tra le parti, in un'ottica di valorizzazione della contrattazione regionale di lavoro, nonché in una prospettiva di innovazione rispetto alla tradizione contrattuale dell'artigianato, è rappresentata dalla costruzione di un vero "premio di produttività", attraverso indicatori numerici calcolati a livello regionale, che siano in grado di fotografare la situazione economica del comparto artigiano in Lombardia.

Un ulteriore tratto distintivo e innovativo è certamente rappresentato dalla volontà delle Parti di cogliere l'opportunità di allargare il perimetro della cosiddetta "flessibilità" già prevista dai singoli Ccnl, provando ad offrire uno spettro di strumenti contrattuali utili a favorire le imprese nella gestione e nell'organizzazione dell'orario di lavoro.

In tal senso e in via esemplificativa è utile passare in rassegna l'articolato del CCRL dell'area Comunicazione, ultimo sottoscritto in ordine cronologico, che prevede:

- ultrattività della parte normativa rispetto alla parte economica che si esaurisce, invece, con la scadenza del contratto;
- possibilità di utilizzare un'articolazione dell'orario di lavoro multiperiodale fino ad un massimo di 12 mesi aumentando le casistiche che ne consentono l'utilizzo già previste dal Ccnl;
- incremento fino a 150 ore annue della "flessibilità dell'orario di lavoro" entro un massimo di 8 mesi rispetto a quanto previsto dal Ccnl;
- per le ore prestate, eccedenti quelle normali retribuibili ogni mese, possibilità di istituire un conto individuale denominato "banca ore", comprensivo delle ore supplementari, dello straordinario, dei permessi retribuiti e delle ex festività, prevedendo la possibilità di utilizzare il 50% di tali ore per contenere l'utilizzo degli ammortizzatori sociali e per il mantenimento dei livelli occupazionali e per il restante 50% recuperabili dal lavoratore attraverso permessi e ferie;
- allargamento dell'elenco di casistiche, previsto dal Ccnl, attraverso cui è possibile ricorrere al contratto a tempo determinato fermo restando la possibilità di assumere senza obbligo di causale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 9, lett. b, della l. n. 92/2012;

- incremento fino a 120 giorni del periodo di affiancamento previsto dal Ccnl, tra lavoratore sostituto e sostituito, nell'ipotesi di assunzione per sostituzione;
- in caso di successione di contratti a termine, riduzione dell'intervallo previsto tra i due contratti a 30 e 20 gg. secondo quanto previsto dall'art. 46-*bis* del d.l. n. 83/2012 convertito in l. n. 134/2012.

Per quello che riguarda la parte economica, il CCRL Comunicazione sulla scorta di quanto previsto dai CCRL già sottoscritti per le aree Chimica e Ceramica e Legno e Lapidari, prevede un premio di produttività, per i due anni di riferimento del contratto (2013-2014), suddiviso in due tipologie di calcolo.

Il premio di produttività in questione, in caso di raggiungimento degli obiettivi fissati dai parametri di riferimento, per l'anno 2013, prevede l'erogazione di un importo pari a 165 euro sia per la prima che per la seconda tipologia, con la retribuzione del mese di giugno del 2014, mentre per l'anno 2014, di un importo pari a 200 euro, sia per la prima che per la seconda tipologia, con la retribuzione del mese di giugno del 2015.

Infine, le Parti, in vista del deposito del contratto stesso presso la direzione territoriale del lavoro competente hanno previsto una dichiarazione di conformità di tale "premio di produttività" alle disposizioni normative in tema di detassazione della "retribuzione di produttività" secondo quanto disposto dal d.P.C.M. 22 gennaio 2013 pubblicato in *GU*, 29 marzo 2013, n. 75, e alle relative istruzioni operative fornite dalla circolare n. 15/2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

È evidente, per concludere, che la previsione di un salario di produttività rappresenta il primo passo di evoluzione culturale per un comparto come quello artigiano che necessita sempre più di rispondere alle esigenze di competitività e produttività delle imprese. Per questo, il contratto collettivo regionale di lavoro può essere il punto di riferimento all'interno di una prospettiva sussidiaria che avvicini le Parti Sociali alle esigenze del territorio, provando ad utilizzare il contratto stesso non solo come strumento di regolazione ma anche come leva strategica attraverso cui creare opportunità per le imprese e per i lavoratori.

## **Il ruolo della contrattazione nella somministrazione**

di Filomena Trizio

La normativa dell'ultimo decennio è stata segnata da un profondo e costante tratto di deregolamentazione del mercato del lavoro, di perdita della gerarchia delle fonti, di ruolo sostitutivo della contrattazione delle parti attribuito alla azione legislativa, di spinta alla aziendalizzazione di diritti e tutele a scapito della loro universalità applicativa.

Nel contempo è stata operata una significativa implementazione di tipologie di lavoro, non corredata né da cogenti norme disciplinatorie del loro utilizzo, né da vincoli normativi che garantissero livelli di trattamento economico e di diritto non inferiori ai trattamenti contrattualmente definiti per i lavoratori dipendenti.

Si è alimentato in tal modo, e via via irrobustito – favorito in questo anche dalla estrema frammentazione e segmentazione del tessuto produttivo – un mercato del lavoro segnato dalla progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro; nonché da significative differenze di trattamento e di costo, anche per il ricorso a tipologie fintamente autonome nella loro operatività, in realtà utili ad eludere il costo del lavoro dipendente: un mercato del lavoro sul quale le imprese hanno finito col riversare la loro capacità di reggere la concorrenza. La devastante crisi iniziata il 2008 ha da ultimo finito col cronicizzare tale dimensione, portandola al dato attuale rispetto al quale su 10 nuovi avviamenti al lavoro 9 sono effettuati con tipologie, le più diverse, comunque temporanee.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

In questo quadro di contesto la somministrazione di lavoro, nata sul principio di parità di trattamento e con una disciplina rigorosa – sostanzialmente non troppo intaccata nella rivisitazione operata dalla l. n. 30/2003, se non nell’uso anche all’interno della attività ordinaria oltre che straordinaria di impresa – rischia di rimanere soffocata da una competizione senza regole.

I tratti infatti che la caratterizzano come buona forma di flessibilità – la normativa di riferimento; l’applicazione del Ccnl dell’utilizzatore e di quello di agenzia; la robusta bilateralità di sostegno: formativa, di prestazione e previdenziale – sono gli stessi tratti che la penalizzano, al pari di tutte le forme di lavoro regolamentate, nel raffronto con altre tipologie, di costo inferiore e di uso certamente più disinvolto (si pensi al ricorso alle partite IVA, o agli associati in partecipazione, o alle collaborazioni a progetto pre-l. n. 92/2012): innestando in tal modo un processo nel quale la ricerca di spazi di mercato è affidata più che al rafforzamento qualitativo dell’istituto e del settore, alla riduzione di costo, che ha prima eroso i margini delle agenzie e man mano rischia di scaricarsi sul costo del lavoro. Un processo nel quale è in gioco il profilo stesso della somministrazione.

La contrattazione delle parti, ed il rinnovo contrattuale nello specifico, si pongono all’interno di questa problematicità del settore, con il duplice e costante obiettivo di difendere e rafforzare il tratto qualitativo della somministrazione e, nel contempo, ampliarne gli spazi di utilizzo.

Rispetto al rinnovo in atto, l’obiettivo delle Organizzazioni sindacali di rafforzare gli elementi normativi e di tutela – con occhio attento alla articolata bilateralità di settore – chiudendo gli spazi di possibile concorrenza sleale fra le agenzie, è agevolato dalla storia contrattuale di questi anni.

Il contratto del 2008 infatti, nel suo ambizioso disegno di rafforzamento qualitativo del settore, ha determinato una tale ricca e articolata innovazione normativa – dal forte impulso dato all’uso dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, al decentramento territoriale delle relazioni sindacali, alla introduzione di normative di tutela della maternità e della sicurezza, al rafforzamento della bilateralità, a partire dalla costruzione di una previdenza integrativa di settore basata sulla solidarietà –, da richiedere oggi soprattutto un lavoro di “manutenzione” intelligente, capace di superare problematicità presenti e, nel contempo,

di consolidare e rafforzare tratti normativi e tutele nel solco dell'indirizzo allora impresso.

Si inscrivono in questo quadro le richieste unitarie contenute nelle piattaforme sindacali: dal rafforzamento del livello decentrato delle relazioni, alla individuazione di delegati regionali correlati a quel livello; dal rafforzamento delle norme sul trattamento di lavoro, alla individuazione di clausola sociale di rilevamento di personale in caso di cambio appalto, nonché al modulo unico di codificazione del costo di lavoro in funzione anti dumping; dalla rilettura della bilateralità contrattuale alla luce delle nuove normative assistenziali, alla proposizione di azioni di sistema, gestibili in Formatemp, che puntano alla ulteriore qualificazione dell'azione formativa di settore.

Misure che attraverso il confronto delle parti in atto, con le eventuali gradualità temporali di applicazione, possono rappresentare la base per un solido e buon rinnovo contrattuale.

La fase di rinnovo potrebbe però – e dovrebbe – essere nel contempo occasione per le parti per conseguire l'obiettivo più ambizioso di proporre una rivisitazione organica ed efficace della normativa, oggi appesantita e sfilacciata dal sovrapporsi di misure: in particolare sulla acausalità, dove agli effimeri vantaggi dell'immediato si unisce il rischio di una grande confusione nella gestione delle risorse umane, che pure rappresentano il prezioso patrimonio del settore.

Una rivisitazione in grado di avanzare una comune visione per il migliore e più ampio utilizzo della somministrazione; di proporre misure per contrastare la intermediazione irregolare, in crescita; di rilanciare lavoro e flessibilità tutelata come presupposto per la ripresa dello sviluppo di qualità del sistema Paese.

È una possibilità alla portata delle parti, se il confronto in atto continuerà a svilupparsi con la volontà di trovare tutti i possibili punti di utile convergenza. Sapendo che ogniqualvolta lo si è saputo fare, i risultati sono stati proficui per i lavoratori, per le imprese, per il settore.

Un settore che merita di poter crescere.

## **Prove di decentramento. Riflessioni a proposito dell'accordo aziendale In Job S.p.A.**

di Silvia Spattini

Dalle piattaforme per il rinnovo del Ccnl per i lavoratori in somministrazione emerge chiaramente l'interesse da parte di tutte le sigle sindacali per lo sviluppo delle relazioni industriali a livello territoriale, anche attraverso il rafforzamento delle Commissioni sindacali territoriali (CST), già introdotte a tale scopo dal contratto del 2008.

Fino ad ora, infatti, pochi sono stati i tentativi di contrattazione decentrata, oltre che alquanto timidi.

Si ha notizia di un accordo firmato in data 17 febbraio 2012 tra Trenkwalder e le organizzazioni sindacali territoriali della provincia di Modena, che prevede la creazione di una bacheca elettronica per favorire le comunicazioni sindacali di tutte le sigle nei confronti dei lavoratori in somministrazione e una procedura per la risoluzione delle controversie attraverso la costituzione di una apposita "Commissione di arbitrato" che prevede la costituzione di un'apposita Commissione d'arbitrato composta da rappresentanti delle OO.SS. e dell'azienda. I lavoratori possono ricorrere alla Commissione per richiedere di dirimere controversie in particolare relative a questioni retributive.

Un esempio, più articolato, di contrattazione decentrata è costituito dall'accordo aziendale siglato da In Job S.p.A. e dalle rappresentanze nazionali delle organizzazioni di categoria (vedi in *q. Bollettino*). In questo caso, l'azienda si è impegnata a sviluppare nei confronti di tutti i lavoratori dipendenti nell'ambito della somministrazione una attività di consulenza professionale volta a sviluppare l'occupabilità dei lavoratori

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

attraverso l'aggiornamento del CV, l'orientamento professionale, attività formative professionalizzanti, supporto nella ricerca di nuovi incarichi in caso di fine missione. Per i lavoratori a tempo indeterminato, inoltre, sono previsti lo sviluppo di percorsi di carriera e il bilancio di competenze.

Interessanti sono i servizi alla persona, che consistono in una carta ricaricabile (indipendente da un conto corrente) dove viene versata la retribuzione (con eventuali costi a carico dell'azienda) e la possibilità di accedere alle convenzioni con i CAF delle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo per usufruire dell'assistenza fiscale per la compilazione del modello 730. Per il lavoratori a tempo indeterminato, l'azienda assume anche i costi dell'assistenza fiscale svolta dai citati CAF. Nei confronti dei lavoratori assunti a tempo indeterminato con 12 mesi di anzianità lavorativa, l'accordo prevede un premio annuale di 500 euro lordi, «al fine di incentivare senso di appartenenza, impegno e professionalità», da riproporzionare in caso di part-time.

In Job si impegna, poi, a promuovere le prestazioni degli enti bilaterali di settore (Ebitemp, Formatemp e Fontemp). In particolare, per promuovere il fondo per la previdenza integrativa dei lavoratori in somministrazione (Fontemp), da poco costituito, l'accordo stabilisce che In Job si impegni a far aderire i lavoratori a tempo indeterminato e i lavoratori a tempo determinato dopo i tre mesi di anzianità aziendale. Per i lavoratori a tempo indeterminato che aderiscono a Fontemp, l'azienda, inoltre, versa a 100 euro *una tantum*.

Come è evidente dalla breve rassegna dei contenuti degli accordi, essi sono semplici "prove" di contrattazione decentrata, ma le organizzazioni sindacali paiono alquanto decise a sviluppare questo ambito, anche nell'ottica del sostegno alla sussidiarietà orizzontale e all'implementazione da parte delle agenzie per l'impiego di politiche attive del lavoro in collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego.

## **Piattaforma per il rinnovo del Ccnl terziario 2014-2016**

di Giancarlo Bergamo

In vista della prossima scadenza del contratto nazionale di lavoro del Terziario, Distribuzione e Servizi, la Segreteria nazionale UGL Terziario ha inviato alle controparti datoriali Confcommercio, Federdistribuzione e Confesercenti la piattaforma di rinnovo del Ccnl.

La piattaforma è stata presentata in anticipo rispetto alla scadenza prevista per fine anno, in modo tale da poter avviare da subito una trattativa orientata ad adeguare le retribuzioni, data la grave e prolungata crisi economica che influenza il settore.

L'ipotesi di rinnovo risponde ai criteri espressi in più occasioni dalla Ugl Terziario, criteri che, in un difficile contesto economico e sociale quale quello presente, portano alla costruzione di una scala di rivendicazioni necessarie al confronto con tutti soggetti contrattuali del settore.

Gli obiettivi fissati dallo strumento, volto al riconoscimento di diritti più favorevoli ai lavoratori del settore, sono molteplici: creare le condizioni per sperimentare forme di relazioni sindacali maggiormente partecipative e offrire più strumenti al decentramento contrattuale. Per valorizzare a livello economico gli incrementi di produttività, la piattaforma prevede che venga data maggiore attuazione alla contrattazione di secondo livello, attraverso la definizione di accordi territoriali o aziendali, e che sia ampliata la sfera di applicazione del Ccnl, con particolare attenzione alle aziende che operano in regime di appalto nelle imprese.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2013, n. 25.](#)

La piattaforma ha inoltre lo scopo di valorizzare il ruolo degli enti bilaterali: è necessario rendere operativa la bilateralità attraverso il coinvolgimento di tutte le organizzazioni sindacali firmatarie, in tutti i territori, al fine di garantire effettivamente i servizi alle imprese ed ai lavoratori.

Per quanto riguarda il welfare contrattuale, è indispensabile il potenziamento dell'assistenza integrativa con un'effettiva razionalizzazione dei fondi di previdenza, per poter ridurre gli oneri relativi ai costi di gestione.

Si prevede inoltre un incremento salariale, stabilito in base alle modalità e ai criteri previsti dall'Accordo sugli assetti contrattuali del gennaio 2009 e dall'attuazione dell'ultimo Ccnl TDS del 26 febbraio 2011, e il pieno funzionamento della Commissione pari opportunità.

Nonostante qualcuna delle controparti datoriali coinvolte abbia recentemente espresso il bisogno che venisse concessa una moratoria di anno sia sulla parte normativa che su quella economia del contratto, la Ugl Terziario ha ritenuto che, proprio in virtù della crisi economica e occupazionale che investe il nostro Paese, non vi sia spazio per condividere questo tipo di richieste, peraltro già avanzate anche sul tavolo, tuttora aperto, di rinnovo del Ccnl Turismo e Pubblici Esercizi, che, se accolte, renderebbero ancora più precarie le già incerte condizioni di lavoro.

Il Terziario, inteso come commercio, grande distribuzione e servizi, rappresentano oggi i settori trainanti dell'economia italiana. Il sindacato ha dunque l'obbligo politico e sociale di salvaguardare, attraverso lo strumento contrattuale, le sorti di settori che, se adeguatamente supportati e sostenuti, possono contribuire a risollevare l'economia del nostro Paese.

# Il rinnovo del Ccnl del settore della somministrazione: le proposte dei sindacati

di Sabrina Chiarelli

## Il contesto di riferimento

Dopo la presentazione delle piattaforme da parte delle organizzazioni sindacali lo scorso ottobre, è ormai entrato nel vivo il confronto tra le parti sociali ai fini del rinnovo del contratto collettivo delle agenzie per il lavoro.

Come ogni processo di negoziazione, anche la trattativa in corso fra i sindacati (Felsa Cisl, Nidil Cgil e Uiltemp) e le Associazioni di rappresentanza delle agenzie per il lavoro (Assolavoro, Alleanza Lavoro ed Assosomm) offre importanti stimoli di riflessione.

Ciò è ancora più evidente laddove si tenga conto della circostanza che il contesto socio-economico in cui si vanno sviluppando le trattative è estremamente diverso rispetto a quello del 2008, anno a cui risale la sottoscrizione del precedente contratto. Infatti, inconsapevoli di essere alla vigilia di un momento di crisi economica, le modifiche apportate in quella sede muovevano da ambizioni importanti e da un atteggiamento di fiducia sulle potenzialità del mercato (si pensi alla più importante innovazione sulla stabilizzazione), viceversa l'attuale negoziato si colloca in un contesto di profonda crisi sul piano occupazionale, con inevitabili impatti anche sulle stesse agenzie per il lavoro. Tuttavia, è proprio questa

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

l'ulteriore occasione per dimostrare e confermare quanto il ruolo di tali operatori sia prezioso nel mercato.

### **Le premesse**

Ebbene, per comprendere le dinamiche in cui si svolgono le trattative, forniscono informazioni utili le dichiarazioni contenute nelle premesse delle piattaforme di rinnovo dalle organizzazioni sindacali, in cui è possibile rintracciare le linee guida alla base delle proposte.

Nello specifico, costituiscono esigenze condivise ed imprescindibili per tutte le sigle sindacali il rafforzamento dei livelli di rappresentanza ed il consolidamento della bilateralità, da realizzarsi attraverso una forte spinta sul livello territoriale ed un miglioramento ed incremento delle prestazioni a favore dei lavoratori somministrati; a tali istanze si aggiungono altresì le richieste relative all'estensione dei diritti e delle tutele, nonché l'attivazione di nuovi strumenti di politica attiva e la valorizzazione della formazione.

Se tali aspetti rappresentano elementi presenti in tutte le dichiarazioni preliminari, viceversa è interessante osservare come nella premessa della sola Nidil Cgil si ponga l'attenzione, nell'ottica di operare la "manutenzione" contrattuale da essa richiamata, sulla necessità di eliminare le norme sulla c.d. stabilizzazione, e, successivamente, sulla rimozione delle diverse interpretazioni delle voci relative al costo del lavoro (anche se poi tali richieste provengono, come si evince dal contenuto delle stesse piattaforme, da tutte le organizzazioni sindacali).

Alla luce di tali premesse e nel tentativo di offrire spunti di riflessione sui principali nodi del confronto fra le parti sociali, si ritiene utile compiere una ricostruzione più approfondita del contenuto delle piattaforme, con un focus particolare su quelle richieste in grado, laddove previste, di determinare un cambiamento significativo rispetto al Ccnl del 2008. A tal fine, onde evitare che una mera disamina dei contenuti possa apparire sterile e fine a se stessa, sarà importante anche cercare di capire la logica di determinate proposte e quali obiettivi tendono a realizzare, nonché se vi possano essere dei margini per ulteriori modifiche.

## **Il contenuto delle piattaforme**

### **I rapporti con le organizzazioni sindacali**

Si tratta di un tema senz'altro strategico e con delle innegabili peculiarità (in ragione, ancora una volta, della dissociazione della figura datoriale), all'interno del quale si possono far confluire le disposizioni attinenti ai diritti sindacali, ai diritti di informazione e alle relazioni sindacali in senso stretto.

#### *I diritti sindacali*

Per quanto concerne i diritti sindacali, le proposte che meritano maggiore attenzione riguardano il passaggio dal delegato nazionale di agenzia al delegato regionale, a cui si chiede di attribuire la gestione delle, non meglio precisate, «problematiche di lavoro dell'agenzia sul territorio»; nella medesima prospettiva si collocano inoltre l'ulteriore riduzione della base di calcolo ai fini della costituzione delle rsa, la valorizzazione del ruolo attribuito a queste stesse rappresentanze, la previsione di termini più stretti per la convocazione delle assemblee e di un monte ore minimo di retribuzione ai fini della partecipazione.

#### *I diritti di informazione*

Nella stessa prospettiva devono leggersi le proposte sulla rimodulazione delle disposizioni relative ai diritti di informazione.

A fronte dell'obbligo previsto in capo alle Apl, di informare le «OO.SS. firmatarie del contratto» della stipulazione dei contratti di somministrazione, presso il medesimo utilizzatore, di consistenza numerica pari o inferiore a 20 lavoratori (si veda l'art. 1 del Ccnl del 2008), le parti sindacali all'interno delle piattaforme auspicano una riduzione sensibile a 10 unità della soglia rilevante ai fini di tale adempimento; al tempo stesso si suggerisce un'indicazione puntuale del contenuto delle comunicazioni; quanto ai destinatari, mentre sia Felsa Cisl che Uiltemp chiedono che le suddette informazioni siano rese sia alle strutture nazionali che a quelle territoriali «per quanto di competenza», diversamente la Nidil Cgil compie una distinzione ben più chiara (in cui probabilmente deve comunque riconoscersi il medesimo intento delle altre sigle), precisando che tale obbligo deve essere effettuato rispettivamente dalla filiale competente per territorio verso le

OO.SS. territoriali e dalla sede centrale verso le OO.SS. nazionali con lo stesso utilizzatore (con inevitabili impatti sull'organizzazione interna delle Apl).

Infine, colpisce la proposta di introdurre un meccanismo penalizzante nell'ipotesi di mancata o tempestiva informazione: per entrambe le ipotesi si chiede il trasferimento del 2,6% dovuto a Formatemp dal conto agenzia al fondo Azioni di sistema.

*Le relazioni sindacali: il rafforzamento delle Cst*

Con riferimento a quei temi che le rappresentanze fanno rientrare sotto la rubrica "relazioni sindacali", le richieste contenute nelle piattaforme mirano al consolidamento delle stesse relazioni mediante la previsione di incontri semestrali fra le filiali presenti sul territorio provinciale e le Commissioni sindacali territoriali, nonché attraverso l'estensione delle competenze a tali Commissioni.

In particolare, l'ampliamento dovrebbe realizzarsi in relazione alle politiche attive del lavoro e agli accordi sottoscritti in attuazione dell'art. 23-bis dell'attuale Ccnl; non solo: le Commissioni dovrebbero diventare titolari dei diritti di informazione, occuparsi del contratto di apprendistato e poter intervenire in materia di contenzioso sulle «problematiche aziendali» e «sulle conciliazioni per vertenze irrisolte a livello di filiale di Apl» (riferimenti, questi ultimi, che appaiono piuttosto vaghi e che andrebbero opportunamente precisati). Per completezza si segnala inoltre che le sole Felsa Cisl e Uiltemp individuano tali Commissioni come eventuali sedi ai fini della convalida e delle risoluzioni consensuali, anche se in realtà la Nidil Cgil sembra suggerire la medesima soluzione nel punto 7, laddove propone, in termini più generali, «l'utilizzo della sede sindacale ai sensi della normativa vigente»; ad avviso di chi scrive la specificazione di quest'ultima possibilità potrebbe apparire ultronea in quanto già consentita dalla riforma Fornero, anche se è senz'altro condivisibile l'esplicitazione, e soprattutto l'adozione di tutte quelle misure che ne consentano l'effettività, stante le difficoltà incontrate dai lavoratori nella concreta applicazione della norma di legge, soprattutto nei rapporti con alcuni Centri per l'impiego.

Peraltro queste ulteriori istanze, e nello specifico il consolidamento delle funzioni attribuite alle Cst, non fanno altro che confermare la volontà, già *in nuce* in alcune delle proposte illustrate, di spostare i tavoli di confronto dal livello centrale a quello territoriale e di realizzare una maggiore

sinergia con gli attori presenti sul territorio. Una simile logica potrebbe, a ben riflettere, suscitare reazioni contrapposte all'interno della stessa componente datoriale.

Se, infatti, tali richieste rischiano di incontrare l'avversione di gran parte delle agenzie per il lavoro, in quanto comportano il rischio di una maggiore ingerenza nella gestione delle problematiche attinenti i rapporti di lavoro, tuttavia dall'altra parte non si può escludere che, soprattutto in un momento di mercato quale quello attuale, simili soluzioni possano essere valutate positivamente e perseguite quale opportunità per una sinergia sempre più stretta fra i vari attori, e tale da favorire l'intercettazione di particolari esigenze (ad esempio in termini formativi) e la loro realizzazione (ad esempio in un'ottica di placement), a beneficio dei lavoratori e del settore nel suo complesso.

Al contempo, le suddette proposte impongono un'attenta riflessione sul tema, particolarmente delicato nel settore della somministrazione, della rappresentanza dei sindacati, e quindi della loro effettiva possibilità di dar voce agli interessi di quei lavoratori che svolgono la propria prestazione presso e a favore di un soggetto diverso dal formale datore di lavoro, le cui istanze sono dunque legate quasi esclusivamente al contesto in cui operano.

Stante quanto sopra è forte la sensazione che alla base delle richieste sindacali vi sia la volontà di rivendicare e rafforzare il proprio ruolo, di ricercare e realizzare una legittimazione maggiore, di aumentare la propria presenza e capacità di penetrazione nelle aziende che ricorrono alla somministrazione e, più in generale, nel territorio di riferimento.

Certamente sarà interessante verificare come nel corso delle trattative troveranno accoglimento tali indicazioni, ma in ogni caso è verosimile ritenere ancora una volta come la collaborazione sempre più stretta cui mirano le organizzazioni sindacali, anche qualora non fosse recepita in maniera integrale, potrebbe essere sfruttata come opportunità di collaborazione e di crescita del settore, consentendo il superamento di alcune criticità talora difficili da risolvere proprio in ragione della distanza, fisica e culturale, dalle esigenze di sussidiarietà e di prossimità che si manifestano nel territorio.

A titolo esemplificativo le Cst potrebbero diventare anche sedi privilegiate per la gestione delle problematiche attinenti l'attivazione di ammortizzatori sociali in deroga o per la messa a punto di percorsi di formazione e riqualificazione e consentire al tempo stesso di aumentare

la presenza e la visibilità delle agenzie per il lavoro all'interno del mercato di riferimento.

### **Il consolidamento della bilateralità**

Nell'ambito del disegno tracciato all'interno delle piattaforme, degne di nota, soprattutto per i possibili effetti, le proposte sul tema della bilateralità, che ha da sempre rappresentato un fiore all'occhiello del settore.

Ebbene, fra le parti sindacali vi è un'assoluta condivisione circa la necessità di innalzare il contributo che le agenzie per il lavoro sono tenute a versare a favore di Ebitemp (dall'attuale 0,20% allo 0,50% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati), mentre le sole Felsa Cisl e Uiltemp richiederebbero altresì, per quei lavoratori con missioni di durata pari o superiore a 30 giorni, l'iscrizione ad Ebitemp con, al tempo stesso, l'imposizione a loro carico di 1/5 della quota prevista a carico delle agenzie.

L'aumento di costo, ancorché perseguito in misura e con modalità diverse, sarebbe strettamente funzionale, nella logica sindacale, alle successive richieste di incremento del valore delle prestazioni previste a favore dei lavoratori somministrati (ad esempio il contributo di maternità o di sostegno al reddito) o, in altri casi, di creazione di nuove forme di tutela (ad esempio mediante la definizione di nuove prestazioni inerenti la «mobilità dei lavoratori ed il sostegno di politiche abitative»).

Per alcuni l'attuazione di simili misure va ricondotta alla necessità di realizzare un secondo welfare per via contrattuale, ma non è difficile immaginare come tali soluzioni possano incontrare le resistenze della parte datoriale, soprattutto laddove si consideri come per la realizzazione di tali obiettivi, per quanto apprezzabili, si suggerisca l'imposizione di maggiori oneri a carico delle agenzie per il lavoro, con grosse ed inevitabili perplessità anche sulla tenuta e la sostenibilità, dal punto di vista finanziario, di tale sistema.

### **I diritti individuali**

In una logica di rafforzamento delle tutele a favore dei lavoratori somministrati devono leggersi anche le proposte formulate con riferimento ai diritti individuali, come la definizione di un modulo per

l'esercizio del diritto di precedenza, diritto che, introdotto in occasione del rinnovo del 2008, spetta a favore delle lavoratrici che abbiano concluso il periodo di astensione obbligatoria ed abbiano reso idonea dichiarazione di disponibilità; la richiesta sindacale è evidentemente finalizzata a rafforzare o rendere effettiva, a seconda dei casi, tale opportunità.

Si richiede inoltre la previsione del congedo matrimoniale (per la cui fruizione ancora oggi si applicano le disposizioni contenute nel contratto collettivo in uso presso l'impresa utilizzatrice), il rinvio, per la disciplina dei congedi parentali, alla regolamentazione nazionale ed infine, per i lavoratori con disabilità permanente, l'esclusione dei permessi per cura dai periodi di malattia.

### **Il trattamento retributivo**

Sempre nell'ambito di assicurare una forte tutela del lavoratore in somministrazione debbono interpretarsi le proposte di modifica volte ad incidere sul trattamento retributivo: un tema estremamente cruciale e strategico, dal momento che tali rivendicazioni muovono in una logica *antidumping*, volta ad evitare fenomeni di concorrenza al ribasso che finirebbero per produrre un pregiudizio a danno degli stessi lavoratori e più in generale ripercussioni negative ed effetti distorsivi sul mercato, a detrimento anche (e soprattutto) degli operatori più virtuosi.

In tal senso devono interpretarsi ad esempio le richieste sugli scatti di anzianità e sulla creazione di una scheda unica sulle voci di costo in uso presso le agenzie per il lavoro.

Accanto alle proposte indicate vi sono tuttavia delle rivendicazioni ancor più significative, in grado di incidere più in generale sul settore della somministrazione e sulla sua capacità di confermare ulteriormente e rafforzare quel ruolo di strumento di flessibilità sana che gli è da più parti riconosciuto. Si fa riferimento in particolare alle norme, strettamente intrecciate fra di loro, sull'indennità di disponibilità, sulla procedura di cui all'attuale art. 23-*bis* del Ccnl 2008 e, infine, sulla stabilizzazione.

### **L'indennità di disponibilità**

Tale indennità, prevista all'interno dell'art. 22, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003, costituisce una misura di tutela del reddito a favore dei

lavoratori assunti a tempo indeterminato per i periodi in cui non prestino attività lavorativa presso alcuna azienda utilizzatrice; l'erogazione di tale indennità, attualmente pari a 700 euro mensili, determina l'impegno, a carico dei beneficiari, di rispettare un patto di non concorrenza in virtù del quale gli stessi si impegnano a non lavorare a favore di altre agenzie, nonché a garantire la reperibilità in modo da poter intraprendere un'eventuale attività lavorativa nelle 12 ore successive alla chiamata.

Ebbene, rispetto a tale impianto le richieste dei sindacati possono definirsi senz'altro incisive e rappresentano un possibile terreno di scontro, per cui la negoziazione fra le parti sociali sarà senz'altro più intensa.

Vi è, infatti, un'assoluta convergenza di tutte le organizzazioni sindacali circa l'innalzamento della misura di tale indennità (sino al valore di 1.180 Euro quale voce di riferimento dell'Aspi), l'estensione del termine di preavviso utile ai fini della ripresa dell'attività lavorativa (da 12 ore ad almeno 24), il pagamento delle festività e l'abrogazione del patto di non concorrenza.

Alcune di queste richieste potrebbero essere accolte senza particolari problemi (anche tenuto conto dell'esperienza concreta degli ultimi anni), e si fa riferimento nello specifico al preavviso di almeno 24 ore.

Quanto agli altri aspetti, non si può però escludere una forte reazione della parte datoriale, e ciò non solo in ragione dell'aumento di costo che si verrebbe a determinare, ma anche in considerazione del significato stesso dell'indennità di disponibilità e della situazione di inattività, sul piano lavorativo, a fronte della quale viene erogata.

Se, in altri termini, è comprensibile la logica circa il mantenimento di questa importante forma di tutela del reddito a favore di lavoratori assunti pur sempre a tempo indeterminato, al tempo stesso non si possono che condividere le possibili perplessità sul riconoscimento anche delle festività e sull'abolizione del patto di non concorrenza.

### **La procedura di cui all'articolo 23-bis**

Importanti cambiamenti potrebbero derivare anche dal confronto sulla procedura di cui all'art. 23-bis, attivabile, in caso di «mancanza di occasione di lavoro».

L'attuale Ccnl prevede il ricorso a tale procedura nei confronti di quei lavoratori, anche in questo caso assunti a tempo indeterminato, cui non

sia più possibile fare proposte di lavoro, e che dunque non sia più possibile ricollocare.

In tali circostanze i lavoratori in possesso di una determinata anzianità potranno essere coinvolti in un percorso di riqualificazione che consenta un loro re-impiego evitando l'espulsione dal mercato.

Si tratta di una preziosa opportunità che conferma ancora una volta l'esistenza di importanti misure di tutela nel settore della somministrazione e che prevede, nella sua articolazione, il coinvolgimento delle stesse organizzazioni sindacali ai fini del raggiungimento di un vero e proprio accordo per «la promozione di politiche attive per percorsi di riqualificazione e continuità occupazionale, per una durata di 6 mesi» (7 in caso di lavoratori over 50) con costi a carico sia delle agenzie per il lavoro che del sistema bilaterale.

Solo una volta concluso il periodo previsto (e dunque messe in atto, sperimentate tutte le misure indicate), sarà possibile procedere alla risoluzione del rapporto per giustificato motivo oggettivo.

Rispetto a tale procedura le rivendicazioni contenute nelle piattaforme confermano l'assoluta uniformità di vedute delle organizzazioni sindacali e appaiono ancora una volta piuttosto forti.

È, infatti, evidente la volontà di irrigidirne il ricorso mediante l'innalzamento dell'anzianità necessaria ai fini dell'accesso alla procedura (52 settimane rispetto alle 30 attuali), nonché attraverso la previsione di nuove condizioni: sarà possibile intraprendere tale percorso solo dopo 4 mesi di «permanenza in indennità di disponibilità a carica dell'agenzia».

Inoltre, al fine di assicurare ulteriori elementi di certezza e, ancora una volta, di rafforzare le tutele a favore dei lavoratori, si chiede che il primo incontro avvenga entro 45 giorni dalla richiesta.

Quest'ultima soluzione in particolare merita apprezzamento e cerca di intervenire sulle difficoltà emerse nel corso dei 4 anni di applicazione, che, anche ad avviso delle stesse agenzie per il lavoro, rischia di determinare un notevole dilatarsi delle tempistiche e non poche incertezze.

Sarà in ogni caso difficile che le Associazioni di rappresentanza delle agenzie riescano ad accettare integralmente la previsione di applicazione di una penale per l'ipotesi di mancata attuazione dell'accordo: in questa circostanza si chiede infatti lo spostamento dell'intero importo versato per

il 23 bis dal conto agenzia a Fondo di politiche attive istituito presso Formatemp.

### **L'eliminazione della stabilizzazione obbligatoria**

Per quanto riguarda gli altri interventi auspicati dai sindacati con riferimento ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, l'elemento di maggiore impatto sull'attuale Ccnl e più in generale sul sistema vigente è rappresentato dalla eliminazione della c.d. stabilizzazione, ossia di quella norma per effetto della quale (analogamente a quanto previsto anche in altri settori nel 2008, in un contesto economico profondamente diverso da quello attuale), al raggiungimento di una determinata anzianità presso un'agenzia, il lavoratore acquisisce il diritto ad essere assunto con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (si veda l'art. 43 del Ccnl 2008).

L'eliminazione di tale meccanismo nel nuovo Ccnl e, come richiesto dagli stessi sindacati, la sua sostituzione con uno incentivante, non può che essere condivisa, soprattutto in considerazione dell'attuale congiuntura di mercato e dell'esperienza di questi anni, la quale ha reso evidente come solo gli operatori più virtuosi abbiano sfruttato tale previsione come un'opportunità preziosa di valorizzazione delle risorse umane. Quanto alle forme proposte al fine di incoraggiare il ricorso all'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori somministrati, mentre la Felsa Cisl e la Uiltemp non forniscono indicazioni concrete, la Nidil Cgil ipotizza la riduzione progressiva biennale del contributo da versare a favore di Ebitemp.

Per ragioni di completezza non si può non ricordare come a fronte di questa apertura di parte sindacale (che muove pur sempre dalla presa d'atto della sconfitta dell'idea originaria a fondamento della stabilizzazione), il contraltare è rappresentato dalla richiesta di introdurre il divieto di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato per i primi 12 mesi successivi all'assunzione, nonché l'obbligo, in caso di invio in missione nell'ambito di un rapporto commerciale di *staff leasing*, di stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Ebbene, su tali aspetti, vista la comunanza di interessi, sia pure per ragioni diverse, delle forze sociali, si potrebbe ipotizzare una maggiore spinta della parte datoriale nella direzione incentivante, ad esempio mediante l'eliminazione dell'intera quota prevista a favore della

bilateralità così da poter realizzare un vero e proprio sistema che incoraggi l'assunzione a tempo indeterminato. Preme rilevare infatti come l'abolizione della sola misura dello 0,20% potrebbe non essere sufficiente a determinare lo spostamento delle scelte delle agenzie.

Resta il fatto che la previsione di forme di incentivazione della stabilizzazione dei lavoratori può senz'altro costituire un'importante possibilità che, lungi da ogni imposizione sterile e foriera di elusioni, può essere valutata dalle singole agenzie in base a quelle che sono le esigenze concrete proprie e, inevitabilmente, delle imprese utilizzatrici che si avvalgono della prestazione lavorativa.

### **L'apprendistato**

Le parti sindacali propongono anche una rivisitazione della disciplina del contratto di apprendistato; manca a tal proposito un approccio propositivo, a differenza dell'atteggiamento fortemente innovativo assunto dallo stesso sindacato in relazione ad altre tematiche.

In ogni caso si condivide l'assoluta necessità di un intervento sul punto, che dia la possibilità di superare l'Accordo sottoscritto fra le parti sociali (ad eccezione di Nidil Cgil) il 5 aprile 2012: un accordo la cui validità è in parte venuta meno a fronte del nuovo scenario normativo. L'intervento sull'apprendistato dovrebbe essere letto e recepito come un'importante opportunità per incidere su un istituto da poco sperimentato da parte delle stesse agenzie consentendo loro di condividere le soluzioni e le *best practises* messe a punto in questi mesi (o di risolvere criticità, perplessità e timori che ancora oggi hanno fatto sì che alcuni operatori piuttosto rinunciassero a questo importante canale di ingresso nel mercato del lavoro).

### **La valorizzazione di Ebitemp e la previsione di un sistema di penalità**

Infine, non si può fare a meno di sottolineare come all'interno delle piattaforme due delle sigle sindacali (Felsa Cisl e UilTemp) ipotizzino un iscrizione obbligatoria ad Ebitemp di tutti i lavoratori somministrati, nonché la gestione diretta da parte dello stesso Ente bilaterale dei ratei relativi alla 13esima, alla 14esima e delle ferie maturate e non godute.

Le stesse organizzazioni sindacali, unitamente, in questo caso, a Nidil Cgil, promuovono un aumento degli oneri a favore della stessa bilateralità nei termini su indicati (dallo 0,20 allo 0,50%), nonché, a chiusura delle piattaforme, l'applicazione di una penalità consistente nel mancato accesso alle azioni di sistema incentivanti per le ipotesi di «reiterata inadempienza delle previsioni contrattuali riguardanti i diritti d'informazione, la cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, le proroghe, il diritto di precedenza in maternità, la normativa sugli infortuni ed il mancato versamento della contribuzione Ebitemp».

Difficile immaginare che le Associazioni di rappresentanza delle agenzie per il lavoro possano accettare passivamente simili misure.

## **Conclusioni**

A fronte dei temi illustrati, che tuttavia rappresentano solo una parte, sia pure estremamente significativa, delle richieste in discussione, è verosimile ritenere che il confronto tra gli attori coinvolti sarà piuttosto interessante. Vengono infatti in rilievo temi delicati, quali la rappresentanza e la sostenibilità di un sistema di tutele che da sempre hanno caratterizzato il settore.

La sfida si preannuncia dunque ardua, ma laddove, come si auspica, le parti riuscissero a trovare una soluzione di equilibrio, ne potrebbero trovare beneficio tutti i soggetti, a partire dai lavoratori. Ciò è peraltro ancor più urgente e indispensabile in una fase di forte difficoltà come quello attuale, in cui le agenzie hanno perciò l'opportunità di creare e valorizzare nuove occasioni di rilancio del mercato del lavoro confermando la loro vocazione polifunzionale e la loro effettiva capacità di recepire, valorizzare e mettere a sistema le diverse istanze in gioco.

## Ccnl alimentari: breve scheda sulle deroghe concordate sul contratto a termine

di Immacolata Di Stani

Il 10 ottobre 2013 Federalimentare e le associazioni industriali ad essa aderenti, insieme con le organizzazioni sindacali nazionali degli alimentaristi Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil hanno firmato un accordo attuativo dei nuovi spazi di flessibilità accordati dal d.lgs. n. 368/2001 sul lavoro a tempo determinato, così come recentemente modificato dalla l. n. 99/2013.

Nello specifico, le parti hanno modificato l'art. 18 del proprio Ccnl, rubricato *disciplina del rapporto a tempo determinato* e apportato novità in tema di *stagionalità* mediante l'art. 19 formulato nell'accordo in esame, dando attuazione ai rinvii alla contrattazione collettiva che la l. n. 99/2013 ha stabilito all'art. 7, comma 1, lett. c, punto 3, per l'individuazione di ipotesi per le quali non si applicano gli intervalli temporali tra un contratto e l'altro, e all'art. 7, comma 1, lett. b, per l'individuazione di ulteriori ipotesi per la stipula di contratti acausali.

Nella premessa del verbale di accordo, le parti firmatarie riconoscono che il contratto a tempo determinato rappresenta per il settore, un esempio positivo di flessibilità in entrata, di promozione dell'occupazione nonché una buona risposta alle esigenze temporanee di assunzione dei lavoratori. Risulta evidente come la predominanza dell'istituto del contratto a termine, rispetto ad altre tipologie contrattuali, quale la somministrazione, abbia spinto la categoria a modellarlo, fino a giungere ad una sua semplificazione estrema, in cui perdono rilevanza

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2013, n. 37.](#)

sia gli intervalli temporali tra un contratto e l'altro, che le causali tipiche, con l'unico limite del rispetto del tetto dei 36 mesi, da intendersi come sommatoria di più contratti a termine con e/o senza la causale.

Di seguito una tabella riepilogativa dei contenuti del nuovo art. 18 del Ccnl e dell'art. 19 come da verbale in oggetto, a seguito dell'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva di cui agli artt. 5, comma 3, e 1, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 368/2001.

<b>D.lgs. n. 368/2001 (come modificato dalla l. n. 99/2013)</b>	<b>Art. 18 Ccnl Alimentari Deroghe sul contratto a termine</b>	<b>Art. 19 Stagionalità</b>
<p><b>Art. 5, comma 3</b> <i>Intervalli temporali</i> Previsione della non applicabilità degli intervalli di legge tra più contratti, sia per lavoratori impiegati in attività stagionali che in relazione ad altre ipotesi individuate dal Ccnl, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale</p>	<p><i>Lavoratori stagionali</i> Non applicazione, per questa categoria, degli intervalli temporali di legge tra più contratti con lo stesso lavoratore, in virtù dell'accordo del 17.03.2008, aventi i requisiti legali. (cfr. all. 30 al Ccnl).</p> <p><i>Assunzioni a termine per ragioni di carattere sostitutivo (maternità, ferie)</i> Non applicazione, per questa tipologia, degli intervalli temporali, da attuarsi con specifica intesa di secondo livello su richiesta di una delle parti.</p> <p><i>Contratti a termine con apposizione di ragioni giustificatrici</i> Riduzione degli intervalli temporali di 5 e 10 giorni, per tutte le tipologie di assunzione a termine, fino a 6 mesi o superiore, che necessitano delle ragioni di cui all'art. 1, comma 1-<i>bis</i>, del d.lgs. n. 368/2001.</p>	<p><i>Lavoratori stagionali</i> Al fine di favorire un'occupazione stabile anche per questi rapporti stagionali, le parti hanno accordato ad essi una corsia preferenziale, preferendoli ad altre tipologie, inclusa la somministrazione. Per questo motivo, nel caso si rendesse necessario l'assunzione di lavoratori stagionali, i datori si riservano di esaminare preventivamente con le rsu o i comitati esecutivi, il numero dei lavoratori da assumere, il periodo di lavorazione e l'inquadramento stagionale, nel rispetto delle norme sia contrattuali che di legge.</p>

<p><b>Art. 1, comma 1-bis</b>  <b>Acausalità</b>      Previsione dell'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, stipulati da organizzazione sindacali dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, di ulteriori ipotesi di acausalità, oltre a quelle già prescritte dalla legge.</p>	<p><i>Secondo rapporto a tempo determinato</i>      Acausalità per il secondo rapporto a tempo determinato con il medesimo datore e non superiore a 12 mesi: tale secondo rapporto, però, non potrà avere durata superiore al primo, comprensivo di proroga e per le stesse mansioni.</p> <p><i>Contratto a termine con soggetti già assunti con contratto a termine</i>      Acausalità per rapporto a tempo determinato non superiore a 12 mesi con soggetti che hanno avuto in precedenza altri rapporti nel rispetto delle previsioni inserite nell'art. 1, comma. 1, del d.lgs. n. 368/2001.      È prevista anche l'assenza di intervalli temporali ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c, punto 3, l. n. 99/2013.</p> <p><b>Rispetto del limite temporale dei 36 mesi</b>      Per tutte le ipotesi di contratto a termine causale o acausale, è previsto il rispetto del limite di durata massima dei 36 mesi, o di quella stabilita in deroga dalla contrattazione collettiva.</p>	
---	--	--

Fonte: d.lgs. n. 368/2001; verbale di accordo 10 ottobre 2013 tra Federalimentari, Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil

## **Il settore legno-arredo: rinnovo contrattuale e sfide di cambiamento**

di Alessio Fionda

L'11 settembre 2013 è stato raggiunto l'accordo per il rinnovo contrattuale delle aziende operanti nei settori del Legno, Sughero, Mobile ed Arredamento e Boschivi e Forestali associate a FederlegnoArredo. L'accordo ha visto la firma di tutte e tre le principali sigle sindacali: Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil.

Il cosiddetto macro sistema Legno-Arredo è molto ampio e comprende sia le imprese con una produzione rivolta principalmente all'arredamento (mobili, complementi, illuminazione, ecc.) sia le imprese con una produzione rivolta ai semilavorati, agli imballaggi, all'edilizia/arredo. Un settore che secondo i dati Federlegno ha attraversato una forte crisi: gli addetti sono passati da 218.155 del 2011 a 214.229 del 2012 e le imprese da 32.277 del 2011 a 31.423 del 2012, ma soprattutto il settore ha registrato una flessione del 33% tra il 2007 e il 2012 nel giro di affari complessivo.

È quindi sicuramente positivo essere arrivati ad un rinnovo del contratto scaduto il 31 marzo 2013 in modo unitario. La firma è arrivata dopo dodici incontri formali tra organizzazione datoriale e organizzazioni sindacali (nel periodo 2009-2010 ne erano bastati sei), intervallati anche da uno sciopero. Entrambe le parti hanno dichiarato la loro soddisfazione per un accordo stipulato senza particolari stravolgimenti rispetto al contratto precedente ma certamente con alcuni punti di innovazione, tra cui, in particolare, il protocollo su Responsabilità sociale di impresa e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2013, n. 34](#).

Sviluppo sostenibile, la c.d. “carta dei valori”. Analizziamo quindi, i principali punti del contratto secondo la seguente classificazione: diritti sindacali (c.d. parte obbligatoria), disciplina del rapporto di lavoro (c.d. parte normativa) compresa la parte economica e, infine, carta dei valori.

### **Diritti sindacali**

L’art. 1, nella direzione di allargare i diritti di informazione a livello aziendale a favore delle rappresentanze sindacali, abbassa il limite dimensionale dell’informazione obbligatoria sulla situazione economica, finanziaria, di sviluppo degli investimenti, del livello di occupazione per i gruppi di aziende del settore, portandolo da 250 a 200 addetti mentre resta a 50 addetti la soglia relativa alle singole aziende. Tale obbligo di informazione viene esteso anche in caso di partecipazione a bandi di Fondimpresa per la formazione finanziata.

### **Disciplina del rapporto di lavoro**

L’art. 18 (ex art. 7) sull’orario di lavoro, viene modificato introducendo la possibilità di orario di lavoro multi-periodale. A questo proposito, si ricorda come, di norma, sono i contratti collettivi a definire la durata dell’orario di lavoro, in via ordinaria è fissata dalla legge, in quaranta ore settimanali. I Ccnl possono stabilire ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 66/2003 una durata minore e riferire l’orario normale alla durata media della prestazione in un periodo non superiore all’anno e nei limiti della garanzia al riconoscimento al lavoratore, di undici ore di riposo consecutive ogni 24 ore. L’orario multi-periodale potrà essere introdotto previo confronto con la RSU o in mancanza con le OO.SS. territoriali che deve realizzarsi entro 7 giorni dalla richiesta, decorsi i quali, l’azienda potrà provvedere a riorganizzare la produzione e l’orario secondo le proprie esigenze, nei limiti contrattuali e di legge. In pratica, potranno verificarsi settimane lavorative anche di 48 ore e successivamente settimane lavorative di 32 ore. Resta inteso che le ore prestate oltre il normale orario di lavoro settimanale non costituiscono prestazioni straordinarie e quelle dopo la 43 ora settimanale, sono compensate con

una maggiorazione del 10% (la maggiorazione del lavoro straordinario è del 28%).

Sempre in materia di orario di lavoro, viene precisato che per il raggiungimento delle 40 ore da cui scatta lo straordinario, non sono calcolate le ore di CIGO (cassa integrazione guadagni ordinaria), anche al fine del riconoscimento di permessi ed aspettative non retribuite.

In materia di contratti di lavoro, invece, sono particolarmente interessanti almeno tre aspetti riguardanti rispettivamente il contratto a tempo determinato, il contratto in somministrazione ed il contratto di apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale.

La disciplina comune, per i primi due contratti, prevede di elevare la percentuale di ricorso ai contratti in esame, passando dal 20% al 25% sul totale degli occupati a tempo indeterminato, compresi gli apprendisti, presenti nell'unità produttiva, calcolati su base semestrale. Tuttavia, sono modificate ed integrate le fattispecie di attività, di seguito riportate, che sono escluse dalle limitazioni percentuali (in attuazione del rinvio legislativo alla contrattazione aziendale previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001 e s.m.i.):

- attività connesse alla partecipazione a fiere e mostre italiane ed estere;
- allestimento di stand fieristici, show-room;
- attività connesse a *comers* ed esportazioni;
- attività che comportano l'impiego tempestivo di professionalità già acquisite difficilmente reperibili in tempi stretti sul mercato previo accordo con le RSU o in assenza di RSU, con le OO.SS. territoriali per la verifica delle citate condizioni;
- avvio di una nuova attività che deve essere riferita all'inizio di attività produttiva, o di servizio, o all'entrata in funzione di una nuova linea di produzione, o di una unità produttiva aziendale o di servizio, con una durata non superiore a 12 mesi;
- lancio di un prodotto o di un servizio innovativo: il quale non deve essere mai stato prodotto o fornito in azienda e deve presentare i caratteri di sperimentazione. La durata della sperimentazione non può superare i 12 mesi dall'inizio della produzione del prodotto o della prestazione del servizio.

Il contratto collettivo del 2008 prevedeva esclusivamente i numeri 1), 2) e 3). Si aggiungono ora una serie di attività riguardanti anche i picchi produttivi e i lanci di nuovi prodotti ma anche situazioni nelle quali l'impresa, avendo mancanza di personale qualificato per i più svariati

motivi (si pensi a delle dimissioni improvvise) con difficoltà di reperimento sul mercato del lavoro, può assumere a tempo determinato od in somministrazione superando i limiti contrattuali, purché sia svolto un passaggio sindacale (trattasi in questo caso di vera e propria codeterminazione). Sempre, attraverso il previo accordo con le RSU o in assenza di queste ultime, con le OO.SS. territoriali, è possibile elevare la percentuale di ricorso alle forme contrattuali in esame nonché individuare ulteriori fattispecie, rispetto a quelle sopra riportate, di esclusione dalla limitazione percentuale.

Sulle discipline specifiche dei contratti flessibili, il tempo determinato abbraccia la disciplina normativa post legge Fornero e decreto Letta-Giovannini utilizzando le possibilità date alla contrattazione collettiva di normare l'istituto contrattuale in alcuni punti essenziali.

Viene ribadito che il carattere "oggettivo" del contratto a termine, in base al quale esso può essere utilizzato esclusivamente per motivi tecnici, sostitutivi, organizzativi, produttivi, anche se riferibili all'ordinaria attività di lavoro. Di rilievo sono però le ipotesi per le quali è possibile fare ricorso alla acausalità del contratto a termine. Tali ipotesi riguardano:

- assunzione di lavoratori posti in cassa integrazione guadagni;
- assunzione di lavoratori percettori dell'Aspi;
- assunzione di lavoratori inoccupati con più di 50 anni di età;
- assunzione di donne con più di 40 anni di età;
- assunzione di giovani fino a 29 anni di età;
- assunzione di appartenenti alle liste di cui alla l. n. 68/1989

Tali previsioni attengono quindi esclusivamente al "livello soggettivo" delle ulteriori ipotesi di contratti a tempo determinato privi di specifica causale; in tanto il contratto è acausale in quanto la persona ricopre delle caratteristiche precipue di svantaggio nel mercato del lavoro: disoccupati, inoccupati anziani, cassa integrati, giovani e donne. Tutte queste ipotesi possono avere a monte un ulteriore requisito soggettivo ossia la possibilità che il lavoratore abbia già lavorato presso la stessa impresa, anche se viene da chiedersi come possa mantenersi lo status di inoccupato ovvero di disoccupato se un contratto di lavoro è in corso al fine di stipulare un contratto a termine privo di causa specifica.

Inoltre, i contratti aziendali stipulati dalle OO.SS. dei lavoratori e dei datori di lavoro riconducibili ai firmatari del presente contratto, possono individuare, le ulteriori ipotesi nelle quali è possibile procedere ad assumere lavoratori con contratto acausale.

Riferendosi infine, agli intervalli temporali tra un contratto a tempo determinato ed il successivo con lo stesso lavoratore e per le medesime mansioni, le parti hanno individuato le ipotesi nelle quali non trovano applicazione i termini di interruzione sopra riportati (in applicazione dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 368/2001):

- avvio di una nuova attività che deve essere riferita all'inizio di attività produttiva, o di servizio, o all'entrata in funzione di una nuova linea di produzione, o di una unità produttiva aziendale o di servizio, con una durata non superiore a 12 mesi. Per le aziende operanti nei territori del Mezzogiorno [...], tale periodo è esteso a 8 mesi. Le parti nazionali stipulanti il presente contratto si sono, altresì, riservate di incrementare i periodi di cui sopra in relazione a esigenze specifiche di singoli comparti merceologici;
- lancio di un prodotto o di un servizio innovativo: il quale non deve essere mai stato prodotto o fornito in azienda e deve presentare i caratteri di sperimentazione. La durata di sperimentazione non può superare i 12 mesi dall'inizio della produzione del prodotto o della prestazione del servizio;
- nelle ipotesi che consentono il contratto a termine senza causale sopra riportate;
- in ogni altro caso ipotesi individuata dai contratti collettivi anche aziendali stipulati dalle OO.SS. dei lavoratori e dei Datori di lavoro riconducibili ai firmatari del presente contratto.

Infine, la durata massima del contratto a tempo determinato va oltre il limite di 36 mesi in caso di assunzione di un lavoratore con contratto a termine per lo svolgimento di «attività che comportano l'impiego tempestivo di professionalità già acquisite (anche in virtù di precedenti rapporti avuti con la medesima azienda) difficilmente reperibili in tempi stretti sul mercato previo accordo con le RSU o in assenza di queste ultime con le OO.SS. territoriali per la verifica delle citate condizioni».

Il contratto di somministrazione riceve una disciplina specifica staccata dal lavoro a termine, prevedendo principalmente che, oltre ai casi previsti dalla legge il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato, esente da motivazione, sia ammesso nelle ulteriori ipotesi previste dagli accordi aziendali stipulati dalla RSU d'intesa con le strutture territoriali delle parti stipulanti il presente contratto. Inoltre, alle fattispecie che saranno individuate a livello aziendale, la somministrazione di lavoro a tempo determinato esente causale è

consentita per almeno tre lavoratori in ciascun anno solare qualora l'azienda occupi lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato in numero almeno pari al doppio dei suddetti lavoratori in somministrazione.

Venendo all'apprendistato, per la prima volta, un contratto nazionale del sistema industriale disciplina compiutamente l'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale. Il contratto avrà durata massima di tre anni, in relazione alla qualifica od al diploma da conseguire, a meno che l'apprendista decida di frequentare l'anno integrativo, a questo punto, il contratto sarà prolungato di un ulteriore anno. Il trattamento economico durante l'apprendistato è determinato per i primi 12 mesi nella misura del 65%, per i successivi 12 mesi del 70%, per gli ulteriori 12 mesi del 75% e per gli eventuali successivi 12 mesi dell'85%. La regolamentazione del regime di alternanza tra scuola e lavoro, resta di competenza degli istituti formativi che seguiranno le diverse norme di carattere regionali o provinciale (nel caso di Trento e Bolzano). Si segnala che laddove siano già presenti degli accordi territoriali per la regolamentazione dell'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale, le aziende potranno scegliere a quale dei due regimi attenersi. Da valutare il concreto impatto di questo importante istituto contrattuale di alternanza scuola lavoro in termini di nuovi avviamenti al lavoro, su base regionale e provinciale. A questo proposito, sarebbe parso opportuno prevedere un sistema di rilevazione *ad hoc*.

Relativamente ancora alla disciplina del rapporto di lavoro in azienda, è stato modificato in modo sostanziale tutta la parte relativa ai provvedimenti disciplinari (ex artt. 79, 98 e 115, Ccnl 28 maggio 2008); sono qualificate in modo dettagliato le fattispecie disciplinari che causano multe e sospensioni differenziandole da quelle relative al licenziamento per mancanze. È introdotta anche l'ipotesi di sospensione cautelare non disciplinare del lavoratore in caso di fattispecie che possano portare ad un licenziamento senza preavviso; la sospensione potrà essere al massimo di 6 giorni.

Per quanto riguarda invece, il trattamento economico, gli incrementi contrattuali sono di 115 euro (al parametro medio) divisi in tre tranches (cfr. tabella allegata all'accordo di rinnovo) a fronte di una richiesta di 127 euro da parte sindacale.

## **Responsabilità sociale di impresa e sviluppo sostenibile**

Ultima annotazione è relativa alla carta dei valori che definisce sia il concetto di sviluppo sostenibile che di responsabilità sociale d'impresa (RSI), in particolare, su quest'ultima è prevista una norma programmatica che prevede, a sua volta, che le parti si incontrino entro sei mesi dalla stipula dell'accordo, al fine di sviluppare un approccio condiviso sul tema della RSI, con l'intento di far recepire tali previsioni attraverso regolamenti interni specifici di ogni azienda associata.

Attinente alle tematiche più ampie di responsabilità sociale di impresa, è anche il riferimento contenuto nel nuovo art. 34 dell'accordo di rinnovo che prevede esplicitamente l'impegno da parte delle imprese associate al rispetto della dignità dei lavoratori, con particolare attenzione alla sfera sessuale, così come l'impegno delle parti nel consolidamento del welfare contrattuale con l'aumento delle quote di contribuzione alla previdenza integrativa e la creazione del Fondo sanitario ALTEA, che prevede il pagamento di una quota di 10 euro dal gennaio 2014 a carico interamente delle aziende per lo svolgimento di visite specialistiche ed esami diagnostici da parte dei lavoratori del settore.

Resta tuttavia aperto un interrogativo metodologico sui contenuti della carta dei valori ed in particolare proprio sul preambolo laddove si prevede che «Le parti, quindi, anche per far fronte alla crisi che attraversa il settore che spesso comporta perdita di esperienza, conoscenza e professionalità, ritengono che la responsabilità sociale d'impresa sia elemento utile al fine di affrontare processi di riorganizzazione, ristrutturazione aziendali»; riprendendo quanto contenuto nel Libro Verde della Commissione europea del 2011 la RSI è un concetto che descrive «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate» e non tanto i processi di informazione, consultazione e co-determinazione che potrebbero caratterizzare i processi di riorganizzazione aziendale, in particolare, nei momenti di crisi. Il protocollo sembra quindi, effettivamente, porre sullo stesso piano concetti e metodi che appartengono a due categorie diverse con qualche confusione possibile anche per le implementazioni future.

## Rinnovo elettrici: potenziato il ruolo della contrattazione aziendale

di Lorenzo Lama

L'accordo di rinnovo per il settore elettrico è stato sottoscritto, dopo 7 mesi di trattative, il 18 febbraio scorso, tra Federutility, Assoelettrica, Enel S.p.A, Terna, GSE, So. G.I., da parte datoriale, e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl e Uiltec-Uil, quali parti sindacali. Il previgente Ccnl, applicato a circa 60.00 dipendenti, era scaduto il 31 dicembre 2013.

L'analisi dei contenuti dell'accordo di rinnovo deve necessariamente muovere da una valutazione della congiuntura negativa che negli ultimi anni ha riguardato il settore elettrico: tale crisi è il risultato di una perdurante situazione di *overcapacity* dovuta da un lato alla forte riduzione dei consumi, ed in particolare di quelli industriali, dall'altro alla crescente penetrazione delle fonti rinnovabili nel mix produttivo; fattore, quest'ultimo, che ha sensibilmente ridotto le ore di funzionamento del parco di generazione tradizionale, ivi inclusi gli impianti che ancora non sono rientrati dagli investimenti, peraltro recenti. Ciò premesso, il rinnovo si caratterizza per un'indubbia valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale. Tale valorizzazione risulta evidente già nell'ampia potenzialità derogatoria riconosciuta alla contrattazione di secondo livello per effetto dell'inglobamento, nel corpo dell'art. 3 – relativo agli assetti contrattuali – del punto 7 degli accordi interconfederali del 28 giugno 2011 per l'area Confindustria, e del 21 dicembre 2011 per le aziende associate a Confservizi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 aprile 2013, n. 12.](#)

Di particolare interesse è il *Protocollo per la competitività e lo sviluppo delle aziende del settore* che, quale parte integrante dell'accordo di rinnovo, si articola in quattro punti:

- 1) il primo, valevole come premessa, in cui si riepilogano i principali effetti della crisi del settore;
- 2) il secondo, attinente alla conseguente necessità di una gestione flessibile della prestazione lavorativa, affidata alla contrattazione collettiva aziendale derogatoria, e motivata dal conteso congiunturale;
- 3) il terzo, costituito dalla parte economica, in cui in particolare si stabilisce che l'incremento retributivo si articola: nell'incremento dei minimi, pari a 160 euro (importo da distribuirsi in 4 *tranches* di 25 euro dal 1° aprile 2013, di 45 euro dal 1° gennaio 2014, di 45 euro dal 1° gennaio 2015 e di ulteriori 45 euro dal 01 gennaio 2015, e complessivamente equivalente all'incirca al 6,02% dell'indice IPCA); nell'erogazione, a favore dei lavoratori in servizio alla data del 1° aprile 2013 ed a copertura economica del periodo intercorrente dal 1° gennaio 2013 al 31 marzo 2013, di una somma forfettaria pari a 75 euro; nella previsione, infine, di una ulteriore erogazione aggiuntiva *una tantum* pari a 120 euro medi per il 2014 e 350 euro medi per il 2015 (complessivamente, il montante delle voci retributive indicate equivale a 3.490 euro nel triennio di vigenza contrattuale);
- 4) il quarto che, in un'ottica di ulteriore potenziamento del potere contrattuale affidato al secondo livello, prevede la facoltà delle aziende di destinare 800 euro nel triennio al fine di integrare la retribuzioni dei premi di risultato.

Quanto alla parte normativa, ed in particolare con riferimento al tema dell'occupazione, due sono risultate le principali novità, entrambe collegate alla recente riforma del mercato del lavoro.

La prima, prevista nell'art. 2 (relazioni industriali) si sostanzia nell'istituzione di una Commissione dell'analisi dell'andamento occupazionale di settore, con specifica attenzione anche gli impatti che le disposizioni della l. n. 92/2012 avranno sullo stesso.

La seconda attiene all'armonizzazione della disciplina dell'apprendistato alle disposizioni del d.lgs. n. 167/2011: ed a questo proposito viene innanzitutto ribadita la duplice finalità formativa ed occupazionale del contratto. Sono state poi previste percentuali minime di conferma in servizio per la stipulazione di contratti di apprendistato: nelle aziende che occupano almeno 10 dipendenti, ad esempio, potranno essere

assunti nuovi apprendisti solo ove sia stato mantenuto in servizio almeno il 70% dei lavoratori il cui contratto di apprendistato sia scaduto nei 36 mesi precedenti.

Quanto alle altre tipologie contrattuali, ed in sintesi, per il contratto part-time è stata disciplinata la revoca del consenso del lavoratore alle clausole elastiche flessibili, e sono stati inoltre graduati i casi in cui dovranno, o in alcuni casi potranno, esser accolte le domande di trasformazione del rapporto di lavoro da part-time a tempo pieno e viceversa.

Con riferimento al lavoro a termine, sono state individuate determinate ipotesi in cui operano i termini ridotti di intervallo tra i successivi contratti stipulati con lo stesso lavoratore.

Con riferimento alla bilateralità, viene regolamentato l'organismo paritetico per la sicurezza, la salute e l'ambiente, al fine di incentivare una cultura della migliore tutela e sicurezza dei lavoratori addetti al settore; viene inoltre disciplinato l'organismo bilaterale per la formazione, i cui compiti vengono integrati dalla facoltà di valutare l'eventuale necessità di istituzione del libretto personale sulla formazione.

In funzione deflattiva del contenzioso, è stata inoltre prevista la costituzione di una Commissione di conciliazione, di composizione paritetica tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, con compiti interpretativi delle norme del Ccnl; tale Commissione avrà, attraverso le sue deliberazioni, una funzione di interpretazione autentica dal volere della parti espresso con la sottoscrizione del testo.

Altra parte fondamentale del rinnovo è l'accordo sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico, allo stato ancora al vaglio della Commissione di garanzia.



8.  
**DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**



## **Decontribuzione dei salari di produttività 2012: perplessità circa i termini per il deposito dei contratti di secondo livello. Valutazioni giuridiche e gestionali**

di Maria Tuttobene

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013 è stato pubblicato il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 27 dicembre 2012 che, in attuazione dell'art. 1, commi 67 e 68, della l. n. 247/2007, consente la fruizione degli sgravi contributivi sulle somme retributive erogate nel 2012 in forza di contratti collettivi aziendali o territoriali e correlate dai contratti medesimi «ad incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione ed efficienza organizzativa», oltre che «a risultati riferiti all'andamento economico o agli utili dell'impresa o ad ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale».

Tuttavia, anche per il 2012, così come avvenuto per gli anni precedenti, al fine di poter fruire del beneficio previdenziale, i contratti collettivi da cui sono derivate le suddette somme di produttività corrisposte nel corso di tale anno devono essere stati depositati presso la DTL (direzione territoriale del lavoro) territorialmente competente entro i trenta giorni successivi alla loro sottoscrizione. Per quei contratti non ancora depositati, il decreto ministeriale, all'art. 2, comma 1, lett. a, riconosce una sorta di "sanatoria", consentendo ai datori di lavoro o alle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18.](#)

associazioni cui aderiscono di effettuare il deposito entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Relativamente a quest'ultimo punto, la recente circolare Inps n. 73 del 3 maggio 2013, alla nota 5 relativa al § 5, *Condizioni di accesso*, ha chiarito che il decreto in esame è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione e che di conseguenza il termine dei 30 giorni per il deposito debba decorrere dal 4 aprile 2013. Atteso che il trentesimo giorno successivo cade di sabato (4 maggio 2013), l'Istituto previdenziale ha altresì precisato che il suddetto termine slitta al primo giorno utile successivo, quindi al lunedì 6 maggio 2013.

Tale passaggio ha però originato non poche perplessità, derivanti sostanzialmente dalla considerazione che il d.m. 27 dicembre 2012, non riportando espressamente alcuna data di entrata in vigore, sarebbe soggetto alle norme generali di cui agli artt. 7 e 15 del d.P.R. n. 1092/1985, *Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*.

Secondo il combinato disposto dei summenzionati articolati, i decreti, anche ministeriali, che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo entrano in vigore nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, salvo che sia altrimenti disposto. Dunque, stante il citato decreto del Presidente della Repubblica, si potrebbe anche pensare che il d.m. 27 dicembre 2012, sempreché soddisfatti i requisiti di cui sopra, sia in realtà entrato in vigore il 19 aprile 2013 (cioè quindici giorni dopo il 4 aprile 2013), e non lo stesso 4 aprile 2013 come affermato dall'Inps, e che pertanto le aziende che non avessero finora provveduto al deposito dei contratti collettivi di riferimento abbiano ancora tempo fino al 19 maggio 2013 (o meglio, per maggiore precisione, fino al 20 maggio visto che il 19 cade di domenica).

Eppure la posizione dell'Istituto previdenziale sembra essere stata da sempre quella di individuare l'entrata in vigore dei decreti ministeriali in materia di decontribuzione nel giorno stesso della loro pubblicazione; basti, ad esempio, leggere la circolare Inps n. 51 del 30 marzo 2012 (riferita alla decontribuzione 2010, vedi nota 4), o ancora la circolare Inps n. 96 del 16 luglio 2012 (riferita alla decontribuzione 2011, vedi nota 4).

Premesso quanto fin qui detto, arrivare alla conclusione che l'Inps abbia in questi anni adottato un'interpretazione fuorviante appare piuttosto frettoloso e poco ragionevole.

È evidente che lo snodo principale della questione è da ricondursi alla reale natura giuridica da attribuire ai decreti in materia, come dimostrano, anche in ragione delle incertezze persistenti sul richiamato Testo Unico, le dispute e le posizioni tutt'altro che univoche in relazione all'effettiva portata normativa dei decreti ministeriali.

Per questi motivi, nell'ambizioso tentativo di fugare le incertezze interpretative persistenti, occorre compiere un ulteriore passo avanti nell'analisi del d.P.R. n. 1092/1985, soffermandosi, in particolare, sul secondo comma dell'art. 15 del decreto medesimo. Quest'ultimo, infatti, demanda al Consiglio dei Ministri l'elaborazione degli elenchi dei decreti e delle delibere da assoggettare alla disciplina che fa capo all'art. 7 (con cui, appunto, si prevede l'applicazione della *vacatio legis*), elenchi da recepirsi con successivo decreto del Presidente della Repubblica.

La norma in oggetto ha trovato attuazione nel d.P.R. n. 611/1986 (art. 1), con il quale si dispone l'inserimento nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, nonché la conseguente *vacatio* prescritta dall'art. 7 del d.P.R. n. 1092/1985, per una serie di provvedimenti, tra cui compaiono anche i «i regolamenti esecutivi di leggi o di decreti aventi forza di legge, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale», e i «i decreti e gli altri atti normativi» che ad essi apportano espressamente modifiche.

È stata così introdotta una sostanziale distinzione tra decreti ministeriali non regolamentari, privi di funzione normativa, e decreti ministeriali regolamentari, dotati invece di portata normativa, e presumibilmente è proprio in forza di siffatta differenziazione che l'Inps ha ritenuto di escludere i decreti in tema di decontribuzione dal raggio di operatività del periodo di *vacatio legis*.

Al riguardo, invero, la Suprema Corte ha più volte affermato che i decreti ministeriali / interministeriali sono, in via generale, atti amministrativi privi di funzione normativa, tuttavia possono anche assumere portata normativa quando con gli stessi vengono emanati regolamenti. In quest'ultimo caso i decreti ministeriali devono, ai sensi dell'art. 17, comma 4, della l. n. 400/1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), «recare la

denominazione di “regolamento”», ed essere «adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale».

Al di là dei suddetti requisiti di forma e procedura, la giurisprudenza di legittimità ha comunque puntualizzato che, «ai fini del riconoscimento della natura regolamentare o meno di un decreto ministeriale, occorre avere riguardo essenzialmente al contenuto dell’atto medesimo, essendo, altrimenti, facilmente eludibile, ad opera del potere esecutivo, la procedura di cui al citato art. 17 [l. n. 400/1988], omettendo di denominare come “regolamenti” provvedimenti aventi invece un intrinseco contenuto di regolamento» (Cass. n. 1972/2000).

A tal fine si rammenta che, sul piano sostanziale, i decreti ministeriali di natura regolamentare «si distinguono dagli atti e provvedimenti amministrativi di carattere generale, perché questi ultimi costituiscono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono destinati alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili». I regolamenti, invece, «sono espressione di una potestà normativa attribuita dalla legge [...] all’Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, al fine di disciplinare aspetti attuativi o integrativi della legge senza dei quali il precetto legislativo non potrebbe essere attuato» (Cass. 5 luglio 1999, n. 6933), e tale disciplina avviene ricorrendo a «precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e dell’astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell’applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono» (Cass. 28 novembre 1994, n. 10124).

Alla luce dell’apporto chiarificatorio fornito dalla giurisprudenza alla complessa ed intricata materia in esame, i caratteri essenziali dei regolamenti possono essere, dunque, individuati nei seguenti tre elementi: 1) generalità, intesa come indeterminabilità dei destinatari degli effetti dell’atto, 2) astrattezza, considerata come capacità di regolamentare una serie non definita di casi, e 3) innovatività, da intendersi come attitudine ad introdurre nuove norme all’interno dell’ordinamento giuridico. Quest’ultima condizione, in particolare, è quella che maggiormente contraddistingue i decreti ministeriali regolamentari rispetto a quelli generali, i quali, ancorché caratterizzati

dai requisiti della generalità e dell'astrattezza, restano in ogni caso sprovvisi di forza normativa.

Con particolare riferimento al decreto di determinazione della misura massima percentuale della retribuzione di secondo livello oggetto dello sgravio contributivo previsto dall'art. 1, commi 67 e 68, della l. n. 247/2007, l'Inps, facendone decorrere l'obbligatorietà dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ha di fatto ritenuto che lo stesso non possa essere qualificato come atto normativo regolamentare. Molto probabilmente, tale conclusione si fonda, anzitutto, sulla considerazione che non sia stata interamente osservata la specifica procedura richiesta per i regolamenti dall'art. 17, comma 4, della l. n. 400/1988, e segnatamente che il d.m. 27 dicembre 2012 (come, del resto, anche quelli emanati per gli anni precedenti) non rechi la denominazione di "regolamento", il che impedirebbe di qualificare tale decreto come un provvedimento avente valenza normativa e, di conseguenza, assoggettabile al periodo di *vacatio*.

Inoltre, dal punto di vista sostanziale, i decreti sulla decontribuzione, ivi incluso quello da ultimo adottato il 27 dicembre 2012, limitandosi a definire modalità specifiche per la fruizione dell'agevolazione contributiva relativa ad un determinato anno, non sarebbero ritenuti idonei ad innovare l'ordinamento giuridico (vale a dire ad introdurre nuove norme), ovvero provvisi di quella forza coattiva ed innovativa necessaria per essere riconosciuti come atti normativi.

In pratica, quindi, l'Inps fa decorrere l'efficacia del d.m. 27 dicembre 2012 dal giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale proprio in quanto non gli riconosce natura regolamentare, tenuto conto che l'art. 1 del d.P.R. n. 611/1986 identifica quali atti normativi, soggetti di conseguenza alla *vacatio*, soltanto quei decreti ministeriali con cui vengono adottati o modificati regolamenti esecutivi di leggi o di decreti aventi forza di legge.

### **Valutazioni gestionali**

Ferme restando le considerazioni giuridiche sopra esposte, l'analisi della questione in esame non può prescindere da valutazioni anche di carattere operativo-gestionale.

A tal fine si ribadisce quanto già evidenziato in precedenza, e cioè che per poter beneficiare dello sgravio contributivo 2012, è necessario che i contratti collettivi aziendali o territoriali, in esecuzione dei quali sono state erogate “somme di produttività” nel corso del medesimo anno, siano stati depositati presso la DTL territorialmente competente, entro 30 giorni dalla loro sottoscrizione. Tuttavia, per le aziende che non vi avessero ancora provveduto, il d.m. 27 dicembre 2012 stabilisce una sorta di “sanatoria”, consentendo comunque ai datori di lavoro o alle associazioni cui aderiscono di effettuare il deposito entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Quest’ultima ipotesi dovrebbe, però, essere alquanto remota, considerato che il deposito dei contratti collettivi decentrati ai fini della decontribuzione costituisce in realtà un adempimento esistente sin dalla istituzione originaria del beneficio in parola (vale a dire, già per la decontribuzione 2008 era richiesto dalla l. n. 247/2007), diversamente dalla detassazione, per la quale è stato invece previsto *ex novo* con il d.P.C.M. 22 gennaio 2013.

Per questi motivi, i contratti collettivi aziendali e territoriali in virtù dei quali è possibile fruire della decontribuzione per l’anno 2012 dovrebbero essere già stati depositati.

Nonostante ciò, da più voci è stata sollevata l’esigenza di riconoscere al d.m. 27 dicembre 2012 l’applicabilità della *vacatio legis*, di modo da estendere il periodo temporale entro cui è possibile “rimediare” al deposito non ancora effettuato, facendo slittare il termine ultimo dal 6 maggio 2013 – ormai scaduto (termine questo indicato dall’Inps con circolare n. 73 del 3 maggio 2013, la quale esclude l’operatività della *vacatio*) – al 19 maggio 2013 (o meglio al 20 maggio, considerato che il 19 cade di domenica, termine quest’ultimo derivante, invece, dall’eventuale applicazione della *vacatio*: 4 aprile 2013 + 15 giorni).

Tale circostanza lascerebbe dedurre che molti contratti collettivi siano rimasti scoperti dall’agevolazione in quanto non depositati nei 30 giorni successivi alla loro sottoscrizione né tantomeno nel termine ulteriore concesso dal decreto ministeriale per “sanare” l’eventuale inadempimento.

A fronte di ciò verrebbe da interrogarsi sulla motivazione per la quale non si sia provveduto al deposito in tempo debito, a maggior ragione se si considera che, presumibilmente, la maggior parte dei contratti collettivi prevede l’erogazione di somme già comprensive dell’incidenza sugli

istituti retributivi diretti o indiretti (inclusi quelli differiti), vale a dire non concorrenti a formare la retribuzione utile per il calcolo degli altri emolumenti, e che pertanto tali accordi avrebbero di per sé dovuto essere già stati depositati presso la competente DTL anche ai sensi e ai fini dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 318/1996, convertito nella l. n. 402/1996. La situazione venutasi a creare consiglia, dunque, sulla scorta delle considerazioni fin qui rese, di tenere sempre un atteggiamento molto prudente, avendo l'accortezza, ogni volta che si sottoscrive un accordo aziendale o territoriale che stabilisca erogazioni di "produttività", di depositarlo nei 30 giorni immediatamente successivi.

## Le regole sulla detassazione per il 2013

di Francesca Fazio

È stato finalmente pubblicato in Gazzetta Ufficiale, lo scorso 29 marzo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente le *Modalità di attuazione delle misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 481, legge 24 dicembre 2012, n. 228*.

Al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha fatto seguito, a distanza di pochi giorni, la circolare del Ministero del lavoro n. 15 del 3 aprile 2013, contenente i primi relativi chiarimenti per l'applicazione della detassazione per l'anno in corso (tutti i documenti sono consultabili sul sito [www.adapt.it/farecontrattazione](http://www.adapt.it/farecontrattazione)).

L'entità del beneficio fiscale è da tempo chiara. Per il 2013 la legge di stabilità ha stanziato 950 milioni di euro ai fini della detassazione della retribuzione di produttività, da attuarsi attraverso l'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali comunali e regionali con aliquota al 10%, applicabile nel settore privato, su somme fino a 2.500 euro e in corrispondenza di redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui.

Meno chiara era (e in parte ancora è) la titolarità formale della firma degli accordi di detassazione e la definizione concettuale esatta di "retribuzione di produttività" ai fini della detassazione, modificatasi invero di anno in anno dal 2008 ad oggi.

Con riguardo alla legittimazione negoziale a sottoscrivere intese di produttività oggetto di detassazione, il decreto del Presidente del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2013, n. 13](#).

Consiglio dei Ministri e la circolare hanno chiarito che sono defiscalizzabili le somme erogate a titolo di retribuzione di produttività, in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda (RSA e RSU), mentre per le aziende prive di rappresentanze sindacali vi è la possibilità di sottoscrivere contratti con una o più associazioni dei lavoratori a livello territoriale.

Con riguardo invece alla definizione di cosa sia “retribuzione di produttività”, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri richiede un espresso riferimento a: (1) «indicatori quantitativi di produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione» e/o – ovvero a integrazione (nei limiti dei 2.500 euro lordi) o in alternativa a questi – (2) l’attivazione di almeno una misura in almeno tre delle quattro aree di intervento: modelli flessibili di orario di lavoro, programmazione aziendale flessibile delle ferie, modelli organizzativi/gestionali e nuove tecnologie, interventi di fungibilità delle mansioni.

Con riguardo alla prima via – indicatori quantitativi di produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione – la circolare ha precisato che questi devono essere «separatamente valorizzati all’interno della contrattazione collettiva».

Nonostante questa formulazione non sia del tutto chiara, se ne deduce che gli accordi aziendali o territoriali di detassazione non possono limitarsi, ai fini dello sconto fiscale, a citare le voci retributive già contrattate al livello nazionale, con la conseguenza che le fattispecie già indicate dalla contrattazione nazionale di categoria (come ad esempio lo straordinario, il lavoro notturno, il lavoro a turni) non possono essere più incluse di per se stesse nel novero delle somme detassabili.

La circolare pare non escludere alcuni di questi istituti in toto, quanto piuttosto ascriverne la detassazione alla contestuale quantificazione in termini di accresciuta produttività.

Perché si realizzi un aumento di produttività, in senso realmente aggiuntivo rispetto a quanto già reso possibile dalle suddette fattispecie incluse nella contrattazione collettiva di livello nazionale, dovrebbe quindi avvenire una innovazione delle fattispecie stesse, quali (si legge a titolo esemplificativo nella circolare) «modifiche alla distribuzione degli orari di lavoro esistenti in azienda e/o modifiche orientate alla gestione di turnazioni o giornate aggiuntive (ad es. lavoro domenicale o festivo), e/o

a orari a scorrimento su giornate non lavorative e/o alla gestione delle modalità attuative dei regimi di flessibilità previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria e/o ad analoghi interventi tesi al miglioramento dell'utilizzo degli impianti e dell'organizzazione del lavoro».

Quindi, ad esempio, non sarà detassabile il lavoro a turni in sé, ma ad esempio il *cambio* turni o la disponibilità all'introduzione di *nuovi* turni per far fronte a una strategia di pianificazione aziendale che aumenti la produttività. Tra l'altro queste previsioni, esemplificate dalla circolare con riguardo al "primo binario" per la detassazione, sembrano poi duplicarsi nel punto a) del "secondo binario", relativamente cioè alla attivazione di "modelli flessibili di orario di lavoro".

Per il 2013 non sarà dunque possibile ripetere tipo "ciclostile" le fattispecie già stabilite al primo livello di contrattazione, come avvenuto invece con gli accordi fotocopia del 2011 (si veda a proposito [Detassazione di produttività 2011: una occasione mancata per la crescita, in Boll. spec. ADAPT, 2011, n. 64](#)).

Questi indicatori non sono inoltre da interpretarsi come assodati, fissi e prestabiliti, ma, proprio in quanto retribuzione variabile, dovrebbero essere (si legge nella circolare) «susceptibili di variazione in relazione all'andamento dell'impresa» e quindi «incerti nella loro corresponsione». Andando a distinguere tra gli indicatori quantitativi iscritti nel "primo binario" percorribile per la detassazione, è possibile procedere a una breve esemplificazione per temi.

Premesso che tutti gli obiettivi dovrebbero essere *smart* (ovvero specifici, misurabili, adeguati, fissati nel tempo), in una logica di aumento della *produttività, gain sharing, efficientamento e/o di riduzione dei costi*, gli indicatori quantitativi potrebbero basarsi, a seconda dell'obiettivo specifico, su metriche output/input, quali volume della produzione/ore lavorate o disponibili, ore lavorate dirette di effettiva produzione/ore dirette totali lavorabili, numero medio di giorni di ritardo di consegna dei prodotti, giorni/persona per unità prodotta, ore lavorative previste/ore lavorative effettive, reso da clienti e così via.

Obiettivi di *redditività, profit sharing e logica di aumento del profitto* potrebbero invece essere rappresentati da indicatori quantitativi, anche qui declinati secondo diverse metriche, a partire da misure tradizionali quali fatturato, margine operativo lordo o netto, margine di contribuzione lordo, ros, valore della produzione e valore aggiunto, fino a misure di presenza/assenteismo, indicatori di sicurezza sul lavoro e così via.

Soprattutto per le economie mature, che hanno meno margine sulla leva del costo del lavoro, risultano però sempre più determinanti gli obiettivi di *Qualità* – intesa sia come qualità interna (ad esempio la riduzione degli scarti e del prodotto non conforme) che esterna (ad esempio la soddisfazione del cliente, la riduzione dei reclami dei clienti, la puntualità delle consegne e così via) – e *Innovazione* (innovazione organizzativa, innovazione di prodotto, brevetti ecc).

Passando al “secondo binario”, l’art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri indica come alternativa perseguibile per ottenere la detassazione, ad integrazione o in sostituzione della strada precedente, l’attivazione congiunta di almeno una misura in almeno tre delle quattro aree seguenti:

- a) «ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione con modelli flessibili», quali cambiamenti di turno e altre modifiche alla distribuzione degli orari di lavoro esistenti in azienda: questo elemento, come già accennato, presenta punti di sovrapposizione con le esemplificazioni fatte dalla circolare circa le ipotesi di flessibilità oraria perseguibili con la prima strada;
- b) «introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie mediante una programmazione aziendale anche non continuativa delle giornate di ferie eccedenti le due settimane»;
- c) «adozione di misure volte a rendere compatibile l’impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori»;
- d) «attivazione di interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze». Su questo punto, oltre al tema della variazione e dell’equivalenza delle mansioni dei lavoratori (nel rispetto dell’art. 2103 c.c.), si rende disponibile per le parti sociali la leva retributiva e di incentivazione tipica dei sistemi *Pay for competence*, validi a remunerare non tanto “il ruolo” quanto le “competenze”, assieme ad aspetti come la polivalenza, la polifunzionalità, il lavoro di gruppo, il grado di autonomia e così via.

Se, da un lato, le innovazioni apportate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri circa i requisiti per la definizione di “retribuzione di produttività” rischiano di limitare considerevolmente la possibilità di ricorso allo sconto fiscale, soprattutto da parte delle micro-imprese e della contrattazione territoriale, al contempo vanno nella direzione di una maggiore rispondenza fra il beneficio della detassazione e la produttività.

Tuttavia, la circolare conclude la parte relativa alla retribuzione di produttività precisando che «la rispondenza delle voci retributive introdotte alle finalità volute dal Legislatore rappresenta un elemento di *esclusiva valutazione da parte della contrattazione collettiva*, cosicché l'agevolazione non può ritenersi condizionata ai risultati effettivamente conseguiti».

Questo passaggio pare contraddittorio, quantomeno rispetto al primo canale di retribuzione di produttività, laddove, proprio per lasciare minore spazio alla aleatorietà, si richiede ora la quantificazione dell'indicatore di produttività per il beneficio per la detassazione.

Se l'effettivo raggiungimento di questo indicatore/obiettivo – che dovrebbe presumibilmente essere realizzabile – non risulta necessario ai fini dell'ottenimento dell'agevolazione, non è chiaro, al di là dello sforzo negoziale delle parti del contratto, come la nuova previsione possa assicurare la maggiore corrispondenza fra detassazione e incremento della produttività, e né come possa scongiurarsi la eventualità di accordi fittizi di produttività.

## La detassazione del salario di produttività e il muro delle relazioni industriali

di Francesca Fazio

Delle due l'una. O le parti sociali in Italia non sono in grado di negoziare reale produttività, perché manca la conoscenza tecnica delle sue determinanti a livello aziendale e territoriale, oppure la scelta di non cimentarsi in relazioni industriali innovative e di competitività è deliberata, complice uno stallo del sistema che obbliga gli attori a soluzioni di conservazione dell'esistente.

Il fatto è che la sempre rivendicata autonomia negoziale delle parti, almeno con riferimento al tema della (detassazione di) produttività, si è dimostrata, a partire dalla sperimentazione del 2008 e fino ad oggi, un terreno arido senza traccia di quel *genius loci* che a livello ideale apparterrebbe al secondo livello di contrattazione.

L'attività negoziale delle parti sociali si è inoltre rivelata sempre meno autonoma sul tema della produttività, dato il sempre maggiore dettaglio della normativa a regolamentazione della detassazione, volta a restringere, arginare ed indirizzare la richiesta montante del beneficio fiscale, allo scopo di cercare di collegarla veramente a maggiore produttività.

Dall'accesso relativamente libero alla detassazione nel 2008, alla previsione, nel 2011, della necessaria presenza di un accordo di detassazione aziendale o territoriale, fino all'anno in corso, per il quale il d.P.C.M. 22 gennaio 2013 ha preteso la riconducibilità dello sconto fiscale a reale, misurato e quantificato incremento di produttività, ovvero

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2013, n. 17.](#)

a istituti forieri di innovazione della organizzazione del lavoro (orari, ferie, mansioni, tecnologie), l'autonomia negoziale è stata quindi via via indirizzata, accompagnata e controllata dalla legge.

Una strada forse obbligata per il Legislatore che, a fronte di un debito pubblico pari al 130% del PIL e di una evasione fiscale debordante, non poteva concedere una "evasione fiscale formalizzata", quale si è rivelata quella operata dalle parti sociali con riferimento alla maggior parte degli accordi di detassazione sottoscritti nel 2011 e 2012, raccolti e disponibili in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce [Detassazione](#). E una strada che dimostra la non completa fiducia verso la capacità negoziale delle relazioni industriali italiane, nonché una certa inadeguatezza del corporativismo italiano a sostenere e percorrere effettivamente la strada della competitività e della produttività.

Con l'accordo sulla produttività del novembre 2012, non firmato dalla Cgil, le parti testualmente «s'impegnano ad affrontare [...] in sede di contrattazione collettiva le questioni ritenute più urgenti quali: [...] equivalenza delle mansioni, integrazione delle competenze, presupposto necessario per consentire l'introduzione di modelli organizzativi più adatti a cogliere e promuovere l'innovazione tecnologica e la professionalità necessarie alla crescita della produttività e della competitività aziendale; la ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione anche con modelli flessibili; l'affidamento alla contrattazione collettiva delle modalità attraverso cui rendere compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici ordinari, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative».

Dalle parole ai fatti? La strada pare davvero difficile per gli attori del nostro sistema di relazioni industriali e, anche se pochi ne parlano (se si eccettua un acuto intervento di M.V. Lo Prete, [La produttività è fottuta](#), in *Il Foglio online*, 04 maggio 2013), anche l'ultimo esercizio pare una occasione mancata. Nonostante tutti gli intenti espressi nelle Linee programmatiche per la produttività (e sopra richiamati), l'accordo per la detassazione nell'industria, sottoscritto lo scorso 24 aprile anche dalla Cgil, assieme a Confindustria, Cisl e Uil, riduce le determinanti di produttività al solo tema degli orari di lavoro, tralasciando di considerare le mansioni, che pure, solo qualche mese prima, erano state definite «presupposto necessario per consentire l'introduzione di modelli organizzativi più adatti a cogliere e promuovere l'innovazione

tecnologica e la professionalità necessarie alla crescita della produttività e della competitività aziendale», così come le ferie e le tecnologie. Altrettanto rilevante è poi il richiamo alla intesa del 28 giugno 2011 che sta a significare, se bene intendiamo, un impegno formale a non ricondurre alla detassazione le intese in deroga di cui al discusso art. 8 del d.l. n. 138/2011.

Lo stesso obiettivo di garantire la corrispondenza fra maggiore produttività e sconto fiscale, perseguito con il d.P.C.M. 22 gennaio 2013 attraverso le due strade indicate – indicatori quantitativi di produttività, redditività, efficienza, innovazione e/o il rispetto di almeno tre nuovi e rigorosi criteri fra i quattro temi individuati orari, ferie, tecnologie e mansioni – risulta in particolare annacquato nell'accordo di detassazione firmato Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, laddove testualmente si procede alla «detassazione delle voci relative alle prestazioni di orario», di fatto intervenendo su uno solo dei quattro temi individuati dall'Accordo di produttività prima, e poi richiamati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Se per difficoltà tecnica nell'individuare determinanti per l'aumento della produttività a livello aziendale e territoriale, o se per mancanza di volontà di innovare su temi tabù del lavoro, o se, ancora, per ragionamenti di auto preservazione delle parti sociali, non resta che da chiedersi in quale modo la concertazione possa riscattare il tema della produttività e della competitività in Italia. La risposta non pare essere scritta né tra le righe di centinaia di accordi-fotocopia di detassazione sottoscritti negli anni passati, né nel nuovo accordo di produttività 2013 dell'industria.

## L'accordo detassazione per il comparto artigiano

di Stefano Di Niola

Il 13 maggio scorso, la CNA, insieme alle altre organizzazioni nazionali di rappresentanza dell'artigianato, ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil un accordo quadro da replicare a livello territoriale per dare piena attuazione alle misure in materia di detassazione della retribuzione di produttività.

L'intesa costituisce un modello di riferimento per gli accordi sindacali a livello territoriale ed ha, pertanto, carattere sussidiario e cedevole rispetto ad eventuali intese derivanti dalla contrattazione di secondo livello, in base ai sistemi contrattuali di riferimento delle imprese interessate. L'accordo raggiunto dà seguito alle *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia* condivise dalle parti sociali lo scorso novembre, rappresentando un importante passo per incentivare la contrattazione di secondo livello, nonché un intervento sostanziale per incrementare le retribuzioni reali dei lavoratori e per favorire un miglioramento della competitività e produttività delle nostre aziende, contemperando le ragioni delle imprese e delle persone che vi lavorano.

L'accordo quadro, che dovrà essere replicato a livello territoriale ai fini dell'applicazione dell'agevolazione fiscale prevista dal d.P.C.M. 22 gennaio 2013, contiene novità rilevanti rispetto ad intese analoghe operanti in altri comparti. Novità principale è costituita dalla sua sfera di applicazione. L'intesa, infatti, esplicherà i suoi effetti nei confronti:

- delle imprese che applicano i Ccnl dell'artigianato;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2013, n. 19.](#)

- delle imprese aderenti ad una delle organizzazioni stipulanti il predetto accordo (ad esempio imprese industriali, commerciali e cooperative);
- dei dipendenti delle Associazioni imprenditoriali stipulanti (compresi i lavoratori degli enti e società promossi, partecipati o costituiti dalle organizzazioni datoriali);
- dei dipendenti delle strutture bilaterali.

L'agevolazione fiscale sarà applicata anche ai dipendenti occupati presso sedi o unità produttive diverse dal territorio in cui ha sede legale l'azienda.

Rispetto al campo di applicazione sopra citato, l'intesa raggiunta rappresenta, quindi, un elemento che attribuisce valore al nostro sistema di rappresentanza, consentendo la copertura totale delle realtà economiche che quotidianamente vengono a contatto con la nostra associazione.

L'intesa consente di detassare le voci retributive corrisposte nel corso dell'anno 2013 a seguito di prestazioni lavorative diverse dal normale orario di lavoro applicato in azienda (ipotesi, questa, in cui rientra anche il lavoro straordinario, a condizione che costituisca una prestazione lavorativa diversa da quella precedentemente utilizzata in azienda – ad esempio definendo una specifica quantità di lavoro straordinario – e sia collegato ad indicatori quantitativi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione).

L'intesa consente, altresì, sulla base delle indicazioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di detassare prestazioni lavorative legate ad indicatori quantitativi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione. L'accordo quadro territoriale potrà, dunque, incidere positivamente anche sugli aspetti più strettamente organizzativi delle imprese, attraverso la definizione di accordi sulla distribuzione dell'orario di lavoro o sull'introduzione di forme flessibili di lavoro in azienda, per assecondare picchi e flessi produttivi, che si pongano come obiettivo il miglioramento della produttività.

# Piccola guida ai premi di produttività de-fiscalizzati

di Claudio Arlati

## Produttività – cos'è

Il termine “produttività” è, sovente, percepito dai lavoratori con diffidenza, in quanto viene associato ad una intensificazione dei ritmi di lavoro, alla messa in discussione di tutele contrattuali acquisite, all’aggravarsi delle instabilità occupazionali.

In realtà la produttività è il rapporto tra le risorse immesse e consumate nel processo di lavoro e il risultato che si ottiene alla fine del processo stesso. È un indicatore che ci aiuta a capire se le risorse che consumiamo per produrre un bene o un servizio con continuità stanno crescendo o stanno diminuendo e, quindi, se con la produzione si incrementa il valore aggiunto – se stiamo facendo meglio di prima o se invece stiamo andando peggio.

Come si può incrementare la produttività? Sostanzialmente in tre modi:

- **consumando meno risorse** e quindi riducendo i costi del processo produttivo a parità di risultato finale ottenuto (meno sprechi, errori, scarti – attraverso la qualità del lavoro) (pagando meno chi lavora – ad es. aumentando le ore lavorate con la stessa paga) (chiedendo ai lavoratori di fare gli straordinari);
- **aumentando il valore, la qualità o la quantità del risultato finale a parità di risorse consumate** (migliorando il prodotto) (aumentando l’automazione e la velocità delle macchine) (prevedendo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2013, n. 13.](#)

un'organizzazione del lavoro maggiormente performativa – polivalenza, polifunzionalità, lavoro in team, *lean production*, ecc.);

- fare le due cose insieme.

Il tema che dovrebbe essere posto attraverso lo sviluppo di relazioni industriali mature è quello di spostare l'attenzione dalla produttività fisica, misurata in termini di output per unità lavorativa, alla produttività economica misurata in termini di valore aggiunto pro-capite a partire dai costi degli input impiegati. Nel nuovo contesto economico più che la quantità prodotta conta il valore economico della produzione ottenuta, attraverso la creazione di nuovi prodotti, nuovi processi, nuove istituzioni di partecipazione, nuove competenze (utilizzare la leva dell'innovazione, più che quella degli straordinari). Alcuni analisi statistiche indicano che ad un input di 100 euro corrisponde per l'Italia un valore aggiunto di 42 euro contro i 57 della Francia, i 60 della Germania, gli 80 della Norvegia. Dunque: è necessario migliorare (essere più produttivi). La via maestra per la crescita della produttività, nei paesi industrialmente evoluti come il nostro, resta quella di aumentare il valore del prodotto finale, la sua qualità intrinseca apprezzata dal cliente e magari anche la sua quantità agendo sul prodotto stesso a parità di risorse immesse nel sistema di produzione. Il cuore dello sforzo quindi dovrebbe essere l'innovazione di prodotto.

### **Le ragioni di una scelta**

L'economia italiana non cresce, mentre si amplia il differenziale tra il nostro Paese e le altre economie dell'area euro; tali fenomeni sono spiegabili in gran parte con il fatto che mentre negli anni Settanta l'Italia era al primo posto per crescita della produttività nell'industria rispetto ai principali Paesi nostri concorrenti nel mondo, negli anni Duemila chiudiamo la classifica. Nel decennio 1970-1979, infatti, l'output per ora lavorata (valore aggiunto al costo dei fattori) del settore manifatturiero era cresciuto in Italia in media del 6,5% l'anno. Meglio del Giappone (5,4%), dell'Olanda (5,2%), della Francia e della Germania (intorno al 4%) e molto meglio di quelli che all'epoca erano i padroni del mondo, gli Stati Uniti (2,7%), e della culla della rivoluzione industriale, il Regno Unito (2,4%).

È proprio con l'inizio del nuovo secolo che la produttività nel nostro Paese precipita a un misero 0,4% in media d'anno, contro l'1,8% della Germania, il 2,5% della Francia, il 2,8% dell'Olanda, il 3% del Regno Unito. E meglio di noi ha fatto anche la Spagna (1,5%).

La perdita di competitività dell'Italia rispetto alle altre economie dell'area euro è stata significativa, perché la bassa dinamica della produttività ha contribuito a determinare l'incremento del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP).

### Un esempio

#### **L'industria dei microchip negli USA e in Italia**

I lavoratori americani percepiscono salari molto più alti di quelli italiani (un lavoratore statunitense percepisce tre volte il salario dell'italiano), ma il lavoratore americano è ben 6 volte più produttivo di quello italiano. Ciò significa che il costo del lavoro incorporato nel microchip americano è metà di quello incorporato nel microchip italiano ... quale dei due è più conveniente?

Fatto sta che ... nel primo decennio del Duemila il CLUP è salito in media del 2,7% l'anno in Italia. In Germania appena dello 0,2%, in Olanda dello 0,5%, in Francia dello 0,6%.

Il paradosso in tutto ciò è che i lavoratori tedeschi, olandesi e francesi percepiscono salari più alti producendo beni e servizi che sul mercato globale sono frequentemente più competitivi dei nostri.

La ricetta per uscire da questo vicolo cieco e rilanciare l'economia non può che essere quella di incrementare la produttività. Ciò può e deve essere fatto attraverso la contrattazione articolata di progetto, ovvero attraverso una assunzione di responsabilità comune tra management delle imprese e lavoratori (e le loro rappresentanze sindacali) per promuovere una nuova organizzazione del lavoro più performativa e partecipativa e per prevedere un maggior collegamento tra salario e incremento della produttività. Queste nuove relazioni industriali partecipative, però, non nascono spontaneamente e non scaturiscono dalla semplice buona volontà. Si tratta di fare entrambi (impresa e lavoratori) un salto culturale, cioè acquisire la consapevolezza di valori e ragioni comuni e condivisi che rendono reciprocamente conveniente definire obiettivi di efficacia ed efficienza perseguibili, ed al raggiungimento degli stessi, redistribuirne i benefici.

La Cisl ha insistentemente richiesto che questo processo fosse sostenuto dal sistema politico-amministrativo attraverso la defiscalizzazione e decontribuzione del salario variabile. Tali proposte operative furono inserite nel c.d. “patto per il welfare”, firmato da Cgil, Cisl e Uil con il Governo Prodi il 23 luglio 2007.

**Patto per il welfare**

Il Governo attuerà una riduzione del costo del lavoro legata alla contrattazione di secondo livello, al fine di sostenere la competitività e di migliorare la retribuzione di premio di risultato. Gli interventi riguarderanno anche la pensionabilità di tali aumenti per i lavoratori.

Il Governo emanerà norme al fine di:

- attuare uno sgravio sul costo del lavoro delle imprese che erogano tali aumenti pari ad una percentuale dell'erogazione corrisposta e fino ad un tetto massimo della retribuzione;
- restituire ai lavoratori i contributi previdenziali a loro carico pagati sul premio di risultato e fino ad un tetto massimo della retribuzione;
- rendere pensionabile tutta la retribuzione di risultato così agevolata.

Ai principi enunciati nell'accordo fu data prima attuazione con l. n. 247/2007 (norma di attuazione del patto per il welfare) e con l. n. 126/2008, art. 2, e con successivi provvedimenti di proroga su base annuale. Purtroppo da queste misure è ancora escluso il pubblico impiego regolamentato dal d.lgs. n. 165/2001 (anche se sono stati introdotti meccanismi che riguardano la produttività quali la caccia agli sprechi con la redistribuzione al personale di parte delle risorse ottenute e il ciclo di gestione della performance).

La Cisl ha costantemente cercato di rendere stabili le regole a favore del sostegno alla produttività. Tale obiettivo è stato conseguito sul piano politico con il “patto per la produttività” siglato il 21 novembre 2012 e con la riforma Fornero del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) per la decontribuzione.

**Patto per la produttività**

Le Parti firmatarie del presente documento considerano la contrattazione collettiva uno strumento utile per perseguire la crescita della produttività e della competitività in Italia.

Attraverso la contrattazione collettiva è, infatti, possibile definire modalità e strumenti per perseguire e raggiungere obiettivi di miglioramento della produttività contemperando le ragioni delle imprese e delle persone che vi lavorano(...).

Le Parti, pertanto, chiedono al Governo e al Parlamento di rendere stabili e certe le misure previste dalle disposizioni di legge per applicare, sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui, la detassazione del salario di produttività attraverso la determinazione di un'imposta, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali, al 10%. Le Parti, con riferimento alla decontribuzione del salario di produttività, chiedono che venga data compiuta applicazione ai contenuti della l. n. 247/2007 che prevede lo sgravio contributivo per incentivare la contrattazione collettiva di secondo livello fino al limite del 5% della retribuzione contrattuale percepita.

A tali principi si è cercato di dare attuazione con la legge di stabilità 2013 (l. n. 228/2012) – che stanziava 950 milioni per il 2013, 1 miliardo per il 2014, 200 milioni per il 2015, per un totale di 2,15 miliardi nel triennio – e con specifico regolamento attuativo (d.P.C.M. 22 gennaio 2003, pubblicato in *GU*, 29 marzo 2013, n. 75), che definiscono le norme a cui verrà data attuazione nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013.

A seguito di insistenti richieste della Cisl, è stata emanata una specifica circolare interpretativa (n. 6009 del 3 aprile 2013).

### **De-fiscalizzazione**

La legge di stabilità e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevedono la detassazione del solo salario di produttività (contrattato a livello aziendale o territoriale, non a livello nazionale):

- attraverso un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali comunali e regionali con aliquota al 10%;
- applicabile ai redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro lordi annui (modello CUD 2012);
- per somme agevolabili entro la soglia massima di 2.500 euro nel 2013;
- sono agevolabili le somme erogate a titolo di retribuzione di produttività, in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale, ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda.

### **Chi può firmare**

Come specificato dall'interpello del Ministero del lavoro 37/0002618, la validità dei contratti di secondo livello è condizionata alla firma delle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda (RSU, RSA). La maggiore rappresentatività sul piano nazionale è richiesta anche alle associazioni datoriali nel caso di accordi territoriali.

Per la parte datoriale in caso di accordo aziendale non potrà che essere il singolo datore di lavoro a stipulare l'accordo con le rappresentanze dei lavoratori che promanano da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Per le realtà datoriali che non abbiano al proprio interno tali rappresentanze, tali accordi potranno essere sottoscritti con le organizzazioni sindacali territoriali in possesso del citato requisito di rappresentatività.

### **Sono validi eventuali accordi firmati da un solo sindacato?**

«È valido l'accordo sindacale aziendale concluso con taluni dei (e non con tutti i) sindacati presenti in azienda, sempreché i sindacati sottoscrittori siano effettivamente rappresentativi del personale dell'azienda (rappresentatività non contestata, in fattispecie, dal ricorrente). Nel rispetto della condizione della rappresentatività, deve ritenersi che l'accordo raggiunto con due delle quattro sigle sindacali presenti in azienda, essendo conforme alla procedura delineata dalla legge (comunicazione a tutte le associazioni e trattativa con quante ne facciano richiesta e non necessario raggiungimento di una intesa con tutte le associazioni destinatarie della comunicazione), sia idoneo a spiegare gli effetti cui è destinato [...]. Ritenere [...] che ai fini della validità dell'accordo sia necessario che tutte le organizzazioni sindacali debbano necessariamente partecipare alla trattative e sottoscrivere l'accordo paralizzerebbe ogni possibilità di realizzare il meccanismo di controllo sindacale della materia che costituisce la *ratio* della norma, in quanto sarebbe sufficiente a realizzare l'effetto vanificatorio la mancata partecipazione o il dissenso anche di un solo sindacato» (Cass. 3 dicembre 2001, n. 15254).

Dalla sentenza succitata (che conferma un orientamento oramai consolidato in Cassazione) si evince che l'accordo aziendale è comunque legittimo anche se negoziato a livello aziendale da non tutte le rappresentanze aziendali, sempre che le stesse siano effettivamente rappresentative del personale dell'azienda, non ricorrendo dunque una contestazione o un difetto di rappresentatività. Cosa significa "essere rappresentativi"? Indicatori di rappresentatività sono: contrattare e firmare gli accordi aziendali, avere iscritti in azienda, presentare una propria lista all'elezione della RSU, avere costituito una propria RSA interna.

### **Dopo la sottoscrizione dell'accordo il deposito in DTL**

I datori di lavoro devono depositare gli accordi presso le direzioni territoriali del lavoro entro 30 giorni dalla sottoscrizione unitamente ad una dichiarazione delle parti sottoscrittrici di conformità dell'accordo al decreto. Tale dichiarazione può essere inserita nell'accordo stesso o prodotta con specifico documento separato.

Nel caso di accordo territoriale il deposito presso la DTL potrà essere effettuato da una delle associazioni firmatarie o direttamente dalle imprese che applicano l'accordo.

Nel caso di accordi che riguardino più province il deposito dovrà avvenire presso la DTL del capoluogo regionale.

Per i contratti depositati prima del 29 marzo 2013 (data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in *GU*) presso le direzioni territoriali del lavoro a qualsiasi titolo e che si ritengono conformi alle nuove regole sarà sufficiente depositare sempre presso le DTL entro il 13 maggio 2013 l'autodichiarazione con indicati gli estremi di tali contratti, senza necessità di un nuovo deposito, né della predisposizione di clausole di retroattività.

L'autodichiarazione potrà essere inviata alla DTL anche tramite posta elettronica certificata (PEC) e la data dell'invio sarà equiparata al deposito.

## **Vigenza dell'agevolazione fiscale**

L'agevolazione fiscale è applicabile dalla data di sottoscrizione dell'accordo, e l'applicazione dell'imposta sostitutiva all'IRPEF è ad opera del sostituto d'imposta.

Per gli accordi sottoscritti con la previgente normativa e tuttora in vigore, l'agevolazione prevista dal decreto è applicabile dal 1° gennaio 2013. Ovviamente tali accordi devono essere coerenti con la nuova normativa e contenere una o più voci di salario di produttività rispondenti ai criteri previsti dal decreto.

## **Come costruire il salario di produttività**

Il salario variabile è una forma di incentivazione con il fine di motivare tutti coloro che costituiscono l'azienda ad essere più produttivi.

Il primo elemento di cui si deve tener conto è che la costruzione di un sistema di premio per obiettivi richiede una conoscenza precisa delle condizioni aziendali e degli obiettivi che si intende raggiungere. La fase di analisi del contesto organizzativo, produttivo e relazionale dell'azienda è molto delicata e deve essere condotta con precisione e puntualità, perché attraverso questa fase si ordinano le informazioni che saranno utilizzate allo scopo di costruire un sistema di retribuzione variabile coerente con le necessità e le aspettative degli attori. Le rappresentanze sindacali hanno diritti di informazioni e consultazione : questo è il momento di chiedere i dati, cercare di capire il presente e il futuro dell'azienda in cui si è inseriti, nonché le leve per produrre valore.

La progettazione di un sistema di premio per obiettivi deve evidenziare bene il vincolo costituito da un effettivo orientamento alla condivisione degli obiettivi: questo presupposto tende a sottolineare l'esigenza di modelli di premio che non si limitano agli aspetti monetari, ma che devono comprendere anche forme di riconoscimento più complesse (percorsi di carriera, formazione professionale, mansioni più ricche, benessere lavorativo ...).

Su quali obiettivi ci si può focalizzare? Dipende dal contesto – ecco alcuni esempi:

- incentivare la presenza assidua, ridurre l'assenteismo;
- favorire la polivalenza e/o la polifunzionalità;

- migliorare la qualità del servizio o del prodotto;
- utilizzare in modo ottimale le strutture, saturare la capacità di funzionamento delle macchine;
- ridurre sprechi e perdite;
- migliorare il rapporto con il cliente, la soddisfazione del cliente;
- aumentare la redditività.

Attenzione: gli obiettivi definiti di comune accordo (almeno proviamoci ...) devono essere:

- comprensibili: cosa si vuol raggiungere? cosa si premia?
- gestibili: soggetti ad essere influenzato dalle loro azioni e capace di sviluppare elementi di coinvolgimento e di motivazione;
- misurabili: traducibili in un dato numerico o in standard comportamentali/di produzione valutabili anche in itinere;
- realistici: raggiungibili alle condizioni date (di mercato, di crisi, ecc.).

Gli obiettivi devono, poi, essere tradotti in indicatori (termometri per misurare il perseguimento/raggiungimento dell'obiettivo). Un indicatore cos'è?

- Uno strumento per individuare una specifica relazione tra fattori (per es. tonnellate di prodotto e numero di dipendenti).
- Uno strumento per misurare una performance (per es. la produttività aziendale).
- Uno strumento per valutare in forma dinamica l'andamento di una grandezza aziendale e consentire il confronto con il passato e con le prestazioni di altre aziende (benchmark).

### **Quale salario di produttività può essere de-fiscalizzato?**

Al fine di costruire un salario di produttività de-fiscalizzabile (anche nella forma di storno ai soci delle cooperative) le parti hanno due possibile strade.

#### *Prima strada*

Nel misurare il miglioramento delle performance ottenute (che è nella responsabilità delle parti sociali stipulanti l'accordo) si dovranno utilizzare indicatori quantitativi (anche uno solo) relativi a:

- *produttività* – rapporto tra i volumi di attività e le risorse impiegate (esempi: volume di produzione/ore lavorate, volume di produzione/ore di

disponibilità impianti, premi corrisposti in caso di impianti a ciclo continuo, premi corrisposti per incentivare la presenza: indennità di presenza, indennità di turno, indennità di reperibilità, clausole elastiche e flessibili nel part-time, monetizzazione ROL non goduti; percentuale di consegne effettuate rispetto a quanto previsto annualmente);

- *qualità* – capacità di soddisfare le aspettative (interne o esterne all'impresa) (esempi: quantità rifiutata/quantità consegnata; consegnato nei tempi previsti – consegnato in ritardo/consegnato; numero telefonate di reclamo/numero telefonate; premialità collegata al *kaizen*, cioè a proposte avanzate dai lavoratori per apportare miglioramenti al processo lavorativo e all'ambiente di lavoro, rispetto delle scadenze nella consegna dei prodotti ordinati dal cliente o dalla tempestività nel fornire le parti di ricambio ai propri clienti);

- *redditività* – misurano non soltanto il contributo della forza lavoro ma anche gli effetti sull'andamento aziendale delle scelte manageriali e delle fluttuazioni del mercato (dunque, attenzione : sono meno gestibili dalle rappresentanze sindacali). Quelli più utilizzati sono di tre tipologie: 1) indicatori di sviluppo, che misurano la capacità dell'impresa di accrescere le proprie dimensioni (per es. del fatturato o della produzione) o di crescita di specifici risultati (per es. MOL, ROS – il ritorno sulle vendite); 2) indicatori di redditività, che misurano l'attitudine dell'impresa a produrre reddito, nelle diverse aree o gestioni aziendali (gestione caratteristica, gestione finanziaria, gestione extracaratteristica, gestione straordinaria); 3) indicatori di "efficienza/produttività", che valutano la "produttività generale" del sistema impresa, rapportando risultati di bilancio (fatturato, produzione, valore aggiunto) a indicatori di utilizzo della forza lavoro;

- *efficienza* – rapporto tra quanto conseguito e quanto potenzialmente conseguibile (esempio: ore di produzione/ore di funzionamento dell'impianto; ore macchina in funzione – ore fuori servizio/ore di macchina in funzione);

- *innovazione* – disponibilità a produrre modificazioni organizzative e flessibilità di risposta di chi opera in azienda (esempio: disponibilità ad accedere alla "flessibilità interna" aziendale in termini di aumento dell'orario di lavoro per far fronte a una commessa; disponibilità alla mobilità interna all'azienda; capacità di adattarsi professionalmente ad una modifica delle mansioni svolte; cambio linee; cambio turni; disponibilità all'introduzione temporanea di nuovi turni, in base alla

pianificazione produttiva aziendale; disponibilità al lavoro in periodi di riposo concordati, domenica o festivi; banca ore; modifica orari aziendali; utilizzazione degli orari di lavoro maggiormente funzionale ad un migliore utilizzo degli impianti e dell'organizzazione del lavoro).

Il salario di produttività per il suo carattere incentivante dovrebbe essere di corresponsione e ammontare incerto, cioè essere messo in busta paga solamente se gli obiettivi succitati sono raggiunti dall'azienda. La circolare non è, però, tassativa in merito. Dunque, è possibile che il salario variabile contrattato possa essere costruito con uno zoccolo da erogare a prescindere dai risultati e una parte variabile; e articolato in base non alla logica on/off (raggiunto l'obiettivo il premio è erogato; non viene raggiunto, il premio non è erogato), ma in base a scale parametriche (es. se ho ottenuto solo l'80% dell'obiettivo riceverò il 70% dal premio).

### *Seconda strada*

Le parti possono costruire il salario di produttività nella forma di "salario di flessibilità", svincolato dalla dimostrazione dei risultati da conseguire, essendo in questo caso sufficiente la sola presenza dell'accordo. È necessario prevedere almeno una misura per almeno tre su quattro aree di seguito citate:

- *ridefinizione sistemi orari e della loro redistribuzione secondo modelli flessibili* – quest'area di intervento pare sostanzialmente sovrapporsi alle ipotesi di flessibilità oraria di cui al punto precedente (la prima strada); attenzione: da quando le imprese si trovano costrette in produzioni sempre meno standardizzate e in mercati globali sempre più competitivi (con picchi e flessioni della domanda sempre più difficili da prevedere) e da quando l'innovazione tecnica ha aperto nuove possibilità (in qualche caso, anche vincoli) nell'utilizzo degli impianti, il vecchio sistema fordista non regge più;
- *introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie* – vale per la parte di ferie eccedenti le due settimane; in questo caso pare vengano sostenuti processi di ridefinizione del piano ferie da parte delle aziende con il fine di mantenere le stesse aziende aperte e attive per più giornate nel corso dell'anno ed evitare la riduzione drastica del livello di servizio o di produzione in determinati periodi dell'anno (es. estate, Natale); la flessibilità nella fruizione delle ferie o la possibilità che siano "spalmate" nell'intero anno può essere utile anche per intercettare i picchi della domanda;

- *adozione di misure per rendere compatibili le nuove tecnologie con i diritti dei lavoratori* (art. 4 Stat. lav.) – si ribadisce e si consolida in un testo contrattuale la possibilità che le parti sociali presenti in azienda possano regolamentare i controlli sul e del lavoro, resi maggiormente possibili e affinati dall'applicazione delle nuove tecnologie telematiche ed informatiche (es. nel settore dei trasporti è possibile immaginare la stipula di accordi per l'installazione sui mezzi aziendali di un sistema a rilevazione satellitare GPS; in una cooperativa sociale è possibile definire di comune accordo l'uso di terminali portatili da parte degli assistenti domiciliari per cure a malati terminali presso le loro abitazioni, con la previsione della registrazione di inizio e fine attività mediante scheda elettronica in possesso del malato; in una banca si può affrontare di comune accordo il tema della registrazione degli ordini di vendita/acquisto titoli da parte dei clienti);
- *fungibilità delle mansioni* – per via contrattuale le parti sociali aziendali/territoriali si vedono riconosciuta la possibilità di cambiare la mansione dei lavoratori, nel rispetto dei vincoli imposti dall'art. 2103 c.c., che stabilisce il divieto di demansionamento e il principio della irriducibilità della retribuzione. Il mutamento in corso dell'organizzazione del lavoro (dal fordismo alla *lean production*) rende necessario operare su aspetti quali l'equivalenza delle mansioni, l'integrazione delle competenze, la polivalenza, la polifunzionalità, il lavoro in team.

**Prima o seconda strada?** Gli accordi potranno essere costruiti inserendo elementi della prima e della seconda strada, anche per soddisfare la eterogeneità delle funzioni presenti nei contesti aziendali. L'alternatività è pensata unicamente riferita a gruppi specifici di lavoratori.

## De-contribuzione

Oltre al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla de-fiscalizzazione è stato emanato (e pubblicato in *GU*, 4 aprile 2013) il decreto del Ministero del lavoro 27 dicembre 2012, che fissa i valori delle agevolazioni contributive per il 2012, rese stabili dalla riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) con una dote di 650 milioni di euro. Anche in questo caso il riferimento è ai contratti aziendali e territoriali con la caratteristica di prevedere erogazioni correlate ad incrementi di

produttività, qualità, redditività, innovazione ed efficienza organizzativa, oltre che collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale. Nel caso di contratti territoriali, qualora non risulti possibile la rilevazione di indicatori a livello aziendale, sono ammessi i criteri di erogazione legati agli andamenti delle imprese del settore sul territorio.

I contratti articolati dovranno essere sottoscritti dai datori di lavoro, dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti e depositati, qualora il deposito non sia già avvenuto, a cura dei medesimi datori di lavoro o dalle associazioni a cui aderiscono, presso la direzione territoriale del lavoro entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. La domanda per essere ammettere il salario di produttività allo sgravio deve anche essere inoltrata esclusivamente in via telematica, dalla data di pubblicazione del decreto, all'Inps.

Ai datori di lavoro spetta un taglio della contribuzione sulla quota costituita dalle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, nella misura del 2,25% della retribuzione contrattuale percepita dai lavoratori.

I lavoratori avranno uno sgravio contributivo pari ai contributi previdenziali a loro carico calcolato sul premio di risultato ammesso al beneficio.

## Detassazione 2013: campo di applicazione limitato

di Nicola Porelli

Con il d.P.C.M. 22 gennaio 2013 è stata resa operativa la c.d. detassazione delle somme legate alla produttività per l'anno 2013.

Non mancano le novità rispetto agli anni precedenti che portano ad un restringimento del campo di applicazione.

Si sotto riporta una scheda di sintesi del decreto e una nota di commento.

<b>Fonti</b>	<b>D.P.C.M. 22 gennaio 2013</b> (attualmente al vaglio della Corte dei Conti per la successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale). <b>L. n. 228/2012</b> , art. 1, commi 481 e 482 (c.d. legge di stabilità). <b>Accordo 21 novembre 2012</b> , <i>Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia</i> .
<b>Art. 1</b> <b>Oggetto e misura dell'agevolazione</b>	<b>Fondi a disposizione:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 950 milioni per il 2013;</li><li>• 400 milioni per il 2014.</li></ul> <b>Oggetto:</b> somme erogate a titolo di <b>retribuzione di produttività</b> , in esecuzione di <b>contratti collettivi</b> di lavoro sottoscritti <b>a livello aziendale e territoriale</b> (tali contratti devono essere <b>depositati presso la DTL</b> , si veda l'art. 3). <b>Contratti di lavoro aziendale e territoriale e accordi interconfederali:</b> i contratti devono essere sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3](#).

	<p><b>nazionale</b>, ovvero dalle loro rappresentanza sindacali operanti in <b>azienda</b>.</p> <p><b>Imposta sostitutiva:</b> le somme sopra indicate sono soggette a un'<b>imposta sostitutiva</b> dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali <b>pari al 10%</b>.</p> <p><b>Applicazione:</b> settore privato.</p> <p><b>Soggetti interessati:</b> l'imposta sostitutiva trova applicazione per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore <b>nell'anno 2012 a euro 40.000</b> (al lordo delle somme assoggettate nell'anno 2012 all'imposta sostitutiva).</p> <p><b>Limite per l'applicazione dell'imposta sostitutiva:</b> la retribuzione di produttività individualmente riconosciuta che può beneficiare dell'imposta sostitutiva non può comunque essere complessivamente superiore, nel corso dell'anno 2013, ad euro <b>2.500 lordi</b>.</p> <p><b>Nota:</b> <i>il decreto utilizza il termine "retribuzione di produttività" e non "imponibile fiscale". Secondo alcuni, questo potrebbe far pensare che l'importo citato sia riconducibile ad una somma evidenziata al lordo della contribuzione a carico del dipendente. Sul punto dovranno seguire precisazioni.</i></p>
<p><b>Art. 2</b> <b>Retribuzione di produttività</b></p>	<p><b>Cosa si intende per "retribuzione di produttività"?</b> Possono essere detassate le <b>voci retributive erogate, in esecuzione di contratti (aziendali e territoriali)</b>,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• con espresso riferimento ad <i>indicatori quantitativi</i> di:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>produttività</b>,</li> <li>b) <b>redditività</b>,</li> <li>c) <b>qualità</b>,</li> <li>d) <b>efficienza/innovazione</b></li> </ol> </li> </ul> <p><b>o, in alternativa,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le voci retributive in esecuzione di contratti che prevedano l'attivazione di <b>almeno una misura in almeno tre delle aree di intervento</b> di seguito indicate:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>modelli flessibili di orario di lavoro</b>. Ridefinizione dei <b>sistemi di orari e della loro distribuzione</b> con modelli <b>flessibili</b>, anche in rapporto agli <b>investimenti</b>, all'<b>innovazione tecnologica</b> e alla <b>fluttuazione dei mercati</b> finalizzati ad un più <b>efficiente utilizzo delle strutture produttive</b> idoneo a raggiungere gli <b>obiettivi di produttività</b> convenuti mediante una <b>programmazione mensile della quantità e della collocazione oraria</b> della prestazione;</li> </ol> </li> </ul>

	<p>b) <b>programmazione aziendale flessibile delle ferie.</b> Introduzione di una <b>distribuzione flessibile delle ferie</b> mediante una <b>programmazione aziendale</b> anche non continuativa delle giornate di ferie <b>eccedenti le due settimane</b>;</p> <p>c) <b>modelli organizzativi/gestionali e nuove tecnologie.</b> Adozione di <b>misure volte a rendere compatibile l'impiego di nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori</b>, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative;</p> <p>d) <b>interventi di fungibilità delle mansioni.</b> Attivazione di <b>interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze</b>, anche funzionali a processi di innovazione tecnologica.</p>
<p><b>Art. 3</b> <b>Procedimento e monitoraggio</b></p>	<p>Per <b>monitorare</b> lo sviluppo delle misure di detassazione: i datori di lavoro devono <b>depositare i contratti</b> presso la Direzione territoriale del lavoro territorialmente competente <b>entro trenta giorni</b> dalla loro sottoscrizione, <b>con allegata autodichiarazione di conformità</b> dell'accordo depositato alle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.</p> <p>Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali provvede alla <b>raccolta e al monitoraggio dei contratti depositati.</b></p> <p><b>Entro il 30 novembre 2013</b> il Governo procede ad un <b>confronto con le parti sociali.</b></p>
<p><b>Note</b></p>	<p>La "detassazione 2013" ha ristretto il proprio "campo di applicazione".</p> <p>Nel 2012 era possibile applicare la detassazione sulle voci di retribuzione individuate dalla contrattazione territoriale e/o aziendale anche prendendo a riferimento quelle stabilite dalla contrattazione nazionale (a titolo di esempio: lavoro notturno, lavoro straordinario, lavoro a turni, ecc.). La circolare n. 3/E del 14 febbraio 2011 dell'Agenzia delle Entrate, infatti, aveva "concesso" la possibilità di detassare a contratti pre-esistenti e alle intese meramente ripetitive dei contratti nazionali.</p> <p>Se da un lato, la scelta adottata per il 2013 è apprezzabile, in quanto esclude di poter detassare voci di retribuzioni che non determinano effettivi "incrementi di produttività", dall'altro però, probabilmente anche per l'esiguità dei fondi a disposizione, vengono limitate le possibilità di detassare per tante piccole e micro aziende dove è pressoché assente la contrattazione aziendale.</p> <p>Se la contrattazione aziendale è percorribile in aziende medio-grandi, non lo è altrettanto a livello di piccole realtà che a</p>

	<p>questo punto potrebbero “sperare” solo di poter contrattare territorialmente i parametri per poter applicare la detassazione al proprio personale dipendente.</p> <p>Resta un <b>dubbio</b> sulla concreta fattibilità: riuscirà la contrattazione territoriale trovare dei “<b>parametri condivisibili</b>” da diverse realtà aziendali per determinare gli <i>indicatori quantitativi</i> (produttività, redditività, qualità, efficienza/innovazione) ovvero individuare delle <i>comuni aree di intervento</i> sui sistemi di orario, sulla flessibilità delle ferie, sull’impiego di nuove tecnologie e sulla fungibilità delle mansioni?</p> <p>Sicuramente il sistema delle micro aziende, di cui è costellato il sistema produttivo italiano, se vorrà “modernizzarsi” dovrà <b>cambiare mentalità</b>, dovrà fare un salto di qualità, dimenticando l’individualismo caratteristico di buona parte del sistema produttivo nazionale. Questo cambio di mentalità, però, potrà essere possibile solo se sarà accompagnato da una vera ed effettiva “volontà” sindacale.</p>
--	---

## Il punto sulla detassazione per il 2013

di Riccardo Bellocchio

La pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del 29 marzo 2013 del d.P.C.M. 22 gennaio 2013 e la conseguente puntuale circolare del Ministero del lavoro n. 15 del 3 aprile 2013 ci permette di approfondire e specificare meglio la disciplina della detassazione, meglio rubricata come *Misure sperimentali per l'incremento del lavoro*.

Innanzitutto va rilevato che a far data dal 2013, con la fine del periodo transitorio sperimentale di tali misure effettuate nel periodo luglio 2008-dicembre 2012 con la normativa dell'art. 2 del d.l. n. 93/2008 e prorogata, con alcune modificazioni, dall'art. 5 del d.l. n. 185/2008 per il 2009, dall'art. 2, commi 156 e 157, della l. n. 191/2009 per il 2010, dall'art. 53, comma 1, del d.l. n. 78/2010 per l'anno 2011 ed infine del d.l. n. 98/2011, per l'anno 2012 il Governo ha dato piena attuazione agli accordi siglati con le parti sociali a far data dal 2009 su tale materia. Le parti sociali tutte, imprese e sindacati, con la sola esclusione della Cgil hanno infatti previsto nell'accordo quadro con il Governo sugli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 al punto 9 che «per il secondo livello di contrattazione come definito dalle specifiche intese – parimenti a vigenza triennale – le parti confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2013, n. 14](#).

risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti». Tale esigenza di trovare solo nell'accordo collettivo di secondo livello lo strumento normativo per definire tali politiche è stato poi ulteriormente confermato dall'accordo Interconfederale del 21 novembre 2012, con la sola esclusione dalla parte sindacale della Cgil e per la parte datoriale dai settore delle professioni, per le linee programmatiche per la crescita della produttività ove al punto 2 si definisce che «la contrattazione di secondo livello deve disciplinare, valorizzando i demands specifici della legge o della contrattazione collettiva interconfederale e nazionale, gli istituti che hanno come obiettivo quello di favorire la crescita della produttività aziendale». Su questa tradizione il Governo emana il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in commento prevedendo che all'art. 1 le somme erogate a titolo di retribuzione di produttività in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale e territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze in azienda, sono soggette a una imposta sostitutiva dell' IRPEF e delle addizionali regionali e comunali pari al 10%.

La prima considerazione da fare è la scelta effettuata dal legislatore, scelta "obbligata", di identificare le somme erogate a titolo di produttività solo e comunque in esecuzione di contratti collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale. Questo ha come conseguenza inevitabile che tali somme non possono essere definite a livello nazionale ma devono necessariamente essere previste in un accordo di secondo livello territoriale o aziendale. In secondo luogo tale accordo può essere siglato anche da una sola organizzazione sindacale (la presenza della preposizione "da" lascia intendere tale previsione) che sia però comparativamente più rappresentativa a livello nazionale. La stipula di accordi con un solo sindacato presente solo a livello provinciale o regionale non può quindi generare la possibilità delle agevolazioni fiscali previste dalla norma così come da eventuali contratti nazionali di categoria.

Questa conseguenza è stata inoltre confermata dalla circolare ministeriale n. 15 che non solo conferma il dettato normativo ma effettuata due importanti specificazioni.

Il riferimento alla «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda», non va interpretato nel senso che il sindacato deve essere effettivamente presente in azienda per poter effettuare la contrattazione di secondo

livello, ma il riferimento lascia intendere che il legislatore voglia indicare indistintamente tanto le RSA (le rappresentanze sindacali aziendali) che le RSU (rappresentanze sindacali unitarie). Infatti per le aziende prive di rappresentanze sindacali in ambito aziendale, come nella stragrande maggioranza delle imprese italiane di piccole e medie imprese, è possibile stipulare accordi collettivi con una o più associazioni di lavoratori a livello territoriale purché abbiano il grado di rappresentatività richiesto dal decreto e ovviamente anche nessuna rappresentanza in azienda.

Sulla possibilità di considerare accordo collettivo l'accordo aziendale stipulato dal datore di lavoro direttamente con i propri dipendenti senza "l'intervento sindacale" come a volte dichiarato da alcuna giurisprudenza (Cass. 5 maggio 2004, n. 8565), si ritiene che tale possibilità sia negata dal tenore letterale della norma che fa espressamente riferimento agli accordi siglati da associazioni dei lavoratori, facendo intendere che l'interesse tutelato debba avere una rappresentazione assegnata dalla legge alla forma associata del sindacato, quale forma identificata, anche a fronte degli accordi interconfederali richiamati in premessa, per la legittimità di stipula di tali accordi. Quindi come in passato è solo l'accordo territoriale o aziendale che definisce la retribuzione di produttività.

L'altra novità, rispetto al 2012, è data dalla definizione di retribuzione di produttività. Il decreto infatti identifica due nozioni alternative di retribuzione incentivante:

- a) voci retributive erogate in esecuzione di contratti con espresso riferimento ad indicatori quantitativi di produttività/redditività/qualità/efficienza/innovazione;
- b) voci retributive erogate in esecuzione di contratti che prevedono l'attivazione di almeno una misura in almeno tre delle 4 aree indicate: 1) ridefinizione dei sistemi di orari e della loro distribuzione con modelli flessibili, anche in rapporto agli investimenti, all'innovazione tecnologica e alla fluttuazione dei mercati finalizzati ad un più efficiente utilizzo delle strutture produttive idoneo a raggiungere gli obiettivi di produttività convenuti mediante una programmazione mensile della quantità e della collocazione oraria della prestazione; 2) introduzione di una distribuzione flessibile delle ferie mediante una programmazione aziendale anche non continuativa delle giornate di ferie eccedenti le due settimane; 3) adozione di misure volte a rendere compatibile l'impiego di

nuove tecnologie con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, per facilitare l'attivazione di strumenti informatici, indispensabili per lo svolgimento delle attività lavorative; 4) attivazione di interventi in materia di fungibilità delle mansioni e di integrazione delle competenze, anche funzionali a processi di innovazione tecnologica.

La legittimità di definire le voci retributive che soddisfano le due definizioni di retribuzione di produttività è esclusivamente di competenza delle parti che sottoscrivono l'accordo. Tali voci, al fine di evitare gli "accordi fotocopia" del recente passato, devono però avere alcune caratteristiche ben definite. Se infatti prendiamo la prima definizione, le voci retributive devono fare riferimento ad indicatori quantitativi di produttività/redditività/qualità/efficienza/innovazione. Sono in pratica in prima battuta tutte quelle definizioni quantitative conosciute attraverso i premi di risultati di metalmeccanica memoria. La circolare ministeriale n 15 però allarga questo concetto e inserisce all'interno di indicatori quantitativi che vadano a remunerare un apporto lavorativo finalizzato ad un miglioramento della produttività anche quote retributive ed eventuali maggiorazioni corrisposte in funzione di particolari sistemi orari adottati dall'azienda come, a ciclo continuo, sistemi di banca ore, indennità di produttività, di turno o di presenza, clausole flessibili o elastiche, nonché anche quale miglioramento della produttività, modifiche alla distribuzione degli orari di lavoro esistenti in azienda; o modifiche orientate alla gestione di turnazioni o giornate aggiuntive (ad es. lavoro domenicale o festivo) e/o a orari a scorrimento su giornate non lavorative e/o alla gestione delle modalità attuative dei regimi di flessibilità previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria e/o analoghi interventi tesi al miglioramento dell'utilizzo degli impianti e dell'organizzazione del lavoro. Tali modifiche, conclude la circolare potranno comportare l'applicazione della agevolazione sulle corrispondenti quote orarie ed eventuali maggiorazioni, agevolazione cumulabile con quella riconosciuta sui premi di produttività.

La sottolineatura della circolare appare infatti di estrema importanza per giungere alla conclusione che non tutti gli indicatori quantitativi debbano essere effettivamente misurati e/o verificati o debbano portare a risultati "utili" per l'azienda. Mentre infatti un premio di produttività legato al fatturato, al fine della sua validità, debba essere verificato nel merito del raggiungimento dell'obiettivo, la prestazione lavorativa nei periodi di riposo di origine pattizia (rol), come indicato dalla circolare, non

presuppone una verifica sul raggiungimento di una maggiore produttività misurata; così come gli obiettivi di miglioramento della produttività o addirittura il miglioramento dell'utilizzo degli impianti o dell'organizzazione del lavoro che potrebbe, in teoria, non comportare un incremento misurabile della produttività. Correttamente interpretando la norma di legge che prevede indicatori quantitativi non la misurazione degli stessi, la circolare quindi amplia il concetto facendovi rientrare, secondo alcuni commentatori anche il lavoro straordinario.

La seconda nozione di retribuzione è stata ripresa interamente dall'accordo quadro sulla produttività siglato a novembre 2012. In sostanza – la circolare ministeriale chiarisce – il decreto prevede l'applicabilità della agevolazione qualora si dia esecuzione a contratti aziendali o territoriali che prevedano congiuntamente l'introduzione di una misura in almeno tre delle 4 aree definite arrivando – ad esempio – a prevedere una introduzione di una turnazione oraria che consente un più efficiente utilizzo delle strutture produttive (punto 1), unitamente alla distribuzione delle ferie (punto 2) che consenta un utilizzo continuativo delle stesse strutture, nonché in una più ampia fungibilità di mansioni tale da consentire un impiego più flessibile del personale (punto 4). Le voci retributive legate a questa contrattazione, identificata dalle parti, per esempio una quattordicesima o quindicesima mensilità, rientra nella definizione del decreto e quindi appare legittima; considerando l'intero contratto aziendale o territoriale siglato.

La circolare fornisce anche un altro chiarimento fondamentale, che in una prima lettura poteva far pensare a due contratti diversi per le due tipologie definitorie di produttività: essa afferma che le due nozioni possono coesistere all'interno del medesimo contratto e pertanto è possibile dare esecuzione ad entrambe le fattispecie senza per questo fare due accordi separati.

Un altro aspetto fondamentale, al solo fine della detassazione degli importi, poiché l'art. 4, comma 28, della l. 92/2012 ha concluso il periodo transitorio rendendo definitivo il trattamento di decontribuzione, è che tali voci non debbano essere per forza incerti nella loro corresponsione o nel loro ammontare per fruire dell'agevolazione fiscale. Anzi la circolare arrivando a detassare le giornate aggiuntive lavorative o le maggiorazioni dei turni o addirittura gli importi legati ad una efficiente gestione delle ferie e delle Rol fa ritenere che gli importi/voci retributive possono essere anche previsti in misura fissa e immodificabile. La

circolare si esprime infatti in indicatori quantitativi che possono essere anche incerti nella loro corresponsione o nel loro ammontare. Quindi fiscalmente gli importi possono anche essere fissati in valori certi, mentre ai fini della decontribuzione vige ancora il riferimento all'art. 1, comma 67, della l. n. 247/1997 dove, per poter fruire delle agevolazioni di natura contributiva, gli importi debbano essere «incerti nella corresponsione o nell'ammontare e la cui struttura sia correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati».

Infine il decreto prevede un procedimento di monitoraggio e verifica di conformità degli accordi attraverso il deposito dello stesso, entro trenta giorni dalla loro stipula, con allegata dichiarazione di conformità dell'accordo al decreto presso le direzioni territoriali del lavoro territorialmente competenti.

Qui la circolare ministeriale fa chiarezza su alcuni punti fondamentali, tutti derivanti dall'applicazione del decreto.

In primo luogo afferma, come non poteva fare altrimenti, che i contratti già sottoscritti e non depositati alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il termine di trenta giorni per il deposito decorre dall'entrata in vigore del decreto (29 marzo 2013).

In secondo luogo l'agevolazione decorre dalla data di sottoscrizione dell'accordo e non potrà far retroagire l'efficacia delle previsioni collettive ad una data precedente la stipula.

Per gli accordi stipulati e depositati negli anni passati con premi di produttività che rientrano nella definizione di una delle due nozioni di retribuzione stabilite dal decreto, o di entrambe, sarà possibile l'agevolazione a far data dal 1 gennaio 2013 con una autocertificazione volta a confermare la conformità, senza l'obbligo di un suo nuovo deposito. Questa autodichiarazione potrà essere inviata alla Dtl anche tramite posta certificata e la data di invio sarà equiparata al deposito. Gli accordi territoriali di matrice regionale vanno poi depositati da una organizzazione firmataria presso la DTL del capoluogo regionale. Gli accordi aziendali che comprendono più sedi di lavoro in diverse province, si ritiene vadano depositati presso la Direzione provinciale della sede legale, con indicazioni delle sedi a cui si applica l'accordo, e non in ogni sede di lavoro.

Infine la dichiarazione di conformità può far parte dell'accordo e non necessita di una verbalizzazione a parte.

Per la parte squisitamente fiscale, in attesa di una eventuale circolare dell'agenzia sull'argomento, c'è da confermare quanto già indicato nel decreto come ambito di applicazione: il solo settore privato, per i soli titolari di reddito da lavoro dipendente non superiori nell'anno 2012 a 40.000 euro (al lordo delle somme assoggettate nell'anno 2012 all'imposta sostitutiva) nonché alle circolari n. 19/E del 10 maggio 2011 n. 3/E del 14 febbraio 2011 anche se emanate congiuntamente con il Ministero del lavoro per la parte relativa alla decorrenza fiscale degli accordi. Benché infatti la circolare n. 15 sia di esclusiva pertinenza del Ministero del lavoro, le due circolari citate del 2011 hanno contenuto che, per prassi, possono essere di riferimento per la parte fiscale.

Occorrerà, oltre al deposito indicare, come avvenuto nell'ultime istruzioni del modello CUD, le somme soggette a detassazione indicandone poi l'imposta sostitutiva nei rispettivi campi nonché rispettare le istruzioni operative previste dalla circolare n. 49/E del 11 luglio 2008 relativa alle dichiarazioni dei lavoratori in merito alla sussistenza del reddito nell'anno 2012 nonché alla volontà di non applicazione. Infatti, in attesa di una nuova circolare dell'agenzia delle entrate, si ritiene che il datore di lavoro, in presenza della fattispecie prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri debba obbligatoriamente effettuare la ritenuta in quanto l'art. 1 recita: «[le somme] [...] sono soggette ad imposta sostitutiva». In questo senso si era già pronunciata la circolare n. 49/E del 11 luglio 2008 al punto 1.5. Mentre si ritiene che non ci sia un obbligo a siglare un accordo sulla detassazione lasciando la legge libere le parti nella sua sottoscrizione, ci sia invece un obbligo di natura fiscale per la sua applicazione.

## La produttività secondo Monti

di Paolo Tomassetti

È davvero un fatto positivo che il decreto Monti abbia riportato a 40.000 euro la soglia dei redditi da lavoro detassabili? La risposta non è affatto scontata. La stretta sulle voci retributive assoggettabili all'imposta sostitutiva del 10%, infatti, potrebbe lasciare fuori dal campo di applicazione del decreto una vasta gamma di veri patti per la produttività. Di certo non riconducibili agli accordi fotocopia che negli scorsi anni si sono limitati a richiamare o fare ricorso agli istituti del Ccnl solo per innescare il meccanismo della detassazione (*Detassazione di produttività 2011: una occasione mancata per la crescita*, in *Boll. spec. ADAPT*, 19 dicembre 2011, n. 64).

Ai fini dell'applicazione del regime fiscale agevolato, l'art. 2 del d.P.C.M. 23 gennaio 2013 conferma che debbano essere considerate le voci retributive erogate in esecuzione di contratti collettivi di secondo livello. Quali? Quelli che facciano espresso riferimento ad indicatori quantitativi di produttività, redditività, efficienza o innovazione (primo canale). Oppure, in alternativa, quelli che prevedano l'attivazione di almeno una misura in almeno tre delle aree di intervento che le parti sociali, con l'eccezione della Cgil, avevano individuato con il patto sulla produttività dello scorso 21 novembre: orario di lavoro, ferie, nuove tecnologie e mansioni (secondo canale).

Nella prima tipologia di accordi rientrano certamente i premi di risultato collegati ad obiettivi variabili definiti dalla contrattazione collettiva. Tutto qui? Dipende dalla interpretazione della disposizione. Se il concetto di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3.](#)

indicatore quantitativo è da leggere in senso tecnico, allora certamente sono detassabili solo le forme contrattate di retribuzione incentivante, collegate a obiettivi misurabili attraverso indicatori quantitativi. Diversamente, una lettura estensiva del concetto di "indicatore quantitativo" potrebbe aprire alla detassazione di qualsiasi accordo che richiami generici obiettivi di produttività, redditività, efficienza o innovazione, non necessariamente misurabili e quantificabili attraverso indici. In questo modo però l'intento di tagliar fuori gli accordi cosmetici sarebbe vanificato, e perderebbe di senso la via alternativa alla detassazione individuata dal decreto.

Il secondo canale, come si è detto, riguarda gli accordi aziendali o territoriali che prevedono l'attivazione di almeno una misura in almeno tre delle aree indicate dal provvedimento. Si tratta di un criterio selettivo difficile da soddisfare, perché richiede, in sostanza, l'esercizio simultaneo, da parte di contratti aziendali o territoriali, dei rinvii del Ccnl o della clausola di sganciamento su almeno tre degli istituti delegati e/o derogabili, anche in forza dell'art. 8 della l. n. 148/2011 in materia di orario di lavoro, ferie, nuove tecnologie e mansioni.

Se questo fosse lo schema, resterebbero esclusi gli accordi anticrisi alternativi o complementari ai regimi di orario ridotto che intervengono direttamente sul costo del lavoro e le intese, anche in deroga, che regolano singoli istituti o materie non necessariamente collegate ad indicatori quantitativi. Si pensi ad esempio agli accordi aziendali che disciplinano esclusivamente la flessibilità oraria, alle intese territoriali per la regolazione del lavoro domenicale e festivo, alle specifiche intese che consentono la introduzione di sistemi di videosorveglianza in deroga alla procedura amministrativa prevista dall'art. 4 della l. n. 300/1970 o, ancora, agli accordi anticrisi in cui lavoratori e sindacati accettano il congelamento o il taglio delle voci retributive accessorie (es. superminimi, quattordicesima, premi, ecc.) in cambio di garanzie occupazionali o investimenti. A titolo di esempio, proviamo a sottoporre al filtro del decreto la formula di un accordo sottoscritto in una azienda meccanica dove si richiama la «necessità aziendale di incrementare la capacità e la flessibilità produttiva, per garantire costantemente un livello adeguato di qualità e puntualità di servizio al cliente, introducendo una turnazione di 6 ore giornaliera per 6 giorni la settimana». Lo schema 6 x 6 è realizzato su 4 turni, di cui uno in orario notturno e uno misto. I lavoratori percepiscono le maggiorazioni turni previste dal Ccnl e quelle

incrementate dall'accordo aziendale per la giornata di sabato pomeriggio e sabato notte. Queste maggiorazioni sono detassabili? Sicuramente l'accordo non rientra nel secondo canale di accesso al regime fiscale di vantaggio, perché interviene solo su una delle quattro aree individuate dal decreto. Secondo una interpretazione restrittiva dell'art. 2, accordi di questo tipo non passerebbero neanche al filtro del primo criterio di selezione, non essendo previsti indicatori quantitativi per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi cui viene collegata la rimodulazione degli orari. Se invece si aprisse a una lettura a-tecnica del concetto di indicatore quantitativo, formule analoghe a quella su riproposta basterebbero a sbloccare la detassazione non solo per questa tipologia di accordi, ma anche per quelli che, nell'attivare gli strumenti di flessibilità definiti dal Ccnl, richiamassero genericamente gli obiettivi di produttività, redditività, efficienza o innovazione.

È evidente la opportunità di una circolare del Ministero del lavoro e della Agenzia delle Entrate che, quanto prima, fornisca chiarimenti operativi rispetto ai dubbi sollevati dal decreto. Potrebbe essere anche l'occasione per precisare se rientrano o meno nel campo di applicazione della nuova normativa anche gli accordi aziendali di primo livello, e le loro ulteriori articolazioni, sottoscritti da gruppi o da aziende fuoriuscite dal sistema di contrattazione articolata come la Fiat, Pigna e Poste Italiane. L'art. 1 del decreto, infatti, fa espresso riferimento ai «contratti collettivi di secondo livello sottoscritti, ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda». Se l'inciso che richiama la normativa di legge e gli accordi interconfederali si riferisse alle modalità di sottoscrizione degli accordi, allora gli aziendali di primo livello sarebbero esclusi non solo per la loro eventuale natura superaziendale che li proietta fuori dallo schema decentramento-produttività, ma anche e soprattutto in quanto incompatibili con le regole della contrattazione collettiva definite, appunto, dagli accordi interconfederali vigenti.

È appena il caso di rilevare, infine, la scelta del governo Monti di rendere detassabili anche gli accordi separati, sottoscritti cioè solo "da" alcune delle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ciò in controtendenza rispetto alla tecnica legislativa della riforma Fornero che affida esclusivamente a contratti collettivi unitari l'esercizio delle deleghe legali sulle tipologie contrattuali.

9.  
**DOTTORATO**



## Via ai dottorati industriali, ma l'Italia non è pronta

di Martina Ori e Michele Tiraboschi

Si inizia finalmente a parlare anche in Italia dei dottorati industriali, una peculiare forma di raccordo tra l'alta formazione universitaria e il sistema produttivo sperimentata con successo nel Nord-Europa da oltre quarant'anni. Eppure, nonostante i toni enfatici con cui è stata accolta la novità, prevista da un recente decreto ministeriale (il n. 45/2013), molti sono i dubbi circa la concrete prospettive di sviluppo di questa innovativa forma di dottorato.

**Non mancano certo, in molti dei nostri ricercatori, l'impegno e la capacità** di sperimentare il nuovo. È il sistema, piuttosto, a innalzare un vero e proprio muro. Anche perché i dottorati di ricerca italiani si sono spesso caratterizzati, in negativo, come scuole autoreferenziali di formazione e cooptazione di accademici e futuri professori, più che come vibranti centri di innovazione, trasferimento tecnologico e avanzamento delle conoscenze del sistema economico sociale e produttivo del Paese.

**Difficile del resto coniugare la logica dei dottorati industriali** con le procedure del diritto amministrativo che, invero, poco hanno sin qui potuto rispetto a una prassi di una cooptazione *de facto* e *intuitu personae* dei dottorandi in funzione di logiche puramente accademiche, come tali lontane dai fabbisogni espressi dal mercato del lavoro e dalla imprese che, a ragione, guardano ancora con diffidenza alle università e ai dottorati di ricerca.

**Pare questo un campo emblematico di quell'eccesso di burocrazia** e antiquata "giustizia amministrativa" recentemente denunciato da Romano Prodi e Angelo Piazza sulle colonne del *Messaggero*. Un dottorato

industriale, per funzionare, deve essere aperto al mercato e consentire un reale protagonismo delle imprese senza che la selezione e formazione dei giovani ricercatori venga ingabbiata in un cavilloso sistema di regole che, nei fatti, nega quel principio di trasparenza e uguaglianza che pure intende tutelare.

**Il decreto ministeriale nulla dice, in realtà, su cosa sono questi dottorati industriali e su quali regole applicare.** Proprio per questa ragione il terreno è già diventato dominio delle burocrazie accademiche e ministeriali che non posso far altro che operare secondo le logiche del diritto amministrativo, assegnando una posizione di supremazia all'attore universitario che comprime e nega l'idea, sottesa al dottorato industriale, di un partenariato paritario con le imprese interessate a investire su giovani ricercatori.

**Dando per scontato che solo l'università è il soggetto abilitato** al rilascio del titolo, tutte le fasi di selezione, reclutamento e formazione dei candidati sono dettate a immagine e somiglianza del mondo accademico, con logiche di governance che non ammettono, se non in posizione subalterna, il coinvolgimento delle imprese. Le prime indicazioni operative stanno così portando a intensificare i nuovi dottorati industriali sulla base di meri requisiti formali, come la presenza di una o più convenzioni con il sistema delle imprese, e non invece in funzione dei contenuti, dei metodi e dei relativi percorsi formativi e di apprendimento.

**Bene, dunque, che anche il legislatore italiano getti lo sguardo oltralpe** e cerchi di importare le buone pratiche presenti in altri Paesi. Ma questo solo se oltre alle vuote etichette si presti attenzione anche e soprattutto alla sostanza. Che cosa siano i dottorati industriali lo afferma del resto con chiarezza la Commissione europea, che, nei *Principles for Innovative Doctoral Training* del 27 giugno 2011, definisce il dottorato una modalità di avanzamento della conoscenza attraverso ricerca originale, non più limitata al mondo accademico, ma finalizzata a rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro. Il termine "industriale" include quindi tutti i settori del mercato del lavoro privato e pubblico, imprese, istituzioni pubbliche, ONG e istituzioni di tipo caritatevole o culturale.

**La collaborazione con il sistema produttivo non deve necessariamente seguire uno schema rigido** e formalistico e può essere strutturata in vario modo, purché orientata al trasferimento di competenze, tecnologie e personale. Un esempio è quello danese dove il dottorato industriale, finanziato con fondi prevalentemente pubblici, consiste in un progetto

industriale triennale dove il dottorando è al tempo stesso assunto da un'impresa e immatricolato in un'università. Anche in Francia si prevede un contratto di lavoro con l'impresa per attività di ricerca guidata da un supervisore aziendale altamente qualificato; in Germania, il dottorando stipula un contratto di lavoro con l'università, l'impresa o il centro di ricerca per sviluppare il progetto, anche mediante convenzioni individuali con procedure snelle.

**Diverso è il “dottorato professionale” tipico del mondo anglosassone** finanziato dai privati e che mira soprattutto all'applicazione in contesto lavorativo delle competenze acquisite, ma che ha molti punti in comune con il dottorato industriale. Nonostante le differenze nella realizzazione pratica tra i vari Paesi, uno sguardo comparato consente di comprendere meglio cosa sia il dottorato industriale, vale a dire una collaborazione tra atenei e imprese basata su partenariati paritetici e modalità di attuazione versatili, finalizzato al trasferimento di competenze, per l'innovazione e l'occupabilità, dove il dottorando è visto come “lavoratore” più che come “studente” e strutturato non secondo logiche accademiche, ma secondo le reali esigenze del mercato. Se invece di prestare attenzione alla sostanza ci soffermiamo solo sul formalismo e sulle vuote etichette proseguiremo nella serie di fallimenti che hanno caratterizzato i tentativi di innovazione sul versante della alta formazione come nel caso dell'apprendistato per la ricerca e il dottorato che, nonostante sia stato introdotto dalla legge Biagi nel 2003, ancora non decolla.

## La nozione di “dottorato industriale” e le varianti concettuali nel mondo

di Martina Ori

**La nozione di dottorato industriale si muove nel terreno concettuale tipico del dibattito in corso attorno ai nuovi paradigmi dell’economia della conoscenza, al nuovo ruolo della formazione e all’integrazione tra sapere e pratica, tra “scuola” e “mondo reale”.** Il linguaggio in uso si caratterizza per l’accostamento di termini apparentemente contraddittori: *usable knowledge* (“conoscenza utilizzabile”), *knowledge workers* (“lavoratori della conoscenza”, quando “worker” nel suo significato più stretto richiama primariamente il lavoro manuale), conoscenza pratica, *commodification of knowledge* (conoscenza come bene di consumo) *working knowledge* (conoscenza operativa) *investigating practice* (ricercare la pratica) fino al concetto di *knowledge entrepreneur* (imprenditore della conoscenza), utilizzato dall’Associazione delle Università irlandesi.

**La terminologia sviluppatasi per designare una tipologia di ricerca accademica che prevede elementi di “pratica” è molto varia.** Solo per citare alcuni termini, in lingua inglese coesistono concetti quali *Industrial Ph.D.*, *professional doctorate*, *professional practice doctorate*, *work-based doctorate*, *doctor of professional practice*, tutti apparentemente simili, eppure diversi.

**Tali termini condividono una base comune che si compone di due elementi. In primo luogo tutti i percorsi si caratterizzano per una componente di *doctorateness* o *doctoralness*, ovvero di “dottoralità”.** La *doctorateness* corrisponde a quell’insieme di caratteristiche quali qualità intellettuale, fiducia, pensiero indipendente,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2013, n. 41.](#)

entusiasmo, impegno, capacità di adattamento. Per meglio comprendere lo sfuggente concetto di dottorabilità, può aiutare ricordare che se la laurea triennale prevede l’acquisizione di un insieme di conoscenze e la magistrale la applicazione delle stesse, il dottorato richiede invece la *creazione* di nuova conoscenza. La differenza non è di tipo additivo, ma qualitativo.

**In secondo luogo, tutti i percorsi citati accostano alla *doctorateness* l’elemento pratico.** Qui sorgono però due ordini di difficoltà nella comparazione. Il primo riguarda il diverso approccio al ruolo della componente pratica nei diversi percorsi. Per semplificare, si pensi a termini quali *practice-based* o *practice-focused research*. Riflettono approcci opposti nell’utilizzo dell’esperienza pratica: se il primo indica una ricerca che nasce da un’esigenza sopraggiunta nell’attività quotidiana, il secondo segnala come il risultato in termini di contributo alla conoscenza debba essere evidente nel risultato concreto.

**La seconda difficoltà invece è legata alle differenze tra i Paesi a livello storico e giuridico nello sviluppo di questo tipo di percorsi.** L’*Industrial PhD* è tipico dell’Europa continentale, dei Paesi scandinavi, ed in particolare della Danimarca. Non del tutto dissimile il dottorato individuale in azienda in Germania, anche se il dottorato industriale in quanto tale non è regolato nella legislazione ed è solitamente concepito in maniera differente e normalmente meno strutturato. Non lontano dal concetto di *Industrial Ph.D*, troviamo l’*European Industrial Doctorate* che designa uno specifico programma europeo di portata transnazionale finalizzato al conseguimento di un titolo di dottorato in cui il dottorando trascorre almeno metà del tempo presso un’impresa.

**Altra cosa è il *professional doctorate* nel Regno Unito e Australia.** Il termine indica un dottorato professionalizzante, finalizzato alla produzione di un contributo originale – non tanto alla conoscenza in sé come nel tradizionale PhD – ma alla pratica professionale, svolto da persone solitamente già occupate che decidono di intraprendere un percorso di dottorato contestualizzato in uno specifico ambito professionale, per migliorare le proprie prospettive di carriera. Ma anche in questi Paesi la nozione di *professional doctorate* non è priva di ambiguità: i vari percorsi esistenti si differenziano in termini di strutturazione della parte seminariale e in termini di quantità di lezioni o corsi previsti (è anche chiamato *taught doctorate*) e, benché generalmente considerati una variante del PhD e ad esso equivalenti,

resta da chiarire il rapporto in termini di “gerarchia” tra *professional doctorates* e *professional degrees* (come quello per medici, il cosiddetto MD). Inoltre, per quanto concettualmente vicini, il *work-based doctorate* di più recente sviluppo, il *doctor of professional practice*, o il *professional doctorate* “di terza generazione” si differenziano dal *professional doctorate* sopra descritto per la loro interdisciplinarietà e trasversalità, perché modellati attorno al progetto di ricerca di ciascuno studente e per il fatto che benché professionalizzanti, non siano orientati ad alcuna professione in particolare, ma all’acquisizione di skill trasversali per la risoluzione di problemi complessi di natura professionale, dando a chi li consegue autorità e posizione in una comunità professionale, avvicinandosi maggiormente all’idea di *Industrial PhD* per il modo concepire la formazione.

**Diverso ancora è il caso degli Stati Uniti.** Innanzitutto il termine *doctorate* negli States – a differenza degli altri Paesi di lingua inglese – segnala immediatamente una distinzione sostanziale: il *doctorate* non è generalmente di pari livello del PhD, non solo per la durata nettamente inferiore del percorso negli USA, ma per le finalità e quindi per il tipo di attività che lo studente svolge. Il *professional practice doctorate*, infatti, è fondamentalmente orientato alla pratica e si rivolge principalmente a giovani neolaureati che intendano accedere a determinate professioni per le quali, secondo quanto stabilito dai relativi enti di accreditamento, è richiesto un *doctorate*, come nel caso delle professioni in ambito paramedico o pedagogico.

**In Italia, il legislatore ha introdotto i concetti di “dottorato in collaborazione con le imprese” e “dottorato industriale” con il d.m. 8 febbraio 2013, distinguendo volutamente le due formulazioni, ma senza dare alcuna precisa definizione.** L’analisi dei casi concreti presenti nel nostro Paese alla luce delle molteplici esperienze esistenti altrove può contribuire a chiarire questi concetti consentendo di individuare la direzione migliore da seguire per adattarsi ai cambiamenti imposti dall’economia della conoscenza.

## **Dottorati di ricerca: l'accademia si apre alle imprese?**

di Francesco Magni

Il 6 maggio 2013 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il regolamento sulle «modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati» (d.m. n. 45/2013 di attuazione della c.d. legge Gelmini, n. 240/2010). Tra gli aspetti più interessanti del decreto si segnala la previsione contenuta al comma 2, lett. *b*, dell'art. 2: tra i soggetti che potranno richiedere l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato, accanto alle università e ai consorzi tra università, vengono incluse anche «qualificate istituzioni italiane di formazione e ricerca avanzate». Tale "qualificazione" verrà accertata ai sensi del seguente comma 3 secondo diversi criteri:

- a) formazione e ricerca tra i compiti istituzionali dell'ente espressamente citati nello statuto;
- b) assenza di scopo di lucro nel perseguimento dei propri fini istituzionali;
- c) documentato svolgimento di attività di didattica e di ricerca di livello universitario per almeno cinque anni continuativi immediatamente precedenti la richiesta di accreditamento, secondo elevati standard di qualità almeno pari a quelli richiesti per la didattica e ricerca universitaria, e specializzazione nel settore in cui si intende attivare il corso di dottorato;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2013, n. 19.](#)

d) aver partecipato all'ultimo esercizio di Valutazione della qualità della ricerca (VQR) effettuato dall'ANVUR, fino a conclusione della procedura e con esito positivo, per tutte le strutture di ricerca appartenenti all'istituzione.

Questa possibilità apre degli scenari interessanti, che possono portare al coinvolgimento di ulteriori soggetti esterni alle università, in una prospettiva di maggiore integrazione del sistema, pur garantendo una qualità dei percorsi formativi e dei titoli rilasciati.

Un'altra interessante novità è quella contenuta nell'art. 11, dove troviamo la possibilità di attivare corsi di dottorato in convenzione con imprese che svolgono attività di ricerca e di sviluppo (comma 1). Allo stesso modo sarà possibile attivare corsi di dottorato industriale, destinando una quota dei posti disponibili, sulla base di specifiche convenzioni, ai dipendenti di imprese impegnati in attività di elevata qualificazione, che verranno ammessi al dottorato comunque in seguito al superamento della relativa prova di selezione (comma 2).

Queste ulteriori e peculiari possibilità di corsi di dottorato non fanno venire meno, in ogni caso, quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 167/2011: rimane infatti confermata l'opportunità di attivare corsi di dottorato in apprendistato con istituzioni esterne e imprese (art. 11, comma 4).

Sempre per i dottorati in convenzione con imprese e per i dottorati industriali il regolamento lascia un margine di libertà nello stabilire «scadenze diverse per la presentazione delle domande di ammissione e per le modalità organizzative delle attività didattiche» per lo svolgimento ottimale del dottorato (art. 11, comma 5).

Quest'ultima previsione costituisce una deroga alla regola generale, valida per tutti i corsi di dottorato "classici", (contenuta all'art. 8, comma 1) dove si stabilisce che «l'ammissione al dottorato avviene sulla base di una selezione a evidenza pubblica, che deve concludersi entro e non oltre il 30 settembre di ciascun anno». A tale selezione potranno partecipare «coloro che, alla data di scadenza del bando, sono in possesso di laurea magistrale [...] ovvero da coloro che conseguano il titolo richiesto per l'ammissione, pena la decadenza [...], entro il termine massimo del 31 ottobre dello stesso anno».

Si stabilisce quindi una scadenza uniforme, su tutto il territorio nazionale, dei bandi di concorso: se questo da un lato potrebbe favorire l'afflusso di studenti stranieri (perseguendo giustamente quell'ottica di

razionalizzazione e di internazionalizzazione della quale i nostri atenei hanno sempre maggior bisogno); dall'altro rischia di risultare fortemente limitativa dell'autonomia delle singole università, con il pericolo di bloccare per quasi un anno un giovane laureato italiano che consegua il titolo "nella sessione sbagliata". Forse sarebbe stato più opportuno prevedere almeno "due finestre" (una sessione autunnale ed una primaverile), lasciando comunque un minimo di flessibilità, garantendo allo stesso tempo una efficace semplificazione (come peraltro già avviene in alcuni atenei italiani come, per esempio, al Politecnico di Milano).

Un ulteriore elemento di perplessità riguarda i requisiti per l'accREDITAMENTO dei corsi: si stabilisce infatti come condizione necessaria «la presenza di un collegio del dottorato composto da almeno sedici docenti, di cui non più di un quarto ricercatori» (art. 4, comma 1, lett. a): questo significa che la governance dei corsi è totalmente in mano agli atenei, con il rischio di limitare fortemente il coinvolgimento attivo degli altri soggetti (imprese private *in primis*).

Sembra quasi che non si sia voluti andare fino in fondo, inserendo qua e là norme limitative del coinvolgimento di enti esterni dentro al mondo accademico, come quella che prescrive, anche per i dottorati attivati da «qualificate istituzioni italiane di formazione e ricerca avanzate», la presenza all'interno del collegio del dottorato di una maggioranza di professori universitari convenzionati con l'istituzione stessa.

Sicuramente la presenza di docenti universitari può essere vista come un elemento di salvaguardia e garanzia della qualità del percorso formativo e di ricerca. Ed è, almeno in parte, sicuramente così.

Ma perché, pur mantenendo sempre un minimo del 50% di presenza di accademici, non si favorisce e si incentiva, in un'ottica di pari dignità, la presenza degli altri soggetti (quali per esempio tutor e referenti aziendali) all'interno degli organi direttivi dei percorsi, almeno limitatamente ad alcune tipologie di dottorati e/o ad alcuni settori scientifico-disciplinari? Sarebbe un modo di considerare e di valorizzare chi desidera coinvolgersi nella realizzazione di un percorso di alta formazione, magari investendo energie e risorse economiche. Ma anche in questo caso il decreto sembra contenere troppi vincoli e "paletti" che, limitando l'autonomia delle istituzioni universitarie, rischiano di compromettere i tentativi di apertura dell'accademia verso l'esterno.

Il maggiore limite di questo provvedimento, pur all'interno di un quadro di notevole interesse come quello sinteticamente sopra descritto, appare

quindi proprio questo: un'eccessiva e ulteriore regolamentazione dirigistica dal centro, che potrebbe "imbrigliare" ancor di più un sistema universitario, come quello italiano, già alquanto ingessato.

## Dottorati di ricerca: i numeri dell'Italia nel confronto comparato

di Francesco Magni

Nel 2010 in Europa hanno conseguito il dottorato di ricerca circa 125.000 studenti (a fronte di una popolazione di 500 milioni), negli Stati Uniti 70.000 studenti (con una popolazione di 300 milioni) e 16.000 studenti in Giappone (popolazione di 130 milioni) (cfr. [Cooperation on doctoral education between Africa, Asia, Latin America and Europe](#), 2012, p. 47).

Il tema dei percorsi di dottorato è di centrale importanza perché, come recentemente ribadito anche dal rapporto OCSE *Education at a Glance 2013*, «i dottorati di ricerca giocano un ruolo cruciale nel guidare l'innovazione e la crescita economica [...]. Le aziende sono attratte dai Paesi che fanno di questo livello di formazione e ricerca una opportunità facilmente raggiungibile; allo stesso tempo gli individui che raggiungono questo livello di formazione beneficiano generalmente di salari più alti e di un tasso di occupazione più elevato» (cfr. [Education at a Glance 2013, OECD Indicators, OECD 2013](#), p. 295).

L'affermazione è supportata da numerosi dati statistici poiché, com'è solito ripetere Andreas Schleicher, Deputy Director for Education and Skills and Special Advisor on Education Policy per l'OCSE, «Without data, you are just another person with an opinion».

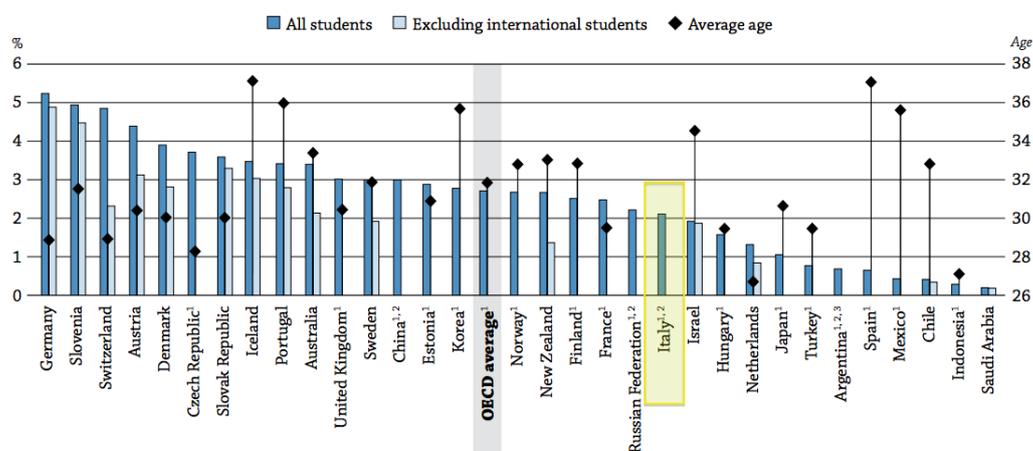
Partendo quindi proprio dai dati riportati dall'OCSE, emerge subito una certa difficoltà dell'Italia per quanto concerne l'alta formazione post-laurea e di ricerca. Il grafico sottostante riguarda la percentuale di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 luglio 2013, n. 22](#).

studenti che proseguono i loro studi fino al conseguimento del dottorato di ricerca: l'Italia si colloca al 21° posto (su 32 nazioni). Da sottolineare, inoltre, che a differenza della maggior parte degli altri Paesi, manca una banca dati sull'età media di ingresso nei percorsi dottorali e sul numero di studenti internazionali che intraprendono un dottorato in Italia.

**Figura 1 – Entry rates into advanced research programmes and average age of new entrants (2011)**



**Note:** The average age refers to an average weighted age, generally the age of the students at the beginning of the calendar year. Students may be one year older than the age indicated when they graduate at the end of the school year. Please see Annex 3 to learn how the average age is calculated.

1. New entrants data for international students are missing.

2. New entrants data by age are missing.

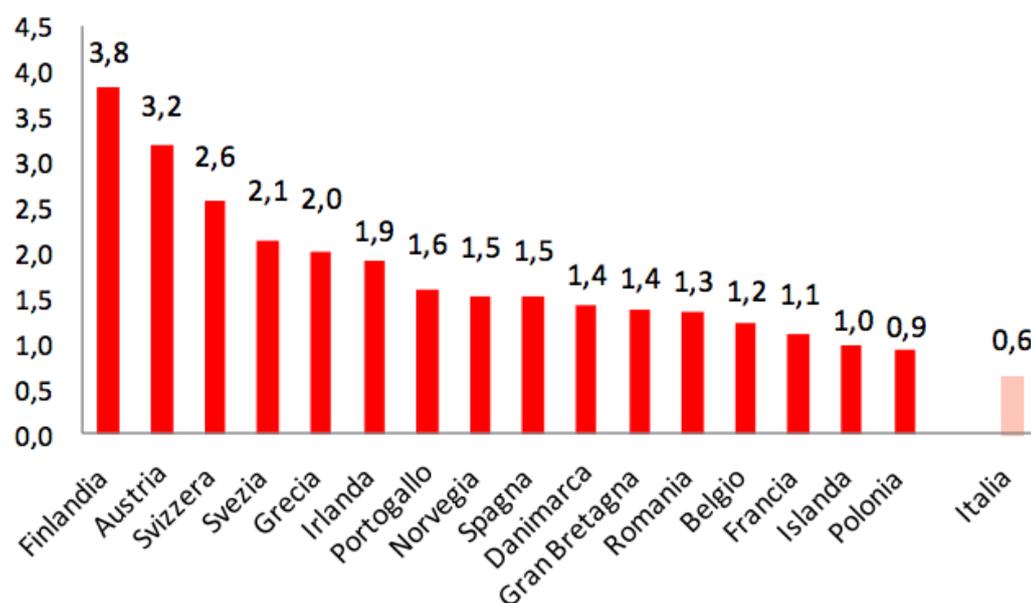
3. Year of reference 2010.

Countries are ranked in descending order of new entrants into advanced research programmes in 2011.

Fonte: *Education at a Glance 2013*, OECD Indicators, OECD 2013, 296

Se si guarda poi ai valori assoluti dei singoli Paesi riportati da Eurostat (Eurostat, PhD Students (ISCED level 6), 2010, 5 febbraio 2013), l'Italia conta poco più di 38 mila dottorandi mentre, per esempio, la Gran Bretagna, con una popolazione simile alla nostra, ne ha ben 85 mila, la Francia 71.360 e la Spagna 70.420 (non è presente il dato relativo alla Germania, presumibilmente superiore a quello italiano).

Se poi ci si sofferma sul numero dei dottorandi ogni 1.000 abitanti si scopre che l'Italia, che ha 0,6 dottorandi ogni 1.000 abitanti, si colloca agli ultimi posti, risultando dietro anche a Paesi come la Grecia (2), l'Irlanda (1,9) e il Portogallo (1,6).

**Figura 2 – Numero dottorandi ogni mille abitanti**

Fonte: Eurostat, elaborazione ADI (2013)

Ogni anno sono comunque oltre 12.000 gli studenti universitari che intraprendono la strada del dottorato di ricerca in Italia, ma non bisogna dimenticare che solo 4 anni fa erano ben 13.147: nel corso degli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito a una costante diminuzione di fondi (e quindi di borse di studio) per i dottorati di ricerca. Basti pensare che per l'anno accademico 2008/2009 erano state stanziare risorse economiche per la copertura di 5.045 borse (XXIV ciclo), mentre per l'ultimo anno accademico si è riusciti a coprirne solo 3.804 (XXVIII ciclo) con una diminuzione complessiva del -24.33% (cfr. [Terza indagine ADI su Dottorato e post-Doc, 2013](#)).

Fin da subito emergono quindi alcuni ritardi da parte dell'Italia sul tema in questione: non solo, infatti, abbiamo meno dottorandi (sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione complessiva) rispetto ai nostri principali competitor europei, ma ci "distinguiamo" in senso negativo anche per l'assenza di un database aggiornato e completo in grado di fotografare appieno la situazione (il recente d.m. n. 45/2013 sembra sanare questo deficit attraverso la creazione dell'anagrafe nazionale dei dottorati di ricerca, in corso di attuazione tramite il [sito](#) secondo delle precise indicazioni per l'inserimento dei [dati](#)).

Nonostante questo quadro non certo confortante per il nostro Paese, è comunque interessante registrare il dato contenuto nell'ultimo rapporto Almalaurea (XV indagine 2012 Almalaurea, pubblicata a marzo 2013, sulla condizione occupazionale dei laureati, p. 144): «oltre il 67% dei laureati specialistici a tre anni dalla laurea (senza considerare i laureati dei corsi a ciclo unico), ha intrapreso una qualche attività di formazione post-laurea: il 28% ha maturato un'esperienza di stage in azienda; il 20% ha seguito tirocini o praticantati; il 12% master di primo o secondo livello; il 7% scuole di specializzazione; il 10,5% un dottorato; il 9% master non universitari o corsi di perfezionamento; un altro 9% corsi di formazione promossi da enti pubblici».

Un dato, quindi, che conferma l'interesse degli studenti italiani nel proseguire gli studi e di specializzarsi ulteriormente in un determinato ambito dopo il conseguimento della laurea, a conferma della veridicità dell'affermazione iniziale dell'OCSE sull'importanza strategica dei percorsi di alta formazione post-laurea. Occorre comunque proseguire nella strada tracciata dalle migliori pratiche europee anche in questo ambito: da un lato considerando questo settore come un investimento strategico per lo sviluppo e la crescita del nostro Paese; dall'altro favorendo alcune possibili "liberalizzazioni", così come iniziato a fare (in parte) dallo stesso d.m. n. 45/2013, al fine di permettere la sperimentazione di nuove forme e modalità di "fare dottorato".

È forse proprio questo il più pesante "gap": non tanto (o meglio non solo) insufficienti risorse economiche, ma un sistema amministrativo e burocratico che rende difficile competere a pari livello con le altre nazioni.

## Il dottorato industriale in Germania

di Martina Ori

Nell'ultimo decennio in Germania hanno conseguito il titolo di dottorato circa 24.000 persone ogni anno, un dato del 2,5% superiore rispetto alla media OCSE. Culturalmente, in Germania, il valore attribuito ai titoli di studio è molto elevato, le imprese considerano il dottorato un indicatore di talento e di investimento in capitale umano, e un biglietto da visita importante, per taluni indispensabile, per accedere alle posizioni manageriali. Circa il 60% dirigenti delle imprese quotate nel DAX nel 2012 aveva un titolo di dottorato (70% tra quelli di nazionalità tedesca). Questo quadro è tipico di una società, come quella tedesca, strutturata in maniera relativamente gerarchica, che crede nella qualità del sistema formativo nazionale e dà grande valore ai titoli di studio: si pensi ad esempio che chi si fregia del titolo di dottore senza aver previamente conseguito un dottorato può essere sanzionato con una pena detentiva sino ad un anno (Strafgesetzbuch § 132a). Si tratta però anche di una società fortemente improntata al merito, dove viene dato valore a chi dimostra determinate caratteristiche, e quindi anche a chi consegue un titolo di dottorato, generalmente considerato dalle imprese un segno di elevata produttività. Per tale ragione, nonostante il *turnover* nelle università sia limitato e le cattedre disponibili largamente insufficienti per il numero di persone che ogni anno consegue il titolo, molti decidono di intraprendere questo percorso, non solo e non tanto per seguire la carriera accademica, quanto più per avere migliori opportunità nel mercato del lavoro. Sì perché il prestigio del titolo viene ripagato anche a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26](#).

livello economico. Se con riferimento ai livelli di occupazione non si registrano differenze sostanziali tra chi detiene un titolo e chi no, e i livelli retributivi sono in media solo del 6% superiori a cinque/sei anni dal conseguimento del titolo a parità di mansione, tale forbice si allarga in maniera sostanziale nel tempo, oltre che, come detto, il dottorato è nei fatti prerequisito essenziale per accedere a determinate posizioni. Si registrano inoltre picchi in alcune discipline, come nel caso dei dottori in scienze giuridiche, dove la differenza retributiva rispetto ai semplici laureati può essere, già a pochi anni dal conseguimento del titolo del 27%. Anche in termini di corrispondenza tra titolo di studio e occupazione, il dottorato comporta vantaggi significativi: la probabilità che vi sia una corrispondenza tra titolo conseguito e lavoro è di 7 punti percentuali superiore per i dottori di ricerca (cfr. N. Huber, A. Schelling, S. Hornbostel (a cura di), *Der Dokortitle zwischen Status und Qualification*, iFQ Working Paper No. 12, novembre 2012).

Tali differenze retributive tra chi ha conseguito il titolo e chi no sono rinvenibili principalmente nel settore privato, mentre non sono significative nel settore pubblico, ed è proprio in tale ottica che il dottorato industriale acquisisce notevole rilevanza.

Il dottorato in Germania richiede una elevata proattività da parte della persona interessata a percorrere questa carriera e molto spazio viene lasciato all'intraprendenza del singolo.

Esistono due tipologie di dottorato, il dottorato individuale e il dottorato cosiddetto "strutturato". Il dottorato individuale può essere svolto presso una università, presso un istituto di ricerca non universitario, o all'interno di una impresa. Il dottorato "strutturato" invece fa riferimento ad un vero programma di dottorato con corsi e lezioni dedicate a gruppi di dottorandi, generalmente in lingua inglese e con una forte impronta internazionale, sul modello anglosassone. Tali programmi si stanno diffondendo rapidamente in Germania, ad oggi il [DAAD](#) (Servizio tedesco per gli scambi universitari) ne conta 700 all'attivo.

La logica sottesa al sistema dei dottorati in Germania è la seguente: ogni università o ente di ricerca regola autonomamente i dottorati. Si parte dal principio che il dottorato è gratuito per 6 semestri, ma non è automaticamente previsto un finanziamento per il dottorando. Il dottorato, infatti, solo in una minoranza dei casi è accompagnato da una borsa così come la intendiamo noi. Per questo oltre l'80% dei dottorandi (83% nel 2010/2011) ha un contratto di lavoro: il più delle volte si tratta

di contratto a tempo determinato (prevalentemente part-time) presso l'università in cui si svolge il dottorato (76%), di un contratto da ricercatore, oppure un contratto di lavoro presso enti di ricerca non universitari (8%), e, con riferimento al dottorato industriale, il dottorando stipula generalmente un regolare contratto di lavoro con l'impresa (16%). È altresì possibile avere un lavoro non correlato all'attività di dottorato, ma in tal caso sono previste limitazioni. Solo nel 26% dei casi i finanziamenti provengono da risorse pubbliche (Statistisches Bundesamt, *Promovierende in Deutschland*, 2012).

Spetta inoltre al futuro dottorando di preoccuparsi autonomamente di trovare un professore che accetti di fare da supervisore della tesi, indipendentemente dal fatto che il dottorato sia svolto in università o in azienda. Questa è la *conditio sine qua non* per attivare il dottorato: il giovane ha in mente un'idea o un progetto, lo descrive, trova un supervisore e chiede l'attivazione presso l'università.

Nel caso del dottorato industriale, spetta al giovane laureato cercare e presentare la propria candidatura presso un'impresa che abbia interesse a promuovere e finanziare un contratto di lavoro per una persona che svolga internamente un dottorato, e se la selezione va a buon fine, spetta al giovane cercare il supervisore presso una università, spesso tramite i propri ex docenti universitari. Molte grandi imprese in Germania offrono posti per giovani che intendano svolgere un dottorato, e il tema di ricerca viene generalmente proposto dall'azienda stessa. Mediante una semplice ricerca online si può immediatamente notare l'elevato numero di aziende tedesche con programmi specifici per dottorandi, a dimostrazione del grande interesse verso questa modalità *win-win* di integrazione tra formazione e lavoro. Le aziende che offrono questi programmi sono attive soprattutto nel settore automotive, biotecnologie, energia, ambiente, industria farmaceutica e comunicazione, per posizioni anche molto diverse. Tra dottorando e impresa si instaura un vero e proprio rapporto di lavoro, a tempo pieno o più spesso parziale, e il dottorando utilizza i dati e le informazioni raccolte sul campo come base per la propria ricerca. Il tempo da dedicare alla redazione della tesi e allo studio viene concordato con il datore caso per caso e avviene in parte durante e in parte al di fuori dell'orario di lavoro. In tale ottica, il caso tedesco costituisce un esempio di integrazione tra formazione, ricerca e lavoro a cui guardare, dove la collaborazione tra impresa ed istituti formativi

avviene in maniera diretta e immediata, dando spazio all'innovazione e all'intraprendenza del singolo.

## **Esperienze pionieristiche di dottorato industriale: la Scuola di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo, promossa da ADAPT e CQIA**

di Lilli Casano

Con il d.m. n. 45/2013, il nostro legislatore ha compiuto un passo avanti verso l'integrazione tra mondo dell'alta formazione e della ricerca e mondo del lavoro, prevedendo la possibilità che le Università attivino convenzioni con imprese per il finanziamento di percorsi di dottorato e che istituiscano dottorati industriali e percorsi di dottorato in apprendistato.

L'istituzione del dottorato industriale è stata salutata con grande favore, ma affinché essa produca gli effetti sperati occorre avviare da subito una riflessione sulle precondizioni necessarie per la diffusione ed il successo di esperienze di questo tipo. A questo scopo, presenteremo l'esperienza della Scuola di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro, istituita nel 2009 presso l'Università di Bergamo e promossa da ADAPT e CQIA, evidenziandone la portata anticipatrice rispetto alle recenti novità legislative ed illustrandone i principali profili e le condizioni di successo.

L'esperienza di ADAPT nell'ambito della promozione di dottorati caratterizzati da una stretta cooperazione tra Università e imprese può

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

essere definita pionieristica, considerata l'assenza di esperienze analoghe in Italia, al momento dell'attivazione del primo corso di dottorato che possiamo definire contiguo al modello da poco normato dal legislatore.

L'esigenza nasceva, in primo luogo, dalla filosofia stessa della Scuola di alta formazione di ADAPT, riassumibile nel motto che campeggia sulla home page del suo [sito](#) istituzionale: *Building the future of work together*, impegno che si è tradotto nella volontà di seguire ed osservare il mutamento del lavoro senza aspettare che sia consegnato alla storia ed alle pagine dei libri, incontrandolo, cioè, nei luoghi in cui è reale. Altrettanto sentita era la volontà di rispondere alle esigenze di aziende, talvolta già partner dell'associazione, interessate ad avviare percorsi di innovazione nell'ambito della gestione delle risorse umane e delle relazioni di lavoro, promuovendo al contempo la costruzione di percorsi occupazionali solidi e qualificanti per giovani che hanno scelto di spendere le proprie competenze e la propria motivazione in ambito lavoristico. Nel 2009, dopo una prima esperienza con l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (il corso di dottorato in *Relazioni di lavoro*, co-promosso dalla Fondazione Marco Biagi) è stata istituita la Scuola internazionale di dottorato in [Formazione della persona e mercato del lavoro](#), promossa da ADAPT e CQIA (Centro di Ateneo per la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento) ed Università di Bergamo. La Scuola nasce con l'intento di «superare l'impostazione separatista che ha tradizionalmente caratterizzato nel nostro paese i temi della formazione, del diritto del lavoro e del lavoro» (Motivazioni per la costituzione della Scuola di dottorato internazionale in Formazione della persona e mercato del lavoro in [www.unibg.it/struttura/struttura.asp?cerca=DOT-FPDLM\\_documenti](http://www.unibg.it/struttura/struttura.asp?cerca=DOT-FPDLM_documenti)), tanto come oggetti di ricerca che come ambiti di *policy*: per questa ragione, essa prevede fin dalla sua istituzione la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro, dell'*internship*, dell'apprendistato e, di conseguenza, anche un forte e diretto coinvolgimento delle imprese e del mondo del lavoro nei processi formativi accademici.

Il [Regolamento amministrativo](#) della Scuola prevede la possibilità di stipulare convenzioni con imprese o con altre istituzioni formative o di ricerca, finalizzate all'inserimento dei dottorandi in strutture esterne per lo svolgimento di attività di studio, ricerca o *internship*; è inoltre prevista la possibilità di stipulare convenzioni relative al finanziamento, da parte di soggetti esterni, di borse di studio o progetti di ricerca. A seguito del

Protocollo d'intesa del 23 luglio 2009 e dell'[Accordo di Programma](#) del 28 settembre 2009 tra ADAPT, Università di Bergamo e Ministero dell'istruzione università e ricerca, ad ogni borsa finanziata dall'esterno corrisponde una borsa con finanziamento ministeriale, fino a un massimo di quindici.

Nel corso degli anni, e beneficiando dell'ampia realtà associativa di ADAPT, la Scuola di dottorato ha consolidato una fitta [rete](#) di rapporti con imprese ed associazioni di rappresentanza, che sono attivamente coinvolte su più versanti: in veste di finanziatori e dunque di partner nella realizzazione dei percorsi formativi dei dottorandi in *internship*; in qualità di testimoni privilegiati all'interno di iniziative promosse dalla Scuola di dottorato per avvicinare le tematiche affrontate nel corso di studi alla realtà delle dinamiche del mondo del lavoro. Il coinvolgimento di partner privati, in virtù del protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione sopra richiamato, ha consentito di bandire 94 borse di studio, private e pubbliche, in quattro anni.

Fin dalla sua istituzione, dunque, il dottorato è stato caratterizzato da un'impostazione che lo avvicina ai modelli del *professional doctorates* (cfr. I. Lunt, *Professional Doctorates and their Contribution to Professional Development and Careers*, ESRC Full Research Report, 2005) e dell'*industrial doctorates* (cfr. F. Kitagawa, *Industrial Doctorates – Employer Engagement in Research and Skills Formation*, LLAKES Research Paper, n. 27/2011) da tempo diffusi in altri Paesi europei ed extra-europei, anticipando l'intervento del legislatore, sebbene con tratti di originalità riconducibili, in prima battuta, proprio alla collocazione di questa esperienza a metà tra la tradizione dei *professional doctorates* e quella, fatta propria dalle istituzioni europee e di recente recepita dal legislatore italiano, del dottorato industriale; in secondo luogo ad un'ampia valorizzazione del metodo dell'alternanza e della composizione circolare tra ricerca e pratiche lavorative. La Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro prevede, infatti, due possibili tipologie di percorso individuale. Da un lato, ritroviamo percorsi in cui le attività di ricerca si svolgono prevalentemente in Università, seppur con un tratto caratteristico di estrema rilevanza: si tratta, nella maggior parte dei casi, ricerche applicate a specifici ambiti professionali, caratteristica che accomuna questi percorsi all'esperienza dei *professional doctorates*, come anche il fatto che molti dei dottorandi in essi inseriti sono adulti che esercitano

professioni ad alto contenuto intellettuale in strutture pubbliche o private nel campo dell'istruzione, della formazione, più in generale dei servizi alle persone o alle imprese.

Dall'altro lato, ci sono i percorsi che si svolgono in *internship*, presso una delle aziende promotrici che finanziano le borse di studio dei dottorandi. In questi casi, accanto alle attività tradizionalmente previste nell'ambito dei dottorati di ricerca, si offre ai dottorandi l'opportunità di svolgere un percorso di *internship* nell'azienda convenzionata, prevedendo in questi casi una opportuna distribuzione dei crediti formativi da acquisire nel triennio tra attività in Università ed attività in azienda. Questi percorsi sono molto vicini al modello dei dottorati industriali, recepito dal legislatore: il dottorando, infatti, dedica gran parte del suo tempo ad un progetto di ricerca in azienda, ma occorre sottolineare che il progetto formativo della Scuola di dottorato valorizza particolarmente l'apprendimento in contesto di lavoro, prevedendo non solo l'alternanza, ma anche una circolarità tra ricerca, attività didattica, applicazione a specifici compiti lavorativi all'interno dell'azienda.

La Scuola di dottorato si caratterizza, infatti, per l'utilizzo di un ventaglio di metodologie didattiche più ampio di quello generalmente previsto nei corsi di dottorato: oltre alle lezioni frontali e ad attività di studio e ricerca individuale e di gruppo, ampio spazio è riservato alla formazione in ambiente di lavoro, a laboratori in presenza e in e-learning, all'affiancamento dei tutor in azienda, alla partecipazione attiva a seminari e convegni. La Scuola basa, inoltre, una parte consistente delle proprie attività, sia formative che di organizzazione della didattica (divulgazione di materiali e informazioni, laboratori, verifiche e produzione di materiale editoriale), che di ricerca, su una [piattaforma cooperativa](#) online (metodologia oramai abbastanza diffusa negli ambienti accademici più innovativi) ed ha iniziato a sperimentare modalità innovative di didattica e di ricerca basate sull'utilizzo professionale dei social media.

In questo contesto, caratterizzato dalla serrata cooperazione tra la Scuola e l'ambiente esterno (il mondo delle imprese e delle associazioni di rappresentanza), da una grande apertura e visibilità rispetto a un'ampia platea di giovani, in cerca di un'opportunità di alta formazione nell'ambito del lavoro e delle relazioni industriali e di un'occupazione qualificata, dalla sperimentazione di metodologie didattiche e di ricerca innovative ed ispirate alla composizione tra attività teoriche e pratiche

lavorative, sono state avviate anche esperienze di apprendistato di alta formazione, per l'acquisizione del titolo di Dottore di ricerca. Come previsto prima dall'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003 – così come modificato dalla l. n. 133/2008 – poi dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 167/2011, i contratti si inseriscono nell'ambito di una convenzione quadro per la progettazione e l'avvio di contratti di apprendistato di alta formazione e di ricerca, stipulata tra i soggetti promotori della Scuola e l'azienda. Il programma formativo seguito dai dottorandi apprendisti viene progettato tenendo in considerazione il percorso formativo e lavorativo precedente all'ingresso del giovane nella Scuola e le competenze fino a quel momento acquisite; l'offerta formativa della Scuola; la domanda di competenze dell'azienda ed il profilo professionale di riferimento, avendo riguardo del livello di qualificazione e di inquadramento finale previsto dal contratto di apprendistato.

I risultati delle esperienze fin qui descritte non possono essere ancora valutati poiché si tratta di percorsi in gran parte non ancora conclusi; ciò che qui preme sottolineare, invece, è l'esistenza di alcune pre-condizioni importanti per l'avvio di esperienze analoghe. Alla base della sperimentazione portata avanti nell'ambito della Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, infatti, si ritrova un'intensa attività progettuale basata su un'*expertise* specifica e sull'apertura all'innovazione dell'Università e delle aziende. Tutti i soggetti coinvolti in questa esperienza, infatti, hanno accettato di investire nella progettazione di percorsi formativi e di inserimento complessi, poiché caratterizzati dalla necessità di conciliare le esigenze di conformità al regolamento ed alle prassi dell'Università con quelle di adattamento all'organizzazione aziendale.

La diffusione di percorsi di dottorato industriale potrebbe creare inedite opportunità e nuovi equilibri all'interno del panorama della ricerca italiano. Nell'ipotesi in cui le Università italiane accogliessero questa sfida, un ulteriore strumento si affiancherebbe a quelli in corso di sperimentazione per l'efficientamento del sistema universitario ed il suo collegamento con il mondo delle imprese e del lavoro. Affinché questo quadro assuma contorni certi e rappresenti una prospettiva credibile, occorre però ancora sciogliere alcune resistenze culturali ad una maggiore integrazione tra formazione e lavoro, anche nell'istruzione terziaria. In riferimento al segmento dei giovani istruiti in cerca di un'occupazione qualificata, questa integrazione si traduce

nell'ampliamento e riqualificazione, nei diversi settori e territori, di un'area grigia tra alta formazione e lavoro popolata da attori innovativi, pubblici e privati, ed integrata in un sistema locale di apprendimento permanente.

10.  
**ESTERNALIZZAZIONI**



## **Le dubbie deroghe ex articolo 8 alla solidarietà negli appalti: brevi note sul contratto aziendale dell'Ilva di Paderno Dugnano**

di Gabriele Gamberini e Davide Venturi

L'accordo ex art. 8, d.l. n. 138/2011 (convertito dalla l. n. 148/2011) riguardante, tra l'altro, la regolazione del "regime della solidarietà negli appalti", sottoscritto, in data 27 settembre 2011, dalla Società ILVA S.p.A. e dalla RSU del proprio stabilimento di Paderno Dugnano è un *unicum* nella storia delle Relazioni industriali.

In tale accordo una S.p.A. ha convenuto con la RSU di un proprio stabilimento che la medesima «in applicazione dell'art. 8 [...] non sarà soggetta per gli appalti ad oggi in atto e per i futuri che dovessero essere assegnati, al vincolo di solidarietà previsto dal decreto legge 223/06 convertito dalla legge 248/06 e successive modificazioni».

Tale regime di responsabilità solidale, nel momento in cui è stato stipulato l'accordo, aveva ad oggetto le ritenute ed i contributi previdenziali dei lavoratori del subappaltatore e dunque opponeva le parti contrattuali dell'appalto e del subappalto a soggetti terzi quali la Agenzia delle entrate, l'Inps e l'Inail. Le intese ex art. 8 tuttavia – sebbene possano operare anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie su cui vertono – sono contratti ed, in quanto tali, non possono produrre effetti rispetto ai terzi. Pertanto l'accordo in esame dovrà ritenersi nullo per contrarietà a norme imperative.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2013, n. 14.](#)

Se per esercizio teorico si volesse comunque proseguire la analisi – assumendo che l'accordo abbia ad oggetto l'unico regime di responsabilità solidale derogabile, ossia quello previsto dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 – si rileverebbe la difficoltà di collegarlo ad uno degli obiettivi indicati nell'art. 8, comma 1, sia per la indeterminatezza delle locuzioni utilizzate nelle premesse, sia per la circostanza che Ilva S.p.A. agisce come committente, autoesonendosi dalla responsabilità solidale. La deroga al regime della solidarietà negli appalti ex art. 8 presuppone invece che questa sia prevista dall'appaltatore, in favore dei propri committenti, quale strumento volto ad aumentarne la appetibilità sul mercato in un momento di crisi economica. Solo in tal caso, infatti, la impresa che la stipula potrebbe attendersi un beneficio diretto, economicamente rilevante, finalizzato agli obiettivi di cui all'art. 8, comma 1; altrimenti, ove la deroga fosse prevista dal committente, il medesimo potrebbe, al massimo, motivare che andrebbe a perseguire i suddetti obiettivi attraverso l'investimento dei fondi che aveva accantonato per far fronte ad eventuali obbligazioni solidali. Una tale correlazione sarebbe tuttavia da dimostrare, perlomeno attraverso la concreta indicazione dei fondi utilizzabili. Inoltre solo ove la deroga venga stipulata dall'appaltatore la rappresentanza sindacale del medesimo potrà avere legittimazione negoziale, in altra maniera la medesima si troverebbe ad accordare una deroga che non riguarda i lavoratori che rappresenta, ma i lavoratori delle imprese appaltatrici (Per un approfondimento sul tema della facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti si rinvia a G. Gamberini, D. Venturi, *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, in corso di pubblicazione in *DRI*, n. 3/2013 di prossima pubblicazione). Essendo poi le deroghe ex art. 8 finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi appare ragionevole ritenere che debbano operare per un periodo determinato, necessario e sufficiente al raggiungimento dei medesimi, mentre nell'accordo è prevista una quantomeno dubbia deroga *sine fine*. Nonostante le criticità sopra rilevate – così come sintetizzate nello schema allegato – ne inficino la validità, l'accordo ILVA è stato oggetto di un acceso dibattito politico-sindacale – sfociato nel ritiro della firma da parte della Fiom-Cgil – per aver detta rappresentanza aziendale sottoscritto una intesa ex art. 8 sebbene la Cgil nazionale, e soprattutto il leader della Fiom, siano fortemente contrari all'uso di tale strumento. Ciò

che preme rilevare tuttavia è come lo scontro sindacale abbia precisso dalla analisi giuridica, che avrebbe consentito di ridurre il dibattito a mera teoria, alimentandosi invece nella ideologia. Di ciò non può andare esente da colpe il raffinato dibattito accademico che si è sviluppato su tali tematiche che, pur coinvolgendo la miglior Dottrina, evidentemente non ha saputo trasmettere agli operatori del mercato nemmeno parte delle erudite considerazioni che ha prodotto.

	<b>Art. 8, d.l. n. 138/2011</b>	<b>Accordo ILVA Paderno Dugnano</b>	<b>Giudizio</b>																	
<b>Fonte</b>	Contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale	Accordo sindacale aziendale																		
<b>Legittimazione e negoziale</b>	<i>Datore di lavoro</i> [NdA]	Impresa committente																		
	Associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda	RSU dello stabilimento di Paderno Dugnano (MI)																		
<b>Intese finalizzate a</b>	<table border="1" data-bbox="536 1308 775 1653"> <thead> <tr> <th>Art. 8 d.l. n. 138/2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>maggior occupazione</td></tr> <tr><td>qualità dei contratti di lavoro</td></tr> <tr><td>adozione di forme di partecipazione dei lavoratori</td></tr> <tr><td>emersione del lavoro irregolare</td></tr> <tr><td>incrementi di competitività</td></tr> <tr><td>incrementi di salario</td></tr> <tr><td>gestione delle crisi aziendali e occupazionali</td></tr> <tr><td>investimenti</td></tr> <tr><td>avvio di nuove attività</td></tr> </tbody> </table>	Art. 8 d.l. n. 138/2011	maggior occupazione	qualità dei contratti di lavoro	adozione di forme di partecipazione dei lavoratori	emersione del lavoro irregolare	incrementi di competitività	incrementi di salario	gestione delle crisi aziendali e occupazionali	investimenti	avvio di nuove attività	<table border="1" data-bbox="916 1308 1155 1653"> <thead> <tr> <th>Accordo ILVA Paderno Dugnano</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>difesa dell'occupazione del sito produttivo</td></tr> <tr><td>aggiornamenti impiantistici</td></tr> <tr><td>potenziamento dell'organizzazione tecnica e amministrativa</td></tr> <tr><td>studio di una nuova logistica di stabilimento</td></tr> <tr><td>incremento delle formazioni specifiche ai dipendenti</td></tr> <tr><td>miglioramento della propria posizione commerciale nei mercati di riferimento</td></tr> </tbody> </table>	Accordo ILVA Paderno Dugnano	difesa dell'occupazione del sito produttivo	aggiornamenti impiantistici	potenziamento dell'organizzazione tecnica e amministrativa	studio di una nuova logistica di stabilimento	incremento delle formazioni specifiche ai dipendenti	miglioramento della propria posizione commerciale nei mercati di riferimento	
Art. 8 d.l. n. 138/2011																				
maggior occupazione																				
qualità dei contratti di lavoro																				
adozione di forme di partecipazione dei lavoratori																				
emersione del lavoro irregolare																				
incrementi di competitività																				
incrementi di salario																				
gestione delle crisi aziendali e occupazionali																				
investimenti																				
avvio di nuove attività																				
Accordo ILVA Paderno Dugnano																				
difesa dell'occupazione del sito produttivo																				
aggiornamenti impiantistici																				
potenziamento dell'organizzazione tecnica e amministrativa																				
studio di una nuova logistica di stabilimento																				
incremento delle formazioni specifiche ai dipendenti																				
miglioramento della propria posizione commerciale nei mercati di riferimento																				
<b>Oggetto</b>	Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con	ILVA S.p.A. – stabilimento di Paderno Dugnano – non sarà soggetta per gli appalti ad oggi in atto e per i futuri che dovessero essere ancora assegnati, al																		

	riferimento: [...] c) [...] al regime della solidarietà negli appalti...	vincolo di solidarietà previsto dal d.l. n. 223/2006 convertito dalla l. n. 248/2006 e successive modificazioni	
--	--	---	--

## Le clausole sociali sul cambio di appalto: quali tutele per i lavoratori?

di Roberta Scolastici

Le aziende operanti in alcuni settori *labour intensive* (ristorazione collettiva, multiservizi, ecc.) per le caratteristiche proprie del mercato di riferimento si avvalgono frequentemente del cambio di appalto, fattispecie attraverso cui viene regolata la successione di diversi appaltatori nella esecuzione di un servizio per conto del medesimo committente. Tale prassi comporta il passaggio del personale impiegato nell'appalto da un'impresa all'altra, generando un turnover fisiologico di comparto, con importanti riflessi sui livelli occupazionali.

La materia della successione negli appalti tra imprese, trova la propria regolamentazione nell'ambito della contrattazione collettiva. Tra i vari contratti collettivi si ricordano il Ccnl Turismo (artt. 332 ss.), il Ccnl Multiservizi (art. 4), il Ccnl Igiene ambientale (art. 6) che prevedono una risoluzione dei rapporti di lavoro da parte dell'impresa cedente e un obbligo di assunzione "ex novo" da parte dell'impresa subentrante senza alcun periodo di prova per i dipendenti neo assunti, con reciproca esenzione dal periodo di preavviso. L'automatismo colpisce prevalentemente le figure operaie, occupate negli impianti in appalto, non estendendosi invece al personale impiegatizio e di staff che presta la propria attività in strutture di proprietà dell'azienda. In particolare il Ccnl Igiene Ambientale ed il Ccnl Multiservizi estendono il meccanismo a tutti i dipendenti in organico nell'appalto, mentre il Ccnl Turismo prevede per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2013, n. 21.](#)

la società subentrante la facoltà di esclusione di coloro che svolgono funzioni di coordinamento e controllo ovvero dei lavoratori di concetto. Come noto, in base alle disposizioni dell'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003, la successione di una impresa ad un'altra nella gestione di un servizio concesso in appalto non costituisce un trasferimento d'azienda o meglio di ramo d'azienda, in quanto non si verifica il passaggio di un complesso di beni organizzati tra il vecchio e il nuovo appaltatore. Sulla stessa linea si è consolidata anche la giurisprudenza (*ex multis* si veda Cass. sez. lav. 2/2006) secondo cui neppure la Direttiva del Consiglio 77/187/CEE, seppure ampli la nozione di trasferimento d'azienda, è idonea a comprendere la successione nell'appalto. Ne consegue che il passaggio del dipendente da un'azienda all'altra in caso di cambio appalto può avvenire, diversamente da quanto dispone l'art. 2112 c.c., senza riconoscere l'anzianità del lavoratore o la sua retribuzione o il suo livello di inquadramento, salvo che il contratto collettivo preveda condizioni di miglior favore disponendo, per esempio, che il rapporto prosegua a parità di condizioni (interpello Min. lav. n. 22/2012). Di conseguenza, inoltre, non opera neppure il regime speciale di solidarietà tra cedente e cessionario previsto, a vantaggio dei lavoratori interessati, dall'art. 2112, comma 1, c.c., né tanto meno il regime di solidarietà tra committente e appaltatore richiamato dall'ultimo comma della medesima norma codicistica, ma solo quello ordinario che riguarda in generale l'appalto. Al riguardo, mentre il Ccnl Multiservizi si limita a garantire il "mantenimento dei livelli occupazionali" dei dipendenti oggetto del passaggio, la clausola sociale prevista dal Ccnl Turismo obbliga l'impresa subentrante a farsi carico del personale presente nell'appalto alle medesime condizioni economiche precedenti, ivi inclusi trattamenti individuali *ad personam* (es. superminimo) che verranno assorbiti in occasione dei successivi aumenti salariali collettivi.

Ciò nonostante, la stabilità del rapporto di lavoro, garantita dalla contrattazione collettiva secondo le modalità sopra illustrate, potrebbe risultare scarsamente efficace per il fatto di essere garantita proprio a livello contrattuale. Ed infatti, posto che il contratto collettivo ha una efficacia soggettiva limitata, le clausole in esso contenute, che garantiscono ai lavoratori la continuità del rapporto di lavoro, risultano opponibili all'impresa subentrante solo se anch'essa applica lo stesso contratto collettivo o altro contratto che contenga una previsione analoga (v. interpello Min. lav. n. 22/2012). Conseguentemente l'impresa

subentrante sarà tenuta all'assunzione solo se è vincolata per affiliazione sindacale o per ricezione volontaria dal contratto collettivo nazionale che lo prevede. In sostanza se l'impresa subentrante applicasse un contratto collettivo privo di una disciplina specifica sul cambio di appalto non sarebbe obbligata a farsi carico dei dipendenti licenziati dalla impresa uscente.

Tuttavia, anche a prescindere dalle norme contrattuali, il lavoratore potrebbe sempre impugnare il licenziamento per ottenere il riconoscimento della continuità giuridica del rapporto originario nei confronti dell'impresa uscente (Cass., sez. lav., n. 12613/2007; Cass., sez. lav., n. 4166/2006; Cass., sez. lav., n. 15593/2002). L'interpello Min. Lav. n. 22/2012 chiarisce infatti che la tutela garantita dai contratti collettivi non esclude, ma si somma a quella prevista a favore del lavoratore nei confronti dell'impresa uscente che ha intimato il licenziamento per il cambio appalto.

Secondo un consolidato orientamento ministeriale (circ. Min. lav. n. 155/91 e n. L/01 del 28 maggio 2001) i licenziamenti effettuati a seguito della cessazione di un contratto di appalto sono esclusi, a prescindere dal numero di lavoratori coinvolti, dall'ambito di applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi per riduzione del personale di cui alla l. n. 223/1991. Tuttavia la l. n. 31/2008, in linea con la giurisprudenza (Cass. Sez. lav. n. 5828/2002; Cass. Sez. lav. n. 2463/2000; Cass. Sez. lav. n. 4883/1998) prevede che la disciplina dei licenziamenti collettivi non trova applicazione per i soli lavoratori riassunti dall'impresa subentrante, e non anche per quelli che a seguito del cambio di appalto risultassero in esubero perché la subentrante non è in grado di ricollocarli. Questi, in particolare, rientrano nella fattispecie del licenziamento per giustificato motivo oggettivo (licenziamento economico), e dunque sono soggetti alla nuova procedura obbligatoria di conciliazione prevista dalla l. n. 92/2012. Di conseguenza, nel caso in cui i lavoratori non riassunti in sede di passaggio siano fino ad un massimo di quattro, l'impresa uscente dovrà aprire la procedura obbligatoria di conciliazione di cui all'art. 7 della l. n. 604/1966 (così come modificato dall'art. 1, commi 40 e 41, della l. n. 92/2012) innanzi alla Commissione provinciale di conciliazione ex art. 410 c.p.c. Laddove invece i lavoratori in esubero siano più di quattro, in presenza dei presupposti previsti dalla l. n. 223/1991, l'azienda uscente sarà tenuta ad

attivare una procedura di mobilità (sul punto si veda la circ. Min. lav. n. 3/2013).

Per completezza si segnala inoltre che la l. n. 92/2012 all'art. 2, comma 31 (modificato dalla legge di stabilità 2013), introducendo la c.d. taxa sui licenziamenti, ha specificato che la stessa non è dovuta in caso di licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in applicazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il lasso temporale necessario affinché il lavoratore presente sull'appalto acquisisca il diritto di assunzione da parte dell'impresa subentrante varia dagli otto mesi del Ccnl Igiene alimentare ai tre mesi del Ccnl Turismo. Nella prassi, tuttavia, questi meccanismi di restrizione si dimostrano poco efficaci visto che i termini contrattuali normalmente risultano troppo brevi per evitare che l'imprenditore uscente "gonfi" l'organico dei relativi addetti, gravando l'imprenditore subentrante dell'obbligo di assumere lavoratori in eccesso.

La clausola di assorbimento obbligatorio dei lavoratori da parte dell'impresa subentrante alle stesse condizioni, impone l'adozione di modelli organizzativi e produttivi predeterminati, senza margine per una libertà di organizzazione più efficiente o diversamente articolata. Ciò inibisce gravemente la concorrenza tra le imprese, soprattutto considerando nei settori *labour intensive* come quelli richiamati, la manodopera rappresenta il fattore produttivo centrale.

In sostanza le disposizioni della contrattazione collettiva, imponendo l'assunzione del personale presente nell'appalto, senza periodo di prova, impediscono all'impresa subentrante di fare valere la propria capacità di una migliore selezione, formazione e addestramento del personale, dovendosi fare carico di un certo numero di dipendenti senza averne preventivamente testato le capacità e attitudini. Peraltro, a fronte dei ripetuti passaggi di gestione i lavoratori interessati non si identificano con l'azienda affidataria del servizio (ad esempio l'impresa di ristorazione o di pulizie) formale datore di lavoro, che dopo due o tre anni, con la scadenza dell'appalto cambia, ma con il committente (l'ospedale, la scuola, ecc.) in cui prestano fisicamente la propria attività nel corso del tempo. Tale meccanismo determina anche un problema di fidelizzazione

delle risorse per l'impresa appaltatrice, che non ha la disponibilità di mantenere la forza lavoro maggiormente qualificata e utile al processo produttivo, dovendola cedere ad altra azienda concorrente vittoriosa della gara d'appalto.

Ebbene, l'impresa in questione per quale ragione dovrebbe investire nella formazione dei propri dipendenti? Quale futuro professionale avranno queste risorse? Il rischio è che un meccanismo nato a tutela dei lavoratori in un mercato del lavoro lontano da quello attuale, oggi finisca per penalizzarli, imbrigliandoli in un automatismo standardizzato senza prospettive di crescita.

# **Un'obbligazione elastica. La mutevole essenza dell'obbligazione solidale del committente/appaltatore**

di Giovanna Carosielli

La recente circolare n. 2/E emanata il 1° marzo 2013 dall'Agenzia delle entrate, nel fornire chiarimenti ermeneutici alla recente modifica dell'obbligazione in solido in ambito fiscale del committente/appaltatore ed alla propria circolare emessa nelle immediatezze della novella – la n. 40/E dell'8 ottobre 2012 – ha scritto un nuovo capitolo dell'ormai infinito libro sull'obbligazione in solido del committente/appaltatore, prevista dai commi 28, 28-bis e 28-ter dell'art. 35 della l. n. 248/2006 recentemente modificata dalla l. n. 134/2012.

A voler sintetizzarne la trama, verrebbe da dire che a norme progressivamente modificate fino quasi a sovrapporsi, hanno fatto seguito circolari ministeriali quasi divergenti, con aumento del già alto livello di incertezza, declinabile a buon diritto in autentica confusione, che dagli Enti preposti all'applicazione delle norme non può non ricadere su chi deve avvalersene nella quotidianità lavorativa.

Infatti, l'obbligazione solidale gravante sul committente/appaltatore per i trattamenti retributivi, contributivi, nonché le ritenute fiscali sui redditi da lavoro dipendente ed il versamento dell'IVA, alla luce delle numerose modifiche normative verificatesi nell'ultimo decennio, conosce ambiti esecutivi per così dire elastici in ragione dell'Ente pubblico chiamato ad applicarle.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2013, n. 9.](#)

L'ultimo soggetto per ordine di tempo ad essersi pronunciato in argomento è l'Agenzia delle entrate con la circolare n. 2/E, il cui non celato obiettivo principale è di «evitarne [dei commi 28 ss. del predetto art. 35, *nda*] interpretazioni di tipo estensivo» (circ. cit., 5), fornendo ulteriori chiarimenti ermeneutici alle norme *de quibus* ed alle problematiche applicative scaturenti dalla precedente circolare n. 40/E.

A tal proposito, diverse sono le rilevanti interpretazioni fornite dall'Agenzia delle entrate, di cui la prima è contenuta nella premessa della circolare, laddove è chiarito che l'obbligazione solidale del committente si configura solo nel caso in cui, ad onta dell'omessa esibizione della documentazione in capo all'appaltatore/subappaltatore, i versamenti fiscali non risultino esser stati eseguiti dai soggetti tenuti ad effettuarli.

La precisazione in parola ha forse perso l'occasione per definitivamente chiarire se sul committente gravi o meno l'obbligazione solidale in aggiunta all'applicazione della sanzione pecuniaria per omessa modalità di pagamento, introdotta dal comma 28-*bis* dell'art. 35. La questione è intuitivamente non di poco conto, ove venga considerato l'impatto economico che una sanzione pecuniaria di quell'entità avrebbe se affiancata all'obbligazione in solido: stante l'intento restrittivo della circolare, tuttavia, è auspicabile che il chiarimento ivi contenuto – e cioè che «[...] responsabilità è comunque limitata all'ipotesi in cui [...] tali versamenti non risultino eseguiti dall'appaltatore o dall'eventuale subappaltatore» – si riferisca all'applicazione della sanzione e non già all'obbligazione in solido.

Invero, il passaggio in parola («In capo al committente, è stata introdotta una sanzione amministrativa [...]. Tale responsabilità, comunque, è limitata») sembra non sfuggire ad una certa confusione, essendo stati impiegati termini (sanzione amministrativa e responsabilità) che, appunto, afferiscono ad istituti giuridici del tutto differenti tra loro.

Se così fosse, la responsabilità (*rectius*: la sanzione amministrativa) scatterebbe a carico del committente/appaltatore non già alla mera inosservanza delle modalità di pagamento, bensì alla verifica del mancato versamento delle ritenute fiscali e dell'IVA, preservando quindi la posizione di chi affida l'esecuzione dei lavori ad un appaltatore/subappaltatore.

La seconda rilevante novità interpretativa – di portata ugualmente restrittiva – offerta dalla circolare in commento attiene alla sfera oggettiva

di operatività dell'obbligazione in solido, esplicitamente riferita ai soli contratti di appalto di opere e servizi disciplinati dall'art. 1655 c.c. non soltanto nell'edilizia, ma in tutti i settori produttivi, con espressa esclusione degli appalti di fornitura di beni, nonché dei contratti d'opera (art. 2222 c.c.), di trasporto (art. 1678 c.c.), di subfornitura (l. n. 192/1998) e le prestazioni rese in ambito di rapporto consortile.

Il terzo chiarimento dell'Agenzia delle entrate, con riferimento ai contratti in essere al momento di entrata in vigore della normativa, parifica il mero rinnovo del contratto alla nuova stipula del medesimo, dovendo esser implicitamente incluso anche il rinnovo tacito del negozio, considerata l'assenza della forma scritta per la validità del contratto di appalto.

Le ulteriori precisazioni afferiscono ai soggetti per i quali è configurabile l'obbligazione in solido, con espressa esclusione delle persone fisiche e delle stazioni appaltanti previste nei contratti pubblici, ed al momento di validità dell'attestazione degli avvenuti versamenti ad opera dell'appaltatore/subappaltatore, essendo stato chiarito che la regolarità dei versamenti fiscali scaduti coincide con il momento della disposizione bancaria operata dal committente, non essendogli quindi addebitabili gli omessi versamenti scaduti nel tempo tecnicamente necessario per l'accredito della somma oggetto di bonifico ovvero di assegno bancario.

Non da ultimo, l'Agenzia delle entrate ha risolto un dubbio in merito all'eventuale cessione del credito ad opera dell'appaltatore/subappaltatore, mediante un'estensione interpretativa delle disposizioni previste per le pubbliche Amministrazioni per pagamenti superiori a diecimila euro, chiarendo quindi che la regolarità fiscale dei rapporti inerenti i crediti oggetto di cessione va temporalmente fissata al momento in cui il cedente (appaltatore/subappaltatore) informa il proprio debitore (committente/appaltatore) della cessione.

Orbene, a prescindere dalla condivisibilità o meno delle succintamente riportate interpretazioni dell'Agenzia delle entrate, è fuori di dubbio che, consideratane la portata, sarebbe stato preferibile un coordinamento con quanto già sostenuto dal Ministero del lavoro che, con atti precedenti – e nel dettaglio: circolare n. 5/2011, interpello n. 2/2012, risposta al quesito del 19/03/2012 e circolare n. 17/2012, cui vanno aggiunte, per completezza, le circolari n. 106 del 10 agosto 2012 dell'Inps e la n. 54 dell'11 ottobre 2012 dell'Inail – nel far proprio un orientamento curiale ormai consolidatosi in materia di obbligazione solidale nei contratti di servizi, aveva chiaramente espresso una posizione di apertura verso il

riconoscimento dell'obbligazione in solido oltre il dettato normativo dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, comprendendovi tutte le ipotesi negoziali, comunque nominate dalle parti, in cui dall'accertamento ispettivo fossero emerse evidenze che permettevano di applicare estensivamente la *ratio* della tutela prevista per i lavoratori impiegati nell'appalto.

Infatti, l'inevitabile discostamento interpretativo di una medesima norma fra due soggetti pubblici incaricati di delinearne la portata applicativa nei rispettivi ambiti di competenza, oltre a palesare un mancato coordinamento nell'elaborazione delle disposizioni normative, sembra configurare una differente scala di tutela di interessi giuridici che, al contrario, riferendosi a versamenti erariali a titolo di trattamento contributivo, fiscale o di IVA, non giustificano una declinazione concreta disomogenea, essendo giuridicamente insostenibile, prima che scongiurabile sotto il profilo del buon senso, che un committente, stipulato un contratto di trasporto per esempio, venga paradossalmente chiamato a rispondere per l'omesso versamento dei trattamenti contributivi e retributivi, ma non delle ritenute fiscali da lavoro dipendente.

Occorre pertanto confidare che il libro sull'obbligazione solidale del committente/appaltatore si arricchisca di un altro capitolo che, magari prevedendo un'unica norma, offra criteri interpretativi indubbi e coerenti con i beni giuridici e/o gli obiettivi pubblicistici che si vogliono tutelare.



11.  
**GIOVANI E LAVORO**



## Le riforme inutili, il lavoro dei giovani e il buon senso di Pippo

di Michele Tiraboschi

La dura lezione della legge Fornero, a quanto pare, non è bastata ai nostri politici. Anche un Ministro preparato e prudente come Enrico Giovannini – che ha fatto come suo il motto “[conoscere per deliberare](#)” coniato da Luigi Einaudi nelle *Prediche inutili* del 1955 – si appresta a varare con urgenza un pacchetto di misure sul lavoro di cui si sa già l’impatto negativo o comunque, nella migliore delle ipotesi, nullo sul mercato del lavoro.

Esattamente un anno fa avevamo previsto, in orgogliosa solitudine, quello che sarebbe stato il fallimento della l. n. 92/2012 ([P. Rausei, M. Tiraboschi, Lavoro: una riforma sbagliata, Labour Studies e-Book Series, ADAPT University Press, giugno 2012](#)). Non è oggi motivo di particolare soddisfazione aver dimostrato al Ministro Fornero, che ci “bacchettava” pubblicamente [sulle pagine del Sole 24 Ore](#) a proposito della sua legge e delle politiche per l’occupazione dei giovani, che avevamo ragione.

Non è esercizio così complesso anticipare già oggi l’inutilità, e dunque il probabile fallimento, delle misure in corso di predisposizione da parte del Governo. Così sarà, in particolare, per provvedimenti come la staffetta generazionale perché incentrata sulla idea, sbagliata a livello economico e devastante a livello sociale, che per dar lavoro ai giovani sia necessario toglierlo agli anziani (oltre a quanto ho già sostenuto nel [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18](#), si veda ora, per una efficace dimostrazione di quanto sia erronea questa tesi, [T. Boeri, V. Galasso, Per una vera staffetta](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2013, n. 20](#).

[tra generazioni, in \*lavoce.info\*, 24 maggio 2013](#)). Per non parlare poi dell'ambizioso progetto europeo della c.d. *Youth Guarantee*, fatto ora proprio dal Governo, che, per funzionare, necessita di ingenti risorse pubbliche, oggi non disponibili, e di una efficiente rete di servizi pubblici al lavoro di cui il nostro Paese non ha mai potuto beneficiare (sulla *Youth Guarantee* vedi l'efficace sintesi di [G. Rosolen in \*Boll. ADAPT\*, 13 maggio 2013, n. 18](#)).

Prediche inutili? Poco importa. Se non fosse che, mentre tecnici e professori (nessuno escluso, beninteso) si spaccano la testa nella ricerca della ricetta miracolosa, le condizioni del mercato del lavoro si stanno rapidamente deteriorando con grave pregiudizio soprattutto per i nostri giovani. E più le condizioni del mercato del lavoro peggiorano, più tecnici e politici si avventurano in ipotesi velleitarie di riforma che, con poco buon senso e attenzione alla realtà, vengono proposte e talvolta imposte in nome degli stessi giovani che sono stati penalizzati dalle riforme precedenti (a livello scientifico ho esplicitato questo punto in [M. Tiraboschi, \*La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa per rifondare il diritto del lavoro?\*, in \*DRI\*, 2012, n. 2](#)).

Parlando di occupazione giovanile e di buon senso una lezione di sano realismo ci viene ora da Beppe Severgnini. Severgnini non è un tecnico e nemmeno un professore. Probabilmente non conosce le (troppe) leggi del lavoro, i regolamenti attuativi e gli incentivi economici messi in campo dal Governo. Sappiamo però che parla con i giovani e i loro genitori e che gira per il mondo con orgoglio italiano, ma senza quei provincialismi che tanto ci penalizzano.

Ebbene, in un recente articolo sulle pagine del Corriere, [Lavorare gratis? Date retta a Pippo](#), Severgnini non solo ci conferma che la crociata legislativa contro i finti tirocini è clamorosamente fallita: «se un ragazzo, pur di trovare un'occupazione, è disposto a lavorare gratis, e un datore di lavoro è ben contento di non pagarlo, state certi: il modo si trova». Più ancora ci aiuta a capire che il problema sta nelle mani dei nostri giovani e che, senza drastici interventi dirigisti calati dall'alto e per questo largamente poco o nulla effettivi, un percorso ragionevole è possibile. Per Severgnini la soluzione sta nella regola di Pippo, un acronimo formato dalle iniziali di cinque suggerimenti. Perché, per quanto affermi ora la legge Fornero, «lavorare gratis si può, ma devono ricorrere queste condizioni:

- **P**er scelta

- Investimento reciproco
- Persone serie
- Patti chiari
- Occasionalmente».

Una regola di buon senso, abbiamo detto. Una regola che, a ben vedere, sarebbe pure facilmente traducibile in una agile normativa di regolazione dei tirocini formativi contribuendo a risolvere una delle principali criticità del nostro Paese nei tormentati percorsi di transizione dalla scuola al lavoro.

“Per scelta” significa che si può anche accettare un tirocinio gratuito, ma che occorrono poi sedi deputate a controllare la genuina volontà del giovane. Questo spiega l’importanza di affidare l’attivazione dei tirocini esclusivamente a soggetti qualificati e che, per vocazione o anche per business, abbiano a cuore il successo del giovane. Sedi ulteriori, come le Commissioni di certificazione dei contratti, potrebbero poi controllare il progetto di tirocinio rilasciando un “bollino di qualità” ([vedi M. Tiraboschi, \*La certificazione come soluzione rispetto alle troppe incertezze e ai tanti abusi\*, in \*Boll. ADAPT\*, 8 aprile 2013, n. 13](#)).

“Investimento reciproco” significa che l’esperienza di tirocinio non può risolversi in una semplice attività lavorativa. Il giovane va orientato e formato attraverso la presenza di un tutor aziendale e di un preciso percorso di apprendimento certificabile *ex post* da sedi abilitate a verificare le competenze maturate. Specifici provvedimenti regionali (visto che la materia è di competenza delle Regioni) potrebbero invece riconoscere incentivi di stabilizzazione quando il tirocinio è di mero orientamento o inserimento al lavoro.

“Persone serie” significa, ancora una volta, che l’attivazione del tirocinio non può essere affidata a soggetti che non abbiano competenze e titoli per un corretto utilizzo del giovane e per un controllo di quanto avviene nello svolgimento del progetto formativo. A livello normativo si potrebbe ipotizzare un controllo annuale delle Regioni sui promotori dei tirocini al fine di verificare gli esiti dei percorsi attivati, in modo da privare della abilitazione i soggetti, pubblici o privati poco importa, che non abbiano operato nell’anno precedente secondo uno standard qualitativo minimo e inderogabile.

“Patti chiari” significa che le attività dello stagista, anche nelle ipotesi del tirocinio di mero inserimento, vanno dettagliatamente previste e chiarite nel piano formativo allegato alla convenzione di tirocinio di modo che il

giovane non sia chiamato a svolgere attività non contemplate e non validate dal soggetto promotore o da una Commissione di certificazione. “Occasionalmente” significa, infine, che il tirocinio deve avere una durata breve e, possibilmente, essere collocato nella fase della transizione dalla scuola o università al lavoro. Parimenti il datore di lavoro non dovrebbe ospitare un numero eccessivo di tirocini, né avvalersi di questo strumento per sopperire a esigenze organizzative o produttive ordinarie. La lezione di Severgnini non si ferma qui. Se anche il Legislatore si dotasse del buon senso di Pippo potrebbe forse capire che non servono soluzioni dirigiste, e tanto meno scelte manichee, su temi così delicati come quelli della occupazione giovanile e dei tirocini. Evitare i tanti abusi senza penalizzare uno strumento importante per la formazione dei giovani, e anche oneroso per le imprese se correttamente utilizzato, è possibile. Non a colpi di divieti e sanzioni, ma semplicemente attivando e responsabilizzando gli intermediari e i protagonisti di questo “patto formativo”. Perché il tirocinio non è buono o cattivo in sé, tutto dipende dall’utilizzo che concretamente se ne fa.

## **Giovani e lavoro: le riforme di legge e le nostre responsabilità di educatori**

di Michele Tiraboschi

Emergenza lavoro. Un grido di allarme, urlato con sempre minor forza e convinzione. Un ritornello obbligato nelle parole di politici, sindacalisti, esperti. Un dramma reale, per i tanti che hanno perso il lavoro e non vedono opportunità concrete all'orizzonte. Solo tante porte chiuse, quelle delle imprese che hanno sospeso le loro attività se ancora non sono fallite. E, dietro le porte, gli sguardi, vuoti e rassegnati, di chi ha smesso di credere non solo nella politica e nelle istituzioni, ma anche in se stesso. I nostri giovani, su tutti. Sono loro i più penalizzati da una crisi che pare non aver fine e che pone sullo stesso piano, in una alleanza senza strategie, imprenditori oramai allo stremo e i loro collaboratori senza un futuro certo.

È da oltre cinque anni che, impotenti, registriamo un inarrestabile incremento dei tassi di disoccupazione. Ma ancor di più spaventa l'inattività e cioè l'assenza di lavoro unita alla mancanza di una motivazione o speranza di trovarlo. Un esercito di invisibili che non conta più neppure per le statistiche. Ogni giorno decine di aziende che chiudono e, con esse, migliaia di posti di lavoro faticosamente conquistati che, in pochi istanti, svaniscono. Un brusco passo indietro di quasi quarant'anni, ai tempi della crisi petrolifera di inizio anni Settanta, con milioni di posti di lavoro bruciati. Sessanta milioni di italiani e solo ventidue milioni di lavoratori: una forza-lavoro che progressivamente si assottiglia e che, da sola, non pare più in grado di reggere, in termini di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

produttività e contributi alle casse pubbliche, le sorti del nostro Paese. Un brutto incubo che rende sbiadita e anche fuori luogo la polemica dell'ultimo decennio sulla precarietà del lavoro. Finalmente si capisce la battaglia della legge Biagi; una battaglia iniziata esattamente dieci anni fa, nella convinzione che un lavoro, ancorché temporaneo, è meglio del nulla. Quel nulla che è l'opposto della inclusione e che è così forte da annientare sogni, ideali e bisogni materiali di una intera generazione, quella dei giovani inattivi a cui oggi è concesso di aspirare, al più, a un tirocinio sottopagato per qualche mese.

Lasciamo alla politica, e agli esperti che la indirizzano e consigliano, il compito di indicare ricette e soluzioni, se ve ne sono. Già sappiamo che un punto centrale per l'occupazione giovanile è il disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, a causa di percorsi formativi troppo teorici e lontani dai fabbisogni professionali delle imprese. Ci vorranno tuttavia anni, se non decenni, per costruire un sistema integrato tra scuola e lavoro. E ciò sarà possibile solo se sapremo davvero rilanciare l'apprendistato, non a colpi di spot e annunci, ma come strumento di programmazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

È nostra convinzione che soluzioni calate dall'alto poco potranno, quantomeno nel breve periodo. Leggi e riforme richiedono tempo e, come insegna la legge Fornero, non sempre i buoni propositi si traducono in reali miglioramenti del mercato del lavoro. Molto più forte e concreto è, piuttosto, il richiamo alle nostre responsabilità individuali nei ruoli che ciascuno di noi ricopre nella società. A partire dalla funzione e responsabilità di genitori e, conseguentemente, di educatori chiamati a dare messaggi positivi ai nostri ragazzi. Dobbiamo tornare a stare loro vicino, ascoltandoli e aiutandoli a trovare la giusta strada. Che certo non è facile, ma che è ancora più difficile senza un compagno di viaggio che dia sostegno, orientamento e sicurezza nei momenti difficili. I giovani sono i più penalizzati dalla crisi per tanti motivi, non da ultimo per una scarsa consapevolezza di sé, dei propri reali talenti e vocazioni e di quello che li aspetta una volta terminata la scuola.

## Laureati, emergenza del nostro tempo, e la “generazione di mezzo”

di Salvatore Corradi

Nel nostro Paese, ma non solo, quando si affronta il tema “disoccupazione giovanile”, qualsiasi sia la componente coinvolta in modo diretto o indiretto, si concorda sul carattere di vera ed autentica emergenza.

Dal punto di vista statistico, si intende per “giovane” chiunque rientri in un età compresa tra i 16 ed i 32 anni. Non affronto, ancor più non in possesso di adeguati strumenti di valutazione, l'intero contesto.

Voglio invece analizzare le dinamiche legate all'employability di quella che dal mio punto di vista è ormai una vera e propria **categoria sociale**, ovvero quella dei neo e giovani laureati, concentrando in particolar modo l'attenzione sul quadriennio 2011-2015.

A livello macro, l'inserimento di un giovane laureato è in maggioranza legato a tre fatti congiunturali: un'economia piena di capitale d'investimento che porta con sé nuovi progetti e volontà di innovazione; la ristrutturazione ed il cambiamento di un'economia nazionale nel suo complesso; il turnover fisiologico derivato dal pensionamento.

Dal punto di vista economico-finanziario, la congiuntura che i laureati negli anni 2011-2012 hanno affrontato è stata la peggiore dal dopoguerra ad oggi. Ma alla eccezionalità della crisi economica e finanziaria che ha respiro transnazionale, si sono aggiunti due fattori interni al nostro Paese che hanno portato ad una gravità senza precedenti. La riforma del mercato del lavoro, al di là dei suoi contenuti tecnici, ha generato lo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2013, n. 2.](#)

stallo decisionale delle imprese che si è protratto per un anno. Inoltre, le residue energie positive delle imprese espresse nella loro capacità di assunzione del rischio, si sono prima affievolite e poi spente del tutto, ancor più nel momento in cui le aspettative sono state disattese.

I dati elaborati dal Cestri Bachelor (Centro Studi e Ricerche Bachelor) sono molto eloquenti a questo proposito, e confermano la gravità della situazione attuale.

Il dato previsionale netto sul I trimestre del 2013 sull'inserimento di giovani laureati in aziende del comparto privato è +28,4% (tale percentuale è ottenuta sottraendo dalla percentuale di aziende che dichiarano di assumere giovani laureati, la percentuale di aziende che al contrario li ridurranno; il dato non include la forma dell'inserimento in azienda tramite una convenzione di stage). Significa che solo il 28,4% delle aziende prevede di incrementare il numero di giovani laureati all'interno del proprio organico. Questo dato, molto basso, non fa che confermare un trend discendente registrato fin qui a partire soprattutto dal terzo trimestre 2012.

Di tutt'altro tipo le previsioni sugli stage: quasi il 46% sul totale delle aziende dichiara che nel primo trimestre di quest'anno inserirà giovani laureati attraverso la formula dello stage. Ma quali sono le previsioni per gli stage attivati nell'ultimo trimestre del 2012? A questo proposito, il 36% delle aziende che nel periodo ottobre-dicembre 2012 hanno attivato convenzioni stage, afferma che la maggior parte di essi saranno trasformati in contratti nel primo trimestre 2013. Il 20% dichiara che nessuno stage diventerà un vero e proprio rapporto di assunzione, e ben il 33% non è in grado di fare previsioni sull'argomento.

Qual è invece lo stato di salute dell'apprendistato, lo strumento che, secondo la riforma Fornero, dovrebbe essere la forma prevalente di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro? Purtroppo, nonostante le recenti modifiche migliorative, esso fa fatica a prendere piede: analizzando i dati rilevati sulle inserzioni ed annunci di lavoro destinati a laureati fino a 4 anni dalla data di laurea e pubblicati nell'ultimo trimestre del 2012, solo il 5,4% degli annunci per laureati da 0 a 24 mesi dalla data di laurea sono apprendistati. Solo un punto percentuale in più rispetto al terzo trimestre dello stesso anno.

L'apprendistato non solo è poco utilizzato, ma è stato anche poco compreso tanto dalle imprese quanto dai giovani a cui si riferisce: purtroppo è legato ad una stigmatizzazione negativa soprattutto da parte

dei giovani laureati, nonostante gli sforzi di comunicazione e di informazione messi in atto dal Ministero del Lavoro per renderlo più appetibile (si pensi, ad esempio, alla recente pubblicità progresso interpretata dallo showman Fiorello).

Anche l'interessante tema riguardante il grado di employability del laureato si fa più complesso: buoni voti e lingue straniere – le parole chiave che prima della crisi economica permettevano di entrare con relativa facilità nel mercato del lavoro – ora non sono più sufficienti.

Conseguentemente a una situazione così complessa e problematica, all'interno della società si è diffuso sempre più un sentimento mix di depressione, di impotenza, di esclusione e di percezione di disuguaglianza sociale, che crea un contesto poco collaborativo e, utilizzando un'espressione attualmente molto comune, indignato. Un contesto pessimista che certo bene non fa al mercato del lavoro nel suo complesso, e che ha ancor più contribuito alla costruzione di una nuova categoria sociale, connotata come la **“generazione di mezzo”** dei laureati italiani.

Da chi è formata questa generazione di mezzo? Essa comprende essenzialmente i laureati che non possono più fare stage e che vengono tagliati fuori dal mercato del lavoro e dalle sue riforme, e che si sovrappongono sia a quelli che li hanno preceduti e che non hanno ancora un impiego, sia a quelli che li seguiranno. Laureati che, per questo, si sentono sempre più tagliati fuori dal sistema economico, politico e sociale. Per loro, nel panorama contrattuale attuale, non esiste nulla, giacché il quadro è concepito per l'intero mercato del lavoro senza differenziazioni di età, scolarità, attività professionale, ecc.

Ecco perché è forse giunto il momento che il tessuto sociale italiano si faccia avanti con delle idee coraggiose, concretamente capaci di andare al di là dei tecnicismi e delle prese di posizione ideologiche, con la creazione di uno strumento che rispecchi **le necessità dei giovani laureati** intesi come categoria sociale.

Per esempio, un patto tra fisco, previdenza e parti sociali che sfoci in un **“contratto di congiuntura”** della durata di tre anni, da applicare solo in caso di crescita del PIL inferiore all'2%, volto a creare uno shock artificiale e positivo in termini di nuovi inserimenti. In sostanza, da una parte il fisco rinuncerà a tassare, e dall'altra Inps ed Inail non monetizzeranno il carico contributivo.

In deroga al trattamento retributivo del Ccnl di riferimento, il soggetto avrà la garanzia di uno stipendio minimo di 1.000 euro al mese secondo il numero di mensilità previste da Ccnl (a cui si farà riferimento per la parte normativa per ciò che concerne ferie, malattie, ecc.). La parte retributiva sarà incrementabile nel tempo. Il soggetto potrà cambiare azienda in ogni momento, mentre l'azienda dovrà comunque rispettare i termini di durata. Al termine del contratto non sarà obbligatoria la stabilizzazione da parte della azienda.

L'impresa potrebbe, così, riaprire le porte ai giovani, mentre il sindacato vedrebbe comunque mantenute le tutele normative previste dalla contrattazione di primo o secondo livello.

Non ultimo, il sistema universitario tornerebbe a svolgere la sua funzione, offrendo maggiore possibilità di sbocchi per i propri laureati.

Rispetto all'apprendistato ed allo stage, **si tratta dunque di una terza via** che permetterebbe di azzerare il cuneo fiscale per tre anni e di inserire risorse nel ciclo economico, con una positiva, seppur moderata, influenza anche sui consumi.

Un'azione di questo genere offrirebbe a questa generazione di mezzo **una seconda possibilità**, utilizzando questi tre anni per farsi apprezzare dalla azienda che lo ha inserito, per assumere competenze che incrementano il grado di *employability*, condizione essenziale e non rinviabile per inserirsi stabilmente sul mercato del lavoro.

È vero: si tratta di una proposta molto coraggiosa, certamente rischiosa e provocatoria. Tuttavia l'alternativa è continuare a mantenere il costo sociale di soggetti che, nella migliore delle ipotesi, sono e saranno dei non contribuenti, accrescendo così una pericolosa dissipazione di capitale umano. Una dissipazione che l'Italia non può e non deve permettersi.

## Fuga dei cervelli: l'altra faccia della globalizzazione

di Giuliano Cazzola

Come la mettiamo con la “fuga dei cervelli”? I cultori del “politicamente corretto” si stanno dedicando con grande impegno ad inseguire i giovani che un’Italia matrigna condanna all’espatrio. Recentemente un nuovo talk show del secondo canale Rai (in verità apparentemente più decente di quelli, oltremodo infelici, che si sono visti nella rete) ha dedicato la trasmissione di esordio proprio a questo problema, parlandone in studio con ospiti autorevoli, mentre il conduttore si collegava con Berlino dove una giornalista intervistava dei giovani italiani trasferitisi per lavoro nella capitale tedesca, tutto sommato abbastanza soddisfatti della loro condizione. Il caso ha voluto che il primo a parlare lavorasse in un call center, tanto da indurmi a pensare che un’occupazione siffatta l’avrebbe sicuramente trovata anche in Italia. Più di un anno fa, mentre ero intento a scrivere il mio ultimo libro “*politically (in)correct*” già nel titolo (*Figli miei precari immaginari*, per Guerini e Associati) mi capitò di leggere su di un quotidiano la storia di un giovane che si era stancato della routine da bancario (benché assunto a tempo indeterminato) e si era trasferito in Australia, dove, per il momento lavorava da cameriere in un ristorante. Quando il libro uscì il nostro connazionale fu avvertito (non so come) da sua madre che in Italia si parlava di lui nel libro di un deputato strambo di nome Giuliano Cazzola. Così mi scrisse, tanto che tra di noi iniziò anche una breve corrispondenza. Come quel personaggio di un celebre film (*To be or not to be*) del grande Ernst Lubitsch che trova l’occasione a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n 26](#).

lungo attesa – essendo un attore – di recitare il monologo di Shylock, a me fu data la possibilità di commentare quella scelta citando – niente meno – Lucio Anneo Seneca, il quale in una lettera a Lucilio scrive che cambiano solo cielo non anima quelli che vanno al di là del mare. Ma non divaghiamo troppo. A me sembra evidente che, parlando di “fuga dei cervelli” non ci si riferisca ad una persona, in giovane età, che si reca in Germania o in Australia per svolgere un lavoro – sicuramente meglio pagato che da noi – in cui l’apporto necessario di materia grigia sia piuttosto normale. Credo invece che si prendano a riferimento giovani brillanti, a conclusione di un lungo ciclo di studi, instradati sulla via della ricerca applicata, della finanza, dei servizi, della tecnologia informatica, della medicina e dell’insegnamento universitario. Limitatamente a quest’ultimo aspetto, più ne conosco e li vedo all’opera, più mi convinco che i nostri connazionali, chiamati ad insegnare in importanti istituzioni universitarie (penso soprattutto agli economisti), sono espatriati perché in Italia non li prendeva – giustamente – in considerazione nessuno. E non perché da noi ci sono le baronie, le cordate e le clientele (che ci sono), ma semplicemente perché sappiamo ancora riconoscere quelli che non hanno nulla da dire. Il fatto è che siamo un po’ provinciali e purtroppo prendiamo sul serio gli italiani all’estero che vengono invitati a Ballarò, anche se li conosce soltanto Giovanni Floris. Raccontano che alla fine degli anni ‘50 un giovane, siculo doc e quindi fisicamente confondibile con un arabo (poi divenuto un celebre giornalista), si fosse recato ad un Congresso del Psi presentandosi come rappresentante di un partito arabo collegato all’Internazionale socialista e riuscendo persino a salire alla tribuna per un breve saluto. Ovviamente il nostro non sapeva una parola di arabo; si limitò ad emettere dei suoni incomprensibili, mentre un suo compare di beffa faceva finta di tradurre in italiano. Ecco, noi siamo ancora così. Basta essere del Mit o giù di lì per aver assicurato l’editoriale del Corriere della Sera. E per far tremare i governi sviluppando teorie assai discutibili, infarciti di “liberismo de noantri”. Allora chi sono e quanti sono questi cervelli ? Siamo andati a consultare l’ultimo Rapporto di AlmaLaurea, la banca dati che ha raccolto 1,7 milioni di *curricula* e che segue l’accesso al mercato del lavoro dei laureati degli Atenei consorziati dopo trascorsi uno, tre e cinque anni dal completamento dei cicli di studi. «Indipendentemente dalla nazionalità – è scritto nell’Indagine 2012 – ad un anno dalla laurea lavora all’estero il 4% di tutti gli occupati post-riforma (il flusso può essere stimato intorno a 5mila

unità), quota in crescita negli ultimi anni». Per quanto riguarda i laureati specialistici a cinque anni dal titolo si conferma sostanzialmente il quadro evidenziato ad un anno. Il 24% degli occupati all'estero proviene da ingegneria, il 17% dal settore linguistico, il 15% da quello economico-statistico, infine il 13% dal politico-sociale. Quelli che vanno all'estero provengono da famiglie più favorite, risiedono in maggioranza ed hanno studiato al Nord e già durante l'università hanno avuto esperienze di studio all'estero. Sono pochi ? Sono tanti ? il problema non è questo. In un Paese che nel primo secolo di unità ha visto espatriare 26 milioni di connazionali alla ricerca di una vita migliore in ogni angolo del mondo, che ha esportato braccia, sudore, dolore, sofferenza e fatica, dove sta lo scandalo se oggi se ne vanno alcune migliaia di cervelli? Basti pensare che nel 1913, allorché gli espatri raggiunsero la punta massima di 873 mila unità all'anno, il flusso verso gli Usa costituiva il 43% del totale. È l'altra faccia dell'economia globalizzata la mobilità delle persone, in un mondo in cui tutto è divenuto più vicino. È più breve e meno oneroso il viaggio di rientro in famiglia – con un volo low cost – di un giovane che lavora a Londra di quello di un immigrato in Germania che rientrava, negli anni Sessanta, in un paesino del Sud magari approfittando di una licenza elettorale. E che dire delle grandi opportunità che Internet mette a disposizione per comunicare tra persone lontane migliaia di chilometri. Jacob è il nipotino della sorella di un mio amico. Il padre, ingegnere, lavora in Germania e si è sposato con una tedesca. Tutte le sere il bambino si collega via Skype con la nonna in Italia, pochi minuti prima di coricarsi. Sono lontani i tempi in cui una "vedova bianca" aspettava d'oltreoceano una lettera (sempre meno frequente) del marito emigrato e la portava al parroco per farsela leggere. Si replicherà a queste osservazioni che il "cervello in fuga" porta il suo capitale umano in un altro Paese dopo essersi formato a nostre spese. Non proprio è così; è una fortuna poter portare altrove il nostro sapere e scambiarlo con quello degli altri. Nella economia globalizzata ciascun progresso scientifico ed economico diventa rapidamente patrimonio comune, anche se si è realizzato agli antipodi. I giovani d'oggi hanno più confidenza con il mondo, perché cominciano a viaggiare da bambini e non nella terza classe di un bastimento che attraversa l'Atlantico. Devono imparare a considerare l'albero che vedono dalla finestra di casa, alla stregua di un segnale che sta ad indicare dove è nato un cittadino del mondo. Ma del resto che cosa può aspettarsi dall'Italia un giovane quando uno delle

poche multinazionali rimaste – la Fiat – viene spernacchiata dalla Presidente della Camera, in difesa di quanto di più antistorico è sopravvissuto da noi ? Perché vi sia fuga dei cervelli, bisogna avere la materia prima: il che nel nostro caso è molto dubbio. Avrete capito che parliamo del gruppo dirigente della Fiom.

## La garanzia giovani non è solo per i CPI

di Antonio Bonardo

Un milione e mezzo di giovani sotto i trent'anni senza "competenze adeguate" per muoversi nel mondo del lavoro. Più di un milione, tra i 16 ed i 24 anni, non ha un titolo di studio sufficiente. Meno di un italiano su due (44%) ha un diploma di scuola superiore, contro l'87% della Germania. Numeri impressionanti, appena pubblicati dal rapporto OCSE sulle competenze, che ci condannano all'ultimo posto dell'educazione per quanto riguarda lettura e scrittura e penultimi nella matematica. Una *débâcle* clamorosa. Evidenza di un sistema scolastico (statalista) inadeguato, decisamente da ripensare. Che unito all'allungamento della vita lavorativa delle persone occupate, all'alto costo del lavoro e ad un sistema economico stagnante (anch'esso con troppa ingerenza dello Stato) genera la bomba sociale dell'alto tasso di disoccupazione giovanile (40%, quasi doppio rispetto alla media UE del 24%). Di fronte a questi dati drammatici, la Commissione europea ha deciso di lanciare il programma *Garanzia Giovani*, che dovrà diventare operativo dal 1° gennaio 2014. Per l'Italia significa poter destinare su questo capitolo di spesa 1,5 miliardi di Euro nel biennio 2014/2015, sommando risorse comunitarie, nazionali e regionali. Per fare cosa? Il Ministro Giovannini, incontrando recentemente le associazioni datoriali, è stato molto chiaro: i soldi dovranno remunerare reali servizi al lavoro, non affitti di uffici, loro arredi o pc, né essere destinati a pagare stipendi di dipendenti pubblici. Servizi al lavoro che dovranno produrre risultati concreti: offrire ai giovani (che per l'UE sono coloro al di sotto dei 25 anni... probabilmente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2013, n. 35.](#)

l'Italia otterrà l'estensione fino ai 29 anni), entro 4 mesi dall'iscrizione nelle liste di disoccupazione o dal termine di un ciclo formale di studio, il rientro in un percorso formativo oppure una esperienza lavorativa (stage, contratto di lavoro subordinato, autoimprenditorialità). Ci preme allora chiarire un punto importante, che non ci pare ancora ben compreso: i servizi al lavoro di cui c'è bisogno, e che occorre assolutamente implementare quanto prima in Italia partendo da questa occasione della garanzia giovani per poi estenderli a tutti coloro che cercano attivamente un lavoro, sono i servizi di ri-collocazione. Che sono una cosa ben diversa dal fare matching tra domanda e offerta di lavoro, come comunemente si pensa! Il matching infatti è un servizio ben diffuso in Italia, praticato da oltre 2.500 tra operatori pubblici e privati autorizzati dal Ministero del lavoro (Centri per l'Impiego, Agenzie di Somministrazione, di Intermediazione, di Ricerca e Selezione, Siti internet specializzati nella pubblicazione di offerte di lavoro), e che intercetta non più del 20% delle opportunità di lavoro esistenti. Esso è basato su un preciso metodo di lavoro, che parte dalla esigenza lavorativa dell'azienda che deve assumere e che, attraverso un processo di selezione ad imbuto, va ad identificare il candidato/a con le competenze professionali e la personalità più idonee a ricoprirlo. È dunque un metodo di lavoro imperniato sulla esigenza dell'azienda che assume!

Il servizio di ri-collocazione di cui stiamo parlando applica invece un metodo di lavoro inverso, che potremmo definire ad "imbuto rovesciato": parte infatti dalla presa in carico della persona da parte di un tutor esperto. Il quale, dopo aver fatto il bilancio delle competenze accumulate (formali, non formali ed informali) ed avendo una conoscenza approfondita delle esigenze del mercato del lavoro territoriale, valuta se la persona è già compatibile con l'inserimento lavorativo o se necessita di un percorso di riqualificazione professionale. Quindi la affianca e attraverso attività specifiche quali il *counseling*, il *coaching*, il *networking*, lo *scouting*, e l'attività di promozione diretta alle imprese target (tutti questi inglesismi ci fanno capire che stiamo parlando di una metodologia consolidata da anni nel mondo anglosassone) la guida fino all'inserimento lavorativo, andando a cercare le opportunità di lavoro in linea con le competenze e la personalità del candidato in questione, valorizzando in tal modo non solo il 20% di opportunità lavorative

visibili, ma anche quell'80% non visibili, che girano solo per passaparola o che sono ancora in incubazione dentro la mente dell'imprenditore. Servizi al lavoro di ri-collocazione e orientamento al risultato (placement lavorativo o ripresa di un percorso di istruzione/formazione formale) devono dunque diventare le stelle polari da cui farci guidare. Solo così l'implementazione della Garanzia Giovani sarà in grado di produrre un reale valore aggiunto nel sistema Paese!

## Una “garanzia per i giovani”? C’è già! Basta ricordarselo

di Umberto Buratti

Il dibattito italiano attorno allo *Youth Guarantee* appare affetto da due gravi patologie: la bulimia e l’amnesia. Pur essendo alquanto differenti l’una dall’altra queste due “malattie” si presentano insieme nelle diverse proposte che si rincorrono in maniera più o meno ufficiale in questi giorni sia a livello istituzionale, coinvolgendo esponenti del Governo e delle parti sociali, sia a livello giornalistico.

Tra le due patologie, la bulimia sembra essere quella diagnosticabile anche agli occhi dei meno esperti. Nel tentativo di tradurre in atto la Raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea approvata lo scorso 22 aprile, infatti, si preannunciano nuovi interventi normativi in materia di politiche del lavoro. Questi si andranno a sommare ai precedenti con l’effetto paradossale per cui, a meno di un anno dall’entrata in vigore della l. n. 92/2012 e con alcune sue parti rilevanti ancora da attuare, si procederà a emanare ulteriori provvedimenti correttivi o migliorativi, a seconda dei punti di vista. Il mercato del lavoro italiano, dunque, non ha ancora finito di “digerire” molte leggi del recente passato, non solo quella targata Fornero, che è costretto a “rigettarle” per far spazio ad una nuova “scorpacciata” di modifiche, integrazioni, limature, se non addirittura riforme.

Che l’Italia fosse un Paese bulimico, almeno a livello normativo è cosa nota da tempo. A sorprendere, invece, è la seconda patologia che continua a colpire il sistema italiano: l’amnesia. Per rendersi conto della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 giugno 2013, n. 16.](#)

gravità della malattia che intacca la memoria di molti basta riprendere gli obiettivi che lo *Youth Guarantee* si prefigge di raggiungere: garantire agli under 25, entro quattro mesi dal termine degli studi o dalla perdita di un impiego, una buona offerta di lavoro, un corso di perfezionamento, un contratto di apprendistato o un tirocinio di qualità.

Un Paese meno distratto si accorgerebbe immediatamente che molte delle richieste pervenute dal Consiglio Europeo sono già possibili o a normativa vigente o semplicemente portando a compimento alcune delle riforme iniziate negli anni passati e che, un poco alla volta, sono state dimenticate lungo il tragitto.

Si prenda ad esempio la legittima richiesta di prendere in carico e far entrare nel mercato del lavoro un giovane al termine del proprio percorso di studi. È necessario, in questo caso, pensare ed escogitare soluzioni normative completamente nuove? La risposta sembrerebbe negativa. Sarebbe sufficiente, infatti, implementare quanto già previsto dal Legislatore con l'art. 29 della l. n. 111/2011. Con questo provvedimento le scuole superiori di secondo grado, così come le università, sono state autorizzate *ope legis* a svolgere attività di *placement* (*Verso la deregulation del collocamento*, a cura di S. Spattini, *Boll. spec. ADAPT*, 2011, n. 40). La semplificazione delle procedure di autorizzazione per promuovere le attività di intermediazione è stata pensata proprio per favorire lo sviluppo di un mercato del lavoro trasparente, dinamico ed inclusivo soprattutto per i giovani. Con la *deregulation* del 2011 parte dello *Youth Guarantee* è quindi già oggi possibile. Un ragazzo che termina il proprio ciclo di studi, superiori o universitari, dovrebbe sin da ora trovare un ufficio *placement* all'interno del proprio istituto che lo metta in contatto con le aziende e pubblici on-line, in modo gratuito, il suo cv. La vera domanda da porsi quindi è: quante istituzioni formative hanno approfittato in questi due anni della possibilità concessa loro di svolgere attività di intermediazione? Quante scuole superiori e università si sono aperte al mondo del lavoro e si sono interconnesse con il portale [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it), dando così vita a un dialogo virtuoso per i propri studenti? (si segnala che a sostegno del rilancio del *placement* all'interno delle scuole secondarie superiori Italia Lavoro ha istituito, all'interno del progetto FiXO, Scuola&Università, una linea di intervento specifica denominata Qualificazione dei servizi di orientamento e *placement* e promozione di misure e dispositivi di politica nel sistema scolastico. Obiettivo dell'azione è il coinvolgimento di 365 scuole e di circa 55.000

studenti, grazie a un finanziamento massimo per istituto pari a 30.000 euro).

Ancora più grave, poi, risulta essere l'amnesia che affligge il sistema italiano in materia di apprendistato. Dopo la riforma contenuta nel d.lgs. n. 167/2011, gran parte del processo di implementazione lasciato alla responsabilità delle Regioni e delle parti sociali si è concentrato, di fatto, unicamente sulla seconda tipologia prevista dal legislatore. A tal proposito, è significativo quanto riporta il XIII rapporto sull'apprendistato curato dall'ISFOL che si apre segnalando come «tutti gli Accordi e i Ccnl esaminati regolamentano la tipologia di apprendistato professionalizzante, mentre soltanto un terzo di essi si occupa anche dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e un numero ancora più limitato di accordi e Ccnl (poco meno di 1/5) fa riferimento all'apprendistato di alta formazione e di ricerca. Inoltre, la maggior parte degli Accordi e dei Contratti nazionali che considera l'apprendistato per la qualifica e per l'alta formazione demanda la disciplina di queste tipologie alla contrattazione di secondo livello o a successivi accordi tra le Parti sociali» (cfr. ISFOL, *Monitoraggio sull'apprendistato. XIII Rapporto*, pag. 7, in [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)).

Dal 2011 ad oggi le parti sociali si sono scordate di portare a compimento una parte rilevante della riforma contenuta nel d.lgs. n. 167/2011, lasciando che cadessero nel vuoto o fossero confinati negli spazi angusti di qualche sperimentazione quelle tipologie di apprendistato – il I e III livello – che permetterebbero una più efficace transizione dalla scuola al lavoro.

Tale amnesia è particolarmente sorprendente soprattutto se si pensa che ancora nell'accordo firmato da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil dal titolo evocativo *Una formazione per la crescita economica e l'occupazione giovanile* il 13 febbraio scorso, l'esigenza di promuovere l'integrazione tra mondo dell'istruzione e mondo lavorativo mediante il rilancio dell'apprendistato viene espressa più volte.

A dire il vero, su questo fronte sono risultate maggiormente attive le Regioni le quali, in molti casi, hanno disciplinato quanto il Legislatore ha affidato alla loro competenza con il d.lgs. n. 167/2011. Il limite, piuttosto, è la difformità che si riscontra tra un territorio regionale e l'altro, soprattutto nel caso dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale.

**Tabella 1 – ISFOL: regolamentazione formazione apprendistato primo livello**

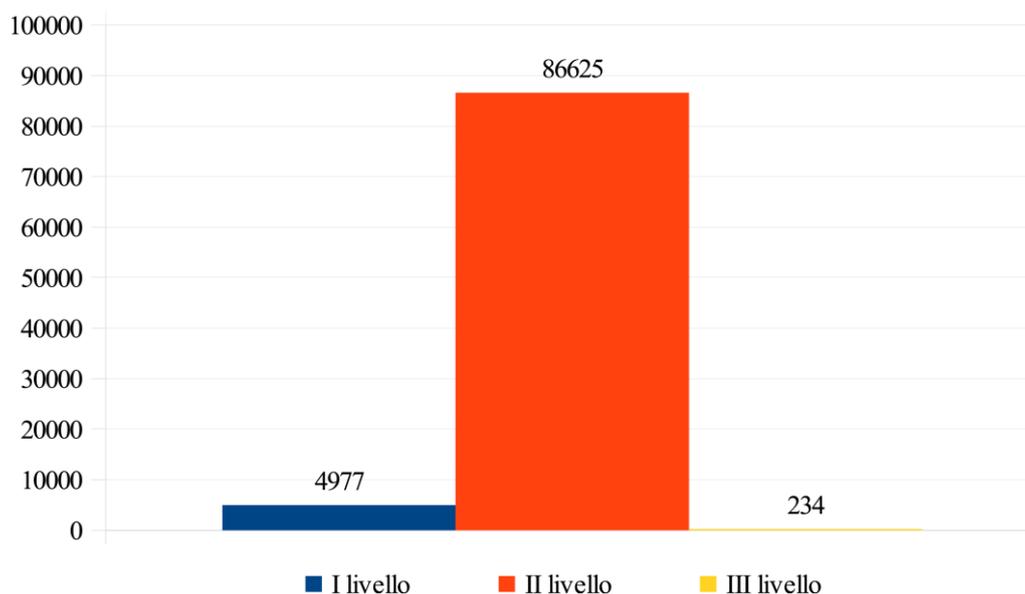
<b>Formazione strutturata (ore annue)</b>		
<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>15-17 anni</b>	<b>18-25 anni</b>
PIEMONTE	990 ore di formazione strutturata, di cui 320 ore di formazione esterna e 180 ore di formazione interna + 490 ore di formazione interna non strutturata.	790 ore di formazione strutturata, di cui 140 ore di formazione esterna e 260 ore di formazione interna + 390 ore di formazione non strutturata interna.
	Per il diploma professionale: 950 ore di formazione strutturata, di cui 250 ore di formazione interna e 230 ore di formazione esterna + 470 ore di formazione non strutturata interna.	
LOMBARDIA	400 ore annue di formazione esterna o interna + 52 ore riservate ad azioni di supporto + ulteriori ore integrative per gli apprendisti privi del titolo di studio del primo ciclo di istruzione.	
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	400 ore annue di formazione formale.	400 ore annue di formazione formale.
	Nel caso di apprendistato per la qualifica, la formazione formale viene, di regola, realizzata dalle scuole professionali provinciali. Al quarto anno di apprendistato per il diploma professionale si prevedono ulteriori 400 ore articolate in: 160 ore di formazione formale presso le scuole professionali e 240 ore di formazione extrascolastica (corsi di formazione continua, e-learning, formazione on the job).	
VENETO	440 ore annue, di cui 120 ore di formazione interna e 320 ore di formazione esterna.	440 ore annue, di cui 320 ore di formazione interna e 120 di formazione esterna.
FRIULI VENEZIA GIULIA	500 ore, di cui 300 ore annue di formazione strutturata esterna + 200 ore di formazione strutturata in	400 ore, di cui 80 ore annue di formazione strutturata esterna + 320 ore di formazione

	impresa.	strutturata in impresa.
LIGURIA	990 ore di formazione strutturata, di cui 54 ore di formazione esterna e 200 ore di formazione interna + 236 ore di formazione non strutturata interna.	990 ore di formazione struttura, di cui 524 ore di formazione esterna e 200 ore di formazione interna + 266 ore di formazione non strutturata interna.
	Per il diploma professionale: 990 ore di formazione strutturata, di cui 440 ore di formazione interna e 200 ore di formazione esterna + 236 ore di formazione non strutturata interna.	
EMILIA ROMAGNA	1.000 ore di formazione formale, di cui 650 ore di formazione esterna.	400 ore di formazione, di cui almeno 100 ore di formazione esterna + 100 ore di formazione esterna per percorsi di riallineamento agli standard delle competenze di base.
TOSCANA	990 ore, di cui 600 ore di formazione interna ed esterna + 390 ore di formazione interna.	
ABRUZZO	700 ore.	400 ore.

Fonte: Isfol, *Monitoraggio sull'apprendistato. XIII Rapporto*

Un po' diversa, invece, è la situazione dell'apprendistato di alta formazione e di ricerca. In questo caso, infatti, la competenza regionale è limitata ai soli profili formativi e, in caso di inadempienza da parte delle Regioni, è possibile ricorrere a tale tipologia contrattuale mediante accordi diretti tra Università e aziende.

Nonostante una normativa più favorevole, però, sempre il rapporto dell'ISFOL segnala l'attivazione di poco più di duecento contratti di alta formazione e di ricerca nel 2012.

**Grafico 1 – Contratti di apprendistato per tipologia attivati nei mesi di maggio-giugno 2012**

Fonte: rielaborazione dati ISFOL, *Monitoraggio sull'apprendistato. XIII Rapporto*

A ben vedere, quindi, anche un secondo tassello centrale dello *Youth Guarantee* – l'apprendistato collegato al conseguimento dei titoli di studio – è già pronto, ma fermo ai blocchi di partenza. A mancare è, unicamente, lo *starter*: quel sistema fatto di Istituzioni formative e parti sociali che decidano di far correre una riforma che aspetta da ormai due anni di decollare. La partenza in questo caso sarebbe facilitata da una serie di risorse che le Regioni, ma non solo, hanno messo a disposizione e che rischiano di rimanere sulla carta a causa dell'inattivismo generale.

**Tabella 2 – Finanziamenti nazionali e regionali per percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca**

Ente/Regione	Tipologia finanziamento	Riferimento normativo
Italia Lavoro progetto FlxO Scuola&Università	Risorse complessive stanziare: <b>1 milione 560 mila euro</b> di cui: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.000 euro per ogni apprendista di alta formazione e ricerca assunto a tempo pieno;</li> <li>• 4.000 euro per ogni apprendista di alta formazione e ricerca assunto</li> </ul>	

EMILIA ROMAGNA	<p>a tempo parziale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseguitamento laurea: 5.000 euro annui;</li> <li>• Conseguitamento master (I e II livello): 6.000 euro annui;</li> <li>• Conseguitamento dottorato: 2.500 euro/7.500 euro; (massimo) in 3 anni.</li> </ul>	<p>D.G.R. 11 giugno 2012, n. 775 D. 29 marzo 2011, n. 38 Protocollo d'intesa 5 luglio 2011</p>
LOMBARDIA	<p>Risorse complessive stanziare <b>4 milioni di euro</b> di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 milioni di euro per le lauree;</li> <li>• 1.5 milioni di euro per master;</li> <li>• 500 mila euro per dottorati di ricerca.</li> </ul>	<p>D.G.R. 28 luglio 2011, n. 2053 L.r. n. 19/2007</p>
MOLISE	<p>Risorse complessive stanziare <b>103.200,00 euro</b> per il 2012.</p>	<p>D.G.R. 8 agosto 2012, n. 537</p>
PIEMONTE	<p>Risorse complessive stanziare <b>9 milioni di euro.</b></p>	<p>D.G.R. 19 marzo 2012, n. 65-3575</p>
PUGLIA	<p>Risorse complessive stanziare <b>3 milioni di euro.</b></p>	<p>L.r. 22 ottobre 2012, n. 31</p>
SICILIA	<p>Risorse complessive stanziare: <b>1 milione di euro.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voucher per master universitario pari a 17 euro all'ora di formazione universitaria effettivamente fruita. Limite massimo 6.800 euro.</li> </ul>	<p>Accordo alta formazione 15 giugno 2012 D.D.G. 22 novembre 2012, n. 5166</p>
VENETO	<p>Risorse complessive stanziare <b>421.387,46 euro.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.000 euro annui per ogni apprendista, richiedibili dall'azienda: sia per formazione interna che formazione esterna.</li> </ul>	<p>D.G.R. 7 agosto 2012, n. 1685</p>

Tabella a cura di E. Morselli, ADAPT Junior Fellow

Un famoso principio coniato nel Medioevo insegnava a «non moltiplicare gli enti più del necessario». Questa forse potrebbe essere la cura contro la bulimia e l'amnesia che caratterizzano il dibattito italiano. In altre parole,

prima di lanciarsi in nuove sperimentazioni legislative, sarebbe saggio compiere una ricognizione su quanto è già oggi pronto e disponibile a livello normativo e portarlo a compimento. La prima “garanzia per i giovani”, infatti, non sta nell’elaborare continue riforme, ma nel realizzare fino in fondo quelle appena condivise e approvate. Si scoprirebbe, così, che forse il vero nodo da sciogliere per la via italiana allo *Youth Guarantee* è il coordinamento tra servizi (pubblici) per l’impiego e agenzie (private) per il lavoro. Per molti degli altri aspetti indicati dalla raccomandazione europea, invece, l’Italia è già in possesso di gran parte degli strumenti giuridici necessari per soddisfare le indicazioni che giungono dalla UE.

Quel che manca è la volontà di mettere in pratica quanto più volte pattuito e normato. Anche le tante agognate risorse, infatti, sono, in molti casi, già sul tavolo.

## Perché l'Italia ha bisogno di una staffetta tra giovani e anziani?

di Michele Squeglia

Nei diversi contributi che proponiamo in questo Bollettino speciale ADAPT (n. 14/2013) c'è un *fil rouge* che li accomuna: la preoccupazione che il dibattito sulla materia del lavoro e della previdenza si focalizzi su proposte di riforme che non rispecchiano quanto il mercato, le imprese e i lavoratori hanno effettivamente bisogno.

La lezione dei fatti, al cospetto dei quali oggi siamo obbligati a collocare le nostre riflessioni sul futuro dei giovani e degli anziani, mostra la fragilità della proposta di legge attualmente in discussione in Parlamento, nota più semplicemente come “staffetta generazionale”. In verità il disegno di legge Ghedini-Santini del 21 marzo 2013, rubricato *Interventi per l'accesso flessibile e graduale alla pensione ai fini dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale*, non opera solo sul versante della solidarietà tra le due generazioni (i lavoratori prossimi al collocamento a riposo, da una parte, e i giovani, dall'altro), ma anche all'interno della stessa generazione con il ricorso all'istituto del part-time, che non esitiamo a definire, “generazionale”, da distinguere da quello attuato nella staffetta che per converso si presenta “intergenerazionale”. Entrambi gli strumenti sono riferibili alle imprese del settore privato, a prescindere dalla loro consistenza occupazionale.

Il meccanismo tanto del part-time generazionale quanto della staffetta intergenerazionale è piuttosto “semplice”, ma non per questo di “facile

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

comprensione" ove si esamini la prospettiva funzionalista della proposta di legge.

"Semplice" perché, prendendo spunto da esperienze del più recente passato (personale della scuola, contratti di solidarietà offensivi, art. 13, l. n. 196/1997, e, più recentemente, da alcune sperimentazioni regionali), intende convincerci dell'opportunità che verrebbe offerta ad un lavoratore "baby boomer" di conseguire un'anticipazione del proprio trattamento pensionistico e una copertura contributiva a carico dell'azienda (e quando ciò non sia possibile, a suo carico) per le ore non lavorate a fronte della contrazione dell'orario di lavoro e della riduzione della propria retribuzione. Ovvero di persuaderci che lo strumento, ispirato alla forza e al pensiero brechtiano, offra all'azienda l'occasione di allontanare parzialmente il lavoratore "baby boomer" per un fine "solidaristico", e dunque non strumentale, riconoscendo un'opportunità di lavoro ad un giovane di età non superiore ai trentacinque anni che n'è privo. Lo scopo, più che lodevole secondo i proponenti, esige che lo Stato intervenga a sostenere questo ricambio generazionale, prevedendo incentivazioni di natura contributiva a condizione che il giovane acquisisca «una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, in forza di formazione o addestramento professionale operato anche attraverso il diretto affiancamento del medesimo lavoratore anziano ovvero di altro lavoratore con mansioni di tutor».

Poiché *index animo sermo*, da subito conviene precisare che l'eventualità che non sia il lavoratore "più esperto" a svolgere il tutoraggio porta con sé una evidente contraddizione se non altro per l'idea che ne dovrebbe stare alla base della medesima staffetta o, se si preferisce, del ponte tra generazioni: così come è attualmente concepita la staffetta verrebbe a pregiudicare l'"integrazione" professionale tra "baby boomers" e giovane che, come è noto, ha come obiettivo quello di non disperdere il patrimonio di conoscenze.

Senza trascurare poi che dopo tanti anni non solo procediamo sulle vie già note del *tutoring*, ma neppure prendiamo in considerazione nel nostro ordinamento altre strade, ancora del tutto inesplorate. Il riferimento è, ad esempio, al *reverse mentoring* in base al quale il dirigente, il quadro direttivo, l'impiegato è "allievo" di un collega di due volte più giovane. In Germania ci sono impiegati anziani che hanno come mentori colleghi più giovani che, in modo informale insegnano loro, per esempio, come si utilizzano le nuove tecnologie, i macchinari, ecc. Soluzioni semplici che

favoriscono i “baby boomers”, creando le opportunità di rigenerarsi, nella consapevolezza di essere presumibilmente quantitativamente meno produttivi rispetto ad un giovane, ma qualitativamente in grado di reggerne il confronto, se non ampiamente di superarlo.

Parrebbe che la proposta Ghedini-Santini si possa allora interpretare quale segnale di continuità, non tanto al pensionamento parziale di alcuni paesi europei bensì, al contratto generazionale francese, oggetto di disciplina per effetto della loi n. 2013-185, attraverso il quale le imprese con meno di trecento dipendenti possono beneficiare di un sostegno pubblico per tre anni ove assumono un giovane di età non superiore a ventisei anni a fronte della garanzia della trasmissione delle competenze ad opera di un lavoratore anziano di almeno cinquantasette anni e dell’impegno di non intimare il licenziamento fino al momento del collocamento a riposo di quest’ultimo.

Si ripresenta l’equivoco che si è manifestato in occasione della riforma del lavoro del 28 giugno 2012, n. 92 e, in particolare, sulla materia dei licenziamenti. In quell’occasione si è discusso sulla possibilità di importare il modello tedesco, senza tenere in considerazione, come ha efficacemente segnalato da E. Ales (*Modello tedesco: di cosa stiamo parlando*, in *Rassegna Sindacale*, 5-11 aprile 2012, n. 11), che «tutti i modelli nazionali sono frutto di un’elaborazione ultracinquantennale e di un contesto difficilmente ripetibili nel nostro ordinamento [...] da evitare è l’importazione decontestualizzata di alcuni elementi che lo contraddistinguono.. che inseriti in un contesto di relazioni industriali del tutto diverso [...] sarebbero destinati a produrre a effetti destabilizzanti».

Consapevoli allora della difficoltà che si incontra nel momento in cui si provi a ravvisare un nucleo di concetti e principi comuni, ancorché ad operare le differenti prospettazioni, è opportuno rammentare che l’esame comparativistico del modello francese di staffetta generazionale non può prescindere dall’analisi del sistema previdenziale obbligatorio presente in siffatto ordinamento.

Difatti, in Francia il sistema pensionistico si caratterizza per la «marcata atipicità e decisa impermeabilità nei confronti dei modelli giuridici europei presenti nell’esperienza europea» (A.D. Candian, *Linee ricostruttive in materia di fondi pensione*, in G. Iudica (a cura di), *I fondi di previdenza e di assistenza complementare*, Cedam, Padova, 1998, 165), posto che è dato ravvisare, accanto al regime generale obbligatorio di base, specifici schemi previdenziali (professionali ed organizzati), che

garantiscono una pensione integrativa proporzionale alla retribuzione per i rischi di vecchiaia, di malattia o di invalidità, la cui adesione si presenta obbligatoria per il lavoratore del settore privato. Siffatti *régimes complémentaires*, benché definiti nell'ambito della categoria professionale (impresa o settore), sono finanziati esclusivamente con il metodo della ripartizione.

La proposta italiana presenta con quella d'Oltralpe qualche somiglianza, specie ove si argomenti di solidarietà tra le generazioni o, meglio, di patto generazionale rovesciato (sarebbero i padri a farsi carico del futuro dei figli, rispetto al differente criterio vigente nel sistema di finanziamento a ripartizione del sistema previdenziale obbligatorio) ancorché non privo per il caso italiano di contraddizioni e di incoerenze.

In particolare, il modello francese si differenzia, oltre per la tecnica impiegata che fa perno sulle relazioni industriali anche, per l'assenza del sacrificio retributivo del lavoratore anziano che, come si è visto, è invece preteso per effetto dell'instaurazione del c.d. "part-time della solidarietà".

In un solo caso si potrebbe ipotizzare un forte interesse del lavoratore anziano a rendere effettivo quel patto generazionale com'è attualmente concepito dalla proposta di legge Ghedini-Santini: consentire la consegna per eredità ai figli del proprio mestiere. Che poi tale soluzione possa risultare anche efficace e di generale diffusione è tutta da dimostrare: l'evidenza empirica, ad esempio, dei contratti di solidarietà offensivi degli ultimi trenta anni mostra un ricorso ad essi tutt'altro che incoraggiante, specie se si considera lo stanziamento tuttora previsto, ma raramente utilizzato dalle parti sociali.

Un'altra differenza può essere segnalata nell'intervento finanziario dello Stato che nella proposta italiana è circoscritto ad un'integrazione economica che consente unicamente la copertura figurativa dei contributi per le ore non prestate dal lavoratore part-time, senza che sussista alcuna incentivazione di natura economica a favore dell'impresa.

Si è detto anche che non è facile comprendere la prospettiva funzionalista del disegno di legge sia nel caso in cui si intenda riferirla al lavoratore "baby boomer" sia nel caso in cui si intenda associarla ai giovani.

Sul primo versante, essa si presenta in palese contraddizione con la riforma delle pensioni del 2011 che, come è noto, ha innalzato l'età pensionabile per effetto anche del recepimento delle indicazioni a livello europeo (cfr. il *Green Paper* della Commissione europea dal titolo *Verso*

*sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, Bruxelles, 7 luglio 2010, COM (2010)365).

La penalizzazione delle regole pensionistiche sancita dal d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2012 (da ultimo v. M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, 396) e la soppressione delle pensioni di anzianità sono state considerate un sacrificio necessario per rendere il sistema pensionistico obbligatorio coerente con la sostenibilità di bilancio, in condizioni aggravate dall'attuale condizione economica/finanziaria.

Così, se la discussione per lungo tempo si è incardinata sulle presumibili ripercussioni che la crisi economica ha prodotto sulla spesa previdenziale nel lungo periodo e sulla conseguente indifferibilità di riforme previdenziali, negli ultimi tempi pare concentrarsi sulla presenza di sistemi pensionistici pubblici adeguati e sostenibili in grado di realizzare un equilibrio tra la durata della vita professionale e la durata delle pensioni (cfr. anche il recente Rapporto della Commissione europea, *Demography, active ageing and pensions, Social Europe guide*, vol. 3, 2012).

Tra l'altro c'è un'ulteriore conseguenza da considerare e che attiene segnatamente una delle previsioni introdotte dalla riforma delle pensioni. In specie, attiene agli effetti dell'estensione del metodo di calcolo contributivo con l'instaurazione su base volontaria del "part-time della solidarietà". Difatti, la previsione del calcolo contributivo, per effetto dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, conv. con modificazioni nella l. n. 214/2012, nei confronti di coloro che erano inizialmente destinatari del differente sistema retributivo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, induce a riflettere anche sulle possibili conseguenze a livello previdenziale che potrebbero discendere a seguito dell'instaurazione del part-time per entrambe le modalità previste dal disegno di legge Santini-Ghedini.

Ad ogni modo, di questo cambiamento di prospettive n'è consapevole anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge secondo cui «la proposta dovrebbe porsi come *rimedio* all'allungamento della vita attiva avvenuta attraverso l'innalzamento dell'età legale di accesso alla pensione che rischia di tradursi in un fattore di freno alla crescita per effetto del mantenimento forzoso al lavoro di persone con ridotta capacità lavorativa o minore motivazione».

Non è allora in discussione quello che la riforma vorrebbe realizzare, almeno sul piano previdenziale, ma è come essa dovrebbe essere attuata a generare perplessità su plurimi profili (finalità, discriminazione, part-time e disoccupazione, convenienza, efficacia, dirigenza), di cui i diversi contributi di questo *Boll. spec. ADAPT* (n. 14/2013) provano a dare una spiegazione e, in alcuni casi, anche pragmatiche soluzioni. Ricorrere allo strumento del part-time significa non intervenire su quello che è l'aspetto che invece andrebbe salvaguardato, vale a dire le retribuzioni.

Sul versante dell'occupazione dei giovani, il cui livello è alla soglia minima dall'inizio della crisi economica/finanziaria, la proposta di legge mostra limiti ancora più evidenti: ci si chiede come la staffetta intergenerazionale, che pretende di sostituire funzionalmente il pensionando con un giovane, possa produrre l'effetto, a questo punto, prodigioso che altri strumenti, che dovrebbero rappresentare la strada maestra per il loro ingresso nel mondo del lavoro, non sono riusciti a generare. E anche qualora fosse in grado di produrre tale effetto rigenerante sulla disoccupazione giovanile, finirebbe per crearne un altro sfavorevole per la generazione dei "baby boomers". Insomma, si determinerebbe una sorta di compensazione intergenerazionale dell'occupazione che finirebbe per non giovare né ai giovani né agli anziani.

L'idea della staffetta tra generazioni come grimaldello per superare le contraddizioni del mercato del lavoro e del sistema previdenziale (pubblico e complementare) non convince. Presumibilmente la sfida consiste non tanto nell'invenzione di qualcosa di nuovo per i giovani, ma piuttosto nella valorizzazione e nel rilancio di quello già esistente. D'altronde, apprezzare le soluzioni a tutt'oggi esistenti non significa affermare che alcune delle loro peculiarità non possono essere ragionevolmente migliorate.

## Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?

di Michele Tiraboschi

[“Staffetta tra generazioni”, la carta Giovannini](#). Sarebbe questa – come titola un articolo apparso su *La Nuvola del lavoro* del Corriere della Sera e come hanno poi confermato varie agenzie di stampa raccolte a margine della assemblea annuale di Rete Imprese Italia – la grande novità allo studio dei tecnici del Ministero del lavoro per risolvere i tanti problemi del nostro mercato del lavoro?

L’idea, in sé, è suggestiva e, anche per questo, ha già riempito intere pagine di giornali (vedi la rassegna stampa in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18). Un lavoratore “maturo”, in prossimità della pensione (tre o cinque anni), converte il proprio rapporto di lavoro in un contratto a tempo parziale in modo da consentire alla azienda dove è occupato, in una ottica di ricambio generazionale e contrasto alla disoccupazione giovanile, l’assunzione di un giovane a cui passare il testimone svolgendo, al contempo, un gratificante ruolo di “chioccia” per il percorso di inserimento e le fasi di eventuale formazione.

Da un Ministro del lavoro come Giovannini che, in qualità di presidente dell’Istituto nazionale di statistica, ha recentemente lanciato un duro e condivisibile monito alle istituzioni e alla politica, in una prolusione bolognese dall’emblematico titolo *Conoscere per decidere* (leggila in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18), ci aspetteremmo tuttavia molto di più. Dopo aver gettato al vento le risorse per la crescita e la competitività stanziate

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14](#).

dal Governo Monti (circa 900 milioni per il 2013), con una morbida circolare ministeriale che ha consentito la detassazione di somme versate ai lavoratori a prescindere dalla sottoscrizione di accordi collettivi di secondo livello volti realmente a introdurre un cambio di paradigma nei nostri modelli di produzione e organizzazione del lavoro (vedi F. Fazio, *La detassazione del salario di produttività e il muro delle relazioni industriali*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 17), sarebbe il caso di valutare con molta attenzione l'introduzione di misure che, per funzionare, consumerebbero una altra importante fetta delle poche risorse pubbliche disponibili senza peraltro creare, e questo lo si sa già in partenza, un solo posto di lavoro aggiuntivo al punto da far pensare, più che a una politica promozionale per i giovani, a una misura surrettizia di "prepensionamento" a beneficio della grande impresa coperta con risorse derivanti dalla fiscalità generale. Per avere qualche margine di successo, infatti, la "staffetta" necessita quantomeno della copertura integrale dei contributi previdenziali del lavoratore maturo pur a fronte di una prestazione lavorativa ridotta della metà. Alcune prime stime ipotizzano un costo complessivo per le casse dello Stato pari a 500 milioni di euro a fronte di 50mila assunzioni part-time.

Diciamo che ci saremmo aspettati molto di più (e, fiduciosi, ancora aspettiamo) perché, quantunque presentata come nuova, la staffetta generazionale è una misura che è già stata introdotta e applicata, più volte, nel nostro ordinamento. Prima di decidere nuovamente la sua re-introduzione sarebbe utile verificare e divulgare in modo trasparente gli esiti delle precedenti sperimentazioni del 1991, con Ministro del lavoro Franco Marini, del 1997, con Ministro del lavoro Tiziano Treu (art. 13, comma 4, l. n. 196/1997) e del 2007 con Ministro del lavoro Cesare Damiano. Senza dimenticare che, attualmente, è ancora in corso una sperimentazione, avviata in alcune Regioni sul volgere del 2012, nell'ambito dell'Azione di sistema *Welfare to Work* per le politiche di re-impiego 2012-2014. Conoscere per decidere, appunto. Anche se, invero, già sappiamo che, sino ad oggi, queste misure, oltre a presupporre una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani che è smentita dalla letteratura di riferimento, non ha sin qui mai funzionato alimentando anzi, nei pochi casi analizzati, possibili degenerazioni nel sommerso. Del resto, anche in presenza della copertura dei contributi previdenziali e fatta forse eccezione per fasce professionali medio-alte, quale lavoratore "maturo" potrebbe vivere dignitosamente (come afferma

ora T. Treu, [Staffetta, è una redistribuzione generazionale](#), in *La Nuvola del lavoro, Corriere della Sera*, 12 maggio 2013) con metà dello stipendio se non in presenza di una “integrazione salariale” percepita nel mercato del lavoro parallelo e non istituzionale?

Tuttavia, ciò che ancora più desta perplessità, è che la staffetta generazionale, presentata ora come “la soluzione” dei gravi problemi del mercato del lavoro, viene proposta a pochi mesi dalle misure, di tutt’altra impostazione, introdotte dal Governo Monti e dal Ministro del lavoro Elsa Fornero. Mi riferisco non solo agli incentivi all’esodo dei lavoratori maturi stabilito, con i costi della contribuzione figurativa fino alla data di pensione a carico delle aziende e non della fiscalità generale, dall’art. 4, commi 1-7, della l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero), la cui disciplina è stata successivamente integrata dal “decreto sviluppo-bis”, d.l. n. 179/2012, convertito in l. n. 22/2012. Più ancora, infatti, la staffetta, presentata anche recentemente come “redistribuzione generazionale” (Treu, cit.), mi pare entrare in aperta rotta di collisione con la riforma delle pensioni di cui al d.l. n. 201/2011, enfaticamente, chiamato “decreto salva Italia”, con cui si era spiegato agli italiani che avrebbero dovuto lavorare più a lungo per mantenere in equilibrio i conti dell’Istituto nazionale di previdenza sociale e dare un futuro occupazionale alle più giovani generazioni.

Una controriforma di una legge frettolosa e pasticciata come quella del Ministro Fornero? Forse. Nella ricordata prolusione bolognese, il Ministro Giovannini aveva dato avvio al suo ragionamento su *Conoscere per decidere* (leggila in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18) citando le famose *Prediche inutili* scritte da Luigi Einaudi nel lontano 1955 (leggile ora nella collana *Gli Struzzi*, G. Einaudi Editore, 1974, con introduzione di Leo Valiani). Una lettura quanto mai utile e preziosa per chi si presta ora a emendare le riforme sui temi del lavoro del Governo Monti e del Ministro Fornero perché, come scriveva Einaudi, «non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda, alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste, ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall’urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d’uopo perfezionarle

ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è costretti a scegliere la via di minor resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti».

A chi ricorda il successo di alcuni modelli stranieri (Treu, cit.), si può dunque replicare che ben diversa è la storia italiana della staffetta intergenerazionale, più volte annunciata e mai attuata non solo perché tecnicamente male impostata o non sufficientemente incentivata, ma anche perché basata su una premessa profondamente sbagliata e cioè sulla illusione che i giovani possano trovare lavoro solo a scapito dei lavoratori più anziani. Ne aveva parlato sul volgere dello scorso anno anche M. Ferrera, uno dei nostri massimi esperti di welfare, in un puntuale articolo sempre sul *La Nuova del lavoro* del Corriere della Sera dall'emblematico titolo **Lavoro, l'illusione di un Patto tra generazioni**.

Una altra predica inutile, a quanto pare, specie là dove si ammonivano i decisori politici invitandoli ad «evitare false illusioni, fra chi governa e soprattutto fra chi si trova in condizioni di disagio».

## **Youth Guarantee: una occasione da non perdere per fare politiche attive**

di Tiziano Barone

La rinnovata centralità della disoccupazione giovanile e le relative misure a favore della occupazione hanno portato l'attenzione mediatica su cosa fare per migliorare l'occupazione.

Oggi risulta definitivamente chiaro che i posti di lavoro si creano con la crescita e la competitività delle imprese e la disponibilità aggiuntiva di un "super assegno europeo" da 500 milioni di euro per le politiche del lavoro giovanile in che cosa potrà consistere? In quali azioni e per quanti posti di lavoro stabili?

Con il termine "garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*) ci si riferisce a una situazione nella quale entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di d'istruzione formale i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi apprendistato o tirocinio. Gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere sono: prevenire gli abbandoni scolastici e promuovere l'inserimento professionale.

Semplice. Entro quattro mesi dalla fine della scuola il giovane riceve una offerta di formazione, di tirocinio, di lavoro.

Finalità ? Portare al lavoro almeno 100 mila giovani.

Chi svolge le attività? I 550 uffici di collocamento (ora Centri per l'impiego) con i 6.600 operatori che dovranno attrezzarsi per accogliere i 300/400 mila giovani interessati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27.](#)

Come verranno sostenuti i centri per l'impiego? Verranno rafforzati con personale aggiuntivo (a tempo determinato o co.co.pro.) aggiornati i sistemi informativi altrimenti in quanto tempo si potranno trattare tutte quei giovani?

Verranno rimborsati anche senza raggiungere il risultato occupazionale? Nulla trapela circa la possibilità che il rimborso sia correlato al risultato, ovvero che per ogni giovane inserito al lavoro, ad es. per 6-12 mesi, venga riconosciuto un costo del servizio.

L'introduzione di questa "condizionalità" su una politica del lavoro rappresenta una novità sostanziale per il nostro paese. Per la prima volta si potrebbe collegare l'azione finanziata, verso destinatari deboli, con il risultato occupazionale. Sembra una cosa ovvia ma in realtà non lo è in quanto la linea di azione sulle politiche del lavoro nel nostro paese ha sempre privilegiato interventi "senza condizioni".

Che questo sia il punto critico è evidente se consideriamo la composizione della spesa per le politiche del lavoro utilizzando la classificazione LMP (*Labour Market Policies*) aggiornata al 2011.

Nella classificazione europea le politiche del lavoro vengono suddivise in tre gruppi: servizi per l'impiego e orientamento, politiche attive (formazione e incentivi), politiche passive e prepensionamento. Quindi con le politiche per il lavoro il pubblico interviene in tutto l'arco della vita lavorativa.

Le misure LMP coprono interventi finalizzati a fornire alle persone nuove competenze o esperienze di lavoro in ordine ad incrementare la loro occupabilità o che incoraggino gli imprenditori a creare nuovi posti di lavoro e assumere disoccupati e popolazione di altri target. Le misure includono varie forme di intervento che attivano un disoccupato e altri gruppi obbligandoli a partecipare in diverse forme di attività in aggiunta alle azioni "minime" di ricerca di lavoro, con lo scopo di incrementare le opportunità di trovare alla fine un regolare impiego.

Di particolare interesse risulta l'analisi della spesa nel periodo 2004-2011 conteggiata per tutte le categorie di spesa. Siamo passati dal 2004 con 17.966 milioni di euro a 26.887 milioni nel 2011 (75.048-47.178 DE, 44.294-50.136 FR, 17.883-41.840 ES). I servizi per l'impiego sono passati da 600 milioni nel 2004 a 501 milioni nel 2011 (4.997-8.873 DE, 3.848-5.866 FR, 642-1.314 ES). Le politiche attive sono passate da 7.549 nel 2004 a 4.845 nel 2011 (18.815-11.637 DE, 12.123-16.086 FR, 4.618-7.146 ES). Le politiche passive (incentivi al prepensionamento e al

sostegno al reddito) sono passati da 9.817 nel 2004 a 21.541 nel 2011 (51.236-26.669 DE, 28.322-28.184 FR, 12.624-33.014 ES).

Il rapporto indica che il nostro paese, tra il 2004 e il 2011 ha rafforzato la spesa nelle politiche passive portandola all'80% in linea con le economie deboli. La scelta dei paesi ad economia forte ha privilegiato le politiche attive ed i servizi all'impiego (pubblici e privati).

Perché nel nostro paese si continua a polarizzare le politiche del lavoro verso le politiche passive "senza condizionalità" ovvero senza l'obbligo di partecipazione a politiche attive finalizzate alla ricollocazione?

Operare sulle politiche passive è più agevole per qualsiasi governo, certamente comporta la non semplice ricerca della copertura di finanza pubblica, ma la finalità sociale garantisce il risultato. Inoltre condizionare le politiche passive alla partecipazione a percorsi di ricollocazione con la combinazione di formazione e occasioni di lavoro richiede un servizio universale per l'impiego in grado di offrire occasioni di lavoro.

Meglio ripiegare su un sistema di formazione professionale che adegui le competenze senza "condizionalità" occupazionali e introdurre dosi massicce di incentivi alla assunzione per i lavoratori esclusi o a rischio di esclusione.

Quindi se la formazione spesso non viene erogata con una condizionalità occupazionale, tranne nel caso della formazione di base per gli adolescenti che ha performance occupazionali del 70% nelle poche regioni dove ancora esiste, la realtà degli incentivi alla assunzione non va proprio nella direzione desiderata dalle politiche.

Ci viene in aiuto la puntuale analisi di Veneto Lavoro sugli effetti degli incentivi previsti dal d.l. 5 ottobre 2012 con l'iniziativa governativa un tantum di incentivi all'incremento dell'occupazione giovanile e femminile. La questione affrontata è la seguente: le trasformazioni e le stabilizzazioni agevolate sono state effettivamente aggiuntive rispetto al trend "normale" di tali eventi? O l'agevolazione si è risolta in un "premio" per scelte aziendali che comunque sarebbero state fatte?

Con tale Fondo, che ammontava a 232 milioni, si prevedeva l'incentivazione dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale (17 ottobre 2012) fino al 31 marzo 2013 dei seguenti eventi: trasformazioni di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato; stabilizzazioni di contratti a collaborazione e a progetto o di contratti di associazione in contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato; assunzioni con contratti a tempo determinato con

incremento della base occupazionale. I lavoratori interessati dovevano essere: giovani fino a 29 anni; donne di qualsiasi età.

Ogni datore di lavoro poteva chiedere l'incentivazione di massimo dieci contratti. Le trasformazioni e stabilizzazioni incentivabili erano quelle con riferimento a contratti in essere o cessati da meno di sei mesi. Il beneficio previsto risultava pari a: 12.000 euro per le trasformazioni e per le stabilizzazioni; 3.000 euro per le assunzioni (4.000 euro se si superano i 18 mesi; 6.000 euro per 24 mesi).

I dati noti attestano che oltre 24.000 sono stati i contratti agevolati: in circa il 90% dei casi si è trattato di trasformazioni o stabilizzazioni, che hanno impegnato oltre il 95% delle risorse disponibili.

Il decreto non ha conseguito risultati sul fronte dell'incremento quantitativo delle assunzioni, mentre ha avuto impatto – come da programma – nell'incentivare il superamento della precarietà, agevolando il passaggio da rapporti di lavoro a tempo determinato o di tipo parasubordinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Il decreto ha agevolato pure una quota di trasformazioni/stabilizzazioni che sarebbero invece avvenute comunque: esse rappresentano, indicativamente, circa i due terzi degli eventi agevolati. Si ricava che il costo effettivo (comprensivo del sostegno dato "inutilmente") di ciascuna trasformazione/stabilizzazione aggiuntiva ottenuta corrisponde a circa il triplo dell'incentivazione predisposta. Ogni trasformazione/stabilizzazione aggiuntiva è dunque costata circa 30.000 euro. Abbiamo investito 232 milioni di euro quasi la metà di quanto disponibile sulla *Youth Guarantee*.

La tendenza a lasciare che l'occupazione venga creata da automatismi privi di "condizionalità" quali la formazione senza occupazione e gli incentivi a pioggia viene confermata dalla stato degli accreditamenti ai servizi per il lavoro. Evidentemente solo alcune regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Abruzzo e Sardegna) riconoscono che i servizi per il lavoro sono cosa diversa dalla formazione e che solamente alcune regioni (Piemonte, Lombardia e Veneto) abbiano previsto di finanziarla dice di un pregiudizio verso le politiche per il lavoro (diverse dalla formazione).

Quale la natura di questo pregiudizio? Inizialmente gli enti che si sono accreditati al lavoro coincidevano con gli enti formativi e in aggiunta le agenzie private per il lavoro. Nel tempo introducendo il rimborso delle

politiche attive con parte fissa e variabile a risultato sono rimaste prevalentemente le agenzie per il lavoro.

Le agenzie per il lavoro il placement lo fanno di mestiere e sono pagate dalle aziende per trovare i lavoratori giusti quindi potrebbe essere opportuno non rimborsarle anche quando operano sui lavoratori svantaggiati.

Questa è l'ultima ragione del pregiudizio nei confronti delle agenzie per il lavoro. Questi operatori vivono effettivamente della capacità di incrociare domanda ed offerta nel più breve tempo possibile, ed ogni giorno mettono al lavoro più di 200 mila lavoratori nelle 2500 filiali che continuano a operare nonostante la crisi. Quando si trattano lavoratori che sono stati espulsi, sono a rischio di espulsione e hanno difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, è necessario maggiore tempo per "lavorare" queste persone per riportarle ad un approccio realistico nei confronti del lavoro. Attitudine al cambiamento, rafforzamento delle competenze, capacità di stare di fronte ad una realtà difficile, riacquistare fiducia in se stessi e nel mondo attorno a se stessi.

Cosa ci aspettiamo da questa stagione decisiva di politiche del lavoro?

Che vengano riconosciute le differenze tra i destinatari delle politiche: facilmente occupabili, moderatamente occupabili, difficilmente occupabili.

Che esista un soggetto pubblico (centro per l'impiego, altro) che compia la valutazione in tempi rapidi (15 giorni).

Che esistano azioni universali (orientamento bilancio, ecc.) che siano offerte a tutti e che vengano erogate in tempi rapidi (meglio un mese rispetto ai quattro previsti) da operatori pubblici e privati.

Che siano erogati servizi per il lavoro rimborsati a risultato raggiunto, con valori diversi in relazione alla difficoltà occupazionale, e che prevedano il rimborso per i singoli mesi di occupazione attivata. Parlo di mesi in quanto l'obiettivo dei 12 o 18 mesi è "fuori dal tempo". Questi servizi possono essere erogati dai centri per l'impiego e dalle agenzie per il Lavoro secondo la loro capacità di portare al lavoro le persone.

È poi vinca il migliore, o meglio, che tutti possano avere un lavoro o cambiarlo.

# **“Staffetta intergenerazionale”: coerenza con le finalità dichiarate?**

di Francesca Sperotti

## **Introduzione**

La formula della “staffetta generazionale”, indicata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta nel suo Programma di Governo presentato lo scorso 29 aprile – che neanche a farlo apposta era la Giornata europea della Solidarietà tra generazioni – ha scatenato nelle ultime settimane un ampio dibattito nel quale si sono sollevate voci favorevoli e contrarie.

Nel discorso alla Camera, la staffetta generazionale non viene menzionata nel paragrafo relativo ai giovani e agli strumenti individuati per migliorare il loro accesso e permanenza nel mercato del lavoro (dove si parla di semplificazione e rafforzamento dell’apprendistato, riduzioni delle restrizioni al contratto a termine, aiuti alle imprese con defiscalizzazioni o sostegni, orientamento e stimolo all’imprenditorialità) ma viene, invece, citata nel paragrafo riguardante i lavoratori prossimi alla pensione – «Hanno trovato largo consenso parlamentare nei mesi passati le proposte su incentivi al pensionamento graduale con part-time misto a pensione, con una “staffetta generazionale” per la parallela assunzione di giovani».

L’ambigua posizione nel discorso di Letta, il richiamo al largo consenso parlamentare avuto sulle proposte precedenti e il citato obiettivo “per la parallela assunzione di giovani” sono stati ulteriori elementi che hanno alimentato il dibattito e i dubbi circa le finalità (e i destinatari) della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

staffetta generazionale, subito indicata dalle testate dei giornali come «nuova azione per contrastare la disoccupazione giovanile». È proprio così?

Andiamo per punti.

### **La proposta e le finalità**

La proposta di Letta ha le sue origini nel disegno di legge Santini-Ghedini, *Interventi per l'accesso flessibile e graduale alla pensione ai fini dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale* (per un approfondimento sul disegno di legge si veda M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part-time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in *Boll. spec. ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14).

Nel titolo, il disegno di legge richiama il nome dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012), ma nella sua relazione di accompagnamento contraddice la visione dello stesso. Si legge, infatti, che l'allungamento della vita attiva attraverso l'innalzamento dell'età legale di accesso alla pensione è una misura, sì, necessaria per garantire la sostenibilità a medio-lungo termine del sistema previdenziale – l'Italia è uno dei Paesi europei con la più alta spesa per le pensioni pubbliche (15% del PIL) – ma la stessa «rischia di tradursi in un fattore di freno alla crescita per effetto del mantenimento forzoso al lavoro di persone con ridotta capacità lavorativa o minore motivazione». Non è questa l'immagine di persone anziane promossa dal sopra citato Anno europeo secondo cui i lavoratori *senior* non rappresentano un "freno" ma un "enorme potenziale", un vero e proprio motore per lo "sviluppo economico e sociale" (European Commission, *Accompanying document to the Decision of the European Parliament and of the Council on the European Year for Active Ageing (2012)*, SEC(2012)1002 final, in *ADAPT International Bulletin, Special Issue n. 2/2012*).

Partendo da questa, a nostro avviso, "zoppicante" premessa, la relazione enuncia due finalità: «di introdurre forme, per un verso, di alleggerimento della prestazione lavorativa dei lavoratori anziani e, per altro verso, di incentivi all'ingresso di lavoratori giovani, secondo percorsi di affiancamento e di tutoraggio funzionali al trasferimento intergenerazionale di competenze».

A tal fine, l'art. 3 del disegno di legge dispone che, in caso di accordi stipulati su base volontaria tra datore di lavoro e lavoratore anziano al quale non manchi più di 5 anni al conseguimento del diritto al pensionamento anticipato o di vecchiaia per accedere ad un regime di part-time incentivato per l'accompagnamento della pensione (art. 1), l'integrazione contributiva possa essere posta a carico della fiscalità generale per la riduzione dell'orario di lavoro (si prevede la creazione di un fondo ad *hoc* con dotazione iniziale di 500 milioni di euro, art. 4), a condizione che il datore di lavoro proceda all'assunzione di un giovane di età inferiore a 29 anni con un contratto di apprendistato oppure di un giovane di età non superiore ai 35 anni con un contratto di subordinazione a tempo indeterminato. Questi lavoratori giovani devono comunque acquisire, al termine del periodo incentivato ai fini contributivi ed in proporzione alla durata dello stesso, una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, attraverso un percorso di formazione o addestramento professionale operato anche attraverso il diretto affiancamento del medesimo lavoratore anziano ovvero di un altro lavoratore con mansioni di tutor. A questo scopo, al momento dell'assunzione viene predisposto dall'impresa un piano formativo individuale recante l'indicazione nominativa del lavoratore designato quale *tutor* e l'individuazione dell'obiettivo professionale da conseguire. Nel caso in cui l'attività di formazione o di addestramento risulti del tutto inidonea alla maturazione professionale del lavoratore under 35, quest'ultimo ha diritto a un risarcimento pari ad un decimo della retribuzione netta mensile globale di fatto per ogni mese di lavoro effettivo per il quale vi sia stato riconoscimento di benefici contributivi (art. 3, comma 5).

### **“Staffetta generazionale”: una soluzione per chi?**

Rispetto a tutte le precedenti sperimentazioni, la recente formulazione della staffetta generazionale sembra radicarsi su un meccanismo simile a quello delineato nell'art. 1, comma 1160, della l. n. 296/2006 (sulle perplessità che la staffetta generazionale sia davvero una formula nuova e, in particolare sulla l. n. 296/2006, v. il contributo di F. Sperotti, G. Tolve, *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di staffetta intergenerazionale*, in *Boll. spec. ADAPT*, 30 maggio

2013, n. 14 ), ma con tuttavia delle differenze che hanno sollevato ulteriori dubbi circa la portata innovativa ed efficace della proposta.

La prima diversità risiede nel fatto che, a poca distanza di tempo, viene indicata la stessa misura – quella della staffetta generazionale – per finalità diverse. Sette anni fa l’obiettivo dell’art. 1, comma 1160, della l. n. 296/2006 era quello di creare nuovi posti di lavoro e ridurre le uscite dal sistema produttivo dei lavoratori over 55. Oggi, il disegno di legge parla, da un lato, di «alleggerire la prestazione lavorativa dei lavoratori anziani», e dall’altro, di «incentivare l’ingresso di lavoratori giovani secondo percorsi di affiancamento e tutoraggio funzionali al trasferimento intergenerazionale di competenze».

La seconda differenza consiste nella attrattività della misura dal punto di vista del lavoratore più *agé*. Se nel 2006 il lavoratore anziano, a fronte di un aumento nella sua busta paga a fine mese (derivante dallo stipendio del part-time più l’indennità), poteva essere spinto ad attivare la staffetta, oggi, è decisamente meno incentivato. Il lavoratore prossimo alla pensione, infatti, dovrebbe non solo acconsentire a una riduzione del proprio orario di lavoro ma anche ad una pari e proporzionale riduzione del proprio stipendio. Vivere con metà stipendio può essere cosa semplice per un *manager*, ma non per la stragrande maggioranza dei lavoratori “più maturi”. L’“unico” aspetto positivo che questo meccanismo presenterebbe per il lavoratore anziano consiste nel fatto che l’ammontare della sua pensione non verrebbe modificato perché sarebbe lo Stato ad assumersi l’onere di pagare la differenza dei contributi non versati dall’azienda. Ma questa garanzia non è certa. L’art. 3, infatti, prevede che «l’integrazione contributiva [...] può essere posta a carico della fiscalità generale, nei limiti delle risorse e con le procedure di cui agli articoli 4 e 5». In altri termini, lo Stato potrà assumersi questo onere solo in base alla disponibilità del Fondo, che dal 2013 sarà determinata annualmente dalle legge di stabilità, e nel rispetto del massimo numerico dei soggetti ammessi alla concessione degli incentivi stessi. Questa garanzia, perciò, non pare essere sufficiente ad incentivare i lavoratori *senior* ad attivare la staffetta.

Ulteriori perplessità si aggiungono circa il carattere volontario dell’accordo tra datore di lavoro e lavoratore anziano (denominato “contratto di solidarietà” nel 2006, e “part-time incentivato per l’accompagnamento alla pensione” oggi) con cui il lavoratore più anziano decide appunto di ridurre il proprio orario di lavoro e dunque

dare inizio al meccanismo della staffetta generazionale. Il solo fatto che quest'ultima dipenda da un accordo volontario tra datore di lavoro e lavoratore senior, senza il quale non è appunto possibile far seguire la correlativa stipula del contratto di assunzione del giovane, indebolisce oggi la capacità dello strumento di «incentivare l'ingresso di lavoratori giovani». Quindi, anche dal punto di vista dei giovani, la misura non è molto incoraggiante. Questi ultimi, difatti, non possono rimanere in attesa di questi accordi soprattutto in un contesto, come quello attuale, dove è necessario risolvere con prontezza il problema del lavoro.

In considerazione di tutti questi elementi, è prevedibile immaginare che la quota di *senior* che attiverà la misura non sarà molto numerosa. Pertanto, l'obiettivo dichiarato nel disegno di legge Santini-Ghedini di «alleggerire la prestazione lavorativa dei lavoratori più maturi» verrebbe solo parzialmente raggiunto, e verrebbe meno anche il conseguimento del parallelo scopo enunciato nel disegno di legge: quello di «incentivare l'ingresso di lavoratori giovani». Uno slogan che senza dubbio è piaciuto a parte dell'opinione pubblica secondo cui l'innalzamento delle soglie di età pensionabile introdotto dal precedente Governo Monti, con il conseguente allungamento della vita lavorativa dei lavoratori più maturi, avrebbe come principale effetto la riduzione del numero di posti di lavoro disponibili per le nuove generazioni. Una tesi smentita da studi e ricerche e che di certo non trova soluzione nella recente staffetta generazionale.

L'unico intento apprezzabile in questa formula di solidarietà generazionale sembra essere il riconoscimento della necessità di valorizzare l'esperienza e la professionalità delle competenze acquisite negli anni, e di consentirne il passaggio dalla generazione dei *baby boomers* a quella dei *millennials* attraverso azioni formative e di *mentorship* da realizzarsi in azienda. Tuttavia, anche su questo punto, il disegno di legge non è convincente. All'art. 3, comma 3, afferma: «in forza di formazione o addestramento professionale operato anche attraverso il diretto affiancamento del medesimo lavoratore anziano ovvero di altro lavoratore con mansioni di tutor». Se l'affiancamento venisse svolto da un altro lavoratore rispetto al lavoratore anziano che ha attivato la staffetta generazionale, è dubbio che avvenga il tanto auspicato passaggio di competenze ed esperienze, senza dimenticare che, nominando un altro tutor per il lavoratore giovane, il lavoratore anziano e tutto il suo bagaglio di *skills* ed *expertise* non verrebbe valorizzato.

Inoltre, si ritiene che queste azioni debbano essere garantite a prescindere dall'esistenza di un doppio contratto legato alla staffetta generazionale, in quanto l'azienda dovrebbe essere sempre il luogo di apprendimento e formazione, e il trasferimento delle competenze ed esperienze dovrebbe essere uno scambio bidirezionale continuo. Tutti elementi che ancora non si sono affermati in Italia, dove il tasso di partecipazione ad attività di apprendimento permanente della popolazione compresa fra 25 e 64 anni è poco più del 6.2% contro una media europea del 9.1% (Isfol, *L'anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni: spunti di riflessione*, Isfol Working Paper numero 2012/1, marzo 2012). Un dato che, in questa fase di ripensamenti, necessiterebbe di maggiore attenzione nella prospettiva di politiche formative più efficaci.

### **E in Europa?**

L'esperienza estera più recente che richiama la neo staffetta generazionale italiana è quella del *contrat de génération* francese, pensato per consentire all'azienda di assumere un giovane con meno di 26 anni e garantire il contestuale mantenimento del lavoratore over 57 fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Come recentemente rammentato da G. Alessandri (G. Alessandri, *L'esperienza francese della staffetta generazionale*, in *La Nuvola del lavoro, Corriere della Sera*, 17 maggio 2013 in *Boll. ADAPT*, 2013, n.19 e in questo *Boll. ADAPT Speciale*) pur perseguendo obiettivi simili a quelli della formula italiana – alzare il tasso di occupazione giovanile garantendo l'assunzione con un contratto a tempo indeterminato, mantenere il lavoratore senior nell'azienda fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici, e consentire il trasferimento di competenze – il *contrat de génération* segue una logica diversa: quelle delle relazioni industriali. Ad esempio, le aziende francesi con un numero di dipendenti compreso tra 50 e 300, potranno attivare il contratto di generazione solo previa firma di un accordo negoziato con le parti sociali. Nel caso italiano, la firma di un accordo collettivo viene menzionata solo nella prima parte di attivazione della staffetta generazionale, quella appunto inerente all'attivazione del part-time incentivato per l'accompagnamento alla pensione (art. 1), il cui comma 4 prevede infatti che «per accordo individuale o collettivo [l'integrazione contributiva possa] essere posta a carico del datore di lavoro, senza alcun

onere fiscale e contributivo aggiuntivo e senza che possa dar luogo ad incidenze o ricalcoli in relazione al trattamento di fine rapporto o a qualsiasi altra voce retributiva».

Anche in Belgio si è parlato in passato di un contratto di solidarietà tra le generazioni. L'11 ottobre 2005 il governo Verhofstadt II, in accordo con le parti sociali, ha presentato un documento recante 66 misure raccolte poi in un testo di legge chiamato *Le pact de solidarité entre les generations* o *Generation Pact* che prevedeva sgravi fiscali per le aziende che avessero assunto giovani e/o lavoratori anziani. Tuttavia, nessuna delle 66 misure tese a favorire l'invecchiamento attivo o l'occupazione giovanile, prevedeva di legare l'assunzione di un giovane ad un contratto di lavoro già in essere di un anziano. L'occupazione giovanile veniva promossa piuttosto tramite sgravi fiscali e contributivi in favore ai datori di lavoro che avessero assunto giovani under 30, o attraverso incentivi per l'imprenditorialità giovanile.

Sebbene siano da segnalare ipotesi di pensionamento parziale (v. più approfonditamente il contributo di L. Tadini, *Esempi di pensionamento parziale in Europa*, in *Boll. spec. ADAPT*, 30 maggio 2013, n. 14), nel panorama europeo sembrano mancare esperienze di “staffetta” consolidate alle quali sia possibile ispirarsi. Un altro dato che potrebbe indicare che il problema della occupazione giovanile e dell'alleggerimento della vita lavorativa in età matura non trovano piena soluzione nella staffetta generazionale.

## Esperienze regionali di “staffetta intergenerazionale”

di Maria Carmela Amorigi

Nel tentativo di promuovere l'alternanza tra giovani e anziani nelle aziende e di risolvere il problema della disoccupazione giovanile, le Regioni Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e, da ultimo, Campania hanno attivato in via sperimentale schemi di solidarietà intergenerazionali attraverso la previsione di un sistema incentivante a favore delle imprese in presenza di determinate condizioni e di una specifica procedura.

A fungere da apripista è la Regione Lombardia che nel dicembre del 2012 ha sottoscritto, unitamente alle associazioni sindacali, Assolombarda e INPS, un Protocollo di Intesa che prevede l'attivazione di un'iniziativa sperimentale diretta a realizzare un “ponte generazionale” che coniughi l'accompagnamento alla pensione dei lavoratori vicini all'età pensionabile, all'ingresso di giovani in azienda. L'intervento è stato promosso e finanziato dal Ministero del lavoro e attuato con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro nell'ambito dell'Azione di sistema *welfare to work* per le politiche di reimpiego 2012-2014. Con [decreto regionale 28 febbraio 2013, n. 1676](#), la Regione Lombardia ha delineato con precisione i parametri dell'iniziativa e ne ha descritto i contenuti. I destinatari del “ponte generazionale” sono tutti i lavoratori e le lavoratrici che svolgono la propria attività nell'ambito del territorio regionale delle Province di Lodi, Milano, Monza e Brianza, con un imponibile previdenziale 2012 massimo di 80.000 euro e a cui manchino non più di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14](#).

36 mesi per il conseguimento del diritto alla pensione. Dal lato delle imprese, si è chiesto affinché queste possano beneficiarie dell'accordo, che abbiano come requisito la non sussistenza, cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 10 della l. n. 575/1965 (legge antimafia), che non sussistano le cause di esclusione di cui all'art. 1-bis, comma 14, della l. n. 383/2001 (norme per incentivare l'emersione dall'economia sommersa) e che non siano destinatarie di sanzioni interdittive di cui al d.lgs. n. 231/2001 o di altre sanzioni interdittive. L'intervento prevede che l'impresa possa proporre ai lavoratori senior l'adesione volontaria ad un percorso di accompagnamento all'uscita dal contesto produttivo, della durata massima triennale, attraverso la conversione del contratto di lavoro da full-time a part-time (orizzontale o verticale) con una riduzione dell'orario di lavoro fino al 50%. Tale accordo deve comunque essere formalizzato e concluso in sede sindacale di fronte alla competente Commissione di conciliazione istituita presso la stessa Assolombarda. Nei 45 giorni successivi alla sottoscrizione dell'accordo, il datore di lavoro dovrà assumere un giovane, disoccupato o inoccupato, di età compresa tra i 18 e i 29 anni con contratto di apprendistato, o comunque a tempo indeterminato, in quantità tale da assicurare un saldo occupazionale positivo. La Regione, dal canto suo, si impegna a coprire il delta contributivo, a titolo di contribuzione volontaria, a beneficio dei lavoratori anziani dalla data di decorrenza della conversione del rapporto di lavoro fino alla prima data utile di pensionamento, usufruendo di un finanziamento di 3 milioni di euro da parte del Ministro del lavoro nell'ambito delle azioni di politica attiva *welfare to work*. A tal riguardo, e in linea con quanto stabilito nel Protocollo d'intesa, la Regione Lombardia e l'INPS hanno stipulato una convenzione operativa per il trasferimento all'INPS delle risorse necessarie all'attuazione della sperimentazione in oggetto. Per favorire la copertura del delta contributivo si prevede da parte della Regione l'erogazione di 7.000 euro annui medi pro-capite. Sono previste, inoltre, attività formative dirette sia ai giovani neo assunti, eventualmente anche tramite attività di *coaching* da parte di dipendenti dell'impresa, che ai lavoratori prossimi al pensionamento, attraverso l'utilizzo di risorse messe a disposizione da Fondoimpresa. L'accesso all'incentivo è subordinato alla presentazione di apposita [domanda](#) – il cui termine ultimo per l'invio è fissato al 31 luglio 2013 – con tutti gli allegati richiesti, alla quale sarà dato riscontro positivo dopo un'attività di verifica dei requisiti richiesti da

parte dei soggetti preposti, e nel limite delle risorse messe a disposizione. La singola impresa può presentare una o più domande di adesione all'intervento, per un massimo di 24 lavoratori.

Nella medesima direzione si è mossa anche la Regione Friuli Venezia Giulia che ha sottoscritto in sede di tavolo regionale di concertazione, un Accordo fra la Regione e tutte le organizzazioni sindacali e datoriali per l'avvio di "patti generazionali". Lo strumento, che si pone l'obiettivo di incrementare l'occupazione giovanile, prevede all'interno di una stessa azienda, da una parte il passaggio al part-time su base volontaria per i lavoratori over 50 a cui mancano massimo tre anni per il raggiungimento della pensione e, dall'altra l'assunzione di giovani in apprendistato o con altri contratti a tempo indeterminato. La Regione ha messo a bilancio 1 milione di euro per questa fase di sperimentazione dei patti generazionali che è stata avviata dal mese di aprile 2013. Il ruolo della Regione è sempre lo stesso, quello di integrare i contributi previdenziali dei lavoratori anziani che aderiranno al progetto, accettando volontariamente il part-time. Tali lavoratori, inoltre, verranno valorizzati attraverso attività di tutoring a favore dei giovani. Dal punto di vista contrattuale si prevede una convenzione tra Inps e Regione alla quale seguiranno intese fra le parti sociali per individuare settori/impreselavoratori che parteciperanno al progetto. L'ultimo step sarà l'avviso pubblico per le aziende volto a regolare procedura, obblighi e requisiti per l'accesso ai benefici economici. La Regione punta su questo strumento tanto da averne anticipato l'attivazione prevedendo, attraverso l'introduzione dell'art. 87 all'interno della l.r. n. 26/2012, la possibilità per le imprese di stipulare contratti di solidarietà espansivi, finalizzati a incentivare nuove assunzioni a tempo indeterminato. L'iniziativa si configura come un patto generazionale all'interno delle aziende che, una volta regolamentato, permetterà ai lavoratori più anziani di accedere al part-time in cambio dell'assunzione di giovani con contratti di formazione.

Anche la Regione Piemonte punta sulla staffetta generazionale. Accantonando il modello sul quale aveva inizialmente scommesso, e che prevedeva il finanziamento dei contributi per i neoassunti attraverso la dote contributiva accumulata dai lavoratori a fine carriera, la Regione Piemonte ha scelto di allinearsi allo schema classico seguito dalle altre Regioni. La scelta, dunque, è di avviare la sperimentazione sul patto generazionale, con fondi messi a disposizione dal Ministero del Lavoro. Destinatari della misura, sono i lavoratori ultracinquantenni, a cui

manchino non più di 36 mesi al raggiungimento delle condizioni per la pensione, e giovani – inoccupati o disoccupati – fino a 25 anni, età che sale a 29 se in possesso di laurea. Lo schema prevede che il lavoratore “maturo” possa scegliere di passare a un contratto part-time, a fronte del sostegno pubblico che garantisce l’integrazione contributiva da un minimo di 12 a un massimo di 36 mesi, fino al momento della pensione. L’azienda, invece, si impegna ad assumere un giovane lavoratore con contratto a tempo determinato, anche in apprendistato. L’intesa, poi, prevede che il lavoratore anziano possa affiancare il giovane con una funzione di tutor/mentor e che la Regione Piemonte possa integrare l’intervento con forme di “*active ageing*”, per l’accompagnamento alla pensione.

Da ultimo, anche in Campania è stato raggiunto da pochi giorni un accordo siglato dalla Regione con le parti sociali sulla “staffetta generazionale”, che sarà attuato attraverso l’assistenza tecnica di Italia Lavoro. Destinatari dell’iniziativa i lavoratori anziani, che presenteranno domanda volontaria di adesione all’iniziativa, che entro i 36 mesi successivi dalla domanda conseguono i requisiti del diritto alla pensione. Dall’altra parte, in ingresso, i giovani disoccupati e inoccupati destinatari di contratti di apprendistato dai 18 ai 32 anni e fino a 35 se laureati. La Regione si farà carico dei contributi previdenziali del lavoratore senior, garantendo la copertura della sua pensione. L’integrazione contributiva in favore del lavoratore anziano potrà raggiungere un importo massimo di 6.000 euro annui, mentre per l’assunzione del giovane apprendista si possono utilizzare gli incentivi previsti dal piano *Campania al Lavoro*. Le aziende che decidono di accedere alla staffetta generazionale devono essere in regola coi versamenti contributivi e assicurativi, con le norme per la sicurezza sul lavoro e con le leggi che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili.

Al lavoratore, inoltre, potranno essere estesi ulteriori periodi di integrazione contributiva ed economica solo se ricade nei fondi di solidarietà. Ogni azienda potrà ottenere benefici fino al 20% dell’organico e comunque non oltre 20 unità. È prevista, infine, la costituzione di una cabina di regia, per monitorare gli sviluppi e rendere proficuo il sistema, coordinata dalla regione Campania a cui parteciperanno le organizzazioni che hanno sottoscritto l’accordo.

Comune denominatore delle azioni poste in essere dalle Regioni è, dunque, il ricorso ad una tecnica incentivante, la quale nel corso degli

anni non sempre è risultata un valido strumento di risoluzione di problemi di ordine strutturale, come quello della disoccupazione giovanile (sul punto si veda M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part-time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in questo Bollettino Speciale). Pertanto, il Governo prima di puntare in maniera così decisa su un modello di staffetta generazionale per rilanciare l'occupazione, dovrebbe per lo meno attendere e valutare l'efficacia di una tale misura nelle Regioni dove viene sperimentata. Il rischio è quello di imbattersi in un intervento poco produttivo in termini di occupazione (cfr. M. Squeglia, *Riforme senza progetto e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici*, in questo Bollettino Speciale), mentre il momento storico attuale richiederebbe la necessità di intervenire sugli strumenti e sugli istituti del mercato del lavoro già esistenti. E allora perché avere fretta?

# Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di “staffetta intergenerazionale”

di Francesca Sperotti e Giulia Tolve

Come è noto, il Governo Letta ha lanciato tra le proposte per la lotta al problema della disoccupazione giovanile la soluzione della staffetta generazionale. Ciò ha invero destato più di una perplessità, in primo luogo a causa del fatto che lo strumento è già noto al nostro ordinamento per essere stato sperimentato (o meglio introdotto) senza successo in passato (tra i diversi commenti sul tema recentemente elaborati da economisti e giuristi, cfr. M. Tiraboschi, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Boll. ADAPT*, n. 18/2013 e in questo Bollettino speciale; T. Boeri, V. Galasso, *Per una vera staffetta tra generazioni*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 24.5.2013).

Il presente contributo si propone quindi di esaminare i vari strumenti predisposti a livello normativo, in ordine di comparsa nel panorama legislativo, volti, in misura più o meno diretta, a realizzare quel patto di solidarietà fra le generazioni cui oggi rivolgiamo rinnovata attenzione<sup>1</sup>.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14](#).

<sup>1</sup> Preliminarmente segnaliamo come il principio della solidarietà tra le generazioni, nel panorama europeo, sia riconosciuto e richiamato sia dall'art. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (ai sensi del quale «l'Unione Europea combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore»), sia dagli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

Il punto di partenza della nostra analisi può ben essere costituito dall'art. 2 del d.l. n. 726/1984 convertito nella l. n. 863/1984 che introduce nel nostro ordinamento il così detto "contratto di solidarietà espansivo" (per una analisi generale dell'istituto si veda T. Treu, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *DL*, 1985, I, 14; recentemente M. Squeglia, *I segnali di un rinnovato interesse sul contratto di solidarietà espansivo: le esperienze IFOA ed Isola Verde Erboristerie*, in *DRI*, n. 2/2013), in cui si offre l'esame dell'istituto e delle recenti esperienze che, a livello di contrattazione collettiva, denotano una rinnovata attenzione nei confronti delle potenzialità dello strumento. Ai sensi del comma 1 del citato articolo, nel caso in cui i contratti collettivi aziendali, al fine di incrementare gli organici, prevedano una riduzione stabile dell'orario di lavoro, con riduzione della retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, ai datori di lavoro è concesso, per ogni lavoratore assunto sulla base dei predetti contratti collettivi e per ogni mensilità di retribuzione ad esso corrisposta, un contributo a carico della gestione dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria, pari, per i primi dodici mesi, al 15% della retribuzione lorda prevista dal contratto collettivo di categoria per il livello di inquadramento. In sostituzione al contributo di cui sopra si prevede che, in caso di assunzione, in forza del predetto contratto, di lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29, per i primi tre anni e comunque non oltre il compimento del ventinovesimo anno di età del lavoratore assunto, la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro sia dovuta in misura fissa, corrispondente a quella prevista per gli apprendisti, ferma restando la quota di contribuzione prevista a carico del lavoratore nella misura prevista per la generalità dei lavoratori .

La norma che particolarmente rileva nell'esame dell'istituto che in questa sede stiamo effettuando è l'art. 2, comma 5, del medesimo decreto-legge, ai sensi del quale ai lavoratori delle imprese nelle quali siano stati stipulati tali accordi, che abbiano una età inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia di non più di ventiquattro mesi ed abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione per la pensione di vecchiaia, spetta, a domanda e con decorrenza dal mese successivo a quello della

---

che trattano, rispettivamente di divieto di discriminazione (ed in questo caso rileva il divieto di discriminazione per età) e di diritto degli anziani di condurre una vita libera e dignitosa e di partecipare alla vita sociale e culturale.

presentazione, il trattamento di pensione nel caso in cui essi abbiano accettato di svolgere una prestazione di lavoro di durata non superiore alla metà dell’orario di lavoro praticato prima della riduzione.

Il trattamento spetta a condizione che la trasformazione del rapporto avvenga entro un anno dalla data di stipulazione del predetto contratto collettivo e sulla base di clausole, in esso appositamente inserite, che prevedano, in corrispondenza alla maggiore riduzione di orario, un ulteriore incremento dell’occupazione.

Il trattamento di pensione è cumulabile con la retribuzione, nel limite massimo della somma corrispondente al trattamento retributivo perso al momento della trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale<sup>2</sup>.

Questa norma permette quindi l’utilizzo dello strumento nell’ottica di attuare, in modo vero e proprio il patto di solidarietà tra le generazioni, in quanto il lavoratore *senior* in possesso dei requisiti che abbiamo visto, accede al trattamento pensionistico ed accetta una riduzione dell’orario di lavoro, mentre l’aumento dell’organico dell’azienda si concretizza attraverso le assunzioni agevolate di giovani.

Sebbene quindi lo strumento presenti la potenzialità di realizzare in modo apprezzabile un intento di tipo solidaristico, esso non ha mai ricevuto particolare attenzione da parte delle aziende. Il motivo del ricorso limitato al contratto di solidarietà espansivo, può peraltro essere ricercato nel fatto che il contratto aziendale sottoscritto in forza della norma non ha efficacia tale da vincolare il lavoratore che non intenda accettare le condizioni poste (in assenza, si intende, di situazioni in cui gravi difficoltà economiche legittimano il ricorso a riduzioni di organico o risultano connesse a situazioni di eccedenze strutturali che legittimano il ricorso al licenziamento per riduzione di personale).

Tappa importante del nostro percorso di analisi è poi all’art. 1 della l. n. 662/1996 (finanziaria per il 1997) il quale ha riconosciuto ai lavoratori in possesso dei requisiti di età e di contribuzione per l’accesso al pensionamento di anzianità (allora erano 35 anni di contributi con 54 anni di età o 36 anni di contributi) la possibilità di accedere al

---

<sup>2</sup> Il successivo comma dell’articolo in esame prevede poi, ad ulteriore incentivazione, che ai fini della individuazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo per la determinazione della pensione dei lavoratori che abbiano prestato lavoro a tempo parziale, sia neutralizzato il numero delle settimane di lavoro prestate a tempo parziale, ove ciò comporti un trattamento pensionistico più favorevole.

trattamento di pensione di anzianità e il passaggio al rapporto di lavoro a tempo parziale in misura non inferiore a 18 ore settimanali. Tale facoltà, previa autorizzazione dell'Ufficio provinciale del lavoro, era concessa a condizione che il datore di lavoro assumesse *nuovo personale* per una durata – il meccanismo predisposto scattava infatti solo ove le nuove assunzioni portassero ad un effettivo aumento delle risorse adibite in azienda – e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori anziani. A questi ultimi l'importo della pensione veniva ridotto in misura inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario normale di lavoro (riduzione comunque non superiore al 50%). Al fine di agevolare il ricorso allo strumento la legge non predisponva agevolazioni dal punto di vista contributivo a favore delle aziende, ma prevedeva che i lavoratori *part-timers* che avessero acceduto all'istituto non fossero computabili nei limiti numerici previsti per l'applicazione di determinate normative (per una descrizione dell'istituto ed una comparazione con gli altri strumenti qui richiamati, M. Goffredo, V. Meleca, *Orario e tempi di lavoro*, Wolters Kluwer Italia, 2009, pp.153 ss.).

Il comma 192 del medesimo articolo prevedeva agevolazioni anche per i lavoratori autonomi in possesso dei requisiti di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di anzianità. A questi, ove rinunciassero al pensionamento, fino alla data di compimento dell'anzianità contributiva di 40 anni e comunque per un periodo non superiore all'età del pensionamento di vecchiaia, spettava una riduzione del 10% sui contributi dovuti, a condizione che il lavoratore autonomo assumesse, con le stesse modalità sopra citate per il lavoratore subordinato, *una o più unità* anche a tempo parziale per un orario non inferiore al 50% dell'orario normale di lavoro.

Questa prima forma di "staffetta" che aveva l'obiettivo, così come compare nel testo dell'articolo, di *incentivare l'assunzione di nuovo personale*. Lo strumento non menziona i giovani tra le categorie che si intendono favorire e, contemporaneamente, non facilita alcun tipo di uscita anticipata del lavoratore anziano dal momento che quest'ultimo, per poter continuare a lavorare part-time e percepire la pensione ridotta, deve essere già in possesso dei requisiti pensionistici.

I giovani, semmai, vengono citati nella successiva l. n. 196/1997 dove inoltre, più similmente alla staffetta generazionale che oggi si propone, si prevede di attivare questa formula prima che il lavoratore anziano

abbia raggiunto l’età di pensionamento. L’art. 13, comma 2, della citata legge infatti, prevede una riduzione o rimodulazione delle aliquote contributive in funzione della riduzione o rimodulazione dell’orario di lavoro che venga attuata nei confronti di alcune categorie di dipendenti.

In particolare, al successivo comma 4, si prevede che venga stabilita una maggiore riduzione delle aliquote in determinate ipotesi, tra cui rientrano i contratti di lavoro a tempo parziale in cui siano trasformati i contratti di lavoro intercorrenti con lavoratori che conseguono nei successivi tre anni i requisiti di accesso al trattamento pensionistico, a condizione che il datore di lavoro assuma, con contratti di lavoro a tempo parziale e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori predetti, giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore a trentadue anni.

Anche in questo caso, tuttavia, la disposizione, non ha l’obiettivo di combattere la disoccupazione giovanile. Nel testo dell’articolo, infatti, si legge che lo strumento è volto «allo scopo di favorire il ricorso a forme di orario ridotto».

A prescindere dell’impianto, anche ideologico, della norma, rimane però da segnalare come questo articolo sia rimasto inattuato. L’art. 13 prevedeva un termine di 60 giorni per l’emanazione di un decreto ministeriale per stabilire e stanziare le somme destinate a queste incentivazioni.

Il termine non è stato rispettato, e la norma è rimasta dunque congelata fino a perdere qualsiasi attrattività, dietro la considerazione, peraltro, che si prevedesse un meccanismo troppo costoso per essere sostenuto.

L’art. 1, comma 187, della l. n. 662/1996, sopra richiamata, prevedeva inoltre l’emanazione delle norme regolamentari per la definizione dei criteri e delle modalità applicative delle disposizioni concernenti il trattamento di pensione di anzianità e, in deroga, al regime di non cumulabilità, al passaggio al rapporto di lavoro a tempo parziale per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Il regolamento di questo istituto è contenuto nel d.m. n. 331/1997, il cui comma 1 dispone che al personale delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, che sia in possesso dei requisiti di età contributiva può essere riconosciuto, in deroga la regime di non cumulabilità, il trattamento di pensione di anzianità e quello conseguente alla riduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale.

Quanto ai requisiti per accedere al beneficio, si evidenzia che questo può essere richiesto dal personale appartenente alle varie qualifiche

funzionali e profili professionali, che abbia appunto maturato i requisiti, la trasformazione opera a domanda dell'interessato entro 60 giorni dalla presentazione della stessa e non può essere accolta nel caso in cui nella struttura di appartenenza sussistano situazioni di esubero della qualifica funzionale posseduta dall'interessato.

La prestazione a tempo parziale del personale che accede all'istituto non può essere inferiore al 50% dell'orario pieno ed il cumulo tra pensione e retribuzione non può comunque essere superiore all'ammontare della retribuzione del personale che, a parità di condizioni, presta la sua opera a tempo pieno.

Per il personale del comparto scuola, l'istituto è stato poi disciplinato da due specifiche ordinanze ministeriali, la n. 446/97 e la numero 55/98, che, oltre a disciplinare i termini e le modalità di presentazione delle domande e le modalità di accettazione delle stesse individuano il personale che può accedere all'istituto, tra cui, a titolo esemplificativo, i docenti di scuola materna o elementare, docenti della scuola secondaria di primo grado, docenti delle scuole o di istituti di istruzione secondaria di secondo grado (si veda, per l'elenco completo, l'art. 2 del d.m. n. 446/1997), escludendo però espressamente i responsabili amministrativi.

La norma quindi, delinea un istituto che solo indirettamente richiama i principi di "solidarietà tra le generazioni" che stiamo esaminando, in quanto introduce un sistema di part-time generazionale, la cui applicazione è volta non tanto a favorire l'occupazione o la stabilizzazione dei giovani, quanto ad agevolare i soggetti che siano già in possesso dei requisiti pensionistici ed, essenzialmente, vogliano continuare a rimanere in servizio.

Dieci anni più tardi, rileviamo l'introduzione di una norma, ovvero l'art. 1, comma 1160, della l. n. 296/2006 (per approfondimenti v. M. Miscione, C. Garofalo, R. Muratorio, *Lavoro e previdenza nella legge finanziaria del 2007*, in *LG*, 2007, n. 2, 113) che, al fine di promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro e ridurre le uscite dal sistema produttivo dei lavoratori over 55, istituisce l'accordo di solidarietà tra generazioni, con il quale si prevede, su base volontaria, la trasformazione a tempo parziale dei contratti di lavoro dei dipendenti che abbiano compiuto i 55 anni di età e la correlativa assunzione con contratto di lavoro a tempo parziale, per un orario pari a quello ridotto, di giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore ai 25 anni (oppure ai 29 anni se in possesso di diploma di laurea). Il lavoratore più anziano può ridurre il

suo orario di lavoro di almeno un 40% del normale orario di lavoro mentre il giovane neoassunto deve occuparsi almeno dell’orario di lavoro che è stato ridotto al lavoratore anziano. Il lavoratore anziano che sceglieva questo scambio aveva diritto ad una indennità mensile pari al 131% (a carico dell’Inps) della riduzione retributiva conseguente alla riduzione dell’orario di lavoro (nel limite di 1500 euro mensili), un indennità che implicava delle migliorie nella busta paga a fine mese del lavoratore anziano. Inoltre, la Finanziaria per il 2007 prevedeva incentivi (uno sgravio del 50% degli oneri contributivi) per quegli imprenditori che adottavano gli accordi di solidarietà. La misura dunque, laddove introdotta, andava essenzialmente a vantaggio dei lavoratori *senior* (che oltre a percepire lo stipendio del lavoro part-time ricevevano una indennità del 131% della riduzione retributiva lorda derivante dal part-time) e dei datori di lavoro (che ottenevano uno sgravio contributivo pari al 50% della contribuzione previdenziale a loro carico). Anche in questo caso quindi, è ben evidente la riproposizione della dinamica sottesa al descritto contratto di solidarietà offensivo e che abbiamo in precedenza evidenziato, in cui la “solidarietà” viene abbinata alla possibilità, per i lavoratori *senior*, di accedere al prepensionamento.

Venendo ai tempi più recenti, non possiamo non citare, sebbene non si tratti di norma in vigore, ma di una proposta ancora allo stato di disegno di legge, il ddl n. 3515/2012, presentato nuovamente al Senato in data 15 marzo 2013, all’inizio della 17ma legislatura<sup>3</sup>, recante *Misure per favorire l’invecchiamento attivo, il pensionamento flessibile, l’occupazione gli anziani e dei giovani e per l’incremento della domanda di lavoro*. Il disegno di legge delinea misure volte alla promozione, seguendo il filone degli interventi e della cultura tipica del modello scandinavo, dell’*active ageing* (circa le politiche per l’invecchiamento attivo si veda T.Treu, *Le politiche di active ageing nella riforma del lavoro*, in *Contratti e contrattazione collettiva*, n. 6/2012 e T. Treu, *Le politiche di active ageing*, in [www.tizianotreu.org/public/allegati\\_pol\\_2008/ArelActiveageing\\_TREU.pdf](http://www.tizianotreu.org/public/allegati_pol_2008/ArelActiveageing_TREU.pdf)).

Negli stati scandinavi, l’approccio alla tematica dell’invecchiamento attivo è radicalmente diverso da quello che possiamo notare

---

<sup>3</sup> Il testo qui esaminato corrisponde a quello contenente tutte le modifiche apportate alle bozze sino alla data del 12 dicembre 2012.

ripercorrendo tutti gli interventi normativi emanati in Italia e sin qui citati. La tendenza è, infatti, quella di posticipare il più possibile l'uscita del senior dal contesto lavorativo e valorizzando così il bagaglio culturale e di competenze di cui il lavoratore con esperienza è portatore. In Danimarca, ad esempio, le riforme in materia di welfare, attuate a partire dal 2006, hanno avuto come preconditione la necessità di favorire lo sviluppo delle opportunità di lavoro – attraverso provvedimenti quali l'innalzamento dell'età pensionabile e l'eliminazione delle forme di pensionamento anticipato – per i senior, al fine di ottenere un loro più naturale consenso alle riforme del sistema pensionistico. Anche la Norvegia ha adottato politiche in materia che vanno nella stessa direzione e che vedono fra i principali obiettivi proprio quello di sostenere il mantenimento del posto di lavoro da parte del lavoratore che sia già in possesso dei requisiti per accedere al trattamento pensionistico per il periodo più lungo possibile.

Il disegno di legge dunque ha fra i suoi obiettivi, quello di rivitalizzare il mercato del lavoro italiano attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono o frenano la domanda e l'offerta per la fascia di lavoratori sessantenni e nasce dalla necessità di risolvere i problemi generati dall'innalzamento dell'età del pensionamento di vecchiaia e dall'abolizione del pensionamento di anzianità (come disposti dal d.l. n. 201/2011).

Riassumendo i punti chiave del disegno di legge, questo prevede la possibilità di riduzione dell'orario di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale per i lavoratori nel quinquennio precedente al pensionamento, con agevolazione della copertura previdenziale che rimarrebbe scoperta ed un corrispondente incentivo alla assunzione dei giovani.

Inoltre si prevede la possibilità di attivazione di un pensionamento parziale, in corrispondenza della riduzione oraria attuata.

Vediamo quindi in dettaglio il testo in questione.

L'art. 1 prevede che i lavoratori, nel quinquennio antecedente la pensione, possano concordare con il datore di lavoro, con qualsiasi modalità di distribuzione dell'orario stesso e con l'applicazione di clausole elastiche o flessibili di qualsiasi tipo, una riduzione dell'orario di lavoro. Corrispondentemente il lavoratore ha diritto ad integrare i versamenti contributivi, per lo stesso periodo, senza alcun onere fiscale o contributivo aggiuntivo, fino a concorrenza con la contribuzione corrispondente all'orario normale di lavoro prevista dai contratti collettivi

e, detta integrazione, può essere assunta in tutto o in parte dal datore di lavoro.

Ai sensi dell'art. 2 i lavoratori che abbiano pattuito la riduzione dell'orario hanno inoltre diritto ad un anticipo di pensione erogato a decorrere dalla data in cui la riduzione oraria ha avuto inizio. È lo stesso articolo, peraltro, che stabilisce i criteri di calcolo dell'importo dei ratei anticipati. L'importo della pensione assunto a riferimento è quello corrispondente a quanto sarebbe maturato, a condizioni invariate, alla data del raggiungimento dei requisiti per il pensionamento. A tale importo deve poi essere applicata la percentuale corrispondente alla riduzione oraria concordata con il datore di lavoro.

L'art 3 del citato disegno di legge prevede poi la possibilità per le aziende di stipulare convenzioni con le Regioni e le direzioni regionali dell'impiego che prevedano che, nei casi di accordo per la riduzione dell'orario, l'integrazione contributiva sia assunta a carico di fondi pubblici, con varie modalità, a condizione che il lavoratore proceda all'assunzione, per due lavoratori interessati, di un giovane di età inferiore a 29 anni con contratto di apprendistato oppure di un giovane di età non superiore a 25 anni di età con contratto a tempo indeterminato. In questo secondo caso, infine, la contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura fissa, nella misura corrispondente a quella dovuta per gli apprendisti, fino alla data di pensionamento effettivo del lavoratore *senior*. Si sottolinea come nessuna delle agevolazioni possa essere attivata quando tra uno dei lavoratori anziani che riducono il proprio orario di lavoro ed uno dei giovani neo-assunti intercorra un rapporto di affinità o parentela di primo, secondo o terzo grado.

L'art. 4 prevede invece, in favore dei lavoratori over 45, di usufruire di periodi sabbatici di sospensione del rapporto di lavoro.

Ulteriori disposizioni prevedono poi, con particolare riferimento ai lavoratori che sarebbero stati prossimi al pensionamento secondo la disciplina in vigore precedentemente al d.l. n. 201/2011 e non salvaguardati ai sensi delle stesse norme, proprio nella logica della promozione dell'invecchiamento attivo e della necessità di istituire un raccordo tra mercato del lavoro e riforma pensionistica, un incentivo alla assunzione con contratti di lavoro subordinato, costituito da uno sgravio contributivo totale e dall'estensione ad un anno del limite massimo di durata del periodo di prova.

Come pare evidente quindi, lo strumento predisposto da questo disegno di legge pare essere sorretto da una logica che tenta di evitare l'esclusione dal mercato del lavoro dei lavoratori over 60, arginando i problemi generati dalla riforma delle pensioni, ma che sicuramente meno ha a che vedere con finalità di incremento della disoccupazione giovanile (sullo scollamento tra riforma delle pensioni e riforma del mercato del lavoro si veda M. Squeglia, L. Tadini, *Il raccordo tra riforma delle pensioni e riforma del lavoro negli ammortizzatori sociali e negli interventi in favore dei lavoratori anziani*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012).

In definitiva, alla luce dell'esame effettuato, si ritiene di potere evidenziare come l'odierna proposta di staffetta generazionale conosca svariati precedenti nel nostro ordinamento sebbene plasmati in funzione di obiettivi e con modalità talvolta divergenti.

Ecco perché quindi quella del Governo Letta non si può definire una proposta nuova ed anzi, l'esistenza di svariati strumenti ad essa vicini e mai veramente decollati, deve portarci a compiere una attenta riflessione sull'adeguatezza dello strumento a fornire soluzioni reali ai problemi di oggi. Problemi che, evidentemente, sottendono esigenze di segno opposto.

Da un lato, i livelli raggiunti dalla disoccupazione giovanile impongono di predisporre meccanismi tali da incentivare le assunzioni ed al contempo potenziare le prospettive occupazionali dei lavoratori *junior*, alle prime esperienze. Dall'altro, il mancato raccordo tra riforma del mercato del lavoro e riforma pensionistica ci obbliga a prestare attenzione ai danni che possono derivare dall'uscita dei *senior* dal contesto lavorativo.

L'idea di trovare un solo strumento che risolva entrambi i problemi è attraente, ma forse un esame attento delle esperienze passate potrebbe risparmiarci di incorrere negli stessi vecchi errori.

Strumento	Contenuto della misura	Obiettivi e criticità
Art. 2, d.l. n. 726/1984: il contratto di solidarietà espansivo	Al datore di lavoro che stipuli un apposito contratto collettivo aziendale che preveda, al fine di incrementare gli organici, una riduzione stabile dell'orario di lavoro, con riduzione della	Lo strumento permette di ricorrere ad una riduzione dell'orario di lavoro al fine di permettere l'incremento

	<p>retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, spettano determinate agevolazioni.</p> <p>Il contratto può avere efficacia nei confronti di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lavoratori delle imprese che abbiano una età inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia di non più di ventiquattro mesi ed abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione per la pensione di vecchiaia, spetta, il trattamento di pensione nel caso in cui essi abbiano accettato di svolgere una prestazione di lavoro di durata non superiore alla metà dell’orario di lavoro praticato prima della riduzione e può prevedere l’assunzione di:</li> <li>• lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29, per i primi tre anni e comunque non oltre il compimento del ventinovesimo anno di età del lavoratore la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura fissa.</li> </ul>	<p>dell’organico.</p> <p>Lo strumento non ha visto un utilizzo frequente, a causa del fatto che il lavoratore deve accettare le condizioni previste nel contratto stesso (che non ha vincolatività generale).</p>
<p>Art. 1, comma 185, L. n. 662/1996 (finanziaria per il 1997)</p>	<p>Ai lavoratori in possesso dei requisiti di età e di contribuzione per l’accesso al pensionamento di anzianità viene riconosciuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il trattamento di pensione di anzianità e il passaggio al rapporto di lavoro a tempo parziale in misura non inferiore a 18 ore settimanali.</li> </ul> <p>a condizione che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• al datore di lavoro assuma nuovo personale per una durata e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori anziani.</li> </ul>	<p>L’obiettivo della norma è incentivare l’assunzione di nuovo personale.</p> <p>Lo strumento presenta un eccesso di burocratismo (è necessaria apposita autorizzazione).</p> <p>I giovani non vengono contemplati dalla norma.</p>

	Ai lavoratori più anziani, l'importo della pensione viene ridotto in misura inversamente proporzionale alla riduzione dell'orario normale di lavoro (riduzione comunque non superiore al 50%)	
Art. 13, comma 2, l. n. 196/2007	Si prevede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• maggiore riduzione delle aliquote contributive nei contratti di lavoro dei lavoratori senior (che acquisiranno entro i 3 anni successivi i requisiti per il pensionamento) che hanno trasformato il loro contratto da full-time in part-time, a condizione che: <ul style="list-style-type: none"> <li>• il datore di lavoro abbia assunto giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore a 32 anni con contratti di lavoro a tempo parziale e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori predetti.</li> </ul> </li> </ul>	L'obiettivo è favorire il ricorso a forme di orario ridotto. La norma non è mai stata veramente attuata (con lo stanziamento delle riforme necessarie).
Art. 1, comma 187, l. n. 662/1996, d.m. n. 331/1997, n. 446/1997 e la n. 55/1998	Al personale delle amministrazioni pubbliche che sia in possesso dei requisiti di età contributiva può essere riconosciuto il trattamento di pensione di anzianità e quello conseguente alla riduzione del rapporto di lavoro a tempo parziale.	La norma agevola i soggetti che siano già in possesso dei requisiti pensionistici e permette loro di continuare a rimanere in servizio.
Art. 1, comma 1160, l. n. 296/2006	Introduce l'accordo tra generazioni che prevede che: <ul style="list-style-type: none"> <li>• i lavoratori over 55 possono accettare la trasformazione a tempo parziale del contratto di lavoro del dipendente over 55 (in misura non inferiore al 40% dell'orario normale di lavoro);</li> <li>• il datore di lavoro assuma con contratto di lavoro a tempo</li> </ul>	Gli obiettivi della norma sono la creazione di nuovi posti di lavoro e la riduzione delle uscite dal sistema produttivo dei lavoratori over 55. L'accordo è su base volontaria, quindi poco sfruttato.

	<p>parziale, per un orario pari a quello ridotto, di giovani inoccupati o disoccupati di età inferiore ai 25 anni (oppure ai 29 anni se in possesso di diploma di laurea).</p> <p>Il lavoratore anziano che sceglie questo scambio ha diritto ad una indennità mensile pari al 131% della riduzione retributiva conseguente alla riduzione dell'orario di lavoro, nel limite di 1500 euro mensili.</p> <p>Il datore di lavoro ha diritto a uno sgravio contributivo pari al 50%.</p>	
<p>Ddl n. 3515/2012 (sull'<i>active ageing</i>)</p>	<p>Si prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• riduzione dell'orario di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale per i lavoratori nel quinquennio precedente al pensionamento;</li> <li>• agevolazione della copertura previdenziale scoperta;</li> <li>• corrispondente incentivo alla assunzione dei giovani;</li> <li>• possibilità di attivazione di un pensionamento parziale, in corrispondenza della riduzione oraria attuata.</li> </ul>	<p>Il disegno di legge ha l'obiettivo di rivitalizzare il mercato del lavoro attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono o frenano la domanda e l'offerta per la fascia di lavoratori sessantenni. Risposta ai problemi generati dall'innalzamento dell'età del pensionamento di vecchiaia e dall'abolizione del pensionamento di anzianità.</p>

# La staffetta giovani-anziani e la discriminazione per età

di Helga Hejny e Rosita Zucaro

Nella relazione introduttiva, il disegno di legge *Interventi per l'accesso flessibile e graduale alla pensione ai fini dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale promossi dal disegno di legge* (Atto Senato n. 324, XVII Legislatura), a cura dei Senatori Santini e Ghedini prevede espressamente che l'invecchiamento attivo, quale obiettivo del disegno di legge stesso, sia una diretta conseguenza del divieto di discriminazione in ragione dell'età.

Il legislatore sembra, quindi, rendere enfaticamente tale divieto uno degli elementi portanti della *ratio* sottesa all'intervento.

L'età costituisce la nuova frontiera della discriminazione sul lavoro. Infatti, è uno tra i fattori di più recente introduzione, dopo razza, sesso, religione, orientamento sessuale, disabilità, nazionalità e cittadinanza, destinato alla maggiore diffusione in ragione del crescente fenomeno dell'invecchiamento demografico. La discriminazione in base all'età è comunque una tematica ampia che si intreccia con problemi quali la disoccupazione giovanile, l'*outplacement* e le forme di ammortizzatori sociali, nonché con il più generico e incontestabile dei diritti, ovvero quello ad una esistenza libera e dignitosa. È chiaro, pertanto, che per poterne comprendere a fondo la portata è necessaria un'analisi su diversi fronti.

Innanzitutto, il mercato del lavoro ha subito mutamenti radicali dalla metà degli anni Novanta ad oggi: da una parte l'esplosione delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

tecnologie informatiche (la diffusione capillare delle nuove tecnologie e la rivoluzione di internet), che hanno determinato il moltiplicarsi di forme contrattuali ibride e diverse dalle classiche; dall'altra i flussi dell'alta finanza e le crisi più o meno previste, hanno comportato la richiesta (da parte delle imprese) di rapporti di lavoro più flessibili, necessari a far fronte all'alea maggiore della propria attività. A questi aspetti si deve aggiungere un'ulteriore riflessione: il numero di soggetti che si immettono nel mercato alla ricerca del lavoro, le qualifiche che posseggono e quelle che, invece, sono richieste dalle imprese. Mutando la forza lavoro, si finisce inevitabilmente con il generare anche nuove forme di disparità di trattamento, che possono sfociare in veri e propri trattamenti discriminatori, sia all'ingresso nel mercato che nel tentativo di reinserimento.

Queste analisi sono a fondamento dell'introduzione del divieto di discriminazione in base all'età da parte della Direttiva comunitaria 27 novembre 2000, n. 78, cui l'Italia ha dato attuazione con il d.lgs. n. 216/2003. La citata normativa può apparire, ad una prima e superficiale lettura, contraddittoria poiché anche se il suo fine ultimo è quello di eliminare forme di discriminazione in base all'età sia per i lavoratori più anziani, che per quelli più giovani, allo stesso tempo al suo interno riconosce la necessità di una differenza di trattamento tra categorie di lavoratori, al fine di venire incontro alle esigenze di mercato.

La *ratio* di fondo è che non sempre la disparità di trattamento comporta una forma di discriminazione o danno alla professionalità. In tal modo, il principio di uguaglianza e la parità di trattamento – obiettivi fissati nell'art. 1 della direttiva – si possono trovare in una posizione secondaria, ove legittime politiche occupazionali, il raggiungimento di obiettivi di mercato, l'adeguamento delle normative nazionali, richiedano interventi distinti e mirati nel mondo del lavoro. Tali finalità fanno tutte parte di un delicato equilibrio ottenuto bilanciando interessi contrapposti, ma allo stesso tempo essenziali. A riguardo, l'art. 6 statuisce che gli Stati membri possano prevedere che disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano necessariamente discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima. A tale finalità vanno compresi i giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale ed i mezzi, appropriati e necessari, per il

conseguimento esse. Si aggiunge poi che le disparità possono in particolare comprendere:

- 1) l'esistenza e definizione di condizioni speciali di accesso al mercato del lavoro al fine di agevolare l'ingresso di giovani e anziani, considerando i primi i lavoratori compresi nella fascia dai 14 ai 25 anni, ed i secondi gli *over 50* anni;
- 2) l'esistenza di vantaggi collegata all'età, all'esperienza professionale ed all'anzianità di servizio;
- 3) l'esistenza di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento.

È evidente, quindi, il carattere bivalente con il quale viene trattata la discriminazione per età: da una parte stabilendo un divieto inequivocabile contro ogni forma di discriminazione, sia per i lavoratori giovani che per quelli anziani, ragionando sulle difficoltà oggettive di un *under 25* di entrare nel mondo del lavoro e, parimenti, di un *under 50* di essere ricollocato dopo un licenziamento; dall'altra, prestando attenzione ad esigenze degli operatori del mercato che invocano una maggiore flessibilità nel mondo del lavoro ed una riduzione al minimo dei cavilli burocratici. D'altronde la discriminazione fondata sull'età rispetto ad altri fattori discriminanti, (quali la razza, il sesso che sono immutabili e designano categorie precise) ha sue peculiarità che la rendono a sé rispetto al contesto in cui viene inserita. Il citato aspetto, unitamente ad esigenze specifiche ad essa connesse, ne fanno insieme un elemento cui si collega un divieto di discriminazione ed un fattore che consente di giustificare una disparità, qualora essa avvenga ragionevolmente ed oggettivamente, con mezzi appropriati e necessari, volti al perseguimento di importanti obiettivi di politica sociale.

Una lunga *querelle* dottrinale ha riguardato la portata di tale clausola di giustificazione, sostenendosi da più parti (si veda V. Loi, *La ragionevolezza come predicato delle differenze di trattamento*, RGL, 2008, I, 482 e spec. 502; O. Bonardi, *Le discriminazioni basate sull'età*, in M. Barbera, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., p. 125 e spec. p.135) che essa imponga comunque agli Stati membri di definire le esclusioni in questione. Di diverso avviso è stata però la Corte di giustizia, secondo la quale gli Stati non sono obbligati a predefinire in modo puntuale e a priori le finalità che giustificano la deroga al divieto di discriminazioni per età, godendo di un ampio margine di discrezionalità nella realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla direttiva comunitaria e nella

definizione dei propri obiettivi di politica sociale(vedi Corte di giustizia Ce, 5 marzo 2009, C-388/07, *Age Concern England*, nota e citata in ambito comunitario come il caso *Heyday*).

Ad ogni buon conto, proprio pronunciandosi in ordine al tema di interventi volti a promuovere i livelli di occupazione, la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto che l'attitudine di un provvedimento verso il raggiungimento di tale fine non costituisce una giustificazione sufficiente, in quanto lo Stato deve fornire anche elementi idonei a far ragionevolmente ritenere che lo strumento adottato sia effettivamente adeguato al raggiungimento del fine perseguito (Corte di Giustizia CE, 9 febbraio 1999, C-167/97, *Seymour-Smith*).

Si tratta, quindi, di comprendere se una misura quale la staffetta tra vecchi e giovani, intesa a promuovere, all'interno di una stessa impresa, l'inserimento lavorativo di un giovane, in cambio della trasformazione del rapporto di lavoro da full-time a part-time di un lavoratore prossimo alla pensione, sia effettivamente mezzo idoneo al perseguimento del fine di incrementare l'occupazione giovanile.

Il meccanismo sembra riprendere in parte le politiche del mercato del lavoro in voga negli anni Settanta e Ottanta – denominate "*lump of labour fallacy*" e richiamanti la teorizzazione di una certa invariabilità del quantitativo di lavoro disponibile nel mercato – quando in tutta Europa alle imprese era consentito di mandare in pensione anticipata i lavoratori "anziani" (spesso anche solo cinquantenni) per far posto ai giovani. Come noto queste misure si sono rivelate disastrose: [la disoccupazione è aumentata in maniera direttamente proporzionale sia tra i giovani che tra gli anziani](#), a causa del forte incremento dei contributi previdenziali richiesti e del conseguente aumento del costo del lavoro. Occorre pertanto domandarsi, se nella staffetta vi sia una reale induzione ad allontanare il lavoratore più anziano dal mercato, come sostenuto dalla teoria del "*lump of labour fallacy*". A riguardo, secondo quanto riportato dal disegno di legge sopra citato la staffetta generazionale comporterebbe un «alleggerimento della prestazione lavorativa dei lavoratori anziani» e non un loro allontanamento definitivo. La staffetta generazionale quindi non invoca alcun licenziamento in ragione del raggiungimento dell'età pensionabile e quindi il riferimento a casi scuola come il caso *Heyday* sull'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 2000/78/CE mal di adattano al caso in esame. In tal senso, analizzando più da vicino il caso *Heyday*, si comprende come il vigore normativo del pensionamento anticipato

inglese (Employment Equality (Age) Regulation 2006) derivava dalla normativa comunitaria in base alla quale l'art. 6 permette di discriminare in base all'età, non solo indirettamente, ma anche in via diretta (distinguendo l'età dalla discriminazione in base alla razza ed al genere, per esempio), senza inoltre richiedere agli Stati Membri di designare alcuna lista di specifiche eccezioni alla discriminazione in questione.

L'art. 6 fa invece esplicita menzione del fatto che la giustificazione debba essere oggettivamente e ragionevolmente giustificabile (M. Connolly, *Forced Retirement, Age Discrimination and the Heyday Case*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 38, No. 2, June 2009). Pertanto a livello comunitario si rende necessaria, da parte del legislatore nazionale, l'individuazione di una finalità legittima capace di giustificare la discriminazione diretta in base all'età che, come visto, non deve essere fine a se stessa, ma corroborata da mezzi appropriati ed idonei al raggiungimento dello scopo in questione. La promozione dell'occupazione giovanile non è l'unico fine della staffetta, ma è sicuramente quello principale, sebbene sia opportuno sottolineare che tale misura si inserisce all'interno di un quadro di invecchiamento demografico, dove l'età pensionabile si è allungata in ragione della crescente crisi economica mettendo in ginocchio il lavoratore più anziano, che si trova a gestire un orario di lavoro poco adatto alla sua età anagrafica. Ebbene la staffetta generazionale, pur non prevedendo il ricorso al pensionamento anticipato, bensì al part-time, rischia di riprendere gli stessi errori del "lump of labour fallacy", facendo leva sull'idea che per dar lavoro ai giovani sia necessario "toglierlo" agli anziani. Un'idea fondata su una visione del mercato del lavoro semplicistica e smentita dai dati, cui si evince che i livelli di disoccupazione di vecchi e giovani sono direttamente e non inversamente proporzionali (come confermato dalla letteratura dominante che ritiene non esista la sostituibilità tra lavoratori giovani e anziani J. Gruber, K. Milligan, D.A. Wise, *Social security programs and retirements around the world: the relationship to youth employment – Introduction and summary*, University of Chicago Press, 2009; S. Fredman, *The Age of Equality*, in S. Fredman, S. Spencer (eds), *Age as an Equality Issue*, Hart, 2003, p. 27; O. Bonardi, *Le discriminazioni basate sull'età*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, a cura di M. Barbera, Giuffrè, 2007, p. 130 e ss). La staffetta sembra quindi più indirizzata a modificare una situazione qualitativa del lavoratore, alleggerendo il lavoratore anziano e bilanciando, eventualmente, la

problematica dell'allungamento dell'età pensionabile, che adeguata a realizzare un effettivo ricambio generazionale. Un intervento che, ferma restando una determinata adesione da parte delle categorie di lavoratori interessati, potrebbe sì favorire un ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, senza tuttavia presentare al contempo garanzie sufficienti circa la sua idoneità a perseguire effettivamente l'obiettivo di creare in maggiore occupazione giovanile e, conseguentemente, non totalmente scevro da possibili profili discriminatori, anche in ordine al rischio di svalutazione del lavoratore anziano.

Infatti l'alternativa offerta alla parte datoriale di scegliere *il tutor* che affianchi il giovane lavoratore neo-assunto, non obbligandolo a far rivestire tale posizione al pensionando, potrebbe minare il principio della valorizzazione dell'esperienza professionale del soggetto anziano, che dovrebbe essere necessariamente alla base del percorso d'ingresso del giovane e funzionale al trasferimento intergenerazionale di competenze.

# Staffetta generazionale: quali convenienze per lavoratori e imprese?

di Luisa Tadini

## Introduzione

Il gruppo scultoreo eseguito da Gian Lorenzo Bernini, che raffigura la fuga di Enea da Troia, immagina il vigoroso eroe, nel fiore degli anni, mentre sorregge sulle spalle il vecchio padre Anchise, seguito dal piccolo Ascanio. Rappresenta, insomma, quel concetto di patto tra generazioni o, in base alla definizione di solidarietà fornita dall'enciclopedia Treccani, quel «rapporto di fratellanza e di reciproco sostegno che collega i singoli componenti di una collettività», ripetutamente utilizzato, specie negli ultimi anni, con riferimento ai temi previdenziali.

È, infatti, alla base del fondamento giuridico del nostro sistema pensionistico di base, che si regge sulla scelta di adottare il sistema di finanziamento a ripartizione (l'erogazione delle pensioni alla popolazione inattiva (anziani) con i contributi versati nell'esercizio dai lavoratori in attività (giovani e adulti).

Patto disatteso dalle riforme degli anni '90, che hanno trasformato i giovani in ignari destinatari di scelte previdenziali poco lungimiranti, destinate a scaricare sulle loro spalle costi onerosi per il futuro, e rinnovato, poi, con riferimento all'applicazione generalizzata del metodo contributivo (riforma "salva Italia"), al fine di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico e di evitare che le prestazioni corrisposte fossero fonte di nuovo debito per le future generazioni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

La solidarietà è ora alla base di quella che, in gergo atecnico, viene definita “staffetta generazionale”, disciplinata dall’art. 3 del disegno di legge Santini-Ghedini (per un approfondimento, si rimanda a M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale: riflessioni sul DDL Santini-Ghedini*, in questo *Boll. spec. ADAPT*), che introduce patti tra generazioni per il trasferimento di competenze.

Il progetto legislativo, per la verità, con l’obiettivo di perseguire «una politica efficace di prolungamento della vita attiva», prevede anche un sistema di incentivi al part-time per l’accompagnamento alla pensione (nel caso di accordi stipulati volontariamente tra il datore di lavoro e il lavoratore anziano al quale mancano non più di cinque anni al conseguimento del diritto al pensionamento anticipato o di vecchiaia) e la possibilità, per i lavoratori âgé, di accedere ad un anticipo dell’erogazione pensionistica.

Il principale beneficio del pensionamento part-time “incentivato” consiste, indubbiamente, nella possibilità, offerta ai lavoratori, di introdurre taluni elementi di flessibilità nel proprio percorso lavorativo e pensionistico.

Tale misura appare positiva, specie considerando che la sostenibilità del sistema pensionistico ha richiesto la prospettazione di correttivi quali l’allungamento, talvolta *ex abrupto*, della vita lavorativa come è avvenuto per migliaia di lavoratori per effetto della riforma *Salva Italia*, traducendosi spesso in una stazionamento forzoso al lavoro. Al contrario, introdurre in un sistema pensionistico elementi di flessibilità, che garantiscano al lavoratore la facoltà di scegliere il momento del pensionamento o, addirittura, la modalità in cui realizzarlo, potrebbe consentire il miglioramento della qualità della vita del lavoratore anziano e rappresenta, senza dubbio alcuno, un elemento di modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale.

Inoltre, nonostante gli scarsi risultati prodotti sul piano dell’effettività, non si può ignorare un intervento legislativo (art. 1, comma 187, della l. n. 662/1996, la cui applicazione è regolamentata dal d.m. 23 dicembre 1997, n. 331) che ha introdotto un istituto giuridico che riconosce, al pubblico dipendente del comparto scuola (docenti e personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato), la facoltà di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale unitamente all’accesso al trattamento pensionistico di anzianità (si v. M.C. Amorigi,

R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part-time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in questo *Boll. spec. ADAPT*).

Non è oggetto di questo contributo l'analisi dei tratti giuridici del disegno di legge, ma si intende analizzare, in particolare, la misura della "solidarietà intergenerazionale", di cui all'art. 3, per fornire qualche spunto di riflessione al fine di comprendere quali benefici e criticità possa presentare, una volta introdotta e applicata nel nostro ordinamento.

Segnatamente, l'art. 3 prevede che, nel caso di accordi stipulati tra il datore di lavoro e il lavoratore *âgé* in prossimità della pensione (si richiede che manchino non più di cinque anni al conseguimento del diritto al pensionamento anticipato o di vecchiaia) per trasformare il proprio rapporto di lavoro in un contratto a tempo parziale, l'integrazione contributiva possa essere posta a carico della fiscalità generale (è prevista la creazione di un fondo ad hoc con dotazione iniziale di 500 milioni di euro, art. 4), a condizione che il datore di lavoro proceda all'assunzione di un giovane di età inferiore a 29 anni in apprendistato oppure di età non superiore ai 35 anni con un contratto di subordinazione a tempo indeterminato.

Al termine del periodo incentivato ai fini contributivi ed in proporzione alla durata dello stesso, il giovane lavoratore deve aver acquisito una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, attraverso un percorso di formazione o addestramento professionale predisposto dall'impresa e operato anche attraverso il diretto affiancamento del medesimo lavoratore anziano ovvero di altro lavoratore con mansioni di *tutor* e grazie alla predisposizione di un piano formativo individuale.

Prima di addentrarci sulle riflessioni che formeranno oggetto di questo contributo, sembra opportuno, in via preliminare, sgombrare il campo dal dibattito sulla (presunta) esistenza di una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani, smentita dalla letteratura dominante che ha osservato come l'allungamento della vita lavorativa non può bloccare il *turnover* per le generazioni più giovani perché, in presenza di una sufficiente concorrenza nel mercato del lavoro, la domanda si adegua all'offerta (per un'analisi comparata del rapporto tra il tasso di occupazione dei lavoratori e l'occupazione dei giovani si veda J. Gruber, K. Milligan, D.A. Wise, *Programmi di sicurezza sociale e delle pensioni tutto il mondo: il rapporto con l'occupazione giovanile, Introduzione e sintesi*, in NBER Working Paper, n. 14647, 2009; per uno studio del caso

italiano, che giunge a conclusioni opposte rispetto alla politica del *young in – old out*, si rimanda a A. Brugiavini, F. Peracchi, *Disoccupazione giovanile e pensionamento degli anziani: quanto concerne l'Italia*, in *Working Paper dell'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Economia*, n. 45).

Inoltre, per quanto lo scopo di tale contributo non consenta una approfondita trattazione di tale aspetto, si segnala che non sono prive di fondamento le obiezioni sull'incidenza di questa misura sul bilancio delle casse statali che, in base alle prime stime effettuate, sono ipotizzabili in un costo complessivo, destinato all'integrazione dei versamenti contributivi dei lavoratori *âgé* che optano per trasformare il rapporto di lavoro in part-time (sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale di lavoro), pari a 500 milioni di euro a fronte di 50 mila opzioni.

### **“Solidarietà intergenerazionale”: quali benefici e quali soluzioni per i lavoratori?**

Argomentando sui profili pratici della “solidarietà intergenerazionale”, resta sullo sfondo un interrogativo sulla convenienza economica di tale proposta per il lavoratore medio, in considerazione di retribuzioni che, già scarse e, sulla base degli ultimi dati dell'Istat, ben al di sotto della media dell'Unione Europea, non potrebbero certamente essere definite “adeguate” qualora fossero decurtate in proporzione alla trasformazione del rapporto di lavoro in part-time.

Va considerato che tale opzione non comporterebbe decurtazioni pensionistiche o in relazione al TFR, poiché i lavoratori “optanti” avrebbero diritto di integrare, a carico della fiscalità e senza alcun onere aggiuntivo, i versamenti contributivi, sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale di lavoro.

Tuttavia, è evidente che tale situazione potrebbe alimentare possibili degenerazioni nel sommerso da parte del lavoratore, nel tentativo di compensare la perdita di reddito attraverso un'integrazione da realizzare nel mercato non istituzionale.

Per superare l'*empasse*, il disegno di legge presentato, in data 21 marzo 2013, dai Senatori Giorgio Santini e Rita Ghedini, prevede un'ulteriore forma di incentivo, rappresentato dalla possibilità di accedere ad un

anticipo di pensione, erogato in ratei mensili, per tredici mensilità, con decorrenza dalla data d'inizio della prestazione a tempo parziale.

Ma, per garantire la neutralità dell'intervento dal punto di vista attuariale, alla data di pensionamento si procederà al ricalcolo dei ratei di pensione in modo tale da scontare, entro quindici anni dalla suddetta data e in misura fissa su base mensile, quelli anticipati e già corrisposti al lavoratore.

In altri termini, il lavoratore che chiederà la liquidazione anticipata di una quota del trattamento pensionistico in proporzione alla riduzione dell'orario di lavoro, dovrà effettuare, alla data del pensionamento effettivo, un ricalcolo del proprio trattamento pensionistico, restituendo, mensilmente e in quindici anni, i ratei anticipati di pensione già corrisposti.

Ma una decurtazione ulteriore alle pensioni erogate in futuro potrà garantire ai lavoratori optanti di vivere dignitosamente, posto che la modifica del sistema di calcolo pensionistico operata dalla Riforma Salva Italia ha comportato una diminuzione dei tassi di sostituzione dei trattamenti pensionistici (il tasso di sostituzione corrisponde al rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione percepita)?

Se passiamo dal profilo teorico a quello empirico, potremmo ipotizzare un caso pratico che dia il senso dell'operatività delle previsioni fin qui illustrate.

Un esempio potrebbe essere rappresentato da un lavoratore dipendente nato nel 1955, che ha iniziato a lavorare il primo gennaio 1976 e ha maturato 20 anni di contributi al 31 dicembre 1995: andrà in pensione, in base agli attuali requisiti richiesti per la pensione di anzianità anticipata, il 31 ottobre 2017 all'età di 62 anni.

Infatti, in base alle attese proiezioni della speranza di vita, la pensione anticipata verrà conseguita per gli uomini con 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva ( si rimanda *Il sole 24ore, Guida alle pensioni*, n. 1, gennaio 2012, 35) e il suo ammontare sarà pari circa ad una percentuale compresa tra il 70 e l'80 per cento dello stipendio attuale (Si vedano i tassi di sostituzione presenti nel rapporto della Ragioneria Generale dello stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2012*, in <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivit-d/2012/index.html>).

Se il lavoratore decidesse di convertire ora il proprio rapporto di lavoro in un contratto part-time al 50%, quattro anni prima dell'accesso legale al pensionamento e, precisamente, all'età di 58 anni, il suo stipendio attuale sarebbe decurtato del 50%.

Se congetturiamo la sua appartenenza ad una fascia professionale medio-bassa, possiamo immaginare che il suo stipendio medio mensile, già di per sé esiguo, mal tollererebbe un alleggerimento della metà.

Pertanto, il soggetto considerato in questa analisi dovrebbe, necessariamente, optare per l'anticipazione della pensione. Tuttavia, la riduzione del suo reddito, al momento del pensionamento, per effetto dei tassi di sostituzione, non gli potrà garantire una copertura pensionistica soddisfacente, in grado di considerare la previsione di un ricalcolo della pensione destinato a ridurla ulteriormente.

Tale ipotesi è destinata a peggiorare, e di molto, se si considera il caso di un lavoratore che ha iniziato a lavorare dopo il primo gennaio 1996, per il quale la pensione sarà calcolata con il solo metodo contributivo che, com'è noto, è meno generoso di quello retributivo o misto.

Infatti, tale tecnica di calcolo correla la prestazione alla speranza di vita al momento del pensionamento attraverso i "coefficienti di trasformazione", producendo tassi di copertura strettamente correlati all'età. L'aumento atteso dell'aspettativa di vita, dato ormai confermato da tutte le statistiche demografiche, può determinare una riduzione della prestazione erogata che si potrebbe sommare alla decurtazione operata, in questo periodo di bassa crescita macroeconomica, dal rendimento sui contributi versati (il montante contributivo si rivaluta in base a un "tasso di capitalizzazione" legato all'andamento del PIL, cioè all'andamento dell'economia italiana).

Tuttavia, tali risultati, necessariamente, non tengono in debito conto le singole situazioni soggettive che potrebbero ribaltare la convenienza economica dei singoli, determinando il vantaggio dell'opzione qualora questa consentisse, ai lavoratori che scelgono la trasformazione del proprio rapporto di lavoro in part-time, di avere più tempo libero, per esempio, per accudire un parente malato o per dedicarsi a quello che viene definito "welfare familiare" o se, in presenza di adeguate riserve accumulate negli anni, tale scelta fosse percepita come un miglioramento della propria qualità di vita.

Nella prospettazione delle possibili criticità dello strumento in esame, va menzionato anche un rischio ulteriore, che non sembra trovare risposte

nelle proposte legislative, rappresentato dalla possibilità di un licenziamento del lavoratore optante “a metà strada”, prima cioè del pensionamento effettivo. Tale eventualità renderebbe ancor più arduo un reinserimento del lavoratore *âgé*, considerando sia l’età, che la trasformazione del rapporto di lavoro in part-time.

Quale previsione potrebbe essere formulata per tutelare il lavoratore nel caso in cui si verificasse tale circostanza?

### **“Solidarietà intergenerazionale”: quali benefici e quali soluzioni per le imprese?**

Posto, dunque, che non esistono risposte predeterminate sulla convenienza per i lavoratori della “solidarietà intergenerazionale”, specie alla luce della mancanza dei risultati di adeguate sperimentazioni quali quelle attualmente in corso in alcune regioni italiane, si intende ora analizzare, anche se in via sommaria, quali siano i potenziali benefici per le imprese.

Di tutta evidenza appare il vantaggio economico rappresentato dall’integrazione dei versamenti contributivi del lavoratore *âgé* optante, posta a carico della fiscalità generale sino a concorrenza con quanto corrispondente all’orario normale di lavoro, alla quale si aggiunge il beneficio contributivo applicato alle imprese nel caso di assunzione di un giovane lavoratore (nel disegno di legge Santini-Ghedini, la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro è dovuta in misura corrispondente a quella prevista per gli apprendisti, dal mese successivo a quello di decorrenza del contratto del lavoratore giovane e fino alla data di pensionamento effettivo del lavoratore anziano, per un periodo massimo di tre anni).

È previsto, inoltre, l’affiancamento diretto del giovane da parte del lavoratore anziano con mansioni di *tutor*, valorizzando, in tal modo, le abilità e le capacità professionali dei lavoratori *âgé*, attraverso azioni formative e di *mentorship* da realizzarsi in azienda. Infatti, il giovane lavoratore, al termine del periodo incentivato, deve aver acquisito una professionalità di livello pari a quella del lavoratore anziano, attraverso un percorso di formazione o di addestramento professionale che contempi la predisposizione di un piano formativo individuale.

Lo svolgimento effettivo della formazione è garantito dalla previsione di una sanzione (di importo pari ad un decimo della retribuzione netta mensile globale di fatto per ogni mese di lavoro), a carico dell'impresa, che consiste in un risarcimento da corrispondere al lavoratore nel caso in cui l'attività formativa sia risultata non idonea alla sua "maturazione professionale" (art. 3, comma 5).

Tale proposta rivela l'opportunità di non espellere dal tessuto produttivo coloro che, nonostante abbiano raggiunto i requisiti pensionistici, possono ancora offrire le proprie energie intellettuali, la propria esperienza e professionalità, le proprie conoscenze.

Tuttavia, non si può sottacere il rischio che tale misura rappresenti uno pseudo "prepensionamento" a beneficio della grande impresa, con l'uscita, anche se parziale, dal mercato del lavoro ufficiale di quell'area ben definita di lavoratori (anziani) considerati meno disponibili al cambiamento, e con il vantaggio di un risparmio sul costo del lavoro.

Infatti, un lavoratore giovane costa meno e la sua retribuzione, oltre a giovare, nella fase di inserimento, degli incentivi previsti dalla normativa, non presenta quegli elementi che ne fanno lievitare l'ammontare (come, per esempio, gli scatti di anzianità).

In realtà, altre potrebbero essere le soluzioni attuabili dalle imprese per ridurre i costi legati al lavoro, aumentando la produttività, come investire sulle competenze del capitale umano o agire, tramite la contrattazione collettiva, su mansioni e scatti stipendiali.

La misura in esame, accanto alle criticità esaminate, presenta, sicuramente, elementi interessanti che, tuttavia, andrebbero discussi alla luce delle sperimentazioni in atto e delle *best practices* europee, oltre che sottoposti al vaglio delle parti sociali, per non rischiare l'esito fallimentare degli interventi che l'hanno preceduta.

## **Il part-time “della solidarietà” (generazionale e intergenerazionale)**

di Isabella Oddo

Il recente progetto della “staffetta generazionale” al vaglio dei tecnici del Ministero del Lavoro, prevede l’uso del part-time come strumento per ridurre i tassi di disoccupazione giovanile ed agevolare l’accesso alla pensione per i più anziani. Il disegno di legge Santini-Ghedini individua diversi incentivi ai fini della trasformazione consensuale del rapporto di lavoro di un dipendente prossimo alla pensione da tempo pieno a tempo parziale.

Nello specifico all’art. 1 del disegno di legge in esame (per un approfondimento sul disegno di legge si v. M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part-time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in questo Bollettino Speciale) si prevede che il lavoratore “pensionando” che acceda volontariamente a questa opzione, debitamente espressa davanti la sede provinciale competente dell’Inps, possa versare il differenziale contributivo sino a concorrenza con quanto corrispondente all’orario normale per percepire una pensione “full” e non altrettanto ridotta. Tale differenziale può essere a sua volta corrisposta dal datore di lavoro purché il tutto sia frutto di un accordo collettivo o individuale.

Un’ulteriore possibilità, prevista all’art. 2 come vantaggio per il “pensionando” che scelga il part-time, è quella di richiedere contemporaneamente all’inizio della prestazione a tempo ridotto l’anticipazione, in 13 rate mensili, del trattamento pensionistico.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

Accanto a questo part-time che possiamo definire *generazionale* perché esclusivamente pensato per i lavoratori anziani prossimi alla pensione, individuamo un'altra funzione attribuita allo strumento del part-time e segnatamente finalizzato alla solidarietà intergenerazionale degli anziani e dei giovani.

Precisamente all'art. 3 del disegno di legge Ghedini-Santini si prevede un ulteriore meccanismo incentivante per il quale, a fronte della trasformazione del rapporto di lavoro di un pensionando da full-time a part-time, il relativo differenziale dei contributi previdenziali sarà posto a carico della fiscalità generale a condizione di una contemporanea assunzione di un giovane. In altri termini per accedere a questa agevolazione si dovrà procedere all'assunzione di un giovane con contratto di apprendistato, se di età inferiore a ventinove anni, ovvero se di età non superiore a trentacinque anni, con un contratto a tempo indeterminato.

In questi casi il versamento dei contributi sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale è posto a carico non del lavoratore o del datore di lavoro bensì della fiscalità generale.

Entrambe le tipologie contrattuali di assunzione del giovane, possano essere a tempo parziale per le corrispondenti ore a copertura della trasformazione *in diminutio* del contratto del lavoratore *senior* creando così un vero e proprio “part-time tra generazioni”.

Quello creato dal disegno di legge Santini-Ghedini è uno strumento che sebbene inteso a recare vantaggi per i lavoratori e le imprese (per un'analisi in tale senso si veda L. Tadini, *Staffetta generazionale: quali convenienze per lavoratori e imprese?* in questo *Boll. ADAPT Speciale*) desta numerose perplessità sia di ordine economico-finanziario che di carattere pratico.

Innanzitutto, è dato segnalare che si tratta di uno strumento che si instaura a seguito di una scelta volontaria sull'uso del part-time da parte del lavoratore anziano. Sebbene si tratti di una scelta incentivata, la stessa dovrà essere in ogni caso volontaria e concordata in quanto il lavoratore, a fronte della suddetta scelta, non vedrà ridotta la propria pensione, anzi potrà percepirla in anticipo, ma vedrà a sua volta ridotta la propria retribuzione.

Ciò considerato diviene interessante analizzare la situazione attuale nel quale si inserisce la proposta ed in particolare ci si riferisce all'uso del part-time in Italia.

Una recente indagine Eurostat (Eurostat, *Proportion of underemployed part-time workers up to 21.4% in the EU27 in 2012*, Aprile 2013 consultabile in [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-19042013-BP/EN/3-19042013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19042013-BP/EN/3-19042013-BP-EN.PDF)) ha evidenziato come nel 2012 i *part-timer* in Italia siano solo il 17% del totale degli occupati a fronte del 19,9% dell'Ue 27 e del 24% dell'Eurozona.

Oltre che poco diffuso, il lavoro part-time in Italia presenta una serie di altre caratteristiche distintive: a) è in crescita come strumento flessibile definito dall'Istat "parzialmente standard" (a tempo parziale e durata non preordinata) e si colloca spesso come forma flessibile del lavoro dipendente all'interno di un forte trend di crescita delle forme "atipiche" del lavoro (collaborazioni coordinate e continuative, partita IVA, lavoro interinale e a tempo determinato); b) in nove casi su dieci l'incremento è del mercato del lavoro nei servizi, soprattutto nei settori ad elevata occupazione femminile: si concentra infatti in pochi settori, in particolare commercio, alberghi e ristoranti, servizi alle imprese, sanità ed assistenza in commercio); c) è molto più femminilizzato che negli altri paesi europei, con una quota di parttime maschile fra le più basse in Europa, pari al 5,0%, anche se in crescita; d) è soprattutto diffuso e in crescita fra l'occupazione meno istruita e meno qualificata anche se nel 2012 si registra un aumento del peso dei diplomati e laureati (per i dati v. Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2012, Capitolo 3 Il mercato del lavoro*, 2013).

Negli ultimi anni si registra un trend positivo di utilizzo del part-time ma occorre analizzare bene questo elemento prima di affermare il dato in senso assoluto. Si legge nel ventunesimo rapporto annuale Istat riferito al 2012, sopra richiamato, che a fronte di un'occupazione standard che perde peso il part-time cresce di importanza. Nell'insieme gli occupati part-time a tempo indeterminato sono aumentati del 16,4 % dal 2008 al 2012 e del 9,1% solo tra il 2011 e il 2012. Inoltre l'incremento nell'ultimo anno ha interessato in particolar modo i giovani compresi tra i 15 ed i 29 anni per i quali si registra un aumento dell'uso del part-time del 15,5%.

Il report Istat *Disoccupati, inattivi, sottoccupati. Indicatori complementari al tasso di disoccupazione*, anno 2012 indica come terzo indicatore quello dei sottoccupati part-time che, sempre nel 2012, sono 605 mila, 154 mila in più rispetto al 2011 (+34,1%): essi rappresentano il 2,4% delle forze di lavoro.

La quasi totalità del 17% dei lavoratori part-time nel 2012 in Italia sono i così detti *part-timer involontari* definiti come coloro che dichiarano di avere un'occupazione a tempo parziale solo perché non sono riusciti a trovare un'occupazione simile a tempo pieno.

La percentuale italiana è del 15,6% rispetto all'universo dei lavoratori part-time e relativamente più elevata che in altri paesi dell'UE dove l'incidenza complessiva è pari al 3,8%.

Si tratta di circa 605 mila “lavoratori part-time sottoccupati” che secondo la definizione dell'Eurostat sono lavoratori che «vorrebbero lavorare di più e sono disponibili a farlo per un numero maggiore di ore».

Difatti ciò che è aumentato del part-time non è tanto il suo uso ma la componente “involontaria” che è arrivata ad interessare il 54,4% tra i dipendenti a tempo indeterminato e il 35,7% tra i lavoratori autonomi. Inoltre per questa tipologia sono cresciuti in misura maggiore rispetto a ciò che è avvenuto per il lavoro standard, gli orari disagiati, aumentati di circa due punti percentuali (si veda Istat, *Continua a crescere il part-time, ma è tutto involontario*, in *Noi Italia 2013*).

Questi dati evidenziando l'esistenza di un'offerta “forzata” di lavoro part-time accanto ad un'offerta potenziale di questa forma di lavoro. Su questo aspetto incide inoltre fortemente la differenziazione territoriale fra Centro-Nord dove il part-time è più di natura volontaria e Mezzogiorno dove prevale invece il part-time involontario.

Sembra quasi che la crisi non abbia solo aumentato il numero dei disoccupati ma abbia anche messo in luce la situazione dei “non abbastanza occupati” che la statistica da tempo chiama “*working poors*”, chi lavora ma è sottopagato, ed è comunque in gravi difficoltà economiche.

Tutto ciò dovrebbe far riflettere da un lato perché presumibilmente dei soli incentivi non aumenteranno l'uso del part-time volontario in Italia e dall'altro perché tutto sommato rappresentano un seguito non del tutto positivo del vecchio slogan “lavorare meno, lavorare tutti”.

Sembra vacillare l'intero meccanismo fondato sull'uso volontario del part-time e soprattutto sull'idea che diminuire il lavoro agli anziani crei maggior lavoro per i giovani. In un recente articolo (T. Boeri, V. Galasso, *Per una vera staffetta tra generazioni*, in questo Bollettino Speciale) si mette in luce come la sostituibilità tra lavoratori giovani ed anziani non esiste affatto in quanto si dimostra che laddove vi sono più anziani occupati la disoccupazione giovanile sia minore, mentre, al contrario, la

politica della staffetta generazionale nei decenni passati ha fatto aumentare la disoccupazione sia tra giovani che tra gli anziani (come evidenzia M. Tiraboschi, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Boll. ADAPT*, n. 18/2013).

Inoltre, nonostante sia chiaro il ruolo del lavoro a tempo parziale come fattore di flessibilità nel comparto dei servizi, del commercio in particolare, non è altrettanto scontato se esso possa adattarsi ai comparti più tradizionali dell'industria, soprattutto nei casi in cui la tecnologia e le caratteristiche della produzione (si pensi alle produzioni a ciclo continuo o a quelle ad alta intensità di capitale umano specifico) richiedono una presenza/azione prolungata dello stesso lavoratore.

In secondo luogo non occorre sottovalutare la fattibilità economica della proposta perché per riconoscere al lavoratore anziano che opta per il part-time, i contributi figurativi, affinché conservi i benefici previdenziali, si dovrà attingere alla fiscalità generale e tutto ciò creerebbe un "circolo vizioso" che porta all'effetto contrario rispetto a quello prospettato. Far sì che più persone vadano in pensione prima aumenterebbe inevitabilmente il costo del lavoro determinando da un lato una diminuzione delle assunzioni da parte delle aziende e dall'altra una maggior pressione sul sistema pensionistico (aumentando sempre di più il divario tra chi lavora e paga le pensioni e chi le riceve).

Peraltro occorre interrogarsi su un altro aspetto del part-time della solidarietà. In particolare, ci si chiede cosa accade al lavoratore anziano che fruisce di tale tipologia contrattuale ove sia destinatario di un provvedimento di licenziamento da parte dell'azienda.

La costante interpretazione giurisprudenziale esclude che il lavoratore in part-time verticale o ciclico (attività prestata solo in alcune settimane o in alcuni mesi dell'anno) possa beneficiare dei sussidi di disoccupazione (ASpl e mini ASpl). A tal proposito le S.U. della Corte di Cassazione (Cass. sez. un. 6 febbraio 2003, n. 1732, in *Indice AZ Adapt* alla voce *Previdenza*), ponendo fine ad un lungo contrasto giurisprudenziale (Cass. 1 febbraio 1999 n. 1141 in senso favore all'accoglimento e Cass. 28 marzo 2000 n. 3746 in senso contrario) hanno escluso il ricorso nel part-time verticale dei sussidi in quanto la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo parziale su base annua dipende dalla volontà del lavoratore contraente e perciò non da luogo a disoccupazione

involontaria ossia indennizzabile nei periodi di pausa (sul punto v. M. Squeglia, *Manuale del lavoro in crisi*, Torino, 2004, 135).

Posto tale principio, la Suprema Corte ne ha desunto che al lavoratore impiegato a tempo parziale secondo il tipo verticale a base annua non spetta l'indennità di disoccupazione per i periodi di inattività. Successivamente anche la Corte Costituzionale con sentenza n. 121 del 24 marzo 2006 ha ribadito che i periodi di inattività in caso di lavoro part-time di tipo verticale non possono essere indennizzati.

Pertanto, se l'indennità di disoccupazione non è dovuta in caso di part-time verticale o ciclico, è corrisposta nel caso di part-time orizzontale, cumulando così la contributiva figurativa, riconosciuta dall'Istituto previdenziale, con la contribuzione prevista dal legislatore per le ore non prestate nel caso del part-time “della solidarietà”.

Senza trascurare che il disegno di legge non esclude il versamento dell'integrazione contributiva a favore del pensionando nel caso di provvedimenti estintivi del rapporto di lavoro.

Occorrere dunque riflettere sulla circostanza che l'instaurazione del part-time orizzontale potrebbe determinare una sovrapposizione di contribuzione che non è allo stato attuale risolta dal disegno di legge attualmente al vaglio del Parlamento.

Un'ulteriore considerazione in proposito deriva dal confronto con il precedente ddl n. 3515/2012 Ichino-Treu (in Documentazione nazionale di questo *Boll. ADAPT Speciale*) che prevede un regime transitorio di incentivo all'occupazione e di sostegno del reddito per i c.d. esodati, lavoratori che sarebbero stati prossimi al pensionamento secondo la disciplina in vigore prima del decreto “salva Italia” del dicembre 2011 e non salvaguardati a norma del decreto stesso o di altri provvedimenti legislativi successivi.

Nel progetto attuale non vengono avanzate proposte di questo tipo, lasciando aperta un'emergenza non più differibile.

In conclusione, si può sostenere che lo strumento prospettato sembra riversare sempre più risorse agli anziani piuttosto che ai giovani e che l'unica redistribuzione non sia di risorse statali ma bensì delle ore lavorare e del conseguente stipendio tra senior ed junior.

Occorre allora chiedersi se non sia il caso di ripensare nuovamente ad un nuovo assetto del sistema pensionistico ed ad una redistribuzione delle risorse statali che permettano piuttosto di ridurre la pressione fiscale sul lavoro così da incoraggiare e incentivare nuove assunzioni.

## Scambio generazionale e trasferimento delle competenze: la *vision* delle giovani classi dirigenti

di Valentina Picarelli

Ormai da settimane si sente parlare di ricambio generazionale. Ma ci si è soffermati sulle accezioni etimologiche che il termine “ricambio” può avere? Due saltano particolarmente all’occhio: *scambio vicendevole* piuttosto che *sostituzione di un qualcosa ormai usurato*.

Tradizionalmente la pratica della staffetta generazionale in Italia si è maggiormente avvicinata al secondo significato, assumendo nella prassi una valenza per lo più negativa, quella di favorire i giovani a discapito dei lavoratori più anziani, in una logica piuttosto concorrenziale. Come spesso accade la pratica si rivela più estrosa della teoria; ma non sempre questo arricchimento ha risvolti positivi. Neppure si può negare, però, che questo gap sia stato frutto di una politica legislativa, soprattutto in tema di previdenza e di mercato del lavoro, più sbilanciata verso la tutela di chi un’occupazione già la possiede, principalmente i senior, diventando negli anni una contrapposizione strutturale.

Ne dà conferma altresì l’*European HR Barometer 2012* mostrando come la prima criticità sentita dalle aziende italiane sia proprio la gestione della diversità intergenerazionale. Anche i numeri non sono clementi nei nostri confronti: soltanto il 14% delle aziende adotta strumenti idonei per l’attivazione di politiche *interaging*, sottovalutando il dato per cui le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

concorrenti che agiscono nell'ottica dell'*age diversity* raggiungono migliori risultati in termini di produttività.

In rottura rispetto a questo trend, sulla scorta in particolare dell'esperienza americana, si inserisce la progettazione di nuovi ruoli capaci di valorizzare la *seniority* negli attuali contesti organizzativi, incentrati sulle figure del "*mentor*" e del "*coach*".

Rispetto alla tradizionale staffetta si rafforza l'intento sotteso, espresso all'art. 3 del disegno di legge Santini-Ghedini, il trasferimento delle competenze da potenziare certamente mediante un apprendimento *life long learning*. Tali ruoli si adattano specificatamente a quelle risorse over 50 che durante la carriera aziendale hanno avuto modo di sviluppare, con l'età, un valore aggiunto rispetto all'expertise del lavoro, tanto da essere in grado di trasferire il proprio patrimonio di conoscenze ed esperienze alle risorse di recente acquisizione al mondo del lavoro, contribuendo alla loro migliore crescita professionale attraverso le attività di *mentoring* e *coaching*.

Il *mentoring* si configura come un processo finalizzato alla realizzazione di un significativo trasferimento di conoscenze o esperienze professionali. I *mentor*, infatti, sono solitamente risorse con elevata *seniority* funzionale, responsabili della supervisione della carriera e dello sviluppo di un'altra risorsa, al di fuori della normale relazione capo/collaboratore. Si enfatizza, quindi, sia l'aspetto della relazione di apprendimento e cambiamento, sia il controllo della performance, avendo come destinatari risorse ad alto potenziale che vogliono affrontare un percorso condiviso di sviluppo con un reciproco scambio di benefici.

Il *coaching*, invece, è un processo che abilita all'apprendimento e allo sviluppo e, di conseguenza, all'innalzamento della prestazione, da un punto di partenza a quello di arrivo, condiviso fra colui che eroga l'intervento di valorizzazione (*coach*) e colui che lo riceve (*coachee*).

In tal caso, si tratta di un processo teso a sviluppare il potenziale ed accelerare la crescita personale al fine di condurre il beneficiario ad ottimizzare performance e risultati in piena autonomia e responsabilità.

Dunque il quadro della classe dirigenziale si pone come esempio di buona prassi di diversità, quelle anagrafiche, che si intersecano, con una logica di scambio *win win*. Come mostra il report *Age Diversity in Azienda*, presentato dall'Osservatorio sul Diversity Management, SDA Bocconi, l'aumento della diversità nei gruppi di lavoro permette di accedere a un maggior numero di informazioni e skill, migliora le attività

di *decision making* con risvolti benefici interni in termini organizzativi e di clima aziendale, ed esterni per ciò che concerne l'immagine dell'azienda ed il suo posizionamento sul mercato. Il segreto sta nel commutare l'*age diversity* da problema da gestire in risorsa strategica per l'impresa.

Più costruttivo e agevole parlare di "scambio generazionale". Ed è invece questa la logica alla base dell'innovativo *Manifesto delle Giovani Classi Dirigenti* promosso da Federmanager, AGDP (Associazione Classi Dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni) e dalle Associazioni Numeri Primi e Concreta-Mente, presentato a gennaio, dunque in tempi non sospetti. Sulla base delle competenze specifiche, sono stati elaborati una serie di spunti, ora in fase di concretizzazione in proposte al governo, per il rilancio del Paese, un nuovo mercato del lavoro e un nuovo modello di welfare state, per la modernizzazione del sistema scolastico/universitario e la promozione della ricerca, per la riforma della Pubblica Amministrazione.

Anticipando i tempi, il Manifesto condivide in parte il senso della staffetta generazionale, accentuandone però alcune componenti, in un'ottica di *do ut des*. Non c'è un "gioco a somma zero" ossia senior che esce, giovane che entra – come emerge all'art. 3 del disegno di legge menzionato – ma assoluta continuità nel trasferimento delle competenze, una sorta di banca della conoscenza condivisa. Rispetto e fiducia reciproci: rispetto verso l'esperienza e fiducia verso chi rappresenta il futuro.

A tale risultato si è giunti partendo dalle esigenze concrete della classe manageriale, dalle sue caratteristiche più pregnanti tra le quali viene in risalto, in tale contesto, il disagio che i manager si trovano a vivere quando, giunti ad una certa età, visto il mare in tempesta in cui navigano le imprese italiane, oggi come non mai, si trovano ad essere accompagnati alla porta, dimenticando spesso il rilevante contributo apportato fino a quel momento, anche nelle manovre più brusche.

D'altro canto non si può negare neppure che in Italia domini un sistema di gerontocrazia per cui l'età medio-alta di chi occupa posizioni apicali chiama a gran voce un rinnovo del management, pubblico e privato. Anche rispetto a questa esigenza il Manifesto delle Giovani Classi Dirigenti risponde puntuale all'appello. Punto di equilibrio e forza: utilizzare il potenziale inespresso dei manager trenta-quarantenni, rinnovando e ammodernando, senza che questo sia inconciliabile con il

rispetto delle esperienze passate, delle quali bisogna profittare per trarre insegnamento. Non uno scontro, dunque, ma un “passaggio generazionale”, graduale, condotto per mano. Questa la volontà sentita e dichiarata dai nostri manager.

Certo non manca la consapevolezza che questa prospettiva, da sola, non possa bastare per il rilancio dell’attività economica italiana che dovrà investire principalmente in ricerca, innovazione e istruzione, vero “petrolio dell’economia moderna” – così come ribadito dal Manifesto –, puntare sull’occupazione femminile e giovanile, incentivare la crescita e l’autoimprenditorialità.

Il mosaico delle riforme che attendiamo è ampio, articolato e non sempre coerente (cfr. M. Squeglia, *Riforme senza progetto e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici*, in questo Bollettino Speciale), tuttavia lo scambio generazionale è un tassello importante in quanto «essere stati è la condizione per essere, per cui ogni testimonianza dell’antichità deve diventare un ponte per la modernità», così diceva lo storico francese Fernand Braudel e mai citazione potrebbe rivelarsi più pertinente.

## Una garanzia per il lavoro dei giovani. Ma quale tipologia di lavoro?

di Giulia Tolve

Secondo il piano europeo della *Youth Guarantee* i giovani dovrebbero potere accedere ad un'opportunità di lavoro o di formazione entro un periodo di quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Questo è l'obiettivo da raggiungere, definito in modo chiaro dalla Raccomandazione del Consiglio Europeo del 22 aprile 2013.

Alla luce delle legislazioni nazionali dei vari Paesi, è però complesso individuare quali possano essere le tipologie di lavoro più adatte a costituire una vera garanzia.

Con riferimento particolare all'ordinamento italiano, possiamo affermare, da un lato, che una tipologia contrattuale specificamente rivolta ai giovani esiste ed è il contratto di apprendistato, identificato, da ultimo con le disposizioni contenute nella l. n. 92/2012, come lo strumento privilegiato per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro (per l'approfondimento sul tema v. U. Buratti, *Una "garanzia per i giovani"? C'è già! Basta ricordarselo*, in *Boll. spec. ADAPT*, 10 giugno 2013, n. 16). Dall'altro lato, si evidenzia che la medesima legge di riforma del mercato del lavoro, con l'intento di favorire l'instaurazione di rapporti più stabili e di contrastare l'uso improprio e strumentale delle tipologie contrattuali flessibili, è intervenuta in modo pregnante nella disciplina relativa alla flessibilità in entrata.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 giugno 2013, n. 16.](#)

È stato infatti previsto un notevole irrigidimento della disciplina del contratto a tempo determinato ed è stata disposta l'abrogazione dell'unica tipologia caratterizzata da contenuto formativo, ovvero il contratto di inserimento (si veda per un approfondimento, G. Tolve, *Verso la realizzazione di un mercato dinamico e inclusivo: l'abrogazione del contratto di inserimento potrebbe non essere la direzione giusta*, in *Boll. ADAPT*, 14 maggio 2012, n. 18).

Lo strumento, disciplinato dagli artt. da 54 a 59 del d.lgs. n. 276/2003, era specificamente finalizzato a consentire la collocazione dei giovani (e di determinate categorie di lavoratori svantaggiati) sul mercato, in quanto offriva la possibilità di instaurare un rapporto di durata medio lunga, prevedeva la necessità di predisporre un piano formativo che consentisse l'adeguamento delle competenze del lavoratore al contesto ed era, infine, corredato da un robusto impianto di incentivi.

All'esito di tale abrogazione non esistono, a prescindere dal contratto di apprendistato, forme contrattuali rivolte esclusivamente ai giovani e progettate in modo da tenere conto delle esigenze formative connesse al loro ingresso in un contesto lavorativo.

Questa lacuna genera, anche in considerazione della molteplicità delle esigenze aziendali, il rischio di abusi nel ricorso a tirocini formativi e di orientamento, spesso utilizzati in modo tale da mascherare veri e propri rapporti lavorativi. Di conseguenza, il tirocinio perde la sua funzione originaria, ovvero quella di realizzare la metodologia dell'alternanza e costituire una leva strategica nella fase di integrazione scuola lavoro, ai danni non solo degli stessi giovani lavoratori, ma anche dell'efficienza complessiva del sistema.

Ecco perché risulta necessario riflettere sull'adeguatezza delle soluzioni offerte dall'ordinamento e comprendere, ad esempio, se un lavoro a termine, o un lavoro di tipo flessibile, possano rappresentare opportunità occupazionali di qualità, al fine di definire il grado di coerenza delle diverse tipologie contrattuali con l'obiettivo definito a livello europeo.

Di seguito si propone una scheda di sintesi della disciplina dei vari strumenti contrattuali esistenti e riconducibili alla categoria del contratto di lavoro subordinato, corredata dei riferimenti circa la rilevanza del requisito dell'età del lavoratore e la eventuale presenza di incentivi in favore delle aziende. La scheda è dedicata prevalentemente ai giovani ed ha lo scopo di fornire un supporto per l'orientamento nel mercato del lavoro.

Le tipologie contrattuali esaminate sono state selezionate in ragione della frequenza con cui vengono proposte ai lavoratori giovani. Oltre al contratto di apprendistato, sono stati quindi trattati il contratto a tempo determinato (nel primo semestre dell'anno 2012 si contano 3.683.204 contratti a termine attivati con lavoratori giovani e non, contro un totale di 1.031.949 contratti a tempo indeterminato), il contratto di somministrazione di lavoro (il numero medio dei lavoratori di età non superiore a 39 anni con cui il contratto è stato attivato, nel primo semestre del 2012, risulta di poco inferiore alle 200.000 unità), il contratto di lavoro intermittente (che nel medesimo periodo di riferimento ha interessato 76.785 lavoratori fino a 24 anni di età) ed il contratto a tempo parziale (dati ISTAT, Terzo Rapporto sulla Coesione Sociale, 18 dicembre 2012).

**Tabella 1 – Le tipologie contrattuali utilizzate per l'assunzione dei giovani**

Tipologia contrattuale e disciplina	Rilevanza del requisito dell'età del lavoratore	Incentivi a favore delle aziende	Un giovane deve sapere che...
<p><b>Contratto di apprendistato</b></p> <p><i>Disciplina:</i> T.U. 167/2011 definisce 3 tipologie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale:</i> è finalizzato all'assolvimento dell'obbligo scolastico. <i>Durata:</i> 3 anni o 4 anni (per il conseguimento del diploma quadriennale regionale;</li> <li>• <i>apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere:</i> è volto al conseguimento di una qualifica professionale,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale:</i> stipulabile con giovani di età compresa tra i 15 ed i 25 anni di età.</li> <li>• <i>Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere:</i> stipulabile con giovani di età compresa tra i 18 ed i 29 anni di età (fino al giorno antecedente il compimento del 30° anno di età).</li> <li>• <i>Apprendistato di alta formazione e ricerca:</i> stipulabile con giovani di età compresa tra i 18 ed i 29 anni di età (fino al giorno</li> </ul>	<p><i>Incentivi contributivi:</i> il contratto prevede, per le imprese con almeno 10 dipendenti, un'aliquota contributiva agevolata pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini contributivi. La legge di stabilità 2012 ha stabilito, invece, per i datori di lavoro con al massimo 9 dipendenti, che assumano apprendisti fino al 31/12/2016, uno sgravio contributivo totale per i periodi contributivi maturati nei primi 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sottoscrizione del contratto di apprendistato comporta la predisposizione di un progetto formativo, i cui contenuti sono definiti con riferimento alla qualifica professionale da conseguire e, quindi, ai profili professionali presenti nei sistemi di inquadramento e classificazione del personale contenuti nella contrattazione collettiva. Il piano formativo dovrà essere</li> </ul>

<p>mediante una combinazione di formazione teorica e pratica. Durata: massimo 3 anni, elevabile a 5 per i profili artigiani;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>apprendistato di alta formazione e ricerca</i>: è volto al conseguimento di diplomi di istruzione superiore, di titoli di studio universitari, compresi i dottorati di ricerca. <i>Durata</i>: rimessa a determinazioni regionali o, in assenza, ad apposite convenzioni tra i datori di lavoro e le istituzioni formative.</li> </ul>	<p>antecedente il compimento del 30° anno di età).</p>	<p>anni di contratto.</p> <p><i>Incentivi normativi</i>: gli apprendisti non rientrano nel calcolo della quota dei lavoratori per particolari istituti normativi e contrattuali, quale ad esempio la normativa sui disabili.</p> <p><i>Incentivi economici</i>: il giovane assunto con contratto di apprendistato può essere retribuito per tutta la durata del periodo formativo sulla base di un inquadramento inferiore (sino a due livelli), rispetto alla qualifica da conseguire.</p> <p><i>Incentivi fiscali</i>: le spese sostenute per la formazione degli apprendisti sono escluse dalla base imponibile IRAP.</p>	<p>predisposto entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto. Il percorso formativo verrà attuato attraverso un mix di formazione pratica, on the job, ovvero teorica (con la possibilità che la formazione aziendale venga integrata dall'offerta pubblica). L'apprendista verrà affiancato, nel suo percorso, da un tutor, che monitora e segue il percorso del giovane in azienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante il periodo formativo il lavoratore non può essere licenziato se non per giusta causa o giustificato motivo. Le parti possono però recedere dal contratto con preavviso di almeno 30 giorni decorrente dal termine del periodo di formazione. Se nessuna delle parti recede entro quel termine, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di</li> </ul>
---	--	--	---

			<p>lavoro subordinato a tempo indeterminato.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Questa tipologia contrattuale permette: a) di coniugare l'esigenza di lavorare, con quella, altrettanto importante, di intraprendere un percorso formativo che porti al conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica professionale; b) di inserirsi in un contesto lavorativo con un contratto qualificato come contratto a tempo indeterminato.</li> </ul>
<p><b>Contratto di somministrazione di lavoro</b></p> <p><i>Disciplina:</i> artt. 20 ss., d.lgs. n. 276/2003. È una fattispecie che realizza uno schema trilaterale, nella quale un soggetto (l'Agenzia di somministrazione) fornisce ad un altro soggetto (l'utilizzatore) manodopera da lui assunta e retribuita affinché il secondo la impieghi. Il</p>	<p>Non sono previsti requisiti di età per la tipula del contratto. Quando non espressamente previsto, quindi si deve far riferimento all'età minima per l'ammissione al lavoro, ovvero 16 anni (anche se l'assunzione di minorenni avviene pressoché esclusivamente con contratto di apprendistato).</p>	<p>Legati alla tipologia contrattuale con cui avviene l'assunzione.</p>	<p>Quando ci rechiamo presso un'Agenzia di somministrazione di lavoro, o inviamo il nostro CV, dobbiamo tenere a mente che, in caso di somministrazione, sarà proprio l'Agenzia ad essere il datore di lavoro. Il contratto di assunzione verrà quindi sottoscritto tra il lavoratore e l'Agenzia. Il lavoratore verrà</p>

<p>contratto di somministrazione può essere a tempo indeterminato o a tempo determinato. La somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore (salva l'ipotesi di primo contratto, acausale, della durata massima di un anno).</p> <p>Il d.lgs. n. 24/2012 ha individuato alcune situazioni nelle quali non è necessario indicare le c.d. causali di ricorso al contratto di somministrazione; in particolare, il decreto ha stabilito che la causale non deve essere utilizzata nel caso di impiego di lavoratori definibili come "svantaggiati" o "molto svantaggiati" ai sensi del regolamento Ce n. 800/2008. Per quel che qui rileva, rientrano tra i lavoratori svantaggiati tutte le persone prive di un impiego regolarmente</p>			<p>poi inviato in "missione" presso l'utilizzatore. Da ciò derivano una serie di importanti conseguenze che è bene sapere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il lavoratore è alle dipendenze del somministratore ma svolge la propria attività nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo dell'utilizzatore, che esercita il potere direttivo nei confronti del prestatore di lavoro (mentre l'esercizio del potere disciplinare è riservato al somministratore);</li> <li>• le informazioni relative all'indicazione dell'impresa utilizzatrice, alla data di inizio e durata del rapporto, alle mansioni da svolgere, al luogo, all'orario, all'inquadramento e al trattamento economico e normativo delle prestazioni devono essere fornite dal somministratore.</li> </ul>
---	--	--	--

<p>retribuito da almeno 6 mesi, chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale. Sono invece considerati come lavoratori molto svantaggiati tutte le persone prive di lavoro da almeno 24 mesi.</p>			
<p><b>Contratto di lavoro a tempo parziale</b>  Un contratto di lavoro (sia esso contratto a termine, a tempo indeterminato, di apprendistato, ecc.), può essere a tempo pieno o a tempo parziale.</p> <p><i>Disciplina:</i> d.lgs. n. 61/2001 e s.m.i.  L'orario di lavoro, fissato dal contratto individuale, sia inferiore alla durata normale della prestazione lavorativa.</p> <p>Il contratto part-time può essere di tipo <i>orizzontale</i>, in cui la riduzione di orario rispetto al tempo pieno è prevista in relazione all'orario normale giornaliero di lavoro, di tipo <i>verticale</i>, in cui la prestazione è svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese</p>	<p>Non sono previsti requisiti di età per la tipula del contratto.</p>	<p>Non previsti</p>	<p>Il contratto di lavoro a tempo parziale viene proposto dalle aziende a fronte della necessità, in considerazione della caratterizzazione del contesto organizzativo, di ricorrere a forza lavoro da poter utilizzare in maniera <i>flessibile</i>.</p> <p>Dal punto di vista del lavoratore, il contratto a tempo parziale permette una sorta di bilanciamento delle esigenze e degli interessi. Lo strumento permette di conciliare l'attività lavorativa con esigenze legate alla vita personale, la vita familiare, in primo luogo, o lo studio e la formazione.</p>

<p>o dell'anno, o di tipo <i>misto</i>. Nel contratto individuale possono essere stabilite <i>clausole flessibili</i> relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione e nei rapporti di lavoro a tempo parziale di <i>tipo verticale o misto</i> possono essere stabilite anche clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa.</p>			
<p><b>Contratto di lavoro intermittente</b></p> <p><i>Disciplina:</i> artt. 34 ss., d.lgs. n. 276/2003 e s.m.i.</p> <p>È un contratto nel quale il lavoratore si pone a disposizione del datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione per lavori di carattere discontinuo o intermittente, o per periodi predeterminati nell'arco della settimana del mese o dell'anno.</p>	<p>Stipulabile con giovani di età compresa <i>tra i 16 ed i 24 anni</i> di età (fino al giorno antecedente il compimento del 24° anno di età). In ogni caso le prestazioni lavorative devono essere rese entro il compimento del 25° anno di età.</p>	<p>Non presenti</p>	<p>Il contratto di lavoro intermittente, anche detto "a chiamata" è stato introdotto nel nostro ordinamento al fine di contrastare <i>pratiche fraudolente</i>, sulla base della considerazione secondo cui forme di lavoro "a chiamata" erano particolarmente diffuse nell'ambito del <i>lavoro nero</i>, ed è proprio pensando a questo fine che si comprende l'apprezzabilità dello strumento.</p>

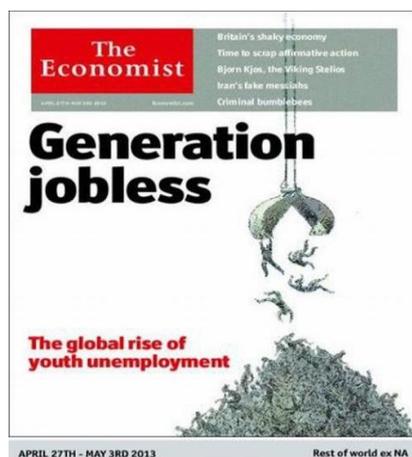
			<p>Il contratto può essere di due tipologie: la prima, in cui il lavoratore è <i>contrattualmente obbligato</i> a rispondere alla <i>chiamata del datore di lavoro</i> (ed in questo caso verrà prevista un'<i>indennità</i> a favore del prestatore di lavoro), la seconda, in cui il lavoratore non è soggetto a questo obbligo.</p>
--	--	--	--

## La via italiana alla *Youth Guarantee*

di Giulia Rosolen

Secondo il rapporto ILO (*Global Employment Trends for Youth 2013*) il tasso di disoccupazione giovanile continuerà incessantemente a crescere nei prossimi anni per raggiungere nel 2018 il 12,8%. Alla fine del 2013 nel mondo ci saranno 73,4 milioni di giovani in cerca di un'occupazione. L'Organizzazione internazionale del lavoro descrive con la freddezza dei numeri, uno scenario inquietante: disoccupazione persistente, proliferazione di lavori temporanei, basse qualifiche e un aumento dei giovani scoraggiati. Una generazione perduta.

L'*Economist*, descrive vividamente la *Generation jobless*, in una sua



recente copertina: giovani in caduta libera da un braccio meccanico, a terra un mucchio di corpi inermi (cfr. *The Economist*, April 27<sup>th</sup>-May 3<sup>rd</sup> 2013).

L'Europa da tempo si interroga, cercando, senza troppa convinzione, soluzioni al problema della disoccupazione e dell'inoccupazione giovanile. La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione della *Youth Guarantee*

costituisce una prima risposta in questo senso.

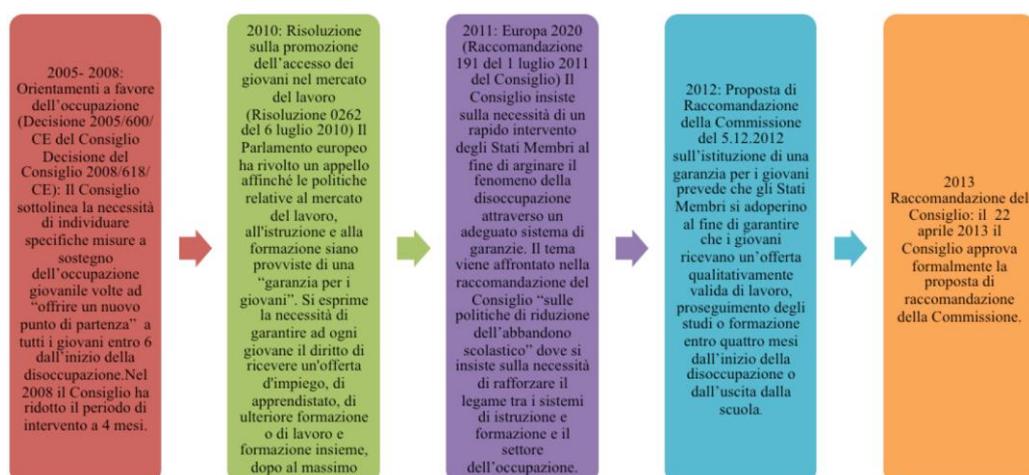
L'*iter* che ha condotto alla sua approvazione è iniziato nel 2005, quando, nell'ambito degli *Orientamenti a favore dell'occupazione*, si è iniziato a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 giugno 2013, n. 16.](#)

riflettere sull'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, quale presupposto per il raggiungimento della piena occupazione.

### 2005-2013: l'iter che ha condotto all'approvazione della raccomandazione del Consiglio



Da allora in avanti il tema "giovani" è sempre rimasto nelle agende europee senza tuttavia assumere la forma di impegni concreti. Con la Raccomandazione del 22 aprile 2013, che rimane pur sempre, è bene ricordarlo, un atto non vincolante per gli Stati Membri, si è posta al centro del dibattito europeo la necessità di investire sul capitale umano dei giovani guidando le loro transizioni occupazionali. La strategia elaborata, la c.d. *Youth Guarantee*, si propone di raggiungere uno specifico obiettivo: garantire ai giovani un'opportunità di lavoro o formazione entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

**Tabella 1 – La raccomandazione del Consiglio in sintesi**

<b>Definizione e obiettivi</b>	Il termine "garanzia per i giovani" ( <i>Youth Guarantee</i> ) si riferisce a una situazione nella quale entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di d'istruzione formale i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi apprendistato o tirocinio. Gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere sono: prevenire gli abbandoni scolastici e promuovere l'inserimento professionale.
<b>Misure</b>	La garanzia per i giovani deve declinarsi in specifiche misure di

intervento riconducibili a sei pilastri.	
1) Elaborare strategie basate sulla partnership	<p>a) Identificare l'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani e di coordinare la partnership a tutti i livelli in tutti i settori.</p> <p>b) Garantire che i giovani abbiano pieno accesso alle informazioni in merito ai servizi disponibili.</p> <p>c) Rafforzare le partnership tra le parti sociali e soggetti attivi sul mercato del lavoro al fine di incrementare le opportunità di occupazione, formazione e apprendimento e garantirne il coinvolgimento su tutti i livelli.</p> <p>d) sviluppare partnership tra servizi per l'impiego pubblici e privati, istituzioni formative e servizi di orientamento.</p> <p>e) Garantire che i giovani siano consultati e partecipino alla progettazione o all'ulteriore sviluppo del sistema.</p>
2) Intervento tempestivo e attivazione	<p>a) Elaborare specifiche strategie di sensibilizzazione nei confronti dei giovani per incitarli a iscriversi ai servizi occupazionali.</p> <p>b) Creare punti focali comuni o istituire un coordinamento tra tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte.</p> <p>c) Operare perché i servizi occupazionali siano in grado di fornire un orientamento personalizzato e una progettazione individuale.</p>
3) Misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro	<p>Migliorare le competenze:</p> <p>a) offrire ai giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e in possesso di scarse qualifiche la possibilità di riprendere il percorso scolastico o formativo;</p> <p>b) garantire che le misure adottate migliorino le capacità e le competenze e siano allineate in termini di domanda di lavoro;</p> <p>c) garantire la certificabilità e la comparabilità delle competenze ovunque apprese;</p> <p>d) Incoraggiare l'imprenditorialità e il lavoro autonomo.</p> <p>Misure connesse al mercato del lavoro:</p> <p>a) se del caso ridurre i costi non salariali della manodopera al fine di migliorare le prospettive di</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) assunzione;</li> <li>b) utilizzare incentivi salariali;</li> <li>c) promuovere la mobilità del lavoro;</li> <li>d) rendere disponibili più servizi di sostegno all'avviamento (start-up);</li> <li>e) migliorare i meccanismi di riattivazione.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>4) Finanziamento</li> <li>5) Valutazione</li> <li>6) Attuazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Avvalersi al massimo e in modo ottimale degli strumenti di finanziamento.</li> <li>b) Monitorare a valutare tutte le misure sottoposte garantendo un uso efficiente delle risorse, promuovere le attività di apprendimento reciproco a livello nazionale regionale e locale tra tutti i soggetti coinvolti.</li> <li>c) Attuare il più rapidamente possibile i sistemi di garanzia integrandoli nei futuri programmi cofinanziati dall'Unione.</li> </ul>

Nella progettazione del sistema di *Youth Guarantee*, l'Europa si è ispirata alle sperimentazioni avviate nell'ultimo decennio in alcuni Paesi europei. Svezia e Finlandia, sono stati i primi Paesi europei a delineare i tratti di una *Youth Guarantee*, introducendo uno specifico sistema di coordinamento tra sistemi educativi e servizi per l'impiego.

**Tabella 2 – Buone Prassi: *Youth Guarantee* nei Paesi europei**

<b>Finlandia</b>	<p>La <i>Youth Guarantee</i> finlandese si innesta su uno specifico sistema di coordinamento tra sistemi educativi e servizi per l'impiego. L'architettura del sistema di garanzia mira ad assicurare un'azione mirata, e se possibile preventiva, rispetto alle situazioni di disoccupazione. In Finlandia la <i>Youth Guarantee</i> coinvolge i giovani disoccupati sotto i 25 anni (da quest'anno anche i laureati con meno di 30 anni). L'obiettivo cui è preordinato il programma è quello di ridurre il periodo di inattività dei giovani aiutandoli a trovare un'occasione di lavoro o un'offerta formativa. A tal fine si è previsto che i servizi per l'impiego siano tenuti entro tre mesi dall'iscrizione del giovane a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1) stilare un piano di sviluppo individuale del giovane;</li> <li>2) eseguire una valutazione dei bisogni in termini di sostegno che il giovane necessita nella ricerca del lavoro;</li> <li>3) offrire un lavoro, un'offerta di studio o un'altra misura di supporto attivo che aumenti le possibilità di trovare un'occupazione</li> </ul>
------------------	---

	(formazione, tutoraggio, <i>counselling</i> , sostegno al lavoro, sostegno allo <i>start-up</i> aziendale).
<b>Svezia</b>	In Svezia il programma <i>Youth Guarantee</i> coinvolge i giovani disoccupati fra i 16 e i 24 anni e offre loro attraverso l'attività dei centri per l'impiego un rapido sostegno alla loro occupabilità. L'azione dei servizi per l'impiego si svolge in tre fasi: 1) iscrizione; 2) nei tre mesi successivi obbligo di condurre un'analisi dettagliata dei bisogni e delle aspirazioni del giovane; 3) dopo tre mesi di disoccupazione, intensificazione dell'attività di ricerca del lavoro affiancata da politiche attive come tirocini di qualità, sostegno all'accesso a formazione e fondi per la creazione di impresa.
<b>Austria</b>	In Austria sono coinvolti nel programma di <i>Youth Guarantee</i> i giovani disoccupati di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Il programma prevede che questi ragazzi siano coinvolti in un rapporto di apprendistato in tempi brevi. In Austria le competenze acquisite in apprendistato vengono certificate e consentono la prosecuzione degli studi valendo quali crediti formativi. Sono stati inoltre introdotti specifici incentivi per le aziende che assumono giovani apprendisti e specifici programmi di miglioramento qualitativo della formazione in apprendistato attraverso il supporto e l'assistenza alle aziende nell'erogazione della formazione professionale.
<b>Paesi Bassi</b>	Nei Paesi Bassi il piano d'azione <i>Youth Guarantee</i> coinvolge i giovani con meno di 26 anni. L'attuazione del programma è rinviata alla municipalità. L'obiettivo è offrire ai giovani disoccupati entro tre mesi dal contatto con i servizi per l'impiego un'occupazione. È prevista l'esclusione dal programma e dei benefici connessi per i giovani che non accettino le proposte occupazionali dei servizi per l'impiego. Il target del progetto sono i giovani considerati particolarmente vulnerabili e prevede un meccanismo di coordinamento e cooperazione con le istituzioni formative che hanno l'obbligo di segnalare i giovani a rischio di <i>drop out</i> al fine di assicurare un tempestivo intervento.
<b>Altri esempi</b>	Sulla base del modello finlandese anche altri Paesi Europei hanno messo a punto specifici programmi riconducibili alle logiche dello <i>Youth Guarantee</i> quali ad esempio Francia, Danimarca e Repubblica Ceca. I diversi Paesi hanno inserito nei diversi programmi nazionali specifiche misure volte a migliorare l'orientamento e il <i>placement</i> sia presso le scuole che quello

professionale, di *coaching* per i soggetti maggiormente svantaggiati al fine di evitare la dispersione scolastica e facilitare la transizione. In Francia si è riscritta la normativa sull'apprendistato al fine di rilanciare la tipologia contrattuale anche quale politica attiva a target giovane. Inoltre la Francia ha stretto un patto d'azione con Germania e Italia con l'obiettivo di fare fronte comune contro la disoccupazione e l'inoccupazione giovanile. La strategia si divide in tre punti: agevolare il credito alle piccole e medie imprese, sostenere gli stage e la formazione in azienda, e incentivare la mobilità tra un paese all'altro dell'Unione Europea.

Il Governo italiano sta lavorando per recepire in tempi rapidi la strategia europea.

Il progetto in via di definizione evidenzia la centralità dei centri pubblici per l'impiego nell'implementazione del piano. Il limite della proposta è proprio questo. Nel nostro Paese i centri per l'impiego non funzionano: intermediano poco più di 3 persone su 100, in gran parte appartenenti alle categorie protette (*Il mercato del lavoro tra forma e sostanza, Isfol, 2013*).

L'unica strada percorribile per attuare in tempi brevi la strategia europea è quella di potenziare il raccordo tra pubblico e privato coinvolgendo le istituzioni formative, le parti sociali a tutti i livelli, valorizzando i territori. Ce lo dicono le esperienze avviate nelle Regioni italiane, che evidenziano come l'elemento di successo si identifichi nella capacità di creare *partnership*, integrazione, raccordo nei servizi per l'impiego. Esempi di *Youth Guarantee* all'italiana si rinvengono nel Veneto, dove è in via di implementazione un *Piano integrato per l'occupazione giovanile*, ispirato al modello nordico e in Toscana, dove nell'ambito del Progetto *Giovani Sì*, la Regione ha approvato un pacchetto di misure volte a sostenere i giovani non solo nella transizione scuola-lavoro ma anche in quella verso l'età adulta. Si tratta di punti da cui partire per avviare una riflessione globale, capace di tenere insieme i vari aspetti della condizione giovanile.

**Tabella 3 – L'attuazione della *Youth Guarantee* in Italia: Stato dell'arte e best practices**

<b>La proposta del Governo</b>	Il Governo italiano sta predisponendo una proposta di attuazione in Italia della <i>Youth Guarantee</i> . Il progetto prevede che un giovane che non abbia presumibilmente compiuto il
--------------------------------	--

	<p>trentesimo anno di età venga preso in carico dai servizi per l'impiego i quali dovrebbero svolgere subito due operazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) bilancio delle competenze e pianificazione degli eventuali interventi di formazione;</li> <li>2) proposta di stage o apprendistato entro 4 mesi.</li> </ol> <p>Rispetto a questo piano, secondo Dell'Aringa che su di esso sta lavorando, si evidenziano due necessità a cui occorre far fronte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) qualificare e aumentare il personale dei servizi per l'impiego;</li> <li>2) stabilire un contatto assiduo con le realtà produttive del territorio per rilevare la necessità di stage, apprendistato o altre opportunità di lavoro.</li> </ol>
<p><b>Il piano <i>Giovani Sì</i> della Regione Toscana</b></p>	<p>Il piano, a target giovanile, messo a punto dalle Regione Toscana comprende secondo una prospettiva di <i>mainstreaming</i> diverse aree di intervento volte a sostenere i giovani toscani non solo nel lavoro ma nella transizione stessa all'età adulta. Le diverse azioni riguardano: il sostegno nell'acquisto di una nuova casa e l'erogazione di contributo a fondo perduto per l'affitto; i tirocini; l'assunzione di giovani laureati; fondo di garanzia per i lavoratori atipici; microcredito; imprenditoria giovanile; fondo a favore dei giovani professionisti e prestito d'onore.</p>
<p><b>Il Piano Veneto per l'occupazione giovanile</b></p>	<p>Il piano consiste in un "pacchetto giovani" finalizzato a migliorare le opportunità di crescita formativa e occupazionale dei giovani in Veneto, ottimizzando il rapporto scuola/lavoro, anche attraverso la promozione dell'Istruzione Tecnica. Esso prevede quattro azioni principali in tema di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) orientamento per studenti della scuola secondaria di primo grado;</li> <li>b) accompagnamento all'inserimento lavorativo degli studenti della scuola secondaria di secondo grado, attraverso il <i>Patto prima occupazione</i> che prevede percorsi strutturati finalizzati ad un inserimento stabile e coerente con il percorso di istruzione/formazione del soggetto.</li> </ol> <p>Il Patto prevede: un tirocinio curriculare di durata pari a due settimane, da effettuarsi prima della conclusione dell'anno scolastico; un tirocinio formativo di durata pari a tre mesi, eventualmente prorogabile di altri tre mesi, da avviare entro tre mesi dalla conclusione dell'anno scolastico; un contratto di apprendistato professionalizzante di durata non inferiore a quanto previsto dalla disciplina nazionale da stipulare al termine del percorso formativo; c) <i>placement</i> scolastico d)</p>

	verifica dell'Efficacia dei Risultati di Apprendimento Scolastico.
<b>Le esperienze delle città italiane nel progetto job town</b>	<p>Job Town è un programma portato avanti nell'ambito della strategia Europa 2020 che si propone di realizzare cinque obiettivi in parte sovrapponibili a quelli perseguiti dalla <i>Youth Guarantee</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) sviluppare metodi efficaci di cooperazione, tra cui la collaborazione tra pubblico e privato;</li> <li>2) promuovere un tipo di istruzione e di formazione che rispondano maggiormente ai bisogni del mercato del lavoro;</li> <li>3) monitorare il mercato del lavoro per individuarne e anticiparne i trend;</li> <li>4) dare sostegno alla creazione e allo sviluppo di impresa, all'auto-impiego e alle capacità imprenditoriali;</li> <li>5) promuovere l'innovazione sociale e una gestione efficiente delle risorse.</li> </ol> <p>Undici città italiane hanno partecipato al progetto. Biella, che nel corso del 2012 ha promosso un accordo fra associazioni di categoria, Unindustria, Cna e Confcommercio per finanziare borse di studio e stage di sei mesi, coprendo per il 70% la retribuzione dei giovani lavoratori. Grazie a questa iniziativa sono stati creati oltre cento stage di qualità, di cui il 70% si è trasformato in opportunità lavorative più durature, con un 40% di contratti a tempo indeterminato e il 30% a tempo determinato. A Livorno l'amministrazione ha invece puntato sull'innovazione dei settori trainanti dell'economia locale per avvicinare i giovani alla green economy, grazie all'apertura della Facoltà universitaria di logistica. L'idea è che la creazione di posti di lavoro a livello locale passi, oltre che attraverso la collaborazione col mondo imprenditoriale, anche attraverso quello della conoscenza.</p>

Una ricetta vincente per rilanciare l'occupazione giovanile non esiste, e se anche esistesse non potrebbe certo essere attuata ovunque allo stesso modo.

Le sperimentazioni avviate nei diversi Paesi Europei e nelle nostre Regioni, ci indicano però quali sono gli ingredienti su cui concentrare l'attenzione: centralità degli investimenti nel capitale umano, integrazione scuola lavoro, apprendistato, raccordo tra pubblico e privato nell'intermediazione, trasparenza dei mercati, cultura industriale, *partnership* capaci di coinvolgere tutti gli attori in una logica di *mainstreaming*.

La via italiana alla *Youth Guarantee* passa attraverso la costruzione di un sistema di *governance* partecipato e integrato, capace di riconoscere piena centralità alla persona. Si tratta di un progetto che non si realizza dall'oggi al domani. Occorrono coraggio, lungimiranza e tenacia. Del resto, come dicono gli inglesi, *Rome wasn't built in a day*. Sappiamo da dove partire per costruire il futuro: rilanciare l'apprendistato quale strumento di *placement* e di costruzione di competenze; mettere al centro delle politiche europee i ragazzi e le ragazze; i loro sogni e le loro aspirazioni. Ma riconoscere che i giovani devono essere il fulcro delle politiche occupazionali, significa anche e soprattutto, renderli protagonisti e fautori politicamente responsabili della costruzione del mondo del lavoro di domani.

Questa è l'unica via che conduce al futuro.

## Giovani e lavoro: perché non ripartire dalla alternanza?

di Emmanuele Massagli

Il recentissimo rapporto dell'ILO, *Global employment trends for youth 2013. A generation at risk*, che ADAPT ha avuto modo di discutere con gli stessi ricercatori dell'Istituto nella giornata di presentazione su twitter, è solo l'ultima delle indagini a sottolineare la gravità della disoccupazione giovanile.

I principali problemi della "generazione 2000" sono: il *mismatch* formativo (distanza tra le *skills* richieste dalle imprese e quelle formate da scuole e università); il *mismatch* professionale (distanza tra le *skills* possedute dal giovane e quelle necessarie per il lavoro che svolge, solitamente inferiori, c.d. *overeducation*); la disoccupazione di lungo periodo; la mancanza di politiche creative e innovative per il contrasto di un fenomeno, quello della disoccupazione giovanile, che non ha mai avuto questa dimensione.

L'Italia, come spesso accade in materia di lavoro dei giovani, occupa le posizioni più alte nelle classifiche degli indicatori negativi. Nel nostro paese la disoccupazione giovanile è tra le quattro più alte in Europa (38,4%, dato ISTAT di maggio); l'inattività giovanile ha assunto dimensioni gigantesche: sono il 23% i giovani NEET tra i 15 e i 29 anni (il peggior dato europeo dopo quello della Spagna); il 63,2% dei giovani disoccupati lo è da oltre sei mesi e il 50% addirittura da un anno (dato peggiore di quello spagnolo, ma anche greco); pur essendo il tasso di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18.](#)

*skills mismatch* relativamente contenuto, l'Italia è uno dei Paesi nei quali rende meno l'investimento in formazione terziaria.

Mentre i politici, complice il cambio di Governo, sempre foriero di nuova progettualità (anche solo annunciata), fanno a gara per proporre ricette capaci di intervenire sulla quarta emergenza segnalata dall'ILO (la mancanza di politiche creative), ormai in pochi si curano delle prime tre segnalazioni. Eppure in Italia anche il contrasto al disallineamento formativo e professionale si potrebbe rubricare come "politica innovativa", tanto poco è stato perseguito negli ultimi decenni.

Non solo la razionalità scientifica, ma anche quella politica, dovrebbe suggerire di partire da qui. Per almeno tre buone ragioni:

- 1) qualsiasi intervento sulla disoccupazione di lunga durata è solo palliativo se non si contrastano le cause profonde della debolezza dei giovani italiani nel mercato del lavoro e queste sono da ricercarsi nella fase subito precedente alla ricerca del lavoro, ovvero la formazione;
- 2) il bilancio dello Stato non permette lo stanziamento di ricchi incentivi per l'occupazione giovanile, che potrebbero, quantomeno nel breve periodo, intervenire sui tassi di disoccupazione: è quindi necessario utilizzare al meglio gli strumenti normativi già in vigore. A questo proposito va notato che nonostante il mancato completamento del disegno complessivo, la l. n. 30/2003 e la l. n. 53/2003, e i relativi decreti attuativi, hanno fornito agli operatori della formazione e del lavoro uno dei più avanzati scheletri legislativi in materia di alternanza scuola lavoro;
- 3) non c'è più economista che metta in dubbio che le straordinarie performance occupazionali tedesche durante la crisi (è l'unico Stato occidentale dove l'occupazione, anche quella giovanile, è cresciuta) siano dovute alla filosofia di fondo che ne caratterizza l'impianto formativo, dalle medie all'università: l'integrazione tra esperienze scolastiche ed esperienze lavorative (apprendistato *in primis*, ma anche fruibilità dei tirocini e coinvolgimento dell'impresa nell'offerta formativa secondaria e terziaria).

La concretizzazione tecnica della valenza educativa e formativa del lavoro, ovvero la facilitazione alla costruzione di una reale integrazione tra scuola, formazione professionale e lavoro, sarà una delle principali cartine di tornasole del "cambio di marcia" dei nuovi Ministri dell'Istruzione e del Lavoro. Si tratta di ricondurre a disegno unico, semplificandone la fruibilità burocratica e normativa, gli strumenti

dell'alternanza scuola-lavoro come regolata dal d.lgs. n. 77/2005, adatta per i giovani sopra i quindi anni di età e solitamente praticata nelle classi quarte e quinte; del tirocinio curriculare, per svolgere periodi di formazione e orientamento nei momenti di pausa della scuola o fuori dall'orario di lezione; dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (c.d. apprendistato di primo livello), l'unico strumento che permette di lavorare davvero mentre si frequenta la scuola, anche quella dell'obbligo, integrando periodi di formazione e di lavoro, complessivamente progettati ed entrambi miranti al conseguimento della qualifica o del diploma professionale; delle brevi esperienze di lavoro durante le "vacanze" retribuite tramite voucher, i buoni lavoro prepagati. Per ora, purtroppo, il tema è ancora ai margini del dibattito sulle priorità del Governo. Certo non aiuta l'indifferenza delle relazioni industriali al tema. Dopo anni nei quali sindacati ed associazioni datoriali si sono occupati di formazione intendendola come "formazione continua", è ancora scarso l'interesse dei contratti collettivi nazionali e degli accordi territoriali sull'istruzione e formazione obbligatoria. Non si conta, ad oggi, neanche un CCNL che dedichi all'alternanza scuola lavoro non tanto una disciplina organica, ostacolata dalle diverse competenze, quanto, un disegno o una regia progettuale. Nel sindacato pesa eccessivamente il pregiudizio culturale verso l'anticipazione delle esperienze di lavoro (il periodo dello sfruttamento della persona operato dal capitale). Tra i datori di lavoro è ancora maggioritaria l'opinione che la scuola non sia affare di cui curarsi.

Entrambi non si accorgono che sostenere l'integrazione scuola lavoro non vuole dire né approfittare per fini economici della gioventù, né auspicare una formazione specialistica "col paraocchi", un addestramento senza orizzonte. Il contatto col mondo del lavoro (quello vero, non quello edulcorato e censurato del laboratorio) forma la persona tramite l'esperienza come la scuola la forma tramite la teoria. Non solo: la rende più occupabile grazie all'orientamento intrinseco al momento lavorativo, nel quale il ragazzo ha l'occasione di scoprire i suoi talenti. Il risultato è interessante tanto per il sindacato (lavoratori più formati e competenti, quindi anche meglio pagati e più "robusti" nei periodi di crisi del mercato del lavoro) che per l'impresa (dipendenti più esperti, produttivi e certi del loro percorso professionale). In altri termini, la riuscita costruzione di percorsi di integrazione scuola lavoro avrebbe effetti benefici in termini

sociali, microeconomici e conseguentemente, per sommatoria, macroeconomici.

Undici dei dodici uomini che sono stati sulla luna, in gioventù sono stati scout. Delle due l'una: o gli scout sono una lobby particolarmente potente, nonostante i calzoncini corti; o l'esperienza concreta, vera, pratica, vissuta da quegli uomini li ha aiutati nella loro futura professione, anche laddove profondamente diversa. Optare per questa seconda possibilità vuole dire impegnarsi per la superazione dei pregiudizi che hanno inquinato la formazione negli ultimi decenni, rimettendo al centro la persona (non i metodi pedagogici) e riscoprendo la valenza educativa e formativa del lavoro.

## **Il “*contrat de génération*” francese: la battaglia del Governo per l’impiego, in particolar modo, dei giovani**

di Giulia Alessandri

Il 23 gennaio 2013, l’Assemblea nazionale ha adottato il progetto di legge che darà nuova vita, in Francia, al c.d. *contrat de génération*<sup>1</sup>. Il progetto era stato presentato al Consiglio dei Ministri il 12 dicembre 2012 da Michel Sapin, Ministro del lavoro.

Questa nuova misura rappresentava uno tra i punti di forza del neo Presidente francese, François Hollande, misura che ha come obiettivo quello di garantire l’impiego per quelle che sono considerate le c.d. fasce deboli nel mercato del lavoro, vale a dire i giovani e i *seniors*.

I giovani terminati i loro studi non si vedono proporre che stages, contratti a tempo determinato e missioni interinali; questo perché agli occhi dell’azienda, rappresenta un rischio assumere a tempo indeterminato un giovane, ancora inesperto e considerato non sufficientemente produttivo nel sistema aziendale. D’altro canto, i lavoratori *seniors*, meno coinvolti negli indici di disoccupazione francese

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2013, n. 4](#).

<sup>1</sup> Projet de Loi portant création du contrat de génération, art. 1, section 4, *Contrat de génération*, «Art. L 5121-6. Le contrat de génération a pour objectif de faciliter l’intégration des jeunes dans l’emploi par leur accès à un contrat à durée indéterminée, de favoriser l’embauche et le maintien en emploi des salariés âgés et d’assurer la transmission des savoirs et des compétences. Il est mis en oeuvre, en fonction de la taille des entreprises, dans les conditions prévues par la présente section. Le contrat de génération est applicable aux employeurs de droit privé».

(6,5%), riscontrano sempre più difficoltà nel ritrovare un lavoro fisso se, a pochi anni dall’età pensionabile, perdono il lavoro. Al contrario dei giovani, costano di più, vista l’esperienza che offrono al datore di lavoro. Non solo. Fino ad oggi, pareva che le due fasce professionali fossero messe una di fronte all’altra. L’obiettivo del *contrat de génération* parrebbe essere quello di lottare contro la discriminazione legata all’età del lavoratore.

La Loi Fillon aveva, a suo tempo, modificato il sistema delle pensioni, fissando a 65 anni l’età pensionabile. La stessa legge prevedeva la possibilità di abbassare l’età pensionabile a due condizioni: che il lavoratore beneficiasse di una pensione a tasso pieno, e che esistesse una convenzione e un accordo collettivo, in linea con le direttive europee antidiscriminazione, che predisponesse delle misure in termini di impiego per i giovani e una formazione professionale<sup>2</sup>.

Quindi, una *mise à la retraite anticipée* (prepensionamento) giustificata, se bilanciata dall’assunzione di giovani leve all’interno dell’azienda stessa, in un’ottica di una politica per l’impiego e di lotta contro la disoccupazione giovanile.

Non solo. La Corte costituzionale aveva confermato che l’art. L 1237-5 del *Code du travail*, che predispone le condizioni per il prepensionamento, è conforme alla Costituzione<sup>3</sup>.

Oggi, l’impulso al mercato del lavoro, avviene attraverso il perseguimento di due nuovi obiettivi: il primo, quello di garantire l’impiego a tempo indeterminato dei giovani; il secondo, quello di garantire il mantenimento del posto di lavoro per i *seniors*, il più a lungo possibile o il facile reinserimento nel mercato del lavoro se vi si ritrovano a poca distanza dalla pensione.

La coesione tra le due fasce professionali avviene tramite la missione di “trasmissione delle competenze”, una staffetta tra entranti e uscenti, in grado di mantenere salda la solidarietà tra queste due categorie di lavoratori, in grado di permettere una solida e costante competitività all’interno dell’azienda.

Il nuovo contratto si rivolge a tutti i giovani di meno di 26 anni, quale che sia il loro livello di formazione, e ai *seniors* di 57 anni e più, che mantengono il loro posto di lavoro. Nel caso in cui l’azienda non dovesse

---

<sup>2</sup> Loi Fillon 21 août 2003, n. 2003-775.

<sup>3</sup> QPC 4 février 2011, n. 2010-98.

avere dei *seniors* tra i suoi dipendenti, potrebbe attivarsi per promuovere l'assunzione di persone di 55 anni e più. Per le persone affette da handicap, l'età è alzata a 30 anni per l'assunzione e a 55 anni per il mantenimento del posto di lavoro all'interno dell'azienda. L'obiettivo è quello di raggiungere la soglia di 500 000 giovani assunti, da qui a cinque anni, in aziende con meno di 300 dipendenti.

Le modalità di applicazione del nuovo *contrat de génération* tendono ad adattarsi al tipo di azienda e alla grandezza della stessa.

Il 19 ottobre 2012 è stato concluso l'ANI (Accord National Interprofessionnel) tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e patronali, unanimi nel dare impulso a questo nuovo accordo tra giovani e *seniors*, definendo le modalità attraverso le quali questo contratto deve prendere forma.

È stato previsto che le aziende con più di 300 dipendenti dovranno negoziare le modalità di assunzione ed integrazione dei giovani nell'azienda, l'impiego dei *seniors* e la trasmissione delle competenze, a pena di sanzione da parte dell'autorità amministrativa<sup>4</sup>.

Le aziende con meno di 300 dipendenti, che dispongono di risorse più limitate nella gestione delle risorse umane, potranno beneficiare di un aiuto fiscale al fine di promuovere questo contratto. L'aiuto, che verrà dato dallo Stato francese, sarà di 2000 euro all'anno per l'assunzione di un giovane oppure per mantenere un *senior* all'interno della struttura, che equivalgono a 4000 euro all'anno e a 12 000 euro nel triennio.

Per le piccole aziende, comprese tra 50 e 300 dipendenti, i benefici saranno concessi a condizione di concludere un accordo collettivo,

---

<sup>4</sup> Projet de loi portant création du contrat de génération, art. 1, section 4, sous-section 1, *Modalités de mise en oeuvre*, «Art. L. 5121-9. – Les entreprises employant au moins trois cents salariés ou appartenant à un groupe, au sens de l'article L. 2331-1, dont l'effectif comprenda au moins trois cents salariés, ainsi que les établissements publics à caractère industriel et commercial dont l'effectif comprenda u moins trois cents salariés, sont soumis à une pénalité à la charge de l'employeur, dans les conditions définies à l'article L. 5121-14, lorsqu'ils ne sont pas couverts par un accord collectif d'entreprise ou de groupe respectant les dispositions des articles L. 5121-10 et L. 5121-11 et qu'à défaut d'accord collectif, attesté par un procès-verbal de désaccord dans les entreprises pourvues de délégué syndical, l'employeur n'a pas élaboré un plan d'action respectant les dispositions de l'article L. 5121-12».

oppure di mettere in atto un piano d’azione, oppure di essere coperte da un accordo di settore<sup>5</sup>.

Le aziende di meno di 50 dipendenti beneficeranno dell’aiuto statale senza obbligo di negoziazione<sup>6</sup>.

L’azienda beneficerà di un numero di aiuti statali, derivanti dal *contrat de génération*, in base al numero dei *senior* nella sua azienda.

Laddove l’azienda dovesse licenziare un dipendente di 57 anni o più (o di un dipendente di 55 anni o più, se affetto da handicap), perderebbe automaticamente l’aiuto statale.

Il progetto prevede, da parte dello Stato, degli aiuti finanziari. Questi aiuti sono previsti solo per le aziende con meno di 300 dipendenti, mentre per le aziende con più di trecento dipendenti il rischio sarà quello di una penalità laddove non dovesse essere conclusa la negoziazione prima del 30 settembre 2013.

Li aiuti aumenteranno progressivamente fra il 2013 e il 2016: da 180 milioni di euro nel 2013, si prevedono fino a 920 milioni di euro nel 2016.

Una volta posti in essere questi *contrats de génération*, sarebbe garantito un triplice interesse per lo Stato francese: la stabilità lavorativa per il giovane, il mantenimento del posto di lavoro per il lavoratore esperto fino al termine ultimo, prima dell’età pensionabile, e un livello di competenza e produttività per l’azienda che non andrebbero quindi perse con l’uscita del *senior* dall’organico aziendale.

---

<sup>5</sup> Art. 1, section 4, sous-section 1, *Modalités de mise en oeuvre*, «Art. L. 5121-8. – Les entreprises dont l’effectif est compris entre cinquante et moins de trois cents salariés ou qui appartiennent à un groupe, au sens de l’article L. 2331-1, employant entre cinquante et moins de trois cents salariés bénéficient d’une aide, dès lors qu’elles remplissent les conditions fixées à l’article L. 5121-17 et qu’en outre:

1° Elles sont couvertes par un accord collectif d’entreprise ou de groupe respectant les dispositions des articles L. 5121-10 et L. 5121-11; dans les entreprises dépourvues de délégué syndical, les accords peuvent être conclus dans les conditions prévues par les articles L. 2231-21 et L. 2232-24;

2° A défaut d’accord collectif ou de plan d’action, elles sont couvertes par un accord de branche étendu respectant les dispositions des articles L. 5121-10 et L. 5121-11».

<sup>6</sup> Projet de loi portant création du contrat de génération, art. 1, section 4, sous-section 1, *Modalités de mise en oeuvre*, «Art. L. 5121-7. – Les entreprises dont l’effectif est inférieur à cinquante salariés et n’appartenant pas à un groupe, au sens de l’article L. 2331-1, employant au moins cinquante salariés, bénéficient d’une aide dès lors qu’elles remplissent les conditions fixées à l’article L. 5121-17 relatives à l’embauche et au maintien en emploi de salariés jeunes et âgés».

## Un “patto tra generazioni” per combattere la disoccupazione: *flexisécurité*, parte terza

di Lilli Casano

Dopo *l'emploi d'avenir* e l'accordo sulla *sécurisation professionnelle*<sup>1</sup>, con l'approvazione del progetto di legge sul *contrat de génération* Hollande mantiene la terza promessa elettorale in materia di lavoro e la Francia prosegue il suo cammino nella lotta al dualismo tra insiders e outsiders.

Il *contrat de génération*<sup>2</sup> mira, in particolare, a combattere la penalizzazione di giovani e ultracinquantenni sul mercato del lavoro, che caratterizza da oltre un trentennio le dinamiche dell'occupazione in Francia, ben esemplificata dalla tabella che segue.

	Classe d'età		
FRANCIA (2011)	15-24	25-54	55-64
Tasso di occupazione	29,9%	81,3%	41,4%

Fonte: Eurostat, *European Labour Force Survey*, 2011

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3.](#)

<sup>1</sup> Vedi i contributi di M. Ori, *Accordo tra le parti sociali francesi per la sécurisation del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, n. 2/2013 e L. Casano, *La via francese alla flexicurity*, in *Boll. ADAPT*, n. 3/2013.

<sup>2</sup> *Projet de Loi portant création du contrat de génération*, adottato dall'Assemblée Nationale il 23 gennaio 2013 in [www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0492.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0492.asp).

L'idea alla base è quella di un patto tra generazioni, che promuova l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato ed a tempo pieno ed allo stesso tempo il mantenimento dell'occupazione (fino alla pensione) per i lavoratori con più di 55 anni, offrendo alle imprese che garantiscono l'attivazione di questo meccanismo virtuoso incentivi economici per ogni coppia di lavoratori coinvolti (giovane-over 55). Obiettivo prioritario del *contrat de génération*, insieme all'aumento dei tassi occupazionali di giovani e ultracinquantenni, è la conservazione e la trasmissione delle competenze professionali dei lavoratori maturi, che rischiano di disperdersi con la loro uscita dall'impresa e dal mercato del lavoro.

Gli incentivi previsti dalla legge sono tuttavia riservati alle piccole e medie imprese, mentre le imprese con più di 300 dipendenti sono obbligate a concludere accordi collettivi aziendali, di gruppo o settoriali per l'attivazione di *contrat de génération* collettivi, per non incorrere in sanzioni o nella revoca degli sgravi contributivi riconducibili alla *Loi Fillon*<sup>3</sup>. Si è cioè optato per il sistema del “bastone e la carota”, con incentivi per le piccole imprese e rischio di sanzioni per le grandi, allorché non provvedano a stipulare accordi entro settembre 2013.

L'esclusione delle grandi imprese dalla possibilità di accedere a incentivi economici è legata soprattutto alla sostenibilità dell'intervento in termini economici ed alla volontà di limitarne l'applicazione, come spiegheremo meglio più avanti, alle aziende che incontrano maggiori difficoltà a sostenere i costi dell'assunzione di giovani a tempo indeterminato.

Nel caso di accordi collettivi, i *contrat de génération* sono accompagnati da piani d'azione triennali, a loro volta preceduti da un'analisi della situazione aziendale riguardante la piramide dell'età al suo interno, le caratteristiche dei giovani e dei lavoratori con più di 55 anni occupati dall'impresa, le previsioni relative ai pensionamenti ed alle nuove assunzioni, i fabbisogni professionali.

Altro aspetto interessante è il coinvolgimento delle parti sociali, chiamate a negoziare le modalità concrete di attuazione del dispositivo, intervenendo su aspetti cruciali quali le modalità di inserimento e accompagnamento del giovane all'interno dell'impresa, la stabilità del posto di lavoro, il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori

---

<sup>3</sup> La cosiddetta *reduction Fillon* (Loi n. 2010-1594 de financement de la Sécurité sociale pour 2011, art. 12).

ultracinquantenni e le modalità di trasmissione dei saperi e trasferimento delle competenze dai secondi ai primi. Buona parte delle possibilità di successo di questa legge risiede proprio nella capacità delle parti sociali di negoziare condizioni idonee a raggiungere un equilibrio soddisfacente tra due esigenze: promuovere il ricorso all'istituto e garantirne una applicazione coerente con gli ambiziosi obiettivi in termini di creazione di occupazione di qualità e valorizzazione del capitale umano. Le parti sociali francesi dovranno cioè riuscire in quell'impresa che tanto ardua è stata per le parti sociali nel nostro paese, allorché sono state chiamate a definire la disciplina dell'apprendistato: regolare l'istituto in modo da tutelare i giovani coinvolti e valorizzarne gli aspetti innovativi e promozionali (formazione, stabilità), senza ostacolarne la diffusione con regole e procedure di difficile attuazione.

Particolarmente innovativa appare poi la possibilità che il *contrat de génération* trovi applicazione nel caso di un titolare di impresa che voglia assumere un giovane cui affidare, al momento della pensione, la gestione dell'impresa stessa, poiché risponde anche alla necessità (fortemente sostenuta dagli orientamenti europei in materia di occupazione) di promuovere l'imprenditoria giovanile.

Nonostante il robusto consenso consolidatosi attorno alla proposta, resta il temuto *effet d'aubaine*, il rischio, cioè, che una misura promozionale si trasformi in uno strumento generalizzato (e costoso per la collettività) di riduzione del costo del lavoro per le imprese. In particolare, il rischio paventato dai detrattori della proposta è che a questa opportunità si faccia ricorso in situazioni in cui, in assenza del dispositivo, le imprese avrebbero comunque proceduto ad assumere giovani (e mantenuto occupati gli ultra-cinquantenni) anche in senza incentivi (il caso delle grandi aziende che assumono giovani molto qualificati): più opportuno sarebbe stato, si sostiene allora, restringere il campo di applicazione ai giovani meno qualificati per evitare un utilizzo abusivo dello strumento e al tempo stesso raggiungere un altro obiettivo, quello della promozione dell'occupazione dei giovani a rischio di esclusione.

A questa obiezione fanno però scudo due fatti: in primo luogo, la previsione di modalità di ricorso differenziate per tipologia di impresa con vantaggi superiori riservati alle piccole e medie imprese, volta proprio a rendere l'applicazione selettiva, sostenibile e coerente con le finalità dell'istituto; in secondo luogo, l'impegno parallelo del governo sul

versante dell'*emploi d'avenir*, specificamente rivolto ai giovani svantaggiati.

Piuttosto, è guardando alla *qualità* dell'occupazione creata attraverso queste due misure che sorgono dubbi sulla possibilità che si amplifichino, anziché ridursi, le disuguaglianze *all'interno* della componente giovanile della forza di lavoro: da un lato, i *contrat de génération* creano occasioni di lavoro nel mercato del lavoro primario, occasioni anche ricche – sul piano dei contenuti – ed appetibili per i giovani, se non altro per l'opportunità dell'affiancamento di un lavoratore esperto, a maggior ragione nell'ipotesi dell'abbinamento imprenditore-nuova leva; dall'altro, l'*emploi d'avenir* si basa sulla creazione di opportunità lavorative sussidiate nel terzo settore, rischiando di riproporre il meccanismo dell'*insertion* stigmatizzante nel mercato del lavoro secondario, da cui è difficile uscire per i giovani poco qualificati.

Estendendo lo sguardo al contesto ancora più ampio dei dispositivi per l'inserimento occupazionale dei giovani in Francia, c'è da chiedersi se questa ulteriore ipotesi non perda di valore affiancata a strumenti ben più robusti, in termini di contenuti formativi, quali l'apprendistato e il *contrat de professionnalisation*, o se non rischi di entrare addirittura in concorrenza con essi, implicando probabilmente uno sforzo inferiore, in termini di *ingénierie pédagogique*.

Non si può, d'altra parte, sottovalutare neanche il rischio che questo meccanismo virtuoso di trasmissione dei saperi “di padre in figlio” rimanga sulla carta, per via della difficile attuazione di un progetto così ambizioso, legata: alla difficoltà di coinvolgere le imprese in processi così complessi di gestione delle risorse umane e programmazione dei percorsi di carriera (oltre che di diagnosi e prevenzione dei fabbisogni professionali e di competenze dell'impresa a lungo termine); alla residualità delle ipotesi in cui le aspettative occupazionali dei giovani possono combaciare con *i posti* occupati dai *seniors*; alla sopravvalutazione della capacità dei seniors di diventare maestri, poiché come insegna la storia dell'apprendistato (soprattutto dove ha avuto più successo) esperienza professionale e capacità di trasmettere i saperi non vanno necessariamente di pari passo; da ciò una serie di interrogativi sui concreti margini di efficacia di questi percorsi di affiancamento sul piano del trasferimento delle competenze. Se le parti sociali non troveranno la

strada giusta per inserire la “formidabile accoppiata” in un reale processo di apprendimento, cosa distinguerà il *contrat de génération* da un semplice incentivo all’occupazione che fa leva su un mero calcolo economico?

12.

## **ISTRUZIONE E FORMAZIONE**



## Ora priorità alla piena efficacia dell'alternanza scuola-lavoro

di Giampiero Falasca e Michele Tiraboschi

La conversione in legge del “decreto Carrozza” su scuola, università e ricerca, pur non avendo apportato innovazioni sostanziali al quadro normativo vigente, ha un grande merito, quello di aver collocato il valore formativo ed educativo del lavoro al centro del dibattito sulla riforma del nostro sistema di istruzione e formazione. Una conquista non da poco, e finalmente bipartisan, in un Paese come il nostro dove la “cultura di impresa” è sempre negata da ideologie, corporativismi e resistenze di matrice politica e sindacale. Mai l'impresa è stata vista e condivisa come un valore in sé. Luogo di formazione e sviluppo della persona, e non solo sede materiale della produzione o dello scambio di beni e servizi, secondo la fredda definizione confluita nel Codice Civile del lontano 1942.

Molto è già stato scritto sui contenuti tecnici delle nuove previsioni e ancora molto si scriverà nei prossimi mesi, complice una non felice formulazione tecnica della normativa. La portata positiva della finalità della norma – offrire a studenti e docenti un'opportunità di protagonismo nel difficile raccordo tra formazione e lavoro – dovrebbe tuttavia indurre operatori e tecnici a concentrare gli sforzi verso l'obiettivo di dare piena operatività all'alternanza scuola lavoro.

La nuova norma prevede anche una sperimentazione per gli studenti dell'ultimo biennio della scuola secondaria; questa misura, per essere operativa, richiederà l'emanazione di un decreto interministeriale (lavoro,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40.](#)

economia e istruzione) che dovrà definire contenuti, metodologie e aziende ammesse al programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda riservato agli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado.

La legge contempla la stipulazione di contratti di apprendistato, che non saranno di nuova generazione (e tantomeno a termine), ma dovranno innestarsi sulla fattispecie dell'apprendistato di alta formazione di cui all'art. 5 del TU del 2011, come contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato scandito da precise fasi formative di durata temporanea.

Questa lettura consentirà di risolvere i principali dubbi applicativi e anche di costituzionalità della nuova disposizione che, così interpretata, non contraddice le intese tra Governo, Regioni e parti sociali formalizzate nel d.lgs. n. 167/2011. Si tratta semmai di una opportunità in più.

In questa ottica, la nuova norma può servire a sbloccare una fattispecie già contemplata nella legge Biagi del 2003 e mai decollata, nonostante generosi incentivi statali e regionali, proprio in ragione della diffidenza culturale verso il valore educativo e formativo del lavoro e della impresa.

Centrale, dal punto di vista operativo, saranno le convenzioni tra azienda, scuola o università, che dovranno delineare in maniera efficace i reciproci impegni e responsabilità nella costruzione del percorso di alternanza.

Un passaggio obbligato, questo, per il riconoscimento dei relativi crediti formativi che non possono certo essere dettati per legge, risultando dall'accordo tra i soggetti interessati che ora dispongono di una visione di sistema entro cui collocare intese individuali che, in assenza di legittimazione pubblica, faticano altrimenti a camminare sulle loro gambe.

## Alternanza scuola-lavoro: a che punto siamo?

di Francesco Seghezzi

In un momento nel quale pende sulla testa dell'Italia la spada della disoccupazione giovanile, è utile analizzare l'esito del monitoraggio sull'andamento dell'alternanza scuola-lavoro nel nostro Paese nell'anno 2012/2013 diffuso il 10 ottobre dall'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE).

Questa indagine è stata anticipata il 22 marzo 2013 dalla consultazione on-line avviata dal MIUR, *Costruiamo insieme l'alternanza scuola-lavoro*, e rivolta ai diversi soggetti che si occupano di alternanza all'interno delle scuole e a tutti i soggetti interessati. Essi dovevano rispondere entro il 25 luglio 2013 alla domanda: "Come diffondere e rafforzare la cultura del lavoro all'interno dei percorsi scolastici?". I risultati di tale consultazione verranno analizzati e considerati nella programmazione delle indicazioni nazionali previste dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 77/2005. Pertanto una ulteriore valutazione dei dati del monitoraggio INDIRE per l'anno 2012/2013 potrà essere effettuata alla luce dei risultati della consultazione conclusasi in estate.

L'argomento è certamente "caldo". Un nuovo appello all'importanza dell'alternanza, soprattutto nella forma dell'apprendistato, e alla sua funzione di attenuante nei confronti della dispersione scolastica è stato lanciato da diverse associazioni cattoliche (Acli, Cdo e Salesiani) nel recentissimo documento dall'eloquente titolo *Perché nessuno si perda* che propone dieci punti relativi «all'istruzione e formazione professionale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

risorsa strategica per combattere gli abbandoni scolastici e aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro».

Tornando al monitoraggio INDIRE: è importante sottolineare che, a partire dall'introduzione nel nostro Paese dell'alternanza scuola-lavoro, ossia da quando a questa "modalità di apprendimento" è stata data una struttura normativa mediante la l. n. 77/2005, i dati segnalano un costante, anche se timido, aumento dell'utilizzo. Nell'anno scolastico 2012/2013 sono stati l'8,7% (circa 227.000) gli studenti italiani che hanno seguito percorsi di alternanza, a fronte del 7,5% dell'anno 2011/2012 e del 5% del 2010/2011. Timidi aumenti che segnalano però la corrispondenza tra la forma educativa offerta e il bisogno formativo di parte degli studenti italiani, in particolar modo di quelli che sono iscritti a istituti professionali (che seguono percorsi di alternanza in una percentuale del 28,3%). Un ulteriore dato che contribuisce a considerare positiva la sua introduzione è quello relativo al numero di istituti scolastici che l'hanno adottata all'interno della propria offerta formativa. I percorsi di alternanza sono infatti attivati dal 45,6% degli istituti. In particolare istituti professionali (il 44,4% del totale), seguiti dagli istituti tecnici (34,2%) e da circa un quinto dei licei. Il dato degli istituti professionali, se affiancato alla percentuale degli studenti di tali istituti che frequentano percorsi di alternanza, mostra come tale modalità educativa possa essere ulteriormente incrementata. Se andiamo ad analizzare i dati relativi agli istituti tecnici, il fatto che solo il 6,3% degli studenti iscritti segua questi percorsi induce a pensare che ancora non sia compresa e accettata l'utilità dell'alternanza. In questo senso deve ancora essere ben recepito il messaggio contenuto nel d.P.R. n. 88/2010, nel quale si è scritto chiaramente che, nell'ambito del percorso formativo degli istituti tecnici, «stage, tirocini e alternanza scuola-lavoro sono strumenti didattici per la realizzazione dei percorsi di studio».

Rimane, infine, una questione aperta l'analisi di come vengono organizzati i percorsi di alternanza. Questi sono spesso poco uniformi tra loro e tendono a ridursi a brevi periodi di *stage* piuttosto che esperienze organizzate ed organiche, che potrebbero essere vera occasione formativa.

Esiste una relazione tra lo sviluppo dell'alternanza e la diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile, come hanno recentemente affermato le associazioni cattoliche nel loro documento? Come primo dato bisogna sottolineare come solo il 58,2% delle strutture che ospitano e consentono

tali percorsi sono imprese. Questa percentuale mostra come le aziende non abbiano ancora pienamente colto il vantaggio di collaborare con percorsi di alternanza. I dati elaborati da INDIRE ci dicono che su 8.863 studenti diplomati che hanno seguito un percorso di alternanza vi è un aumento del numero di studenti lavoratori rispetto ai diplomati dell'anno precedente dell'11,5%, così come un aumento del 37,5% degli studenti che intraprendono un corso universitario (smentendo la voce secondo la quale l'alternanza porti ad escludere la scelta dell'istruzione universitaria, bensì si presti ad un mero "addestramento professionale"). Interessante è anche la percentuale di coloro che sono inoccupati o disoccupati, pari al 19,2%. Pur essendo quest'ultimo un dato in grande aumento rispetto all'anno scorso, complice la situazione economica e industriale, esso resta ancora ben sotto la media della disoccupazione giovanile italiana, ossia il 40,1% secondo gli ultimi dati Istat, e anche al di sotto della media dei cosiddetti Neet che, secondo l'ultimo rapporto annuale Istat corrisponde, per l'anno 2012, al 23,9% dei giovani tra i 15 e i 29 anni. Quelli sopra elencati, insieme alle considerazioni effettuate, non vogliono essere certo la dimostrazione che lo sviluppo dell'alternanza scuola-lavoro sia la soluzione a tutti i problemi formativi e occupazionali dei giovani italiani; intendono semplicemente essere una provocazione, sulla base di statistiche reali che vanno controcorrente rispetto allo scenario pessimistico dipinto spesso dai media, secondo il quale non esiste nessuna soluzione ai problemi della disoccupazione giovanile che non consista in incentivi economici. Questi dati ci dicono che prendere in considerazione il sistema dell'alternanza può essere un buon punto di partenza, perché davvero "nessuno si perda".

# Alternanza scuola-lavoro in Europa

di Eliana Bellezza ed Emmanuele Massagli

ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO IN ITALIA
<b>Norme</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 4, l. n. 53/2003;</li><li>• d.lgs. n. 77/2005.</li></ul>
<b>Cosa è</b>
Una «modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, volta ad assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro».
<b>Chi può svolgere percorsi di Alternanza</b>
Studenti che hanno compiuto 15 anni.
<b>Chi progetta e attua i percorsi in Alternanza</b>
Istituzioni scolastiche o formative, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, le rispettive associazioni di rappresentanza, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o con gli enti pubblici e privati, inclusi quelli del terzo settore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 8 febbraio 2013, n. 6.](#)

Per ulteriori approfondimenti si vedano Annali dell'istruzione, *L'alternanza scuola-lavoro*, Le Monnier, Roma, n. 5-6/2003-n. 1/2004, Scuola lavoro, Indire, *Alternanza scuola lavoro: lo stato dell'arte*, 2012 e Eurydice, *Sistemi scolastici europei*, Rapporto di monitoraggio, sintesi 2012, in Boll. spec. ADAPT n. 6/2013.

<b>Chi verifica e valuta i percorsi di alternanza scuola-lavoro</b>
L'istituzione scolastica o formativa con la collaborazione del tutor formativo esterno designato dall'ente ospitante.
<b>Chi certifica le competenze acquisite dagli studenti nei percorsi di Alternanza</b>
L'istituzione scolastica o formativa.
<b>Le competenze acquisite dagli studenti in Alternanza costituiscono credito?</b>
Sì, costituiscono crediti sia ai fini della prosecuzione del percorso scolastico o formativo per il conseguimento del diploma o della qualifica, sia per gli eventuali passaggi tra i sistemi ivi compresa l'eventuale transizione nei percorsi di apprendistato.

<b>ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO IN GERMANIA</b>
<b>Tipologia I</b>
<i>Alternanza formativa</i> , offerta dalle <i>Fachoberschulen</i> , istituti ad indirizzo professionale di livello secondario superiore a tempo pieno. Questa tipologia di alternanza garantisce ai giovani una conoscenza di tipo generale accompagnata da un'abilità tecnica, sia teorica che pratica, in ampi settori professionali.
<b>Tipologia II</b>
<i>Alternanza lavorativa</i> , nell'ambito del sistema duale ( <i>Berufsschule</i> ), combina una formazione presso una scuola professionale a tempo parziale ad una formazione in azienda.
<b>Chi progetta e attua i percorsi in Alternanza</b>
L'offerta formativa e i <i>curricula</i> sono definiti dai ministri dei Länder e variano a seconda del tipo di istruzione e formazione secondaria superiore.
<b>Tipologia <i>Fachoberschule</i>: quale preparazione offre</b>
La <i>Fachoberschule</i> offre gli indirizzi amministrativo-aziendale, socio-sanitario, design, nutrizionismo ed economia domestica, agricoltura. Vi sono sia insegnamenti generali (tedesco, lingua straniera, matematica, scienze naturali, economia e società e anche una materia specifica del settore) sia una formazione professionale.
<b>Durata</b>
Generalmente, si accede alla <i>Fachoberschule</i> a partire dai 15 anni di età e il percorso

dura 2 anni (16-18 anni di età).
<b>Tipologia <i>Berufsschule</i>: quale preparazione offre</b>
La formazione professionale duale si riferisce a circa 350 occupazioni sulla base di regolamenti di formazione coordinati a livello nazionale, per quanto riguarda la formazione sul luogo di lavoro, e di quadri di riferimento curricolari stabiliti dai Länder, per quanto riguarda l'attività scolastica.
<b>Durata</b>
Per accedere al sistema duale è necessario avere completato il ciclo dell'obbligo (a seconda dei Länder, dai 15/16 anni in poi). I corsi possono avere una durata biennale o triennale, a seconda della professione scelta.
<b><i>Fachoberschule</i>: Valutazione e certificazione</b>
I corsi di istruzione professionale a tempo pieno preparano gli studenti per specifiche occupazioni e si concludono con un esame che verte su 3 materie generali (tedesco, matematica, lingua straniera) e su materie specialistiche. Con il superamento dell'esame gli studenti ottengono un certificato ( <i>Fachhochschulreife</i> ) che consente l'accesso all'istruzione superiore.
<b><i>Berufsschul</i>: Valutazione e certificazione</b>
Gli studenti del sistema duale sostengono un esame finale dinanzi a una Commissione composta da membri appartenenti ai relativi organi competenti (camere dell'artigianato, camere di industria e commercio, camere delle libere professioni e altre corporazioni di diritto pubblico), e ricevono un diploma che ne certifica la qualifica di lavoratore specializzato ( <i>Facharbeiterbrief</i> ), di assistente commerciale ( <i>Kaufmanngehilfenbrief</i> ) o di artigiano qualificato ( <i>Gesellenbrief</i> ). Inoltre se lo studente ha raggiunto la sufficienza in tutte le materie, gli viene rilasciato anche il certificato di fine studi.

<b>ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO IN FRANCIA</b>
<b>Alternanza formativa: Licei professionali</b>
I Licei professionali consentono il conseguimento di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• un <i>baccalauréat professionnelle</i>;</li> <li>• un certificato di attitudine professionale (Certificat d'aptitude professionnelle – CAP);</li> <li>• un brevetto di studi professionali (Brevet d'études professionnelles – BEP).</li> </ul>
<b>1. <i>Baccalauréat professionnelle</i></b>

<p>Il <i>baccalauréat professionnelle</i> si consegue in tre anni e attesta la capacità di esercitare un'attività professionale altamente qualificata in una delle 75 specializzazioni offerte.</p>
<p><b>2. Certificat d'aptitude professionnelle – CAP</b></p>
<p>Il certificato di attitudine professionale (CAP) si consegue in 2anni (dai 15 ai 17 anni di età) e permette l'accesso a un determinato mestiere come operaio o impiegato qualificato. Esistono circa 200 specializzazioni di CAP.</p>
<p><b>3. Brevet d'études professionnelles – BEP</b></p>
<p>Il brevetto di studi professionali (BEP) è stato recentemente riformato e integrato nel percorso di 3 anni del <i>baccalauréat professionnelle</i>.</p>
<p><b>Licei professionali: offerta formativa</b></p>
<p>I licei professionali prevedono l'insegnamento di discipline generali (francese, matematica, storia-geografia, scienze, inglese) e professionali teoriche e pratiche, queste ultime includono periodi di tirocinio in impresa. Le discipline tecnologiche e professionali coprono fra il 40% e il 60% dell'orario di insegnamento. Sono insegnate in forma di lezione in classe e, a seconda delle specializzazioni, in forma laboratoriale, in un laboratorio o in un cantiere. Gli standard per il conseguimento dei diplomi professionali rilasciati dal Ministero dell'istruzione sono sempre stabiliti in accordo con il settore economico di riferimento, nell'ambito delle Commissioni professionali consultive (CPC).</p>
<p><b>Valutazione e certificazione</b></p>
<p>Nei licei professionali, è previsto sempre un periodo di tirocinio in impresa. Una procedura di validazione delle competenze acquisite tramite altri percorsi di studio e/o esperienze professionali consente ai candidati di essere dispensati da una parte delle prove. Dopo il conseguimento del CAP o del BEP è possibile accedere al mondo del lavoro o proseguire gli studi per il conseguimento del <i>baccalauréat professionnelle</i> o accedere al II anno del percorso tecnologico (première di adattamento) per il conseguimento del <i>baccalauréat tecnologico</i>. Il diploma di <i>baccalauréat professionnelle</i> dà accesso all'istruzione superiore anche se è progettato per consentire l'accesso diretto al mondo del lavoro.</p>
<p><b>Alternanza lavorativa: Centres de formation d'apprentis – CFA (centri di formazione per apprendisti)</b></p>
<p>I suddetti diplomi possono essere conseguiti sotto forma di contratto di apprendistato. Si tratta di un vero e proprio contratto di lavoro tra il datore di lavoro e l'apprendista, che comporta obbligatoriamente una formazione pratica offerta in impresa e una formazione di tipo più teorico offerta dai CFA.</p>

<b>Età e condizioni</b>
Per accedere all'apprendistato è sufficiente avere assolto l'obbligo scolastico (15 anni di età), cioè avere tra i 16 e i 25 anni all'inizio del contratto di apprendistato e avere superato la visita medica obbligatoria.
<b>Durata</b>
La durata del contratto di apprendistato varia a seconda del livello di qualifica previsto. In generale, la durata della preparazione di un diploma è di 2 anni, salvo casi particolari (preparazione in 3 anni per alcuni CAP, ecc.). La durata può anche essere adattata al livello di preparazione iniziale dell'apprendista. Può essere ridotta o prolungata di un anno su richiesta, e con il consenso dell'apprendista e del datore di lavoro, in funzione della valutazione delle competenze dell'apprendista, della sua esperienza, delle qualifiche o dei diplomi già acquisiti.
<b>Certificazione</b>
L'apprendistato consente il conseguimento di una qualifica professionale attestata da un diploma nazionale. Gli apprendisti possono conseguire un diploma dell'istruzione secondaria (CAP, BEP, Bac pro, BP 8, BT9) o dell'istruzione superiore (BTS 10, DUT11, diploma di ingegnere, scuola superiore di commercio) o un titolo equivalente. Il tipo di qualifica o di diploma ottenuto e di conseguenza i possibili sbocchi occupazionali dipendono dal percorso scelto dallo studente.

<b>ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO IN SPAGNA</b>
<b>Ciclo formativo</b>
Il settore professionale della <i>Formación Profesional Específica de grado medio</i> (Formazione professionale specifica di grado intermedio), a livello di istruzione secondaria superiore, è organizzato in <i>ciclos formativos</i> , corrispondenti a singoli settori professionali. Essi contengono: <ul style="list-style-type: none"> <li>• moduli di apprendimento teorico;</li> <li>• un periodo di formazione pratica obbligatoria sul posto di lavoro, <b>Formación en centros de trabajo</b> (FCT).</li> </ul>
<b>Progettazione e attuazione dei corsi</b>
Le Comunità autonome: <ul style="list-style-type: none"> <li>• integrano la normativa nazionale e definiscono i curricula dei cicli formativi, anche per studenti con bisogni educativi speciali;</li> <li>• elaborano un progetto curricolare (<i>proyecto curricular</i>) e la programmazione annuale sulla scorta delle classi e del fabbisogno formativo del territorio.</li> </ul> Periodicamente il Governo, su propria iniziativa o su segnalazione delle

<p>Amministrazioni educative, del <i>Consejo general de Formación Profesional</i> o delle parti sociali, rivede e aggiorna i titoli professionali.</p>
<p><b>Formación en centros de trabajo – FCT (Formazione nei centri di lavoro)</b></p>
<p>Si svolge in azienda, sul luogo di lavoro o in un ambiente produttivo, attraverso la guida e la presenza di un docente/tutor (della scuola) e del formatore/tutor (dell'azienda).</p>
<p><b>Soggetti</b></p>
<p>Alla <i>Formación Profesional Especifica de grado medio</i> può accedervi chi è in possesso di un certificato di <i>Graduado en Educación Secundaria Obligatoria</i> o <i>Técnico Auxiliar</i> o <i>Técnico</i>, che si ottengono generalmente a 16 anni, a conclusione dell'istruzione obbligatoria.</p> <p>Chi non ha queste caratteristiche può svolgere un test per accedere al percorso professionale se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ha almeno 18 anni di età;</li> <li>• dimostra di avere almeno un anno di esperienza lavorativa nel settore del ciclo formativo richiesto;</li> <li>• ha completato uno dei <i>Programas de Garantía Social</i> (Programmi di garanzia sociale), o dei <i>Programas de Iniciación Profesional</i>.</li> </ul>
<p><b>Valutazione</b></p>
<p>La valutazione, che varia a seconda della Comunità, riguarda sia le abilità professionali acquisite sia il concreto raggiungimento dei risultati richiesti dai corsi. Il formatore/tutor dell'azienda prende parte anche alla valutazione dei progressi fatti dagli studenti in quell'ambito. La valutazione finale è espressa con voti da 1 a 10, mentre per la parte relativa alla formazione sul posto di lavoro, gli studenti vengono valutati in termini di "promosso/bocciato".</p>
<p><b>Certificazione</b></p>
<p>Gli studenti che hanno completato con successo la formazione professionale di grado intermedio, ottengono un certificato che conferisce loro la qualifica di <i>Técnico</i> nell'area professionale corrispondente al ciclo formativo seguito. La formazione, per quanto riguarda la parte generale, viene offerta sia da istituti specifici che da istituti per l'istruzione secondaria. Il certificato viene riconosciuto dallo Stato e rilasciato dai vari istituti. Il diploma di <i>Técnico</i> permette di accedere al <i>Bachillerato</i> e all'istruzione specialistica (ad esempio le <i>Enseñanzas de Régimen Especial</i> o la formazione professionale di grado superiore, alla quale si accede solo dopo aver sostenuto una prova di ammissione).</p>

## Università o lavoro? E perché non entrambe le cose?

di Umberto Buratti

I dati pubblicati il 30 gennaio scorso dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) rivelano una situazione del sistema accademico italiano assai critica. Tra i diversi fattori negativi analizzati dal documento spicca il progressivo decremento dei giovani che decidono di iscriversi all'Università. Dall'anno accademico 2003/2004 a quello 2011/2012 il numero di immatricolati è passato da 338.482 a 280.144; che significa una riduzione in termini assoluti pari a circa 58.000 studenti in quasi dieci anni ovvero al 17% delle immatricolazioni rispetto il 2003.

Per comprendere la portata di una simile contrazione lo stesso documento elaborato dal CUN propone un paragone che ha destato un ampio clamore su tutti i media nazionali. Quasi 60.000 iscritti in meno all'Università vuol dire, infatti, la scomparsa totale di un Ateneo delle dimensioni della Statale di Milano.

Le ragioni che spiegano un simile decremento individuate dal CUN sono principalmente due: la crisi economica che riduce le possibilità occupazionali per i giovani laureati e la contrazione delle risorse per il diritto allo studio unita al progressivo esaurimento delle novità connesse alla riforma del sistema accademico indicata con la formula "3+2".

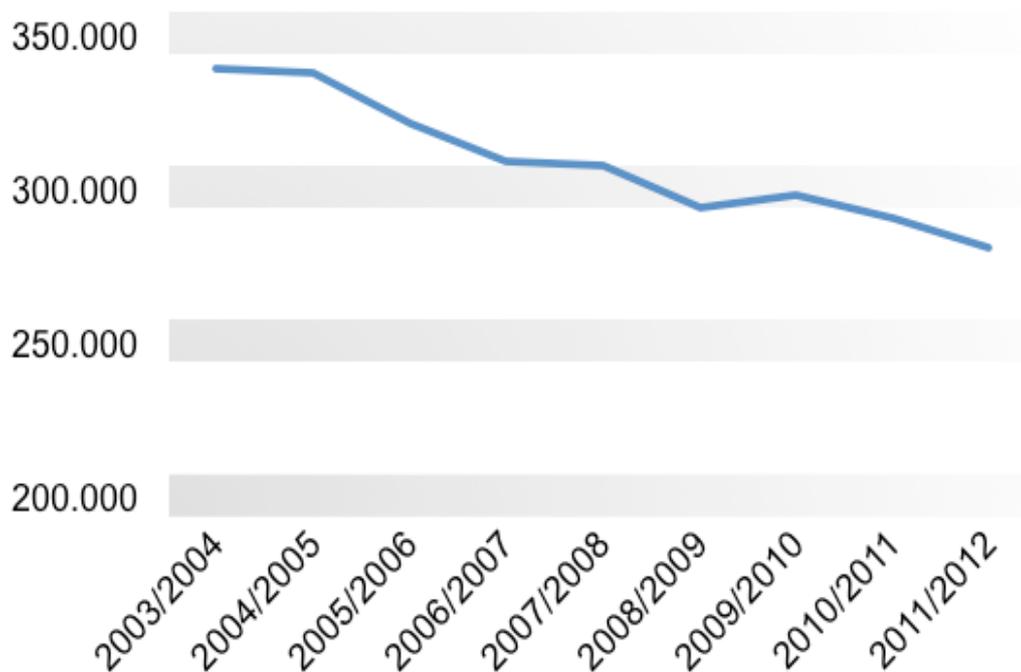
Accanto a questo primo dato preoccupante, il documento del CUN Riferisce, poi, che nel 2010/2011 gli studenti fuori corso sono pari al 33,6% degli iscritti e che nel 2009 circa il 17,3% degli universitari sono stati completamente inattivi, non avendo maturato alcun credito

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2013, n. 4.](#)

formativo nel corso dell'anno accademico. Infine, nel periodo 2008/2009 solo il 35,9% degli studenti iscritti in un percorso triennale si è laureato in tempo; il 60,6%, invece, ha impiegato un tempo maggiore, mentre unicamente il 3,5 ha conseguito la laurea in anticipo.

**Figura 1 – Numero di studenti immatricolati 2003/2004 e 2011/2012**



Fonte: MIUR, anagrafe nazionale degli studenti

I giovani italiani, quindi, non scelgono il percorso universitario perché non riconoscono in esso un valido *iter* formativo che permetta loro di entrare nel mercato del lavoro, pubblico o privato che sia, né perché trovano attraente l'offerta didattica organizzata secondo lo schema laurea triennale, laurea magistrale. Quando decidono di intraprendere l'Università, poi, difficilmente stanno nei tempi previsti. Al contrario, hanno la tendenza a ritardare la fuoriuscita dal sistema formativo accademico.

Per spiegare un simile scenario, che giustamente desta preoccupazione, da più parti è stato sottolineato come il vero problema del sistema universitario italiano sia il continuo e progressivo taglio di risorse ad esso destinato.

A ben vedere, però, questa è solo una delle possibili concause, ma non l'unica. Il vero interrogativo da porsi non è "più risorse o meno risorse all'università?" bensì piuttosto "quale università? Quali percorsi formativi?".

Se i giovani non scelgono l'iter accademico è perché non ritrovano in esso un'occasione utile per maturare quelle competenze necessarie a essere persone protagoniste del e nel mercato del lavoro e a divenire veramente occupabili in uno scenario non solo locale, ma anche e soprattutto globale.

Quello che stupisce è che gli strumenti legislativi per un cambio di rotta esistono già da tempo. È, infatti, dalla legge Biagi che sono possibili percorsi universitari in apprendistato che permettono un dialogo virtuoso tra mondo della formazione anche terziaria e mondo del lavoro. Con la recente riforma contenuta nel d.lgs. n. 167/2011 una simile impostazione non solo è stata confermata, ma è stata, a sua volta, rafforzata. Si pensi all'art. 5 del TU dell'apprendistato laddove concede la possibilità di conseguire un titolo di istruzione universitaria – laurea triennale, magistrale, dottorato di ricerca – mediante un contratto di lavoro. Una reale implementazione di questa possibilità, già oggi concretamente realizzabile, spezzerebbe immediatamente la falsa alternativa: Università o lavoro? Con l'apprendistato di alta formazione, infatti, la dicotomia è rotta sin dall'origine poiché il percorso universitario e il percorso lavorativo sono la stessa cosa e viaggiano sullo stesso binario.

Un simile approccio permetterebbe poi di aumentare sia il livello di istruzione terziaria sia il tasso di occupazione, secondo quanto richiesto dall'Unione europea con il documento *Europa 2020*. Perché esso possa uscire dagli stretti spazi della sperimentazione di alcuni (lungimiranti) Atenei italiani occorre, prima di tutto, un cambiamento culturale e valoriale che comporta il venir meno di alcuni paradigmi e archetipi consolidati all'interno del mondo accademico italiano.

La vera sfida per bloccare l'emorragia degli immatricolati non sta quindi nell'invocare – molto probabilmente a vuoto – nuove e maggiori risorse dallo Stato, ma nell'immaginare e realizzare veri percorsi di apprendistato di alta formazione gli unici che possono trasformare l'attuale opposizione università/lavoro in una alleanza.

## Su formazione e lavoro non si scherza

di Emmanuele Massagli

Se chiedessimo ai leader delle coalizioni e dei partiti in competizione per il governo del Paese quale sia il tema più importante in questo delicato momento storico, quale la prima criticità da aggredire, probabilmente ci sentiremmo rispondere “il lavoro”. Il lavoro che manca, perché i tassi di disoccupazione giovanile e degli adulti peggiorano costantemente da oltre un anno, nonostante (se non addirittura “anche a causa”) il recente intervento di riforma del mercato del lavoro; il lavoro che c’è, ma sempre più atipico per sfuggire le rigidità normative ed economiche di un diritto del lavoro fermo a quarant’anni fa.

Il problema, quindi, è unanimemente riconosciuto. Molto diverse sono, però, le soluzioni per risolverlo. Ricette che derivano la loro differenza tecnica dalle opposte visioni culturali del ruolo dello Stato, del mercato, della società e dello stesso lavoro degli schieramenti che le presentano.

Tutte le scelte libere e responsabili (ancor più quelle politiche ed elettorali) hanno uguale dignità. Ma non è detto che le soluzioni proposte abbiano la stessa efficacia e concretezza, curino allo stesso modo quel malato tutt’altro che immaginario che il mercato del lavoro italiano.

È quindi importate mettere alla prova, con un’operazione che la generazione di twitter definirebbe tipica del *fact checking*, quanto dichiarato in campagna elettorale, provando a capirne la concreta realizzabilità, la coerenza interna al resto del programma, l’urgenza del tema e il dettaglio per capirne spesa, copertura ed effetti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 febbraio 2013, n. 7.](#)

Questo è il lavoro che è stato fatto, innanzi tutto per capire, dai dottorandi della Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro e che è contenuto in questo bollettino speciale. Divisi in cinque gruppi (lavoro, relazioni industriali, scuola, università, parti sociali), i ricercatori hanno esaminato attentamente i programmi di tutti i partiti, senza pregiudizi politici e senza riportare valutazioni personali o di opinione, ma forti della strumentazione tecnica derivante dai propri studi.

Molti sono gli spunti che abbiamo avuto rileggendo quanto fatto. Ancor più le domande. Per questo abbiamo invitato a confrontarsi con noi il prossimo venerdì 15 febbraio, nel corso dell'inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola di dottorato, i protagonisti dei diversi schieramenti in materia di formazione e lavoro (i senatori Gallone, Ichino e Sacconi, gli onorevoli Bachelet, Cazzola e Vignali, l'assessore Aprea, il prof. Dell'Aringa).

Porremo loro, senza censure, i dubbi (e gli apprezzamenti) che ci sono sorti leggendo quanto scritto nei programmi sui temi che, con passione, tutti i giorni studiamo e viviamo in università e in impresa.

Ci auguriamo che l'approfondimento delle agende politiche possa diventare un utile strumento di valutazione delle idee in campo per chi si occupa di lavoro, relazioni industriali, scuola e università.

## Più formazione, senza paura della flessibilità

di Giuliano Cazzola

L'occupazione giovanile – ormai lo si ribadisce con la frequenza di un orologio a cucù che twitta a tutte le ore del giorno e della notte – è la principale priorità dell'attuale governo Letta. Nei giorni scorsi il ministro Enrico Giovannini, intervenendo all'appuntamento tradizionale di S. Margherita Ligure dei Giovani di Confindustria, ha reagito ad una relazione del presidente Jacopo Morelli (i cui toni ci sono sembrati più consoni agli *ukase* di un rivoluzionario bolscevico piuttosto che a ragionamenti appropriati per un imprenditore, ancorché giovane) facendo notare che la fatidica percentuale del 40% di giovani in cerca di lavoro corrisponde in valore assoluto a 650 mila unità, pertanto – sono parole del ministro – ad un numero “aggredivibile”.

### Ne parliamo con Dell'Aringa e Treu

Così, sono andato a rileggermi un saggio della collana Arel, Il Mulino, a cura di due importanti studiosi, come Carlo Dell'Aringa e Tiziano Treu (C. Dell'Aringa, T. Treu (a cura di), *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Il Mulino AREL, 2012). Il primo è diventato sottosegretario al Lavoro, il secondo rimane anche fuori dal Parlamento un'autorità in materia. Il saggio è stato scritto prima della riforma Fornero e della sua entrata in vigore, ma contiene, proprio per questa ragione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 giugno 2013, n. 16.](#)

alcuni aspetti interessanti che contribuiscono con obiettività a ristabilire degli elementi di verità tra i tanti luoghi comuni presenti nel dibattito anche dopo la l. n. 92/2012. Proprio nell'introduzione a loro firma, i due curatori riconoscevano gli effetti determinati da una legislazione del lavoro più flessibile (dal pacchetto Treu alla legge Biagi). «Prendendo a riferimento – stava scritto a pag. 5 – i giovani di età compresa tra i 15 e 29 anni, tra il 2000 e il 2007 il tasso di disoccupazione scende dal 23,9% al 14,5%, una riduzione di quasi dieci punti che rappresenta un vero record positivo tra i principali paesi europei, dove la disoccupazione giovanile si è mediamente ridotta, nello stesso periodo di tempo, di meno di due punti percentuali».

### **Con la flessibilità meno Neet**

Nello stesso arco di tempo, anche i Neet (i giovani con non studiano, non hanno un lavoro e non lo cercano, il cui numero – il che un qualche significato lo avrà pure – è sempre più in crescita al pari di quello, ormai equivalente, dei lavoratori stranieri) passarono dal 21,8% al 18,9%. Secondo gli autori, è proprio l'elevato numero dei Neet – nella media degli altri paesi esso è inferiore di un terzo – a segnalare le forti difficoltà dei giovani ad entrare nel mercato del lavoro. Tale handicap, al di là degli aspetti relativi alle congiunture economiche, dipende anche da taluni elementi di carattere strutturale che mettono in luce due primati negativi del mercato del lavoro dei giovani italiani. Uno è relativo alla percentuale di giovani Neet senza titolo di scuola superiore, i quali, ad una preparazione insufficiente sommano la mancanza di lavoro e, quindi, la difficoltà nel costruirsi una condizione ed un percorso professionale. In Italia questi giovani rappresentano poco meno del 20% della popolazione fino a 29 anni, mentre la media europea si attesta su valori pari alla metà. L'altro dato sta nel fatto che, da noi, è praticamente sconosciuta ogni forma di alternanza tra scuola e lavoro, nel senso che – a fronte di una media europea del 25% e del 30% nell'Ocse – risulta che meno del 5% dei nostri giovani ha compiuto un'esperienza lavorativa, anche breve, durante gli studi. Peraltro quanto più i giovani invecchiano, maggiore diventa il tempo in cui rimangono al di fuori dello stato di occupazione. A 20 anni è circa di un anno, a trent'anni di oltre un triennio. È evidente che la lunghezza del ciclo formativo e i suoi canali di

comunicazione con il mercato del lavoro incidono sulla occupabilità dei giovani. Innanzi tutto, viene naturale, ad esempio, chiedersi se laurearsi serve a trovare un'occupazione, in una fase di crisi profonda come l'attuale. Secondo le rilevazioni di AlmaLaurea la realtà è ricca di stimoli e di considerazioni. Nell'intervallo di età 25-64 anni la documentazione più recente conferma, infatti, che i laureati godono di un tasso di occupazione più elevato di oltre 12 punti percentuali rispetto ai diplomati. Sarà pure un confronto in discesa, ma tra il 2007 e il 2012, la disoccupazione è cresciuta del 67% per i giovani di 25-34 anni mentre è cresciuta del 40% per i laureati della medesima età. L'analisi dei principali indicatori relativi alla condizione occupazionale dimostra, tuttavia, come nell'ultimo anno si sia registrato un ulteriore deterioramento delle performance occupazionali dei laureati. Deterioramento che si riscontra non solo tra i neo-laureati, i più deboli sul fronte occupazionale perché con minore esperienza, ma anche tra i colleghi laureatisi in tempi meno recenti. Sia ad uno che a tre anni dal titolo, infatti, il confronto con le precedenti rilevazioni evidenzia un generale peggioramento degli esiti occupazionali.

Rispetto alla precedente rilevazione l'area della disoccupazione risulta ampliata, con rilevanti differenze in funzione del gruppo di corso di laurea, del genere e della circoscrizione territoriale, in tutte le fasce di popolazione esaminate. Ad un anno dal titolo +3,5 punti tra i triennali, +1 punto tra i biennali specialistici/magistrali, +2 punti tra i colleghi specialistici a ciclo unico. Ciò si traduce nel superamento della soglia del 20% riscontrabile per ciascuno dei collettivi esaminati. A tre anni dal titolo l'aumento della disoccupazione è di 2,5 punti tra i triennali, 1 punto tra gli specialistici e 2 punti tra i laureati a ciclo unico; il tasso di disoccupazione è per tutte le categorie superiore al 10%. Seppure il quadro qui delineato risulti in parte influenzato dalla mutata composizione dei collettivi nel corso del tempo (ad esempio, tra i laureati a ciclo unico hanno assunto un peso crescente i laureati in giurisprudenza, caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione), è comunque generalmente confermato a livello di percorso di studio, area geografica di residenza e genere, confermando le – già citate – crescenti difficoltà dei laureati.

## **Dopo cinque anni dalla laurea il tasso di disoccupazione diventa “fisiologico”**

È bene sottolineare che per i laureati intervistati a cinque anni dal titolo il tasso di disoccupazione si riduce a valori “fisiologici” (6%), nonostante la crisi. Questo è sicuramente un dato positivo – è una nostra considerazione – perché dimostra che, nella generalità dei casi, la crisi economica ritarda l’accesso al lavoro rispetto a tempi di attesa in precedenza più brevi, ma che, trascorsi questi anni di difficoltà maggiore, i giovani laureati trovano un impiego.

Resta altrettanto vero che ad un anno dal titolo, gli occupati (comprendendo anche coloro che sono in formazione retribuita), seppure in calo, sono attorno al 70% fra i laureati di primo livello, al 72% fra quelli specialistici e al 60% fra gli specialistici a ciclo unico. Non si dimentichi che fra questi ultimi il tasso di occupazione è più basso perché più elevata è la quota di quanti risultano impegnati in formazione non retribuita (soprattutto fra i laureati del gruppo giuridico). A cinque anni, l’occupazione indipendentemente dal tipo di laurea è prossima al 90 per cento. Un dato, questo, che merita di essere segnalato a fronte delle tante leggende metropolitane che accompagnano, spesso caricandolo di retorica, il dibattito sull’occupazione giovanile.

## **Più lavoro atipico**

La crisi fa sentire il suo peso sulla qualità del lavoro. Con la sola eccezione dei laureati specialistici biennali ad un anno, anche il lavoro stabile (contratti a tempo indeterminato e da attività autonome vere e proprie) si riduce rispetto alle precedenti rilevazioni ad uno e tre anni dal titolo. Alla contrazione della stabilità lavorativa si associa un aumento delle numerose forme di lavoro atipiche o precarie. Ciò che preoccupa maggiormente, però, è l’incremento generalizzato del lavoro non regolamentato, in particolare tra i neo-laureati. Per alcuni percorsi di studio, soprattutto quelli che conducono tipicamente alle libere professioni, l’attività non regolare pare essere una prima, quasi obbligata, tappa del percorso di inserimento nel mercato del lavoro.

## Un miglioramento dopo cinque anni

Anche per quanto riguarda la stabilità del lavoro, tra uno e cinque anni dal conseguimento del titolo si evidenzia un generale miglioramento; la stabilità si dilata infatti fino a coinvolgere 7 occupati su 10 (tra i triennali quasi 8 su 10): un dato di cui è opportuno prendere nota.

## Le retribuzioni

La retribuzione ad un anno, complessivamente, supera di poco i 1.000 euro netti mensili: in termini nominali 1.049 per il primo livello, 1.059 per gli specialistici, 1.024 per gli specialistici a ciclo unico. Rispetto alla precedente rilevazione, le retribuzioni nominali risultano in calo, con una contrazione pari al 5% fra i triennali, al 2,5% fra i colleghi a ciclo unico e al 2% fra gli specialistici biennali. Con tali premesse, è naturale attendersi un quadro ancor meno confortante se si considerano le retribuzioni reali, ovvero se si tiene conto del mutato potere d'acquisto: in tal caso, infatti, le contrazioni sopra evidenziate crescono fino all'8% tra i triennali e al 5% tra gli specialistici, ciclo unico compresi.

Se si estende il confronto temporale all'ultimo quadriennio (2008-2012), si evidenzia che le retribuzioni reali sono diminuite, per tutte e tre le lauree considerate, del 16-18%.

L'analisi circoscritta ai soli laureati che lavorano a tempo pieno e hanno iniziato l'attuale attività dopo la laurea, seppure innalzino le retribuzioni medie mensili a quasi 1.200 euro per tutti i collettivi in esame, conferma le contrazioni qui evidenziate eccetto che per i laureati specialistici. A tre anni dalla laurea i guadagni oscillano attorno ai 1.200 euro mensili e la contrazione delle retribuzioni, rispetto alla precedente rilevazione, varia tra il 7 e il 9%. A cinque anni le retribuzioni nette mensili si attestano a circa 1.400 euro mensili (con forti disparità per livello e percorsi di studio, genere, ripartizioni territoriali).

## **Youth Guarantee: come evitare una generazione perduta con la formazione**

di Gaia Gioli

L'investimento nei giovani è una risorsa essenziale per la crescita e l'occupazione. Se a questo si aggiunge la volontà di facilitare la loro inclusione sociale, allora la realizzazione di una società più coesa, che offra a tutti le stesse possibilità di partecipazione, può diventare una realtà.

Con questa attitudine e predisposizione, la Commissione europea ha approvato lo scorso 22 aprile lo *Youth Guarantee*, ovvero la raccomandazione (non vincolante per gli Stati membri) che detta le Linee Guida per risolvere le problematiche occupazionali che affliggono i giovani in tutta Europa: da un lato la disoccupazione degli under-25, dall'altro la piaga dei NEET (*not in education, employment or training*).

Nel quadro della strategia *Europa 2020* e della relativa iniziativa *Youth on the move*, la Commissione europea ha fatto appello ai singoli Stati membri affinché si impegnino a garantire a tutti i cittadini sotto i 25 anni di età un'offerta qualitativamente valida di lavoro, il proseguimento degli studi o l'accesso ad un percorso di formazione, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'interruzione/conclusione del percorso di studi.

In soli sei punti chiave la Commissione ha gettato le basi per garantire l'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro e nella società. È in particolare dall'analisi del terzo punto (*Misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro*) che traspare la concreta volontà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 giugno 2013, n. 16.](#)

dell'Esecutivo Europeo di fornire risposte concrete per il rilancio e la tutela sostanziale nel mercato del lavoro, per tutte le persone, a partire dai giovani disoccupati, inoccupati o inattivi.

La soluzione non deve farsi attendere e la chiave strategica da seguire è la "formazione". Se difatti guardiamo agli Stati caratterizzati dai più bassi tassi di disoccupazione giovanile, appare chiaro come questi siano anche quelli con i sistemi di istruzione e formazione più strutturati, attrattivi e meglio finanziati (sistema duale, in particolar modo).

Occorre, quindi, alla luce di questo, reimpostare i sistemi nazionali di istruzione e formazione. Per realizzare ciò, lo *Youth Guarantee* chiede innanzitutto di focalizzare l'attenzione sui fabbisogni professionali provenienti dal mercato, sulla validazione e certificazione delle competenze (indipendentemente dal contesto in cui sono state acquisite) ed infine sul rilancio degli istituti giuridici a contenuto formativo, quali l'apprendistato e i tirocini.

Il primo elemento da attuare per rilanciare questa idea di formazione riguarda gli ambienti di apprendimento che devono adeguarsi alle specifiche esigenze del mercato del lavoro per aiutare l'ingresso dei giovani. È logico pensare che la richiesta della Commissione si espliciti nella organizzazione della formazione sia nelle aule scolastiche/accademiche, che nei luoghi produttivi o in quelli prossimi ad essi.

Questo significa, di conseguenza, abbandonare l'impostazione tradizionalista della formazione d'aula, autoreferenziale, per una maggiormente in grado di intercettare le esigenze del mondo produttivo, ovvero una formazione funzionale ai fabbisogni professionali delle imprese, in grado di risolvere il disallineamento tra competenze possedute e quelle ricercate dal mercato del lavoro. I giovani di oggi, infatti, continuano a partecipare ad una offerta educativa e formativa ancora troppo teorica e lontana dalle concrete esigenze della vita produttiva. Ciò si ripercuote sulla platea di diplomati e laureati che, privi di una preparazione allineata con i fabbisogni professionali, non sono in grado di trovare un posto di lavoro di qualità e coerente con gli studi compiuti. Al contempo, le imprese rimangono sprovviste dei profili – di livello intermedio e superiore – in grado di soddisfare le esigenze dalla Green economy, dalle TIC e dal settore della sanità.

A tal fine, seppur non richiamata dalla raccomandazione, la rilevazione dei fabbisogni professionali delle imprese e dei vari settori economici

risulta preziosa. In particolare, è in grado di indicare ai giovani alla ricerca di un posto di lavoro, le conoscenze, abilità e competenze da acquisire per assicurarsi una piena occupabilità nel lungo termine. Si parla a tal proposito di anticipazione delle competenze.

Dalla lettura dei fabbisogni di competenze alla loro validazione e certificazione, il passo è breve. Il secondo punto definito dalla CE, vede, infatti, nella certificazione delle competenze la chiave di volta per migliorare e valorizzare capacità e competenze professionali, soprattutto se tecnologicamente avanzate. Questo è garantito oltremodo dalla comparabilità e omogeneità della certificazione a livello internazionale.

Tuttavia l'implementazione delle suddette misure in Italia potrebbe presentare delle difficoltà. Nel nostro Paese, infatti, il sistema nazionale di certificazione delle competenze – introdotto con il d.lgs. n. 13/2013 – per come è attualmente strutturato, non è in grado di valorizzare la formazione acquisita in contesti diversi da quelli formali per una serie di motivi. In primo luogo, la sua istituzione ha visto mancare un coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza, anche sotto forma di enti bilaterali e fondi interprofessionali, ovvero degli attori che maggiormente conoscono le mutazioni del mercato e della società. In secondo luogo, il suddetto decreto ha accentrato la certificazione ed il bilancio delle competenze negli attori pubblici e ha inserito la definizione dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni in un repertorio nazionale rigido delle professioni. Infine ha depotenziato quanto già disciplinato dal Testo Unico dell'apprendistato e dalle stesse linee guida nella materia degli ambienti di apprendimento. I testi infatti avevano sostenuto l'importanza dei percorsi formativi, soprattutto se in situazioni di compito e in ambiente di lavoro, quando sono strettamente interconnessi con i profili professionali, i sistemi di classificazione e di inquadramento del personale contenuti nei contratti collettivi. Solo i profili orientati in base alle indicazioni dei Ccnl sono coerenti con le esigenze delle imprese che vi aderiscono poiché è intorno ai suddetti Ccnl che ruota la vita e l'organizzazione di una impresa e di un intero settore produttivo. Svincolarsi da questi corrisponde ad un ritorno culturale al passato e degradare la preparazione dei nostri giovani.

Per realizzare quanto richiesto dall'Europa, è indispensabile quindi ripensare anche al modo di concepire il monitoraggio e la mappatura dei fabbisogni professionali, oltre che superare la tradizionale impostazione scolasticistica ed allargare anche ai contesti produttivi e del lavoro le

occasioni di formazione e sviluppo delle competenze certificabili. A tal proposito, si faccia riferimento a E. Bellezza e L. Petruzzo, *Apprendimento formale, non formale e informale: non c'è posto per l'apprendistato professionalizzante*, in U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 6, 2013.

L'obiettivo ultimo da perseguire è quello di rendere più trasparente, dinamico ed efficiente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ciò si può incentivare anche con la realizzazione di iniziative di informazione e orientamento dedicate ai giovani. In tal senso si esprime la raccomandazione, la quale indica come ambiti di intervento non solo quelli già rientranti nel campo di azione dei centri per l'impiego (lavoro dipendente), ma anche quelli legati alla imprenditorialità giovanile e al lavoro autonomo. La Commissione europea, per l'appunto, non dimentica di citare tra le misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro quelle volte ad incoraggiare la creatività e l'innovazione, ivi compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione. Difatti, per risollevare le sorti di quella che può essere considerata *lost generation* occorre agire su più fronti: tramite corsi organizzati dagli istituti scolastici (primari e secondari), dai centri di formazione professionale (accreditati e non) e dai servizi per l'impiego. Investire nella nascita e nello sviluppo di nuova imprenditorialità è una politica vincente che lo Stato italiano, e gli altri Stati europei, devono fare propria per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove opportunità.

Una valida alternativa al lavoro dipendente è infatti la capacità di fare impresa e di far maturare le idee innovative dei talenti. Non possono essere tuttavia sottovalutati i maggiori rischi ed ostacoli che il giovane aspirante imprenditore deve affrontare, rispetto a quelli di un suo coetaneo lavoratore dipendente. È per tale ragione che occorre promuovere sul territorio la diffusione di servizi dedicati alle start-up, aiuti economici, strumenti efficaci, snelli e di immediata fruizione.

Già da alcuni anni il nostro Paese ha cercato di sostenere l'autoimprenditorialità attraverso incentivi di natura finanziaria, spesso dimenticandosi che a questi deve essere unita una rete di servizi e di sostegno tecnico disponibili anche nel lungo termine.

L'impegno del Governo italiano nei confronti del sistema formativo non è andato scemando nel corso degli ultimi anni. Al contrario, dalla metà degli anni '90 in poi si è registrato un continuo crescendo. Tuttavia l'Italia ha ridotto in misura rilevante gli investimenti in istruzione e formazione, collocandosi tra gli ultimi Paesi dell'area OCSE per cifre complessive di spesa. Questo è inaccettabile, soprattutto in un contesto come quello attuale, dove per guardare al futuro bisogna investire voci di spesa pubblica per l'istruzione e formazione. L'innalzamento del livello delle competenze contribuisce, infatti, alla crescita del PIL e alla riduzione della disoccupazione.

Questa sfida non rappresenta tuttavia una novità per l'Italia. Già nel 2010, Governo, Regioni, Province Autonome e Parti Sociali avevano sottoscritto le *Linee Guida per la formazione nel 2010* che già sposavano questo nuovo concetto di formazione, legata ai contesti produttivi e di lavoro, dove l'apprendimento teorico e quello pratico si integrano, soprattutto con il contratto di apprendistato. Ora, con lo *Youth Guarantee*, il messaggio è riproposto da un organo diverso ma con termini e concetti identici.

Consentire ai giovani, in particolare i più vulnerabili, di partecipare attivamente ed equamente alla vita economica, significa combattere la disoccupazione, la povertà e tutte le forme di discriminazione che rappresentano ostacoli al benessere dei giovani e alla loro partecipazione piena ed attiva al mercato del lavoro. Un migliore accesso all'istruzione e alla formazione di qualità può rappresentare lo strumento essenziale per migliorare la qualità della vita e promuovere la coesione sociale.

La sfida che ci si propone è di altissimo livello e richiede un notevole sforzo a livello nazionale. A tal fine, è fondamentale seguire le indicazioni dell'Unione europea ed intraprendere fin da subito tutte le azioni possibili per la promozione dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e per l'attuazione di strategie di sensibilizzazione delle problematiche che li affliggono, con la finalità ultima di risolvere la piaga NEET ed il rischio povertà ed esclusione sociale di questi. In questo ambito, è strategico, lo sviluppo sul territorio di reti tra scuola, università e impresa per il miglioramento della ricerca e delle competenze spendibili sul mercato del lavoro, già anticipato il 13 febbraio scorso dall'accordo *Una formazione per la crescita economica e l'occupazione giovanile*, siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil.

## **Il sindacato attore dell'apprendimento per tutto l'arco della vita**

di Francesco Lauria

Il Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio ha ratificato e reso operativo l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni sul complesso *iter* di attuazione della delega della riforma del lavoro in materia di apprendimento permanente.

In particolare è stato condiviso lo schema di decreto legislativo riguardante il sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Oltre al decreto legislativo sono stati approvati un'intesa per la costruzione di reti territoriali per l'apprendimento permanente, di cui faranno parte scuole, università, centri territoriali per l'istruzione degli adulti, camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, imprese e loro rappresentanze datoriali e sindacali ed un accordo per la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente.

L'insieme dei provvedimenti, frutto di un serrato negoziato tra amministrazioni centrali, regionali e degli enti locali e con le parti sociali, rappresenta il tentativo di realizzare un intervento organico per accrescere l'integrazione e la personalizzazione dei servizi di istruzione, formazione e lavoro.

L'obiettivo di fondo è quello di incrementare efficienza ed efficacia degli attuali investimenti per lo sviluppo del capitale umano e di dare una risposta ad una delle condizionalità poste dall'Unione europea, per la definizione della programmazione delle risorse del Fondo sociale europeo per il periodo 2014-2020.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2013, n. 2.](#)

Il decreto legislativo individua il percorso per arrivare anche nel nostro Paese a costruire un sistema nazionale di certificazione delle competenze e costituisce il punto d'approdo di un lungo cammino, fortemente sollecitato dall'Unione europea, anche al fine di raggiungere la codificazione di un Quadro europeo delle qualifiche (EQF).

L'EQF è costituito da otto livelli di riferimento, definiti in base ai risultati dell'apprendimento, sul versante delle *conoscenze*, delle *abilità* e delle *competenze* che la persona deve aver acquisito alla fine di un percorso sia nei sistemi formativi formali (scuola, università, formazione professionale, ecc.) sia nei sistemi non formali (ad es. in corsi che non rilasciano un titolo formale) o informali (ad es. nelle attività della vita quotidiana legate alle esperienze di lavoro o al tempo libero).

Sono misure attese da anni e che si confrontano con un mercato del lavoro ancora incapace di valorizzare e codificare al meglio conoscenze, competenze e capitale umano.

Secondo recenti dati Istat, infatti, la partecipazione annuale alle attività formative per classe di età 25-64 anni in Italia è di circa 2.000.000 persone, pari al 6,2% della popolazione di riferimento. Questo dato pone l'Italia solo al 17° posto nella graduatoria dell'Unione europea a 27.

È pertanto necessario e urgente potenziare qualitativamente e quantitativamente i tre diversi ambiti dell'educazione e della formazione in età adulta: la questione del lavoro, la questione del rischio alfabetico e della bassa scolarità, la questione della cittadinanza e della crescita culturale.

Molteplici sono gli ambiti in cui le politiche di educazione degli adulti e permanente si applicano coinvolgendo il sistema di formazione professionale e della formazione continua, la scuola e le iniziative del terzo settore e degli enti locali.

L'assenza di una efficace "regia" pubblica – a livello nazionale e nei livelli territoriali – affida però l'incontro tra domanda e offerta quasi alle sole "regole" del mercato. Col risultato, recentemente confermato dalle ricerche Isfol, che «tutte le tipologie di offerta, anche quelle promosse e/o gestite dal pubblico tendono a curvare sulla domanda più forte, più consapevole, più capace di individuare i propri bisogni professionali e personali, meglio in grado di informarsi, orientarsi, scegliere».

Il modello sociale europeo deve, invece, essere rilanciato come un ripensamento delle politiche industriali in congiunzione con le politiche dei saperi.

I saperi e le competenze devono essere riconosciuti come l'elemento principale dell'identità del lavoro.

Come ha ben scritto Enzo Rullani se molto spesso l'impresa diviene globale ed immateriale l'altro polo motore dello sviluppo che segna il nostro tempo, è il "lavoro che si ripersonalizza".

Pertanto, in un contesto in cui la flessibilità è troppo spesso identificata solo con la libertà di licenziare costruire nuove tutele significa soprattutto promuovere una flessibilità positiva per i lavoratori, un loro rafforzamento nel mercato del lavoro ed un riequilibrio tra merito, opportunità, lotta alle disuguaglianze.

La società della conoscenza, per non essere un semplice slogan ed uno specchietto delle allodole, necessita di un cambiamento culturale che si deve poggiare su nuove infrastrutture sociali per l'occupabilità.

Attuare un quadro definito, ma anche flessibile e dinamico, per il riconoscimento della formazione formale e non formale nel nostro Paese è pertanto una priorità che non possiamo lasciarci sfuggire.

Il sindacato, ponendosi alla guida, insieme con altre realtà ed istituzioni, del recupero di soggettività nel lavoro e promuovendo un più massiccio, regolato e consapevole uso degli strumenti e dei nuovi diritti che lo supportano, può assumere un ruolo protagonista nella promozione dell'apprendimento permanente.

Si tratta di una sfida importantissima anche in considerazione della crisi economica e occupazionale: la formazione permanente deve essere promossa come leva per l'occupabilità e come elemento di coesione sociale.

Se il sindacato, sfruttando anche le opportunità offerte dal nuovo ambito regolativo, sarà tra i protagonisti di questo processo potrà esercitare in forma rinnovata la propria missione storica: non lasciare soli le lavoratrici ed i lavoratori, organizzandone collettivamente le istanze di promozione sociale e di valorizzazione individuale dentro e fuori i luoghi di lavoro.

## **La via francese alla *flexicurity*: il posto della formazione nell'accordo per la riforma del mercato del lavoro in Francia**

di Lilli Casano

L'Accordo interprofessionale dell'11 gennaio 2013 firmato in Francia da MEDEF e da tre sindacati (CFDT, CFTC e CGC, ma non da CGT e Force Ouvrier)<sup>1</sup> ha già raccolto opinioni contrastanti, destino ineluttabile per tutti i progetti di riforma che si ispirino alla logica della *flexicurity*<sup>2</sup>. Degno di nota appare però l'ennesimo sforzo compiuto sul versante del rafforzamento del sistema di formazione continua e della concreta agibilità e trasferibilità dei diritti ad essa connessi da parte di diverse categorie di lavoratori.

Se il Legislatore italiano della riforma ha derubricato gli interventi riguardanti il sistema di apprendimento permanente ad "ulteriori disposizioni" contenute nell'articolo di chiusura del testo della l. n. 92/2012, in Francia la formazione evidentemente continua a rappresentare un elemento centrale del modello di regolazione del lavoro, come dimostrato dall'Accordo in commento, che coerentemente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3.](#)

<sup>1</sup> Accordo Nazionale Interprofessionale (ANI) dell'11 gennaio 2013 Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, in Bollettino ADAPT, n. 2/2013. Per una sintesi dei contenuti vedi sullo stesso numero M. Ori, Accordo tra le parti sociali francesi per la sécurisation del lavoro.

<sup>2</sup> Per un commento vedi P.P. Arzilla, *Francia, accordo sindacati-imprese per la riforma del mercato del lavoro*, in *Conquiste del Lavoro*, 15 gennaio 2013.

con gli obiettivi che si prefigge (efficacemente riassunti già nel titolo: creazione di un nuovo modello sociale al servizio della *competitività* delle imprese e della *sicurezza dell'impiego e dei percorsi professionali* dei lavoratori), dedica ampio spazio in particolare: all'ampliamento ed al rafforzamento del diritto *individuale* alla formazione continua (artt. 5 e 6), all'aumento delle opportunità di apprendimento attraverso il lavoro, mediante la promozione e tutela dei percorsi di mobilità volontaria (art. 7), allo sviluppo della *preparation opérationnelle à l'emploi* dei disoccupati (art. 9), alla gestione preventiva dei posti di lavoro e delle competenze (art. 14), all'orientamento professionale (art. 16).

L'Accordo prevede in primo luogo che sia costituito un conto personale di formazione (art. 5), universale (tutti i lavoratori dovranno averne uno, aperto dal momento in cui entrano nel mercato del lavoro fino alla pensione), individuale (rivolto a tutti i lavoratori ed in tutte le condizioni occupazionali, quindi sia agli occupati che ai disoccupati), integralmente trasferibile (il conto cioè rimane aperto per tutta la durata del percorso professionale di un individuo, qualsiasi sia la forma e la frequenza dei suoi cambiamenti di *status*, ed i diritti cumulati sono sempre esigibili). I diritti del lavoratore a valere su questo conto sono capitalizzabili in ore di formazione finanziate dalle imprese (20 all'anno per i lavoratori a tempo pieno, da riproporzionare per i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato), che possono essere utilizzate annualmente (attraverso l'esercizio del *droit individuel à la formation* – DIF) o cumulate fino a un tetto massimo di 120 ore. Anche i giovani in uscita dal sistema di istruzione e formazione avranno diritto ad un conto personale di formazione, preso in carico finanziariamente dallo Stato.

L'Accordo ammorbidisce, poi, le condizioni di accesso dei lavoratori con meno di 30 anni al *congé individuel de formation* – CIF (art. 6), dispositivo volto a consentire ai lavoratori di assentarsi dal lavoro per seguire una formazione rispondente alle proprie esigenze – ma non soddisfatta dalle opportunità di formazione aziendale – che viene finanziata dai fondi bilaterali per la formazione del settore di appartenenza. Il CIF è rivolto a tutti i lavoratori dipendenti, ma è stato finora appannaggio solo dei lavoratori adulti e stabili per via delle stringenti condizioni d'accesso (24 mesi consecutivi di contribuzione di cui 12 nella impresa a cui si richiedeva il congedo), ora rimodulate: per richiedere il congedo sarà sufficiente aver svolto quattro mesi di lavoro, consecutivi o no, nei 28 mesi precedenti.

L'art. 7 promuove l'istituto della mobilità volontaria, definito come modalità attraverso la quale i lavoratori sviluppare le proprie competenze attraverso esperienze in contesti di lavoro diversi da quello di provenienza, ma al quale si trovano costretti a rinunciare per timore di perdere diritti acquisiti. L'Accordo prevede che i lavoratori delle imprese con almeno 300 dipendenti che decidano di fare un'esperienza di lavoro in un'altra impresa, previo accordo del datore di lavoro, possano beneficiare di una sospensione del rapporto di lavoro e poi rientrare nell'impresa di provenienza, nello stesso posto di lavoro o in un posto che non sia ad esso inferiore in termini di retribuzione e livello di qualificazione. Poiché la mobilità volontaria è qui inserita in una prospettiva di aumento e diversificazione delle competenze del lavoratore, nel caso in cui la richiesta di un periodo di mobilità di rifiutata per due volte dall'impresa, il lavoratore acquisisce priorità per l'accesso ad un congedo formativo.

Le parti firmatarie intervengono poi sul tema della "preparazione operativa al lavoro" per l'inserimento dei disoccupati (art. 9), di cui potranno farsi carico gli *Orgnismes Paritaires Collecteurs Agrés* (fondi bilaterali per la formazione continua) in collaborazione con le imprese aderenti (chiamate a segnalare eventuali offerte di lavoro) ed in regime di convenzione con i servizi per l'impiego. Segno, quest'ultimo – dopo l'ondata di sfiducia che anche in territorio francese, come nel nostro paese, aveva investito il mondo degli enti bilaterali di formazione portando ad un ridimensionamento e riordino del sistema – di una rinnovata valorizzazione del ruolo delle parti sociali nel campo della formazione dei lavoratori e per il lavoro.

Nel Titolo II, dedicato al rafforzamento dell'informazione dei lavoratori sulle prospettive e le scelte strategiche dell'impresa, si affronta il tema della gestione preventiva dei posti di lavoro e delle competenze (*Gestion previsionelle des emplois et des competences* – GPEC), strumento da tempo ritenuto cruciale oltralpe per l'anticipazione dei fabbisogni professionali delle imprese e la costruzione di percorsi di carriera sicuri e concertati per i lavoratori. L'accordo (art. 14) rafforza le procedure di negoziazione all'interno dell'impresa per la gestione dei percorsi di carriera, che dovranno riguardare: il piano di formazione aziendale; le prospettive di utilizzo delle diverse forme contrattuali, la mobilità interna. Infine, per permettere l'accesso di tutti i lavoratori, soprattutto quelli delle piccole e medie imprese, a servizi di orientamento professionale (art. 16),

sarà predisposta al di fuori dell'impresa una offerta di servizi chiara, "leggibile" e di prossimità, attraverso cui essi possano ricevere informazioni sulle dinamiche dei mercati del lavoro locali, conoscere le proprie competenze, valorizzarle e identificare quelle da acquisire, reperire informazioni sulle offerte di lavoro a loro adatte. Tutti i lavoratori potranno utilizzare i diritti cumulati attraverso il conto personale di formazione per accedere a questi servizi.

Sembrano riecheggiare nell'Accordo francese alcuni elementi invero appena abbozzati anche nella riforma italiana del mercato del lavoro, tra cui, partendo dall'ultimo punto richiamato, l'idea di reti territoriali integrate per i servizi formativi, oltre che l'enunciazione di principio della necessità di promuovere l'apprendimento permanente come strumento in grado di aumentare la sicurezza del lavoro. Certo è che nel caso francese, caratterizzato da un impegno pluridecennale nella costruzione e nel rafforzamento di un sistema nazionale di formazione continua e valorizzazione delle competenze<sup>3</sup>, questi miglioramenti appaiono più credibili e addirittura prevedibili e marginali, poiché si innestano su istituti già esistenti (i CFI, il DIF, la GPEC), sebbene suscettibili di miglioramento, rappresentando quindi un'evoluzione quasi naturale verso un modello di *flexicurity* europeo "di nuova generazione", più equilibrato ed imperniato sul valore del capitale umano.

---

<sup>3</sup> Per Un ricostruzione del modello francese di formazione continua vedi Cedefop, *Vet in Europe Contry Reports-France*, settembre 2011; vedi anche il testo definitivo del progetto di legge approvato dal Senato per la riforma dell'orientamento e della formazione professionale permanente in Francia del 14 ottobre 2009, in Indice A-Z, per paese, Francia, voce "Istruzione, formazione, lavoro" su [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

## Decreto scuola, la distanza tra intenti e provvedimenti

di Alfonso Balsamo

Il 9 settembre è stato approvato dal Governo il decreto sulla scuola, promosso dal Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, Maria Chiara Carrozza. Il provvedimento, intitolato *L'istruzione riparte*, è nato con un duplice obiettivo: da una parte, apportare correttivi immediati al sistema educativo in vista dell'inizio dell'anno scolastico e di quello accademico; dall'altra, come dichiarato sullo stesso sito del Governo, quello di «gettare le basi per la scuola e l'università del futuro, restituendo ai settori della formazione centralità e risorse». Dopo una lunga stagione di tagli, che comunque l'OCSE ha valutato positivamente, la tendenza viene invertita andando a finanziare, per un totale di 400 milioni di euro, una vasta gamma di interventi: dalle assunzioni di personale scolastico alla messa in sicurezza degli edifici; dalla promozione del welfare degli studenti al potenziamento dell'offerta formativa; dall'orientamento degli studenti alla tutela della loro salute. A ragione dell'ampiezza dei contenuti, così come molti commentatori hanno sostenuto, il decreto ha l'innegabile merito di aver alzato il volume dei "decibel", istituzionali e mediatici, sul tema della scuola e sulla centralità della formazione per la crescita economica e per la coesione sociale del Paese.

In attesa di trovare le coperture finanziarie dello stanziamento, l'aspetto saliente del provvedimento è l'assegnazione di oltre il 25% dei fondi (107 milioni di euro) alla stabilizzazione di 26 mila docenti di sostegno a cui verrà assegnata la responsabilità di 52 mila studenti disabili. Va ricordato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2013, n. 31](#).

che la figura degli insegnanti di sostegno è un fiore all'occhiello del sistema educativo italiano, tra i primi in Europa a dotarsi di professionalità pedagogiche *ad hoc* per un panorama di popolazione disabile in età scolastica che, ad oggi, raggiunge quota 200 mila studenti. Nel tempo, tuttavia, questo modello di innovazione non ha mancato di mostrare il fianco a meccanismi di selezione poco trasparenti, con un progressivo allargamento dei soggetti assistiti a prescindere dall'effettiva tipologia della disabilità e con la tendenza, da parte di molti docenti, ad accettare l'incarico di sostegno per guadagnare punteggio in vista di una successiva cattedra di ruolo. Più in generale, le stabilizzazioni porteranno in un triennio a 69 mila assunti totali tra gli insegnanti e a 16 mila tra il personale ATA; una vera e propria sanatoria d'emergenza che di fatto annulla il sistema delle graduatorie di merito e punta dritto alla tutela dei "precari". Da notare che una tale immissione in ruolo, ferma restando l'attuale normativa contrattuale, andrebbe a blindare il posto di lavoro dei nuovi assunti a prescindere dalla loro adeguatezza presente e futura. Anche in questo caso, così come è stato per i precari della PA, il Governo sceglie dunque (dopo anni di tagli) la via delle stabilizzazioni; ma l'impressione è che l'attenzione sulle stabilizzazioni prevalga fortemente sulla qualità del servizio didattico agli studenti, come traspare dalla previsione di soli 10 milioni per la formazione alle competenze digitali, una formazione obbligatoria per un parco insegnanti di ben 800 mila docenti (12,5 euro pro-capite).

Altro finanziamento significativo del decreto è quello di 100 milioni di euro destinati al diritto allo studio: si tratta di uno stanziamento immediato di 15 milioni per il 2014 e della parte restante per gli anni successivi. Allo stanziamento possono accedere, ed è una novità inconsueta, anche gli studenti di scuola secondaria superiore. La previsione risulta adeguata a correggere l'anomalia di un Paese che è agli ultimi posti in Europa per finanziamento di borse di studio a studenti meritevoli ma privi di mezzi. A peggiorare questa situazione si aggiunge la peculiarità, tutta italiana, degli studenti c.d. "idonei non beneficiari": ovvero studenti con godono del pieno diritto di ricevere una borsa di studio ma non dell'effetto, mancando le risorse necessarie. Oltre a quello sul diritto allo studio, positivo è l'investimento per innovare le dotazioni tecnologiche delle scuole secondarie: 15 milioni di euro saranno destinati alla connettività wireless, mentre 8 milioni complessivi sosterranno l'acquisto di libri di testo ed e-book da dare in comodato d'uso agli

alunni in situazioni economiche disagiate. Molto efficace per migliorare l'internazionalizzazione del sistema è inoltre l'estensione agli studenti stranieri del permesso di soggiorno che sono finalmente allineati alla durata totale del corso di formazione, un progresso normativo aumenterà la capacità attrattiva, finora molto bassa, delle nostre università (in Italia abbiamo 80 mila studenti stranieri, in Germania 250 mila).

Al di là dei necessari ammodernamenti del nostro sistema educativo, che quantomeno sono stati inaugurati, altri due importanti interventi del decreto si sono focalizzati sulla lotta alla dispersione scolastica (l'Europa ci chiede una riduzione al 10% del tasso di abbandono) e sull'orientamento pre-universitario. Su quest'ultimo tema l'intervento del legislatore, oltre a un finanziamento di 6,6 milioni per i prossimi due anni, entra più specificamente nella regolazione "pratica" dei processi di orientamento nella scuola secondaria superiore: il decreto prevede il coinvolgimento dell'intero corpo docente, con la remunerazione delle attività che eccedono l'orario obbligatorio per i docenti; significativa altresì la possibilità di coinvolgere le Camere di commercio e le Agenzie per il lavoro, ma sarebbe stata coraggiosa ed efficace un'ulteriore apertura anche a collaborazioni più istituzionali con le imprese e i sindacati che nei territori già sono, di fatto, punti di riferimento per molte scuole.

È proprio sul tema del collegamento tra scuola e lavoro che il decreto mostra le mancanze più importanti, configurandosi come un'occasione persa per ribadire la funzione occupazionale dell'istruzione, ancora una volta messa in secondo piano. Non a caso i veri grandi assenti del decreto sono provvedimenti sostanziali per l'istruzione tecnica e l'istruzione professionale, così come interventi per l'apprendistato e per l'anticipo dell'alternanza. Mancano inoltre riferimenti ai Poli tecnico-professionali, che sono reti di supporto per l'inserimento degli studenti e degli apprendisti nel mondo del lavoro; così come assenti sono i finanziamenti degli ITS (5 milioni) che erano inizialmente previsti. Molto grave, infine, l'assenza di provvedimenti di potenziamento della didattica laboratoriale: con la mancata assunzione di tecnici di laboratorio specializzati che penalizzerà soprattutto istituti tecnici e professionali, a cui forse non basterà la consolazione di un'ora aggiuntiva di geografia economica quando i loro laboratori saranno utilizzati poco e male.

Il decreto ha dunque tentato, almeno negli intenti declamati, di sciogliere in un colpo solo i tantissimi nodi che soffocano il rinnovamento del

nostro sistema educativo. L'atteggiamento del legislatore, tuttavia, si è mostrato nei fatti decisamente "conservativo": sia perché le innovazioni sostanziali sono ancora poche per metterci al passo con l'Europa e sia perché i finanziamenti di tali innovazioni sono proiettati soltanto sul breve periodo, salvo il caso delle borse di studio. A questo approccio critico si potrebbe replicare che il decreto è stato solo un primo (e non definitivo) passo per cambiare la scuola italiana; ma, a ben vedere, questo passo oltre a non andare pienamente nella direzione di un ammodernamento complessivo del sistema, resta fermo alla ormai consueta diffidenza verso tutto ciò che è considerato esterno alla scuola statale. A conferma di ciò, l'iniziale tentativo di inserire nel decreto norme più costrittive e limitanti nei confronti delle scuole paritarie, tentativo scongiurato *in extremis* ma che ha mostrato ancora una volta la ritrosia al riconoscimento, nel nostro Paese, di quell'innovazione che è stata il sistema integrato di istruzione introdotto con la l. n. 62/2000. Ritrosia che è solo un esempio di come i problemi di rinnovamento del nostro sistema scolastico siano spesso più culturali che giuridici.

## Decreto scuola: una svolta o una toppa? Criticità e potenzialità dopo la conversione in legge

di Alfonso Balsamo

**Il decreto *L'istruzione riparte* è stato convertito in legge dello Stato.** Il 7 novembre con 150 sì, 15 no e 61 astenuti il Senato ha approvato le modifiche apportate dalla Camera al d.l. n. 104/2013. Il 12 novembre è entrato in vigore. Come ha dichiarato il Ministro Carrozza: «È un provvedimento importante, offre segnali importanti per tanti mondi. Si inverte la rotta e si torna a investire su scuola, università e ricerca». Ed in effetti, dopo una lunga stagione di tagli *bipartisan*, si immettono nel nostro sistema di istruzione risorse per 470 milioni di euro complessivi.

**Ma per innovare il nostro sistema educativo e renderlo competitivo con quello dei Paesi più avanzati la strada è ancora molto lunga.** La pur apprezzabile inversione di tendenza sull'istruzione infatti, da "spesa" a "investimento", è solo un primo segnale di cambiamento delle nostre politiche scolastiche e ci sarà bisogno di continuità per risolvere i tanti problemi strutturali di scuola, università e ricerca. Problemi legati più a questioni culturali che a questioni finanziarie.

**Non a caso nelle pagine della legge è ancora evidente uno sproporzionato scuola-centrismo che rischia nella pratica di vanificare molti buoni propositi.** A fare eccezione, e va sottolineato, è il nuovo appello per la promozione dell'apprendistato di alta formazione sia nei percorsi degli ITS che nei percorsi universitari. Si tratta di un segnale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40.](#)

importante nella direzione di una integrazione tra mondo della scuola e mondo del lavoro i cui effetti concreti, però, sono ancora da valutare. Va detto infatti che operazioni di sostegno legislativo a questa tipologia contrattuale sono presenti sin dalla legge Biagi, ma finora non hanno – purtroppo – portato ai frutti desiderati. La speranza è che questa sia la volta buona e che l'apprendistato di alta formazione da eccezione diventi la regola.

**In altre parole il provvedimento sembrerebbe dire: “l’istruzione salvi sé stessa. E non: l’istruzione salvi l’Italia”.** Non si investe infatti sulla scuola per risolvere questioni urgenti del Paese (il lavoro dei giovani *in primis*), ma si investe sulla scuola per risolvere questioni urgenti di chi nella scuola dovrà lavorarci. Si guardi ad esempio il piano triennale di assunzione di 85mila docenti, personale ATA e insegnanti di sostegno. Il finanziamento di questa operazione impegnerà circa un terzo delle risorse complessive previste dalla legge, mostrando quali sono le priorità del provvedimento che ha l’obiettivo (questo non dichiarato) di regolarizzare a tempo indeterminato gli insegnanti precari che da anni orbitano nel nostro sistema. Segue la medesima scia la previsione sulla selezione dei dirigenti scolastici: le graduatorie di merito regionali diventeranno di fatto graduatorie ad esaurimento. E presumibilmente dovranno passare molti anni prima di poter bandire nuove selezioni per il reclutamento dei presidi.

**Nel frattempo, ufficialmente per un problema tecnico, sono spariti dai finanziamenti circa 41 milioni di euro che erano inizialmente previsti per premiare gli atenei più virtuosi.** Questo significa che le migliori università italiane, proprio nell’anno in cui è stato inaugurato il sistema di valutazione della qualità promosso dall’Anvur, rischiano di vedersi tagliate risorse essenziali per restare competitivi in Europa e nel mondo. Un paradosso che amareggia ulteriormente perché, come ha ricordato il Rettore di Bergamo, e Presidente Crui, Stefano Paleari, «L’università è l’unica parte della Pubblica Amministrazione che ha accettato di farsi valutare con parametri internazionali».

**Curioso è poi che gran parte delle coperture finanziarie del provvedimento proverranno dall’aumento delle accise su birra e bevande alcoliche.** Ci si fermi un attimo a ragionare sulla contraddizione che questa previsione porta con sé: da un lato infatti si va ad incidere su un settore produttivo che, nonostante la crisi, si è mostrato competitivo ed efficiente; dall’altro lato si va a investire sull’istruzione, che dovrebbe

essere un *asset* strategico per un paese avanzato, sperando che aumentino i consumi di bevande alcoliche. Chissà cosa diranno gli insegnanti di scuola secondaria ai loro alunni quando presenteranno le campagne ministeriali sulla prevenzione all'alcolismo, un problema sempre più grave tra i giovani. Da una parte: "Ragazzi non esagerate con l'alcol, vi fa male" e dall'altra: "Ragazzi se bevete meno birra la nostra scuola avrà meno soldi e la Lim ve la sognate!". La legge ricorre al c.d. *soft paternalism* per finanziare un intervento che avrebbe meritato risorse più consistenti, magari prelevate dai tagli alla spesa pubblica, sollecitando così la corresponsabilità di amministratori e cittadini su un tema giudicato prioritario dal legislatore.

**I paradossi pratici e finanziari del provvedimento sull'istruzione non devono comunque ridimensionare alcuni passi in avanti che sono stati impostati dal Governo e dal Parlamento.** Tra i più importanti va sottolineato l'investimento sull'orientamento scolastico e sugli stage in azienda per i docenti di scuola secondaria. Tra gli emendamenti al decreto iniziale ha trovato consensi la previsione di un periodo di orientamento scolastico già a partire dall'ultimo anno delle scuole medie, mentre inizialmente si limitava al quarto anno della scuola secondaria di secondo grado. In totale sono destinati 6,6 milioni di euro a questi interventi.

**Significative poi, oltre alle previsioni sul diritto allo studio, le novità riguardanti gli ITS.** È stato infatti abolito il limite di costituzione di massimo un ITS per Regione nel medesimo settore tecnologico. Una risposta positiva alle Regioni che chiedevano una maggiore rispondenza dell'offerta formativa degli ITS alle vocazioni produttive dei territori. È altresì un incoraggiamento alla diffusione di questo canale di formazione terziaria non universitaria che si sta mostrando molto efficace nel creare occupazione e competenze *high-skilled* per i giovani.

**Nel complesso la nuova legge sull'istruzione, nonostante alcune migliorie, conferma la distanza tra intenzioni teoriche e previsioni pratiche che il decreto già manifestava alla sua emanazione** (sul punto: [\*Decreto Scuola, la distanza tra intenti e provvedimenti\*](#), in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 31). Resta comunque un segnale importante per un Paese in cui l'istruzione è sempre stato un tema di divisione e contrasti, sia tra le parti politiche, sia tra addetti ai lavori e opinione pubblica. Ora bisognerà vedere come il sistema educativo reagirà alle novità del provvedimento e se effettivamente le innovazioni volute del legislatore saranno

concretizzabili o resteranno uno spot. Aspettando i decreti attuativi, i modi in cui il provvedimento è stato finanziato e scritto lasciano pensare che si tratti di una proverbiale “toppa” e non dell’innesco di quella svolta epocale che tutto il Paese attendeva. Con le toppe un motore si aggiusta pure... ma non si va molto lontano.



13.  
**LAVORO 2.0**  
**E COMMUNICATION TECHNOLOGY**



## **Communication Technology: implicazioni sul lavoro e benessere secondo l'American Psychological Association**

di Sara Autieri

L'essere “*always on*” (sempre on-line) durante il week-end, le ferie e i giorni di malattia –contrariamente a quanto in genere si crede – ha risvolti positivi sia in termini di produttività lavorativa che di bilanciamento vita-lavoro secondo la maggior parte degli americani.

È quanto emerge da una recente indagine *Communication Technology: Implications for Work and Well-Being*, condotta dall'APA (American Psychological Association) su un campione di 1084 lavoratori residenti in America, con contratto di lavoro part-time e full-time, di età superiore agli anni 18.

Più della metà degli intervistati controllano le comunicazioni di lavoro (e-mail, messaggi, casella vocale) almeno una volta al giorno durante il week-end (53%) e quando sono in malattia (52%); più di 4 americani su 10 (44%) affermano di fare lo stesso durante le ferie.

«Alle persone viene spesso consigliato di “staccare la spina” per ritrovare l'equilibrio con la vita privata e per “ricaricarsi” – afferma David W. Ballard (APA) – ma, se è vero che sono necessari dei tempi di inattività per recuperare lo stress da lavoro e evitare il “burnout”, questo non significa necessariamente attuare una completa “disintossicazione digitale”».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2013, n. 35.](#)

Sebbene sia convinzione diffusa che una società “iper collegata” produca effetti dannosi per il lavoro, la salute ed il benessere dei lavoratori, la maggior parte degli americani sembrerebbe avere un parere diverso.

I lavoratori intervistati, infatti, esprimono un giudizio positivo dell’essere collegati H24 con la propria azienda e con i colleghi anche se questo comporta, oggettivamente, un carico di lavoro maggiore e renda più difficile “staccare”. Ne beneficia la produttività per il 56% degli intervistati e la flessibilità per il 53%. I lavoratori, inoltre, riferiscono che le tecnologie di comunicazione hanno facilitato sia l’attività lavorativa in sé (56%) che i rapporti di colleganza (49%). Il tutto con un accertato bilanciamento tra tempi di lavoro e tempi di vita: il 71%, infatti, afferma di lavorare oltre il numero delle ore contrattuali ed il 69% ritiene che questo sia comunque compatibile con la propria vita privata.

I risultati dell’indagine americana non appaiono in linea con quanto emerge da ricerche europee, condotte, ad esempio, dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e da singole nazioni (per un approfondimento su quest’ultimo punto si veda anche A. Innessi, *Rischi e i vantaggi per il lavoratore “mobile”*, in *Web 2.0: le prospettive di salute e sicurezza sul lavoro* a cura di M. Giovannone e A. Valenti, Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 17).

I colleghi europei lamentano un eccessivo utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione con effetti negativi sia sulla produttività, a causa dell’aumento della mole delle informazioni da gestire e della fretta nell’esecuzione delle operazioni (condivisa, ma di rilevanza marginale per gli americani), che sul bilanciamento vita-lavoro.

Tali risultati difformi offrono lo spunto per alcune riflessioni per meglio contestualizzare l’indagine dell’APA.

La prima è di natura culturale. L’*American way of life*, diversamente da quella europea più basata sul “modello sociale”, è una cultura di tipo prevalentemente competitiva fondata sull’idea di emersione e sopravvivenza del singolo grazie alla sua intraprendenza e alle sue capacità. Non meraviglia, perciò, l’elevata percentuale di accettazione ed anche gradimento delle sfide lavorative lanciate dalla *communication technology*. Quello europeo, per contro, è un modello di *community*, che pone l’enfasi sulla dimensione sociale dei comportamenti individuali, dove la competitività esiste ma è la società che si fa carico di promuoverla insieme al benessere della persona.

La seconda è una riflessione “tecnica” legata alla tipologia delle categorie professionali indagate. La fornitura che l'azienda fa, ad esempio, al proprio personale di smartphone e tablet cui soggiace l'implicita richiesta di una costante reperibilità avrà un livello di gradimento diverso a seconda che l'interessato sia un operaio, un commesso, un impiegato, un manager o un dirigente. Ai fini della bontà dell'indagine, sarebbe stato necessario operare un doveroso distinguo degli intervistati non mettendo sullo stesso piano *workers*, *manager* ed *executives* caratterizzati da aspettative e coinvolgimenti lavorativi molto diversi tra loro.

L'ultimo aspetto riguarda il grado di benessere lavorativo in azienda. Se l'impresa ha la capacità di creare un clima organizzativo, positivo e partecipativo, dove il lavoratore viene fortemente motivato da una politica aziendale inclusiva, sicuramente sarà favorevole e soprattutto stimolato ad essere “*always on*” come risulta dall'indagine americana.

«La *communication technology* può migliorare la nostra vita permettendoci di essere connessi con gli altri, rendendoci più felici e produttivi – sempre secondo Ballard – ma aggiunge anche che tali benefici sono sostenibili solo quando questi strumenti vengono utilizzati per soddisfare bisogni individuali, capacità e preferenze. Bisogna tenere sempre a mente che la tecnologia è uno strumento che deve funzionare per noi è non viceversa».

# **I social nelle aziende italiane. Le paure delle imprese e le richieste dei lavoratori**

di Claudio Cortesi

I cambiamenti della comunicazione in azienda necessitano di un cambio di stile più che di un cambio di tecnologia. Sembra questa la conclusione di due diverse ricerche sulla comunicazione di impresa elaborate dall'Osservatorio Nuovi Trend della Comunicazione Interna grazie all'apporto dei centri studi Methodos e Doxa. Methodos ha intervistato 20 responsabili aziendali su un questionario di 40 temi per analizzare le evoluzioni della Comunicazione Interna e Social Media verso il 2.0; mentre Doxa nella ricerca I dipendenti: cluster o clan? ha indagato la partecipazione dei lavoratori alle piattaforme collaborative aziendali attraverso 500 interviste.

Le aziende si mostrano ormai convinte che una comunicazione 2.0 è capace di creare comunità interne più solide, di coinvolgere i lavoratori e di accrescere l'innovazione e lo scambio di idee. Rimangono forti però i dubbi e le paure sui rischi che le piattaforme sociali portano con loro. Il timore più grande riguarda l'abbattimento delle gerarchie aziendali ed il possibile protagonismo dei subordinati; in un'organizzazione cooperativa i ruoli sono più sfumati e la comunicazione avviene su un piano paritetico, mutando così la quotidiana dialettica aziendale. Si ha poi paura di non riuscire a gestire l'enorme mole di commenti, valutazioni e contributi dei propri dipendenti, con il rischio di un sovraccarico

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2013, n. 23.](#)

informativo difficilmente gestibile in assenza di un efficiente *knowledge management*. A queste considerazioni si aggiunge il rischio di violare la privacy dei propri dipendenti o di divulgare all'esterno informazioni riservate. Tale rischio non è da sottovalutare, ma è già realtà quotidiana; il 25% dei lavoratori ha già parlato della propria azienda su un social network o un blog, mentre il 9% lo fa frequentemente. Le aziende possono però ritenersi soddisfatte perché il 50% ha espresso in Internet valutazioni positive sul proprio datore di lavoro, mentre solo il 16% lo ha commentato negativamente. Il capo è l'argomento di cui i lavoratori fuori dall'azienda parlano di meno, mentre scrivono molto delle proprie mansioni, del sistema organizzativo e del clima aziendale.

I lavoratori sono molto attivi sul web 2.0, mentre partecipano con minor intensità alle piattaforme aziendali dove solo il 5% contribuisce e il 60% legge solamente. La ragione è che la comunicazione aziendale non tratta i temi di interesse dei lavoratori, che quindi si rivolgono ai siti esterni. Le aziende si soffermano eccessivamente sui processi di riorganizzazione interna e sulle novità tecniche dei propri prodotti o servizi. I lavoratori vorrebbero avere molte più informazioni sui programmi di formazione che l'azienda mette loro a disposizione, ed il legame con il successivo sviluppo di carriera. Vorrebbero avere un rendiconto dettagliato dell'andamento economico e finanziario dell'impresa, probabilmente perché da questo dipende la sicurezza del proprio posto di lavoro o la possibilità di ottenere premi e incentivi. Anche le prestazioni erogate dal welfare aziendale non sono coperte sufficientemente dalla comunicazione aziendale. I dipendenti chiedono di saperne di più non solo sulle iniziative direttamente rivolte a loro, ma mostrano attenzione a tutta la vita dell'azienda. Soprattutto vogliono essere informati sulle evoluzioni future, sulle nuove strategie di business e sull'andamento generale del settore; con uno sguardo anche alle iniziative di responsabilità sociale.

Strutturare un'adeguata comunicazione aziendale significa quindi prestare attenzione alle esigenze e agli interessi dei lavoratori. Questi ultimi però non costituiscono un monolite omogeneo, ma hanno bisogni differenti. L'analisi svolta da Doxa individua cinque lavoratori tipo e ne definisce le caratteristiche. Il 25% sono "dipendenti asettici" e sono i più tradizionalisti; vogliono un'informazione standardizzata, uguale per tutti, che tratti argomenti definiti e di stretta pertinenza professionale utilizzando un linguaggio tecnico ed appropriato. I "dipendenti

istituzionali” concordano sullo stile e sugli argomenti da trattare, ma preferiscono essere contattati sporadicamente e non vogliono aprire discussioni tra dipendenti di diverso grado gerarchico. Anche i “dipendenti sfaccettati” vogliono una comunicazione unidirezionale, che però affronti un ampio ventaglio di temi in uno stile semplice e divulgativo. I “dipendenti rilassati” invece non dividono gli argomenti fra privati e professionali ed anzi amano discutere a tutto tondo, affrontando anche temi culturali o problematiche personali, purché siano interessanti e formative. Discutono con un linguaggio informale con tutti gli interlocutori indipendentemente dal loro ruolo in azienda. Infine ci sono i “dipendenti integrati” che vogliono un dibattito articolato su tutti gli aspetti della vita aziendale perché lo ritengono motore di innovazione: sono i loro i più attivi nella comunicazione interna dell’impresa.

Gli strumenti per rispondere alle esigenze dei lavoratori ci sono e sono molto eterogenei tra loro. Si possono attivare forum di discussione su temi specifici o ci si può tenere in contatto con i colleghi tramite piattaforme di microblogging. Si possono recensire e votare idee e progetti o si può rispondere alle domande che altri colleghi ci hanno posto, magari per confrontarsi sulla soluzione migliore per portare avanti il lavoro. Si può creare una rete di blog tenuti da esperti delle diverse *unit* aziendali, gestire archivi condivisi attraverso *tag* (parole chiave) o costruire un sapere condiviso attraverso un wiki (sul modello Wikipedia). Fino ad oggi le aziende italiane utilizzano soltanto l’Intranet aziendale o la newsletter. Come si è visto, non è un problema di strumenti; i lavoratori spendono già gran parte della giornata su diverse piattaforme collaborative online e, questa è la sorpresa che emerge dagli studi, non sempre chiedono all’azienda di elaborarne di ulteriori. Le chiedono invece di attivare una comunicazione 2.0 in cui possano effettivamente partecipare, ed essere informati secondo i loro bisogni.

## **Brevi riflessioni a proposito di un discusso episodio della serie televisiva *The Good Wife***

di Francesco Pellegrini

Ha fatto molto discutere, tra gli esperti che animano la lista on-line della Associazione americana di relazioni industriali e di lavoro (LERA) il ventunesimo episodio dell'ultima stagione di *The good wife* (CBS, USA, 2013), *legal drama* di successo giunto ormai alla quarta edizione.

Il lavoro è infatti il tema portante di *A more perfect union*, questo il titolo dell'episodio, citazione di un noto discorso di Barack Obama del 18 marzo 2008. Lo spunto è uno dei tanti episodi di cronaca quotidiana di questa lunga stagione di crisi: un'impresa di software di nome *Blowtorch*, in difficoltà economica, impone un contratto di lavoro fortemente peggiorativo ai propri dipendenti.

Un gruppo di programmatori, poco propensi ad accettare le nuove condizioni contrattuali, chiede allora aiuto ad Alicia Florrick, avvocato di talento e protagonista della serie, per negoziare condizioni migliori. Come reazione al tentativo di respingere le nuove condizioni di lavoro, l'azienda opta per l'immediato licenziamento.

Alicia decide, allora, di portare il caso al cospetto del giudice, puntando su un cavillo legale che, se confermato, avrebbe consentito l'immediato reintegro dei lavoratori: i programmatori licenziati devono dimostrare che, prima di essere rimossi dall'incarico, stavano formando un sindacato e quindi il loro licenziamento sarebbe discriminatorio.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18.](#)

Dopo una dura battaglia legale si arriva alla sentenza: il giudice dà ragione ai lavoratori e pertanto ne ordina il reintegro in azienda. Tuttavia, negli stessi giorni, la Blowtorch viene venduta ad un ricco cliente dello studio legale di Alicia Stern, Lockhart & Gardner, Mr. Chumum, che ne ha acquistato solo la proprietà intellettuale, ma non i dipendenti, trasformando quello che era stato un appassionante dibattito legale in un nulla di fatto.

Nel frattempo le idee in difesa dei propri diritti lavorativi e di una più equa retribuzione che hanno caratterizzato questo caso, arrivano inesorabilmente anche dentro gli uffici della Stern, Lockhart & Gardner. Istruite a dovere da un ispettore del lavoro, chiamato in ufficio da Alicia per avere notizie circa eventuali violazioni o precedenti ricorsi dei lavoratori della Blowtorch, le segretarie dello studio rivendicano salari e condizioni di lavoro migliori, minacciando addirittura di scioperare in caso di ritorsioni. Alla fine, nel tentativo di placare gli animi e dividere il fronte della protesta, con un atto di furbizia e cinismo, i manager della studio offrono alle leader della "rivolta" una promozione e tre giorni settimanali di telelavoro, particolare non da poco, considerando che si tratta di lavoratrici madri.

Questo episodio di *The good wife*, qui brevemente sintetizzato, offre invero non pochi spunti su come i media, negli Stati Uniti come altrove, affrontino una tematica complessa come quella delle regole giuridiche di protezione del lavoro.

Nonostante questo tema abbia da sempre assunto nel corso della storia americana un'importanza fondamentale, i mass media hanno trattato il lavoro più come una notizia, un pretesto per scontri politici, che come fonte d'ispirazione per opere cinematografiche e puntate televisive. Basti pensare alle campagne elettorali presidenziali che, dalla grande crisi del ventinove sino ai nostri giorni, sono state combattute su temi sensibili come la disoccupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. Ecco perché risulta davvero interessante e apprezzabile una fiction come *A more perfect union*. Certo, le imperfezioni (alcune dovute anche a forzature imposte dalle restrizioni temporali di una puntata di quaranta minuti) non mancano. Nel complesso, tuttavia, il tentativo degli sceneggiatori americani di affrontare gli aspetti tecnici di una tematica tanto centrale tra l'opinione pubblica risulta apprezzabile. In particolare per uno spettatore straniero, soprattutto se europeo ed italiano con una concezione diversa delle relazioni industriali e di lavoro, colpisce questa

apparente semplicità e flessibilità che caratterizza il modello americano ben messo in luce dall'episodio. Accettare le nuove condizioni o perdere il lavoro è l'*out out* imposto dalla Blowtorch. L'unica salvezza? Formare un sindacato e contrattare nuove condizioni di lavoro. Questo sembrerebbe il messaggio chiave della puntata, anche se la conclusione negativa ci ricorda che, negli USA, alla fine è sempre il mercato ad avere l'ultima parola.

Un altro aspetto interessante è la reazione delle segretarie dello studio legale in seguito agli sviluppi sul caso Blowtorch. Conoscere i propri diritti e lottare per difenderli è un altro spunto lanciato dal plot narrativo. Le segretarie, dopo aver acquisito la consapevolezza di essere sottopagate rispetto ad altri studi legali di Chicago, grazie alle preziose informazioni ottenute dall'ispettore del lavoro (una sorta di "supplente sindacale"), si mobilitano: il management appare diviso in merito alla soluzione da prendere. Una parte propende per una soluzione unilaterale e quindi optare per il licenziamento per non creare un precedente, l'altra, invece, rappresentata da Alicia, si offrirebbe di ascoltare la controparte ed eventualmente rinunciare agli aumenti trimestrali. Appaiono dunque due contrapposte immagini dei datori di lavoro: la prima mostra un management cinico e che non considera la contrattazione una fonte di valore aggiunto, ma solo una perdita di risorse e tempo, una mentalità liberista fortemente radicata nella cultura americana che vede nel mercato la soluzione ad ogni conflitto. All'estremo opposto vi è l'immagine del datore di lavoro che valorizza la centralità della risorsa umana e la volontà di venire incontro ai propri lavoratori in difficoltà, guardando ad essi come persone e non solo come anonime risorse rimpiazzabili da un giorno all'altro.

Il messaggio veicolato dalla puntata è che "fare sindacato" è il miglior modo per poter tutelare i propri diritti, perché l'unione fa la forza, mentre un singolo è più debole di un gruppo (anche se in realtà, come sottolineano gli esperti della *community LERA*, non è d'obbligo formare un sindacato per poter svolgere attività concertate protette). Certamente il mercato ha le sue regole e può determinare il successo o l'insuccesso anche di un'azione collettiva, ma, se ben organizzati e legalmente riconosciuti, i lavoratori possono ottenere buoni risultati.

È possibile che i media vogliano sensibilizzare l'opinione pubblica americana anche a seguito delle recenti vicende politiche che hanno coinvolto gli stati del Wisconsin e del Michigan, dove la decisione del

Governatore repubblicano S. Walker di modificare in via unilaterale i contratti collettivi del settore pubblico, nonché l'introduzione della legge *right to work* che non lega più il posto di lavoro all'iscrizione al sindacato, hanno duramente indebolito le *unions*, creando forti conflitti sociali e perdita di consensi tra i lavoratori. Certo si tratta di un trend generale che sta oramai da diversi anni caratterizzando il mondo del lavoro americano, un mondo che non è mai stato particolarmente propenso ad accettare le "intrusioni" di un organo esterno in grado di limitare la libertà di impresa, principio cardine della cultura economica statunitense.

I numeri impietosi testimoniano la scarsa fiducia che sempre più cittadini americani ripongono nell'istituzione sindacale. Secondo il rapporto dell'ufficio statistiche del Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti nel 2012 solo l'11,3% di lavoratori è iscritto al sindacato. Addirittura nel settore privato solamente il 6,6% della forza lavoro è sindacalizzata, mentre il settore pubblico, storicamente "riserva indiana" delle *unions*, ha perso iscritti passando dal 37% al 35,9%, una tendenza, dunque, poco incoraggiante.

Un episodio di una serie televisiva, per quanto popolare, non potrà certo invertire questa tendenza. Si tratta però, certamente, del segno di una mutata sensibilità che, anche nelle economie più avanzate, ci impone di riscoprire l'importanza di comunicare e rappresentare il lavoro e anche i suoi aspetti tecnici e relazionali che concorrono a fornire risposte non facili ai bisogni, materiali ma non solo, delle persone.

## Verso la *social organization*

di Anna Rita Caruso e Andrea Gatti Casati

Venerdì 3 maggio 2013 si è inaugurato a Torino presso lo spazio mostre della Regione Piemonte il *Digital Festival*, che si protrarrà fino al 20 maggio offrendo una buona occasione di confronto sui temi della *Digital Experience* e mostrando le potenzialità del digitale in diversi contesti: job, business, creatività, people, *special projects*; tanti quanti sono gli ambiti nei quali si articolerà l'intera manifestazione ([www.digitalfestival.net/job](http://www.digitalfestival.net/job)). Particolarmente interessante è stata la tavola rotonda dedicata all'intelligenza collaborativa cui hanno partecipato diverse professionalità e rappresentanti aziendali: M. Minghetti, Direttore Scientifico per il Management 2.0 di GSO, D. Bevilacqua, Vice Presidente di Cisco Systems, E. Bonadiman, HR Director di Gucci, G. Campri, Direttore del Personale di Hera, N. Palmarini, Manager Digital Marketing di IBM Italia, G. Ventura, HR Director per Vodafone, M. Tiraboschi, Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati M. Biagi.

M. Minghetti, nel presentare il suo libro (*L'Intelligenza collaborativa*, EGEA 2013) ha fatto riferimento a diversi casi di aziende italiane che stanno cambiando le HR grazie alla transizione verso nuovi modelli organizzativi che sfruttano le potenzialità collaborative offerte dalle piattaforme interattive, recuperando creatività ed opportunità occupazionali ed operando una trasformazione di tipo sia tecnico che culturale sul versante della direzione delle risorse umane. L'obiettivo è quello di facilitare e sfruttare l'emersione della conoscenza degli addetti ai lavori ai quali, nei modelli tradizionali, viene richiesto solo di eseguire

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18](#).

una mansione. Il management 2.0 cambia il volto delle organizzazioni aziendali che, ancora oggi, nella maggioranza dei casi restano ancorate al vecchio principio di comando e controllo codificato nel 1911 da F. Taylor e basato su procedure poco propense all'adattabilità e flessibilità – indispensabili per la sopravvivenza delle aziende oggi – come, ad esempio, la standardizzazione di compiti, la mera esecuzione di ordini di servizio e la divisione per comparti organizzativi. L'autore ritiene che il passaggio al management 2.0 comporti la capacità di incrociare saperi eterogenei, al fine di facilitare la commistione di esperienze, professionalità e competenze diverse ma dialoganti, in un percorso che si riveli educativo ancor più che formativo. Lavorando e cooperando in piattaforma non si perde il controllo, ma anzi questo aumenta perché tutta l'attività del collaboratore è tracciata: ciò che si perde però è la "discrezionalità". Ad averne più paura sono i middle manager, costretti a dover dimostrare volta per volta di meritare la posizione che occupano. Minghetti osserva infine come la capacità di instaurare nuove forme di collaborazione e di comprendere le diversità sia una prerogativa particolarmente accentuata nelle donne. L'autore parla di un'Alice post moderna che già nel celebre libro si interrogava con stupore sull'importanza delle immagini e delle conversazioni nei libri tradizionali, quasi a voler prefigurare una sorta di Facebook ante litteram. D. Bevilacqua, Vice Presidente di Cisco Systems, ha osservato come la classe dirigente sia ancora poco propensa al tema del management 2.0 perché questo dipende soprattutto dalle caratteristiche personali e di flessibilità di ciascuno. Nelle aziende persiste ancora il mito che la produttività sia legata alla presenza fisica in azienda, mentre oggi le tecnologie offrono la possibilità di lavorare sempre e dovunque. Il modello aziendale potrà cambiare solo quando sarà cambiata la mentalità culturale di coloro che sono preposti alla direzione delle imprese. Secondo Bevilacqua la collaborazione implica una responsabilità di tipo collettivo, mentre la formazione spesso coincide con l'autoapprendimento. La formazione è fondamentale, ma è necessario comprenderne il significato, se il corso di formazione è trasformato in una "chiacchierata con esperti" esso può assumere un altro valore e invogliare gli utenti alla partecipazione. Molto importante è il passaggio da una leadership di tipo autoritario ad una di tipo collaborativo, con abbattimento degli *status symbol* relativi. La collaborazione non deve limitarsi al perimetro aziendale, ma

l'intelligenza deve distribuirsi e moltiplicarsi dentro e fuori l'azienda. Per questo in azienda non ha ritenuto appropriato installare asili o palestre interne, proprio per non legare la vita del dipendente in maniera eccessiva agli spazi aziendali in quanto il lavoro non deve essere vissuto come un'esperienza totalizzante. La formazione deve coinvolgere e mai essere imposta ai destinatari, la capacità di coinvolgimento degli utenti può aumentare in proporzione alla credibilità degli speaker che intervengono sul tema.

Emanuela Bonadiman, HR Director di Gucci, nel suo intervento ha evidenziato come l'intranet aziendale sia particolarmente sviluppata all'interno di un gruppo che conta più di 10 mila dipendenti; non solo, ma molti progetti vengono presentati e votati prima in piattaforma dai collaboratori dei diversi punti vendita.

G. Campri, Direttore del Personale di Hera, ha osservato come la *mission* dell'azienda è bilanciata poiché affianca a modelli organizzativi tradizionali, forme di collaborazione diffusa. Campri evidenzia come i processi siano eccessivamente proceduralizzati e si ponga la necessità di un'organizzazione delle aziende più informale e un nuovo modello di leadership. Campri ritiene apprezzabile la capacità di essere se stessi all'interno dell'azienda: nell'era dei social network i collaboratori e i manager – e soprattutto i selezionatori – sanno chi siamo e qual è il nostro carattere ancor prima di conoscerci di persona. Importante è anche la costruzione di un ambiente in grado di aiutare la crescita formativa e professionale del dipendente: in questo senso molto utili si rivelano i corsi via streaming per la distribuzione e condivisione delle conoscenze perché l'organizzazione della formazione deve essere soprattutto capacità di mettere in piedi un modello di trasmissione dei saperi. Secondo Campri è inoltre fondamentale la separazione di ambiti come l'erogazione dei servizi e quello dedicato al commercio, nonché l'attivazione parallela di apposite *community* che potrebbero migliorarne l'efficienza.

N. Palmarini, Manager Digital Marketing di IBM Italia, ha evidenziato come nella sua azienda ci siano oramai da tempo integrazione di esperienze e culture diverse, proprio perché IBM ha un profilo internazionale ed è al tempo stesso artefice dei cambiamenti. Secondo Palmarini la funzione della collaborazione è strategica, ma altrettanto importante è il ruolo svolto dalle opportunità e dalla trasparenza. È necessario che ci sia chiarezza sulle competenze perché ciò facilita

sistemi di collaborazione partecipativa in funzione dell'obiettivo: «Date alle persone un obiettivo e vi stupirete di cosa siano in grado di fare». L'IBM nel 2012 conta 6200 brevetti che ovviamente si sono potuti realizzare solo attraverso la condivisione delle informazioni, sia in piattaforma, sia attraverso il sistema delle chat aziendali. Palmarini ritiene che per la formazione sia necessario anche il coinvolgimento di attori esterni perché si possa realizzare un efficace scambio.

G. Ventura, HR Director per Vodafone, ha illustrato come la sua azienda abbia sviluppato primi modelli di collaborazione in remoto, in particolare forum interattivi fra clienti dell'azienda stessa per la risoluzione dei problemi. Lo strumento dei forum e delle community si è rivelato preziosissimo, ma la transizione verso questi nuovi approcci organizzativi non è stata un processo spontaneo e necessita di continua mediazione e supporti. Ventura ritiene che la formazione debba essere fatta nell'ambito delle risorse umane dal momento che deve essere circoscritta ed orientata alla soluzione di problemi. Ventura considera l'utilizzo della tecnologia come mero strumento, essa non può affatto sostituire il meccanismo collettivo di apprendimento, si pensi alla differenza che può esserci fra una video call e una riunione dal vivo. La struttura organizzativa di Vodafone in Olanda non prevede scrivanie assegnate ai singoli collaboratori e il dipendente si reca in ufficio quando è necessario, potendo offrire la sua collaborazione in remoto attraverso idonee piattaforme.

M. Tiraboschi, Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati M. Biagi, ha infine spiegato che in realtà questo nuovo modello di management 2.0 implica una ristrutturazione delle regole giuslavoristiche perché queste sono ancora legate al modello tayloristico e quindi si pone il problema di come superare i vincoli posti dalle vecchie regole. La figura dell'imprenditore è ancora legata al codice del 1942 e il ruolo del lavoro nell'impresa cooperativa implica la riproposizione delle tematiche del controllo e della trasparenza. Oggi il modello imperante è ancora quello costruito sulla dicotomia fra subordinazione del lavoratore e rischio dell'imprenditore. L'impresa cooperativa ribalta questo concetto e propone la condivisione del rischio e dei vantaggi che ne derivano. Forse servirebbe un sindacato in grado di cogliere questa logica partecipativa come avvenuto in Germania e più recentemente in Francia. Proprio per questo sia il paradigma sindacale che giuridico andrebbero rivisti perché non rispondono più al mutato contesto produttivo e alle nuove possibilità

di lavoro offerte dalla tecnologia. In questo senso già lo Statuto dei lavori proposto dal Professor M. Biagi si proponeva di dare risposte perché si basava sulla valorizzazione della persona e un diverso modi di fare sindacato e impresa.

## **Occupabili perché utili. Se la comunicazione non stimola la capacità di adattamento**

di Francesco Nespoli

Dopo la recente diffusione da parte dell'OCSE dei dati sulle competenze scolastiche in Europa, il Ministro del lavoro Giovannini, chiamato a commentare la posizione di fondo classifica dell'Italia, ha affermato che quei numeri «ci mostrano come gli italiani siano poco occupabili, perché molti di loro non hanno le conoscenze minime per vivere nel mondo in cui viviamo». Considerato che i temi connessi al mondo del lavoro data la loro rilevanza sociale godono oggi di una centralità mediatica indiscutibile, non deve stupire che queste abbiano attratto l'attenzione di molti commentatori.

Vale però la pena di osservare quali diversi ordini di critiche siano stati mossi alla citata valutazione perché questi esprimono concetti di "mercato del lavoro" culturalmente rilevanti, se non dominanti, nel nostro Paese.

Su un primo fronte diverse testate (Liberò, Il Giornale, ma anche l'Huffington Post Italia) hanno collocato l'intervento del Ministro all'interno della rassegna di commenti paternalistici rivolti ai giovani di cui in Italia si è fatta ricca collezione (bamboccioni, sfigati, schizzinosi ecc.). Secondo questa lettura Giovannini avrebbe sbagliato ad attribuire ancora una volta ai giovani le responsabilità per le loro infelici sorti occupazionali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2013, n. 35.](#)

Non può essere chiaramente colpa dei più inesperti se i percorsi di studio da loro intrapresi conducono su un binario morto, che magari illude a lungo, anche fino al termine di un dottorato di ricerca o di un *post-doc*. Ma a dire la verità la parola “giovani” non è mai stata pronunciata dal Ministro, il quale con un comunicato ha poi chiarito di aver voluto rivolgere, appunto, una critica “all’intero sistema formativo”.

È ben altrettanto chiaro che questa sia una considerazione piuttosto semplice, alquanto generalizzante e, come hanno sottolineato i sindacati, assai poco utile ad immaginare uno scenario diverso. Cosicché Giovannini, membro di quella stessa classe dirigente cui andrebbero imputati ritardi nello sviluppo dei metodi e delle strutture deputate alla formazione, risulta quasi elusivo quando chiosa dicendo che “la responsabilità è di tutti”.

Rispetto alla solita strategia comunicativa del Ministro che soffre probabilmente di una esasperata tendenza all’annuncio pre-intervento, questa volta egli ha citato i 500 milioni di euro messi in campo per tirocini e borse di studio. Tuttavia ciò non è certamente sufficiente a mettere i provvedimenti di cui egli è artefice a riparo dalle critiche, per esempio per aver trascurato diverse tipologie di apprendistato, potenzialmente strategiche (cfr. Michele Tiraboschi, [Apprendistato. Un rilancio di facciata](#), in *Interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, 2013, p. 348 e ss.). Ciò soprattutto se si osserva che le parole di Giovannini, “dettaglio” trascurato dalla gran parte dei giornali, sono state pronunciate durante un evento in occasione dei dieci anni dall’approvazione della legge Biagi, che proprio nell’apprendistato individuava una leva per le transizioni scuola-lavoro.

Le critiche pertinenti si arrestano però qui. Tirare in ballo i giovani automaticamente quando si parla di disoccupazione, come se “giovanile” fosse l’attributo sottointeso di questo dramma sociale, è segnale non solo di un riflesso incondizionato dovuto alla rappresentazione ormai stereotipata dell’argomento, ma anche di un’idea di “lavoro” come “stato”, come condizione permanente, e non come “attività” e “crescita”. Un’idea che trascura quindi il problema della mancanza di aggiornamento professionale costante, che va di pari passo agli scarsi consumi culturali.

Tra i commenti più decisi vi è stato però anche quello di Vittorio Feltri che, sempre sul Giornale, ha contestato le parole del Ministro nel merito,

negando esplicitamente l'esistenza di un legame tra istruzione e occupazione. Gli italiani, secondo Feltri, sarebbero inoccupati soprattutto per colpa della congiuntura economica che inaridisce i consumi.

Anche a questo riguardo non si può negare che persino la più competente delle generazioni avrebbe conosciuto un calo di occupazione in periodo di crisi. L'opinione di Feltri, secondo cui «per fare una sedia non c'è bisogno di una laurea e nemmeno di un diploma, ma di capacità artigianali e conoscenza del mestiere», manifesta e reitera però quel modo di intendere la formazione nel nostro paese che ascrive intellettualità e manualità a due sfere separate e distinte, mutualmente inutili.

Unire le suggestioni provenienti da entrambe le fattispecie di contestazioni può servire a proporre una visione alternativa, magari un po' romantica, ma nondimeno strategica per il futuro del lavoro, almeno sul lungo periodo.

Bisognerebbe partire dal principio che l'occupabilità non è una qualità cui aspirare nel momento dell'ingresso nel mondo del lavoro, bensì una tensione permanente alla maturazione di competenze adeguate al soddisfacimento delle richieste presenti nella collettività. Si tratta di una questione radicalmente educativa a cui dovrebbero essere ispirati i sistemi formativi tutti, che si impegnassero a testimoniare che rendersi occupabili significa rendersi utili (e forse anche "aiutare gli altri").

Sarebbe incombenza oltretutto di mezzi di comunicazione e professionisti dell'informazione quella di non rappresentare il lavoro come un "posto", metafora di contenitore fisso, ma come un contenuto. Non l'effetto strutturalmente dovuto dal funzionamento naturale dell'organizzazione sociale, bensì come l'attività che la produce, rispondendo alle sue necessità. «L'Italia è una repubblica fondata sul lavoro, non sul "posto" di lavoro».

Seppure i paradigmi sociologici dell'azione e della struttura dicano entrambi qualcosa di vero, il contesto attuale interpella probabilmente di più il primo, perché sfida la capacità di adattamento delle persone. E perché si possa pensare che non siamo noi ad avere bisogno di lavoro, ma sono gli altri ad avere bisogno del nostro lavoro, e che quindi bisogna essere sempre pronti a migliorare le proprie competenze, è necessario stimolare sia la domanda sia l'offerta di nuovi valori aggiunti, questione che interroga chiaramente sia l'intelletto sia la pratica, anche nel mondo delle sedie.

L'effetto del perseguimento di un tale principio sia nell'orientamento scolastico sia nell'esercizio della propria professione potrebbe essere un diverso atteggiamento dello "stare" sul mercato del lavoro, propositivo ed evolutivo. Un atteggiamento nel quale si sostanziasse quella visione, spesso solo proferita come slogan, per la quale ogni lavoro è dignitoso e ogni lavoratore può essere soddisfatto, perché consapevole di stare contribuendo alle sorti dello sviluppo. Anzi è in questa stessa consapevolezza che lo sviluppo potrebbe consistere.

## **Community organizing: le strategie comunicative e organizzative del sindacato USA**

di Claudio Cortesi

Alla fine degli anni novanta il sindacato negli Stati Uniti subisce una drastica riduzione del numero degli iscritti; il tasso di sindacalizzazione complessivo è del 12%, cifra che diviene di molto inferiore se si esclude il settore pubblico. Alcune norme hanno reso più difficile la sindacalizzazione, mentre il sistema di relazioni industriali si è spostato prevalentemente sulla contrattazione aziendale, in un quadro istituzionale federalistico: tutto ciò ha messo in crisi le strutture tradizionali del sindacato. Nasce quindi all'interno di esso l'esigenza di ampliare la platea degli iscritti per riacquistare la capacità di rappresentanza del mondo del lavoro attraverso nuove strategie comunicative ed organizzative. Alessandro Coppola, professore del Politecnico di Milano, le analizza nel saggio *Lezioni americane. Ovvero come rilanciare il sindacato facendone un movimento sociale* presente nel volume *Organizzare i non organizzati* pubblicato in Rassegna sindacale n. 13/2013.

Nel dibattito che anima l'American Federation of Labour (AFL-CIO) si evidenzia la necessità di costruire una strategia di reinsediamento del sindacato mirata principalmente a giovani, donne e lavoratori nel settore dei servizi. La prima metodologia utilizzata è quella del *Community Organizing*, elaborata e teorizzata all'inizio degli anni Trenta da Saul

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27](#).

Alinsky, che prevede l'attivazione diretta dei membri esclusi e la centralità del territorio come campo di azione. Tale pratica viene riutilizzata dalla Service Employees International Unions (SEIU) nel 1990 per attivare i lavoratori delle pulizie dell'area metropolitana di Los Angeles, con una campagna denominata *Justice for Janitors*. La campagna viene preparata formando personale del sindacato sulle tecniche di *Community Organizing* e lasciando ampio margine di azione al livello territoriale. I punti qualificanti della campagna vedono infatti il territorio come il luogo privilegiato dell'azione, dove poter ricostruire una rappresentanza di lavoratori difficili da intercettare nel frammentato mercato del lavoro locale. L'azione viene gestita dal basso (*bottom-up*) dagli iscritti al sindacato, e vengono sviluppate attività di *leadership development* per individuare i referenti della campagna direttamente tra i lavoratori del settore. La campagna si avvale di una intensa ed efficace strategia di comunicazione che costruisce «una narrazione di tipo universalistico» capace di restituire l'immagine di un sindacato che tutela tutti i lavoratori, e non solo i "già garantiti". L'azione viene coordinata con comunità locali già attive sul territorio, a cui viene riconosciuto un ruolo paritario rispetto al sindacato. La campagna si conclude con la firma di un contratto di settore per l'area metropolitana di Los Angeles e la firma di centinaia di contratti collettivi che includono per la prima volta una platea ampia di lavoratori del settore. Oltre a questo il sindacato riacquista una sua rappresentanza ottenendo un aumento di 60mila iscritti.

Lo stesso sindacato organizza anche le *corporate campaign*, campagne di comunicazione che coinvolgono fortemente i mass media e l'opinione pubblica ed invece di considerare l'azienda come una monade isolata coinvolgono tutta la filiera produttiva dalle sussidiarie ai subappaltatori, dai clienti al sistema bancario. Per far questo agisce in due modi; mette in discussione la tradizionale struttura verticale del sindacato spostando le decisioni operative dalla dirigenza alle strutture locali, fornite di quadri adeguatamente formati. In secondo luogo assume ricercatori qualificati e sviluppa un'intensa attività di studio sul mercato del lavoro locale che gli consente di conoscere nel dettaglio le mutate esigenze dei lavoratori e di presentarsi nell'arena dell'opinione pubblica con argomentazioni basate su dati e riscontri solidi, conquistandosi una forte credibilità in materia; in alcuni casi arriva ad elaborare discutere con le aziende scelte manageriali alternative da adottare.

L'estensione di tale modello arriva alla creazione dei *Think and do thank*, «che si sono rivelati [...] la struttura chiave protagonista della svolta». Si tratta di «agili organizzazioni locali animate da ricercatori-attivisti [...] in grado di individuare priorità per il movimento sindacale» e «costruire le condizioni per un'azione sindacale di successo». La più influente è la Los Angeles Alliance for a new Economy (Laane), promossa dal sindacato Here ed attiva nel settore dei servizi. Laane svolge ricerche sulle «condizioni di lavoro nel settore dei servizi e sulle politiche economiche attuate a livello comunale», i suoi rapporti vengono diffusi con campagne di comunicazione mirate e diventano molto influenti nel dibattito cittadino. Laane si concentra poi sulle politiche urbanistiche ottenendo il *Community Benefits Agreement (CBA)*, un nuovo dispositivo contrattuale che ha reso legalmente esigibili diritti sulla qualità sociale e ambientale dei progetti urbanistici, e di ottenere un netto aumento degli iscritti fra i 50mila lavoratori dell'aeroporto di Los Angeles. L'elemento chiave della strategia di Laane è quello di oltrepassare le mura aziendali; per questo concentra la propria attività sul legame tra le questioni sindacali e quelle più generali del territorio. Non solo, coinvolge gli ambienti della ricerca per essere capace di proporre valide argomentazioni all'opinione pubblica, non sviluppando un dibattito "a porte chiuse". In ultimo allarga la platea dei partecipanti anche ai lavoratori tradizionalmente non sindacalizzati. Questo è un obiettivo cruciale, poiché se il contratto è l'obiettivo di breve termine, nel medio e lungo periodo vi è la volontà di aumentare il capitale sociale e la fiducia nelle organizzazioni di rappresentanza.

Questi processi registrano una diffusa resistenza da parte della dirigenza sindacale, che vengono affrontati con un dibattito interno volto a spiegare le motivazioni del mutamento organizzativo. Per comprendere l'intensità della discussione, nel 2005 si consuma in seno alla AFL-CIO una scissione poiché la dirigenza è accusata di investire nelle campagne di *organizing* meno del 50% delle risorse organizzative, mentre gli scissionisti di Change to Win vorrebbero impiegarvi il 75% dei finanziamenti disponibili. La scissione verrà poi ricomposta ed il sindacato ritiene oggi importanti le pratiche di *Community Organizing*.

# **L'intelligenza collaborativa. Considerazioni di un giuslavorista su limiti (attuali) e prospettive del management 2.0**

di Michele Tiraboschi

Un libro da leggere tutto d'un fiato ([L'intelligenza collaborativa](#), di Marco Minghetti). Una miniera di informazioni, suggestioni e proposte che non possono essere affidate alla sola "buona volontà" della classe dirigente delle imprese italiane. A quei tanti amministratori e responsabili della direzione del personale ancora frastornati – per usare la felice immagine proposta dall'Autore – dalla rivoluzione copernicana in atto, ma di certo ben consapevoli dell'urgenza di abbandonare i vecchi modelli gestionali e organizzativi ereditati dallo *scientific management*. Nel Paese dell'agognato "posto fisso", delle "stabilizzazioni *ope legis*" e di "san Precario" la lettura del bel volume di Marco Minghetti andrebbe per prima cosa consigliata ai decisori politici che a tutti i livelli, non da ultimi quelli sindacali, bloccano l'azione delle imprese comprimendone in un deleterio conservatorismo, ora più che in passato, l'intimo dinamismo e le prospettive di crescita. E poi anche ai tanti giovani, scoraggiati dalle pessime performance del nostro mercato del lavoro. Un esercito di stagisti, lavoratori a progetto, atipici e temporanei collocati ai margini dei percorsi di carriera aziendale e che pure potrebbero rappresentare la linfa vitale per rianimare, in termini di innovazione e conoscenze, un sistema produttivo come quello italiano in fase di conclamato declino. La lettura

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2013, n. 17](#).

delle pagine di Minghetti rappresenta, per tutti costoro, un salutare cambio di prospettiva che aiuterebbe a comprendere l'inutilità di un dibattito politico e sindacale da troppo tempo incentrato sulla sterile polemica "stabilità *versus* flessibilità", dove per flessibilità si intende, dai più, un equivalente nominalistico della precarietà. Perché il mondo del lavoro è cambiato a tal punto – e ancor più cambierà nei prossimi anni – da mettere definitivamente in discussione i tradizionali modelli di organizzazione del lavoro incentrati sui concetti di gerarchia, potere e controllo e, con essi, il paradigma normativo della subordinazione posto alla base dei processi legali e contrattuali di regolamentazione dei rapporti di lavoro.

Ben venga, dunque, la teorizzazione di un nuovo modo di "fare impresa" e, conseguentemente, di lavorare. Ben venga anche l'immagine della *social organization* e, con essa, l'idea di un modello di organizzazione del lavoro che consenta a un vasto numero di persone di collaborare collettivamente valorizzando le singole riserve di competenza, talento, creatività ed energia. Ciò tuttavia non sarà possibile sino a quando il Legislatore e prima ancora il sistema di relazioni industriali italiano non sapranno superare i vecchi sistemi di inquadramento e classificazione del personale e con esso le declaratorie contrattuali che, oggi più che in passato, rappresentano gabbie che comprimono l'apporto individuale e la creatività di ciascun singolo individuo nei processi di produzione e scambio di beni o servizi. Le regole del lavoro ancora non colgono la dimensione globale e l'irreversibilità delle trasformazioni che stiamo vivendo. Non è solo la centralità del consumatore, di cui nessuna impresa detiene più il monopolio, a rendere inadeguati schemi contrattuali rigidi. E non è solo la continua innovazione tecnologica che rende rapidamente obsoleti impianti, siti produttivi, competenze dei lavoratori. Produzioni sempre più accurate, con impiego di tecnologie la cui introduzione comporta un aggiornamento continuo delle maestranze e il presidio di numerose variabili, richiedono lo sviluppo di nuove e sofisticate competenze, responsabilità e attitudini professionali anche nelle funzioni operaie e l'emersione di un'intelligenza collaborativa a proiezione "collettiva" che sola può interpretare e gestire la complessità del post-moderno. L'impresa 2.0 necessita di competenze professionali, attitudini mentali e sensibilità relazionali che, ancor più che dal quadro legale, sono frenate dal nostro attuale sistema educativo di istruzione e formazione, che non attrezza i ragazzi a sviluppare in modo creativo (ma

con metodo e disciplina) le attitudini che possono avere naturalmente per maggiore confidenza con le nuove tecnologie e i social network. Certo è che le nuove tecnologie aumentano e non comprimono l'importanza delle persone e, dunque, le loro capacità comunicative e relazionali con i colleghi, con la clientela e con i fornitori.

Tutto questo cambiamento crea condizioni di unicità nelle imprese e, cosa che ancora non avviene in Italia, nei relativi assetti regolatori. I processi produttivi determinano, volta per volta, cicli di produzione a sé stanti, con caratteristiche sempre diverse per natura e durata delle lavorazioni, tempi di esecuzione, qualità e competenze delle persone che vi partecipano. Aumenta l'importanza strategica delle persone nel governo e nell'implementazione di processi di produzione che hanno durate brevi, se non brevissime. Che impongono, per ogni singolo componente dell'impresa, un continuo adattamento e aggiornamento professionale, relazionale e persino culturale.

L'epocale cambiamento in atto non può più essere governato attraverso i canoni tradizionali del diritto del lavoro di matrice fordista e statutaria, con rapporti statici e di rigida subordinazione gerarchica nell'ambito di un'impresa organizzata in linea verticale. L'accresciuta importanza delle competenze, delle attitudini e delle motivazioni delle persone cambia i modelli di organizzazione e gestione delle risorse umane. Il valore e qualità del lavoro dipendono, in misura sempre maggiore, dalle competenze e dall'autonomia del singolo collaboratore, più che da un rigido assetto regolatorio, predeterminato dalle leggi e dai contratti collettivi nazionali di lavoro, che ingabbia e comprime il dinamismo di un mondo del lavoro che cambia incessantemente. Va detto che le proiezioni al 2020 vedono l'Italia – e il Mezzogiorno in particolare – in una posizione di grave difficoltà, nel contesto internazionale, rispetto alle prospettive demografiche, occupazionali e di crescita. Si prevede una forte carenza di competenze elevate e intermedie legate ai nuovi lavori, aggravata da un persistente disallineamento complessivo dell'offerta formativa rispetto alle richieste delle imprese. I già precari equilibri del mercato del lavoro e del sistema previdenziale saranno sempre più messi in discussione dall'invecchiamento della popolazione e dagli squilibri territoriali che produrranno, anche nei prossimi anni, un aumento della pressione migratoria e un progressivo inurbamento. Se non introdurremo correttivi, non tanto e non solo a livello legislativo, ma anche cambiando i modelli organizzativi e gestionali di impresa, non fermeremo certo la

storia e lo sviluppo dell'economia a livello globale, ma certamente saremo gli unici responsabili del progressivo declino del nostro Paese. Particolarmente utili, in questa prospettiva, risultano essere le linee di azione prospettate da Marco Minghetti, che richiamano amministratori e direttori del personale a un atto di coraggio: quello di perdere definitivamente il controllo della propria organizzazione, sapendone però conservare la guida.

## Lavoro 2.0: un confronto su lavoro e tecnologie promosso da ADAPT

di Francesca Brudaglio

Lavoro e tecnologia. Un connubio incalzante, espressione di un mutamento sociale inarrestabile. Nuovi modelli organizzativi e, conseguentemente, nuovi modi di lavorare e produrre. Una nuova cultura del lavoro che, tuttavia, il quadro giuridico-formale ancora non riconosce.

Di questo si è parlato lo scorso 19 aprile a Bergamo nel primo dei due incontri promossi da ADAPT e della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università degli Studi di Bergamo sul tema [Tecnologie e lavoro: nuove competenze, vecchie regole](#).

Il filo conduttore del convegno è stato il confronto tra le nuove forme che il mondo del lavoro ha assunto e sta assumendo e la scarsa capacità (o spesso l'inadeguatezza) che istituzioni, sindacati e imprese dimostrano nell'interpretare e accogliere i cambiamenti in atto. A fronte di una veloce e progressiva informatizzazione degli strumenti di lavoro e del moltiplicarsi delle professioni legate al web, le "vecchie" categorie giuridiche appaiono obsolete e incapaci di tutelare i nuovi lavoratori.

È così che, delineando la cornice entro la quale questo cambiamento si sta muovendo, Michele Tiraboschi (ordinario di Diritto del lavoro a Modena) ha sottolineato quanto l'impostazione dell'ordinamento giuridico italiano, in materia di diritto del lavoro, si basi esclusivamente su prestazioni di tipo subordinato: è ancora il modello

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 aprile 2013, n. 16](#).

“imprenditore/operaio” a dettare legge, un modello fondato sull’azienda verticale e su una rigida gerarchia che riduce il lavoro a un mero rapporto direttiva/esecuzione e dove il lavoro “creativo”, di cui oggi si registra una costante ascesa, non trova riconoscimento. I risultati del rapporto della società di consulenza McKinsey evidenziano proprio questo, ossia il cambiamento del paradigma di riferimento e, conseguentemente, dei tradizionali modelli organizzativi e gestionali. Il lavoro esecutivo (le mansioni da “catena di montaggio”), infatti, sta gradualmente perdendo terreno a favore di rapporti di lavoro di tipo interattivo e cooperativo che richiedono invece autonomia, creatività e coinvolgimento attivo del lavoratore nei processi produttivi.

A fronte di tutto ciò, è necessario dare un nuovo inquadramento alle categorie giuridiche del lavoro: «Il vero problema – ha sottolineato Michele Tiraboschi – è che il mercato si sta diversificando rispetto al passato e non solo mancano le competenze, mancano anche gli schemi giuridici di riferimento». E ancora: «Il punto è allora riuscire ad arrivare ad una proposta legislativa che riesca ad affrontare alcuni dei nodi creati dall’impatto che le tecnologie stanno avendo sul lavoro, è capire come poter utilizzare le categorie giuridiche per gestire il cambiamento in atto».

Ecco che il rapporto tra norma sociale e norma giuridica risulta indispensabile ed è stato il tema su cui si sono confrontati relatori e uditorio. I punti principali (a cui si rinvia per focus tematici a singoli interventi) sollevati e affrontati durante il convegno sono così di seguito sintetizzati.

L’intervento di Ivana Pais (docente di Sociologia economica presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) ha in particolar modo fatto emergere le seguenti problematiche (vedi anche [il focus di L. Serrani](#), in *Boll. ADAPT. 2013*, n. 16) la rete gode di potenzialità enormi poiché in grado di accelerare la trasformazione di mestieri e professioni tradizionali: attraverso il confronto tra persone con gli stessi interessi (anche se geograficamente distanti) consente di rafforzare la specializzazione e, allo stesso tempo, di incontrare colleghi e clienti in una modalità completamente nuova da quella abituale, permettendo così di creare nuove forme di collaborazione. Unico prerequisito: la volontà di raccontarsi e di confrontarsi con gli altri;

- l’azione collettiva messa in moto dalla rete sta determinando nuove forme di economia che, partendo da logiche completamente diverse da

quelle tradizionali, mettono in discussione il classico ciclo produttivo e danno alla luce forme come per lo *Scharing*, il *Batering*, il *Crowdfunding* o il *Making*:

- i social network hanno reso “identitario” l’utilizzo della rete: fino a pochi anni fa, anonimato e pseudonimi erano la regola e presentarsi in rete con nome e cognome, inimmaginabile. Nel periodo pre-Facebook non solo le sfere erano distinte, ma si tendeva anche a “separare” le proprie identità e a crearne diverse (attraverso differenti profili/nickname) in funzione dell’aspetto della propria persona che si voleva privilegiare (o inventare) nell’uno o nell’altro. L’avvento di Facebook ha dettato una radicale inversione di marcia e ci ha obbligati ad avere anche online un’unica identità: la nostra;

- i social network rendono visibili le reti sociali e consentendo lo studio di strutture e meccanismi che sarebbe difficile osservare altrove, mettendo alla prova teorie sociologiche tradizionali. Inoltre, permettono di costruire legami scelti, di abbattere i confini tra i ruoli, di rafforzare l’autonomia e creare nuove forme di collaborazione attraverso una ridefinizione degli spazi e dei tempi di lavoro. Ma non tutti li usano allo stesso modo, non tutti “condividono tutto”: c’è chi si espone più, chi meno; chi c’è ma rimane a guardare e chi è “a tutto tondo” onnipresente. Studiandone le differenze in base ai diversi gradi di connettività e condivisione, Ivana Pais ha individuato quattro differenti profili che una persona può adottare sui diversi social network;

- la rete condiziona la nostra vita lavorativa, diventando sempre più invadente nell’arco della giornata e lasciando sempre meno spazi alla vita sociale: porta con sé il vantaggio di poter assolvere ovunque i propri impegni lavorativi, ma anche il rischio di non staccare mai. Il problema che si pone, è di non essere in grado di conciliare il tempo di vita e il tempo di lavoro e la conseguenza è la nascita di nuove patologie sociali. L’intervento del Marco Minghetti (docente di Humanistic Management all’Università degli Studi di Pavia), ha invece posto l’accento sulla necessità di mettere in atto una svolta nella mentalità aziendale imperante, spiegando come questa rappresenti la vera sfida del futuro (vedi anche [il focus di A. Gatti Casati](#), in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 16).

A suo parere c’è bisogno di:

- transitare ad un’intelligenza collaborativa ed operare con modalità tecnologiche. Deve scomparire il sistema a cascata improntato ai “pochi

che pensano” ed ai “tanti che copiano” e deve subentrare un sistema incentrato sulla valorizzazione del contributo che ciascuno può dare;

- saper cogliere l'importanza della *Social economy* che rappresenterebbe una vera e propria miniera per le aziende se solo ne comprendessero la validità e la utilizzassero. Basti pensare all'assurdità dell'assenza sulle piattaforme collaborative di tante imprese laddove, l'impiegato stesso, una volta uscito dall'ufficio è il primo ad accedervi.

La riflessione di Roberto Castaldo (responsabile della formazione presso l'International Webmasters Association – IWA) è stata invece incentrata sull'estrema esigenza (nonché punto focale) che il nostro Paese riscontra di creare e riconoscere dei profili professionali adatti al mondo tecnologico (si veda sul punto [il focus di Lidia Petruzzo](#), in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 16).

In particolare:

- è necessario creare dei punti di riferimento per chi vuole lavorare in una delle tante possibili professioni legate al web. L'Italia patisce i problemi dovuti alla mancanza di un giusto riconoscimento, di una certificazione e di un inquadramento professionale per tutti i nuovi mestieri nascenti: si devono creare professionalità codificate su percorsi professionali confrontabili. Ad esempio, per diventare web master serve professionalità ed occorrono standard che individuino le competenze secondo il filtro europeo;

- il passaggio al web 2.0 e l'arrivo dei social network hanno portato libertà impensate e la nascita di nuovi mestieri. Il gap è rappresentato dall'assenza contestuale di corsi che seguano percorsi codificati e che rilascino competenze certificabili, per cui ci troviamo di fronte ad una molteplicità di professioni nuove che neanche università e scuole sanno formare. È così che ci si trova davanti al caso dell'azienda che si rivolge “al cugino” per creare un sito web come conseguenza dell'assenza della giusta professionalità.

Il seminario ha rappresentato una prima tappa di approfondimento di un tema complesso e in continua evoluzione.

Non è pertanto facile trarre una precisa conclusione se non quella che le nuove tecnologie ci pongono davanti ad una sfida. Una sfida che, se accettata senza remore, può significare un cambiamento di rotta per il nostro Paese. E precisamente maggiore crescita e un complessivo svecchiamento di schemi formali che non rispondono più alle esigenze

del mercato del lavoro. Non a caso, (e chi segue Twitter lo sa) **#cambiamotutto** è uno degli *hashtag* più in voga del momento.

E di cambiamento in una congiuntura storico-economica così delicata ma così cruciale per determinare le sorti del nostro futuro, ne abbiamo un estremo bisogno.

## **Nuove competenze e nuovi profili professionali: il contributo di IWA Italy**

di Lidia Petruzzo

L'intervento di Roberto Castaldo, Responsabile Formazione IWA Italy – una associazione professionale *no profit leader* mondiale nella fornitura dei principi e delle certificazioni di formazione per i professionisti della Rete internet – si è focalizzato sulla importanza delle competenze e sulla qualità del capitale umano nel nuovo mercato del lavoro che pone al centro l'ICT (e non solo). Questi sono gli *asset* intangibili per poter essere vincenti nella competizione diventata ormai globale.

Il punto di partenza dell'analisi è il riconoscimento dei profili professionali adatti al mondo tecnologico. Attorno al Web, infatti, ruotano una serie di fattori che hanno permesso la realizzazione di nuovi contenuti, *media*, abitudini, *business*, opportunità ma soprattutto nuovi mestieri, quelli del Web 2.0.

Nuove professionalità che molti di noi, apparentemente, credono di conoscere e "saper fare" ma che, contrariamente, necessitano di una vera e propria trasformazione: da mestiere a lavoro "vero", come l'ha definito lo stesso Castaldo delineandone anche i tratti identificativi.

In questa prospettiva, sono tre i soggetti che non sanno ancora fornire delle risposte affinché il professionista 2.0 possa trovare effettivamente una sua identità lavorativa.

In primo luogo, sono proprio i professionisti del Web che si chiedono cosa è importante conoscere e come e dove si possono acquisire le giuste conoscenze. In secondo luogo, ci sono le imprese che non sanno quali

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 aprile 2013, n. 16.](#)

competenze richiedere, come inquadrare il dipendente e quale formazione continua è meglio dare loro. Infine vi sono le istituzioni formative, che dovrebbero essere capaci di formare per il Web, preparare i docenti e progettare una buona formazione.

Guardare avanti, dunque, è la sfida che Castaldo sostiene, mentre proietta l'immagine di una pista di atletica – quasi infinita in mezzo ad un campo verde, esteso ed immenso – e rappresentata da tre punti fondamentali: 1) formare professionisti in grado di svolgere mansioni e lavori che oggi non esistono ancora; 2) utilizzare strumenti che non sono ancora stati inventati; 3) risolvere problemi che adesso non riusciamo neanche ad intravedere.

Per la natura estremamente volatile e in costante evoluzione del Web diventa, quindi, indispensabile sviluppare e migliorare le competenze spendibili nel mercato del lavoro e aggiornarle con le tendenze della tecnologia e del mercato.

Per dare una identità al professionista del Web è importante riferirsi ad uno *standard* di riconoscimento normativo, professionale, sindacale ma anche personale. In questa direzione, IWA Italy, infatti, apporta il proprio contributo in termini di definizione di profili professionali *standard* e conformi. Nel febbraio 2006 il CEN (*European Committee for Standardization*), infatti, ha individuato IWA/HWG come struttura in grado di fornire certificazioni sui percorsi formativi relativi al settore del Web e alla fine dello stesso anno a IWA Italy è stato assegnato il compito di definire profili e relativi percorsi formativi. Il 14 febbraio 2013 sono stati così pubblicati i 21 profili professionali operanti nel Web, standardizzati secondo le direttive CEN e conformi ai principi di alfabetizzazione dell'Agenda Digitale. Tale *framework* CEN dovrebbe costituire il riferimento per l'accREDITamento di titoli di studio professionali, anche attraverso il recepimento nei percorsi formativi di istituti tecnici e di aggiornamento professionale all'interno della Pubblica Amministrazione. Il documento è importante in quanto ha lo scopo di supportare il corretto riconoscimento delle figure professionali, che vanno dal Community Manager al Web Project Manager, dall'Advertising Manager all'E-commerce Specialist, e declinare i "profili professionali per il web", da parte degli attori che agiscono sul mercato nel settore delle skill ICT, gli unici capaci di offrire modelli organizzativi di responsabilità e prevedere e pianificare il fabbisogno di competenze.

## Web 2.0: una nuova frontiera

di Andrea Gatti Casati

Condividere un messaggio, sensibilizzare e infondere consapevolezza. In altre parole, informare e informarsi. Questa, in sintesi, la cassetta degli attrezzi, per una buona campagna di sensibilizzazione, fornita dalla EU-OSHA, l'Agencia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di Lavoro, che meglio di altri ha capito l'importanza e le potenzialità della rete, rendendo disponibili gratuitamente informazioni, guide pratiche e materiale pubblicitario, tradotto in oltre venti lingue europee. L'EU-OSHA è promotrice della campagna ***Ambienti di lavoro sani e sicuri 2012-2013: lavorare insieme per la prevenzione dei rischi***, nella quale si invitano i dirigenti, i lavoratori e le altre parti interessate a unire le forze per migliorare la sicurezza e la salute. L'obiettivo è arrivare al cuore delle persone, sfruttando tutti i canali a propria disposizione, soprattutto quelli digitali: poco costosi e capaci di agire su scala globale. Nell'era di Internet una campagna di sensibilizzazione può dimostrarsi vincente, grazie alla possibilità di una "viralizzazione" del messaggio, tipica della *sharing-culture*, ossia grazie al passaparola, al bisogno diffuso di condivisione di contenuti interessanti.

Le dimensioni e la scala di una campagna continuano a dipendere dal tipo di messaggio, dalla distribuzione geografica del target di riferimento, dagli strumenti utilizzati, e dal budget a propria disposizione. Internet e il web 2.0 offrono però possibilità fino a pochi anni fa impensabili: per merito di strumenti come i social network si possono raggiungere – e coinvolgere – un numero elevato di persone situate in luoghi diversi, in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 giugno 2013, n. 17.](#)

qualsiasi momento. Spesso basta avere un'idea vincente e l'attitudine giusta per portarla avanti per raggiungere l'obiettivo prefissato. Una volta decisa la natura del messaggio (informativa, educativa, ecc.) si decide quali strumenti utilizzare, tenendo presente il principio fondante del web 2.0, ovvero lo scambio reciproco di informazioni in modo libero e creativo. La collaborazione è alla base delle leggi del web 2.0: a chi sceglie di informarsi viene chiesto di informare a sua volta, aggiungendo un po' della sua conoscenza o semplicemente rilanciando il messaggio. Il tempo in cui la comunicazione cadeva dall'alto verso il basso senza possibilità di un confronto sembra essere finito. Ne è un esempio Wikipedia, un sito di editing collaborativo, in cui la conoscenza viene costruita giorno per giorno grazie alla partecipazione di tutti i soggetti che decidono di prendere parte al progetto e investire volontariamente tempo e risorse.

In vent'anni il web è entrato prepotentemente nella nostra vita privata e lavorativa, cambiando il nostro modo di socializzare e il nostro modo di pensare al lavoro. Comunicare il tema della salute e sicurezza nell'era del web 2.0 vuol dire non solo informare, ma instaurare un dialogo costante tra chi comunica e chi riceve il messaggio.

In una società *always on* (costantemente connessa), che non spegne mai il telefono e legge mail anche oltre l'orario di lavoro – sempre che sia ancora possibile parlare di orario di lavoro – la vera sfida consiste nel capire dove e come recuperare informazioni attendibili. Siamo tutti immersi in un mare di notizie ridondanti, spesso inaccurate. Da qui la necessità di riuscire a farsi ascoltare, di saper comunicare nel modo migliore contenuti di qualità, parlando lo stesso linguaggio di chi il messaggio lo riceve. Questo è ciò che sono chiamate a fare le organizzazioni e i *decision makers*: in rete non sono importanti titoli o grandi capitali, ma costruire una reputazione digitale credibile – *eReputation* – che riesca a imporsi in modo autorevole ad un proprio pubblico (*community*) coinvolgendolo emotivamente.

Recenti studi rilevano come stia crescendo rapidamente anche all'interno delle aziende l'utilizzo di social network o altri strumenti del web 2.0 come, ad esempio, blog, wiki e forum. La diffusione della cultura può partire proprio dall'interno: attrezzi come piattaforme sociali o intranet moderne (*social portal*) permettono ai dipendenti di informarsi nel modo che più gli è congeniale seguendo schemi relazionali che, fuori dal luogo di lavoro e grazie ai social media, sono già ben consolidati. Le persone si

informano e si aggregano spontaneamente in quelle che vengono definite comunità. Le comunità online non sono “virtuali”, esistono già nel mondo offline, ma i social media hanno il potere di intercettarle e fortificarle. Sempre più le aziende cercano nuove figure professionali specializzate nel dialogare con comunità online. Una di queste è il *community manager*, la cui missione consiste nel contribuire a potenziare le relazioni tra una comunità digitale e l’organizzazione committente attraverso una comunicazione efficace di coinvolgimento (*engagement*).

Ma cosa accade quando scriviamo “salute e sicurezza” su Google? Ai primi posti della ricerca si trovano siti regionali ([www.laziosicurezza.it](http://www.laziosicurezza.it) in prima posizione) o sezioni dei sindacati nazionali, che sembrano quindi sapersi ben posizionare online. Solo in fondo alla pagina è, ad esempio, il sito della sopra citata EU-OSHA (<https://osha.europa.eu/it>) nonostante essa sia un punto di riferimento del settore a livello comunitario. La posizione dell’Agenzia non appare però così arretrata se consideriamo che alcuni dei siti più importanti in materia di salute e sicurezza nella prima pagina di ricerca non compaiono nemmeno.

Analizzandoli vediamo come essi comunichino in modo diverso tra loro seguendo ognuno una propria strategia: l’AIFOS (l’Associazione Italiana Formatori ed Operatori della Sicurezza sul lavoro) preferisce Twitter a Facebook, al contrario PUNTO SICURO (primo quotidiano online sulla sicurezza nei luoghi di lavoro) è ben posizionato su Facebook (2.367 mi piace) ma ha abbandonato l’account Twitter (l’ultimo aggiornamento risale a due anni fa). L’INAIL oltre ad un servizio di feed RSS (il sistema per il quale le notizie raggiungono automaticamente il proprio utente) e la possibilità di leggere le pagine in quattro lingue diverse, sceglie di presidiare tutti i principali social network, a differenza dell’ HSE (*Health and Safety Executive*, Ente pubblico britannico) che si rivolge esclusivamente al pubblico in lingua inglese, verticalizzando l’offerta comunicativa con il solo utilizzo di Twitter. I numeri però mostrano come l’INAIL abbia un seguito ridotto (224 “mi piace” su Facebook e 1709 follower) mentre la HSE riesce ad intercettare una comunità molto più consistente (24955 follower). Equilibrata nella sua offerta è proprio l’UE-OSHA che cura tutti i mezzi a propria disposizione.

Un elemento in forte crescita comune a tutti è però l’uso di video informativi – animazioni o semplici interviste – che sembrano avere un discreto seguito su Youtube grazie alla facilità di fruizione e alla semplicità del linguaggio.

Il rapporto *Web 2.0 and chronic illness. New Horizon, New Opportunities* sottolinea come sia importante dare la possibilità ai soggetti (in questo caso ai malati) di creare un luogo nel quale potersi parlare e porre le domande ad esperti del settore senza bisogno di intermediazioni o inutile burocrazia.

È la filosofia *open* del web. Apertura, trasparenza e inclusione: le informazioni devono essere liberamente – ed immediatamente – raggiungibili, secondo il principio per il quale più la conoscenza si diffonde velocemente più rapidamente crescerà l'innovazione e, con essa, anche la consapevolezza di eventuali rischi.

## VII rapporto sulla classe dirigente: verso una dirigenza 2.0?

di Alfonso Balsamo

Il *Rapporto sulla Classe Dirigente* è l'indagine annuale promossa dall'Associazione Management Club (Fondirigenti-LUISS) che fa il punto su come la classe dirigente si configura nell'attuale contesto politico, economico e sociale del Paese. L'obiettivo è individuare *vision*, modelli e strumenti operativi per la generazione e la formazione della futura dirigenza italiana. Giunto alla settima edizione, il *Rapporto* è stato presentato il 22 maggio presso l'avveniristico *Luiss EnLabs* di Roma. L'indagine di quest'anno è stata coordinata da Sergio Fabbrini (focus politica), Stefano Manzocchi (focus economia), Nadio Delai (focus territori) e dai ricercatori AMC (focus innovazione e formazione) diretti da Giorgio Neglia. Seguendo i diversi focus, il *Rapporto* si struttura essenzialmente in tre parti: una prima dedicata alle dinamiche della rappresentanza di interessi; una seconda che si occupa della produttività e della competitività delle imprese italiane; una terza che riporta le *best practice* dai territori in cui la classe dirigente è riuscita ad aumentare i livelli occupazionali e a valorizzare le eccellenze.

Nella prima parte, che analizza la dialettica tra rappresentanti e rappresentati in Italia, emerge un quadro a tinte fosche in cui la classe dirigente si ritrova frammentata e generalmente incapace di mettere in atto una svolta: passare dalla difesa di interessi corporativi e di categoria ad una rappresentanza dell'interesse particolare orientata verso l'interesse generale. Il *Rapporto* evidenzia una classe dirigente autoreferenziale e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2013, n. 21](#).

poco incline ad affrontare i processi decisionali europei ed internazionali, ma anche ad intermediare in maniera efficace tra apparati amministrativi centrali e apparati amministrativi periferici. Il risultato è una generale situazione di stallo del Paese, peggiorata dall'assenza di leadership, dallo scoraggiamento dei cittadini che si allontanano dalla vita pubblica, dalla difficoltà di fare sistema nei territori. Le soluzioni individuate a queste anomalie sono la radicale ristrutturazione degli organismi istituzionali (centrali e periferici), la riorganizzazione di reti sociali ed economiche a livello territoriale, una semplificazione delle procedure decisionali che faccia interagire maggiormente i territori.

L'attenzione ai territori si ritrova particolarmente sviluppata nella parte economica dell'indagine, la seconda, che analizza con diversi indicatori le realtà produttive nel Paese: dalla densità delle imprese alla tipologia di attività, dalla redditività al dimensionamento delle aziende fino all'efficienza delle infrastrutture pubbliche e private. Anche nella realtà economica emerge una mappa frammentata e disordinata, in cui l'unica certezza è il ritardo complessivo dell'Italia, ed in particolare del Mezzogiorno, nei confronti dell'Europa più produttiva. La classe dirigente italiana finora non è riuscita a definire le giuste priorità sul livello di performance industriale del Paese e nel complesso non ha saputo valorizzare le vocazioni produttive dei territori. Il risultato è un'Italia in cui la distanza tra le diverse realtà economiche è tale da non permettere una normale diffusione delle eccellenze produttive, né una possibile comunicazione tra territori ad alto potenziale e territori già sviluppati. Una nuova classe dirigente, secondo il *Rapporto*, può rispondere a queste forti criticità con un altissimo investimento in capitale immateriale (risorse umane, innovazione), un'ottimizzazione nell'utilizzo dei Fondi strutturali europei e una ragionata distribuzione delle infrastrutture e una semplificazione della P.A. (soprattutto a livello territoriale). In altri termini, si tratta di proporre e concretizzare una nuova produttività di sistema dei territori, in cui si tagliano di netto i rami secchi e si valuta con maggiore accuratezza dove e come innestare gli investimenti.

La terza parte del *Rapporto* è di stampo sociologico e ha l'obiettivo di rilevare modelli virtuosi di sviluppo territoriale in cui le classi dirigenti sono state in grado di creare occupazione e valorizzare le eccellenze. Nonostante la critica situazione tratteggiata in precedenza, si cerca di individuare le *best practices* "esportabili" da un territorio all'altro o comunque di evidenziare concreti segnali di tenuta del Paese. Progetti,

strumenti, idee, vengono messi in rassegna per mostrare un ritrovato vigore e una certa vitalità dell'Italia dei territori, che punta tutto sull'economia reale e sulle relazioni in quelle che sono definite le *Alleanze per lo sviluppo*. L'ascolto della realtà "dal basso" ha consentito di ricostruire, nonostante la varietà dei territori, un *humus* comune su cui il Paese può ritrovare fiducia per crescere e rinascere. L'indagine mostra che, pur mantenendo un certo campanilismo e una difficoltà oggettiva di trovare intenti comuni, molte classi dirigenti locali hanno costruito efficaci modelli di sviluppo condiviso. Così dai Poli Tecnici Professionali fino alle reti scuola-impresa, sono tante le iniziative inter-territoriali che funzionano: strumenti efficaci che possono essere diffusi in tutto il Paese e persino in Europa.

Il *Rapporto* presenta, infine, una parte conclusiva che analizza i contesti formativi delle nuove classi dirigenti, con particolare riferimento alle tecnologie 2.0 e alla *knowledge economy* europea. L'impressione è che ci sia un netto cambio di rotta in quest'ultimo capitolo. Nei precedenti, infatti, l'indagine ricalcava un'immagine della classe dirigente ancorata a modelli non sempre al passo con i tempi. A ben vedere, però, nella radicale trasformazione sociale che si sta vivendo, l'esplosione della società della conoscenza impone una struttura dirigenziale molto diversa o addirittura un suo ripensamento complessivo. Il *Rapporto*, richiamando dati e modelli, sembra voler invitare a questo cambio di paradigma: passare dalla "classe dirigente", così come la si conosce, ad una nuova idea di "comunità ad intelligenza collaborativa" che si interfaccia in un contesto di sapere diffuso e che si sviluppa grazie al Web e allo spalancarsi delle frontiere conoscitive. Si tratta di una rivoluzione rapidissima, la più veloce della storia dell'uomo, che per essere gestita ha bisogno di personalità in grado di avere capacità di previsione dei cambiamenti futuri, ma anche di rapida interpretazione dei fatti del presente.

Chi avrà la responsabilità di guidare il Paese, ma anche chi vorrà governare un territorio o fondare un'impresa o diventare un riferimento culturale, dovrà sapere utilizzare al meglio le nuove tecnologie e muoversi agevolmente nell'ampio spazio di conoscenza europeo. Responsabilità, competenze e relazioni dovranno andare di pari passo. È lo stesso *Rapporto* che riporta alcuni esempi di giovani che stanno riuscendo ad ottenere ottimi risultati in termini di rappresentanza, sviluppo economico e culturale, grazie a queste innovazioni. Sono

segnali significativi di una nuova generazione che ha colto la rivoluzione in corso e che si sta rapidamente organizzando per guidarla. Non siamo ancora davanti alla fine della “classe dirigente” per come la conosciamo né all’inizio di quella che il *Rapporto* chiama “dirigenza 2.0”, ma si ha la netta sensazione che il punto di non ritorno sia stato superato. Resta il fatto che, come avrebbe detto Andrea Pazienza: «non si potrà tornare indietro, neanche per prendere la rincorsa».

## Le “proprietà” di un account. Il caso *Eagle contro Edcomm*

di Micol Mieli

La Corte federale della Pennsylvania è stata chiamata a pronunciarsi in merito a un delicato caso di “proprietà” di un account LinkedIn. La Corte, che non si è ancora espressa in tal senso, ha definito un simile account una idea “nuova” (*novel idea*), meritevole di tutela. Le questioni ancora da risolvere, quindi, riguardano l’estensione di questa tutela, nonché la sua disciplina, combinata alle norme di diritto commerciale e di lavoro.

La vicenda può essere riassunta nel modo che segue. Nel 1987 Linda Eagle fonda, insieme a altri soci, la Edcomm Inc., una società di consulenza e formazione in ambito finanziario.

Nel 2008 la lavoratrice crea un account LinkedIn, e due anni più tardi la società viene venduta. I nuovi proprietari confermano la Eagle alle proprie dipendenze, esigendo la conservazione dell’account senza tuttavia rivendicarne mai la “proprietà”.

Nel 2011 la società decide di fare a meno dei servizi della proprietaria dell’account, che in precedenza ha fornito la password a un collaboratore, il quale a sua volta l’ha comunicata ai nuovi proprietari. Questi ultimi accedono al suo account, ne cambiano la password in modo da impedirne l’accesso alla stessa Eagle, e sostituiscono nome e foto della fondatrice con quelli del nuovo CEO. Tuttavia, il *curriculum vitae* indicato nel profilo, così come i tantissimi contatti di lavoro restano quelli della Eagle.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 aprile 2013, n. 12.](#)

Nel periodo immediatamente successivo al licenziamento, Linda Eagle fa causa alla Edcomm dinanzi alla Corte federale della Pennsylvania, con l'accusa di aver tratto profitto dalle sue conoscenze e di averle impedito di fare altrettanto. Ciò in ragione del fatto che gli utenti di LinkedIn che digitavano il nome della Eagle, venivano indirizzati alla pagina recante il nome e la fotografia della nuova dirigente, fermo restando le qualifiche e i riconoscimenti della precedente titolare dell'account.

Secondo l'accusa, la Edcomm avrebbe dovuto rispondere, tra l'altro, di accesso non autorizzato al computer, furto di identità e cospirazione civile.

La Edcomm risponde rigettando l'accusa, e sostenendo a sua volta che la Eagle stessa era colpevole di concorrenza sleale e appropriazione indebita di idee, nonché della diffusione di segreto aziendale (*trade secret*). In ogni caso, Linda Eagle è tornata in possesso del suo account poco dopo aver intentato la causa, e la nuova CEO ha creato un proprio profilo.

La causa, ad oggi, è ancora pendente, e benché la Corte abbia risolto molti degli intricati nodi di questa vicenda, sono diversi quelli ancora da chiarire.

Dopo aver stabilito che un account su un sito web è meritevole di tutela in quanto considerato al pari di una "nuova idea", la Corte ha riconosciuto la responsabilità della Edcomm per alcuni dei capi d'accusa. Tuttavia, qualora la Eagle non sarà in grado di provare l'entità dei danni effettivamente subiti a causa di questa forma di sabotaggio, difficilmente le verrà riconosciuta una qualsiasi forma di risarcimento.

Inoltre, la Corte federale ha rigettato le accuse di appropriazione indebita di segreto aziendale, in quanto la pur vasta accessibilità di un account su LinkedIn non permette di far rientrare la fattispecie nella definizione di *trade secret*.

D'altra parte, resta ancora da accertare l'illegittimità della condotta della Eagle per quanto riguarda la concorrenza sleale: se la Corte dovesse stabilire che la Edcomm è proprietaria dell'account, l'utilizzo esclusivo da parte della Eagle dei contatti mantenuti tramite il profilo LinkedIn dopo la fine del rapporto di lavoro potrebbe portare a una condanna della stessa lavoratrice.

Al fine di risolvere simili questioni, però, la Corte dovrà *in primis* pronunciarsi sulla "proprietà" del profilo e sulle condizioni di utilizzo da

parte dei lavoratori e dei datori di lavoro durante e a seguito della conclusione del rapporto.

Se l'account individuale è stato creato solo per mantenere i contatti relativi agli affari dell'impresa, può quest'ultima reclamarne la proprietà? Si tratta qui di stabilire se rilevi il fine con cui è stato creato il profilo, oppure prevalga il soggetto che materialmente lo ha creato e mantenuto.

Il contratto di utilizzo del sito LinkedIn specifica che è lo *user*, ossia l'utente, il proprietario dell'account. In questo caso, tuttavia, una simile nozione non offre una chiave di lettura per risolvere la questione, poiché entrambe le parti sostengono di essere gli utenti dell'account, e di aver investito tempo e risorse economiche nella ricerca e nel mantenimento dei contatti.

Oltre alle questioni terminologiche e di riferibilità di istituti quali la proprietà o il possesso a idee nuove come i profili personali sui *social media*, la giurisprudenza dovrà anche stabilire in quale ambito giuridico ricondurre la fattispecie: si tratta di questione da inquadrare all'interno della disciplina del lavoro? O è più opportuno risolverla alla luce delle regole sulla concorrenza? O, ancora, la questione è inerente la tutela della proprietà sui beni immateriali?

È chiaro che non sarà mai possibile individuare un solo ambito che possa abbracciare la complessa realtà dell'utilizzo dei *social network*, e che di certo casi come questo dovranno essere ponderati con una certa cautela perché rappresenteranno un precedente nei Paesi di *Common Law*, come il caso in oggetto ci insegna.

È altrettanto vero che gli stessi problemi presentano non minore complessità negli ordinamenti di *Civil Law* come il nostro. È bene ricordare, tuttavia, che nel nostro Paese e, più in generale, nell'Unione europea, una controversia del genere dovrebbe essere ricondotta nella sfera della tutela della *privacy*. Casi analoghi non sono ancora stati sottoposti alle nostre Corti, ma il Garante per la protezione dei dati personali italiano, in linea con le direttive europee in materia, si è adoperato per dettare delle linee guida sull'utilizzo dei *social network*, affrontando profili di tutela in qualche modo connessi al caso *Eagle vs Edcomm*.

In ogni caso la soluzione, come molti suggeriscono, va probabilmente ricercata nel rapporto tra i privati.

Una esaustiva politica aziendale sull'argomento potrebbe evitare molti problemi, e spetta alle aziende individuare i profili di interesse della

materia, regolamentandoli in maniera chiara fin dall'inizio. Se gli impiegati avessero un profilo personale e uno aziendale, sarebbe molto più semplice stabilire la paternità dell'uno e dell'altro. Inoltre, laddove le imprese non richiedessero ai lavoratori di comunicare la password, il problema dell'intrusione dei primi negli account dei secondi sarebbe di più facile analisi, e lo stesso dicasi per le sorti dell'account dopo la fine del rapporto.

In conclusione, va sottolineato come situazioni di questo tipo rappresentino ancora l'eccezione e non la regola: non tutti gli account hanno un valore economico tale da giustificare un interesse del datore di lavoro o, tantomeno, un processo. Tuttavia, non è inverosimile che in un futuro non troppo lontano l'uso sempre più massiccio dei *social media* porterà a dover gestire casi simili. In particolare, l'importanza dei contatti mantenuti anche attraverso siti quali LinkedIn è in grado di apportare all'impresa un significativo valore economico, e non solo di immagine aziendale, ragion per cui molti datori di lavoro impongono ai propri dipendenti la creazione di account LinkedIn.



14.  
**LAVORO PUBBLICO**



## **Decreto legislativo n. 39/2013: inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni**

di Cristina Galbiati

I dati pubblicati a fine 2012 da *Transparency International* ([www.transparency.it](http://www.transparency.it)) in merito all'indice di percezione della corruzione (CPI) nel settore pubblico e nella politica, posizionano l'Italia, su scala globale, al 72° posto su 174 accanto a Bosnia Erzegovina e Sao Tome e Principe, piccolo Stato al largo delle coste dell'Africa centro-occidentale. Se, poi, a livello europeo sembrano fare peggio di noi solo Bulgaria e Grecia, molto lontane appaiono le performance di Danimarca, Finlandia e Svezia che dominano, insieme alla Nuova Zelanda, il vertice della classifica. Eppure, «dove un superiore pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo la casa della amministrazione dovrebbe essere di vetro» andava affermando Filippo Turati agli inizi del secolo scorso. Più di cento anni dopo con l'approvazione della l. n. 190/2012, in vigore da novembre, si è inteso reprimere e prevenire fenomeni di corruzione e *maladministration* all'interno della PA. Sulla base della delega contenuta nell'art. 1, comma 49 e 50, della legge in oggetto è stato approvato il d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

In tre capi (II, III e IV) vengono enucleate le ipotesi di inconferibilità: in caso di condanna, anche con sentenza non ancora passata in giudicato,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

per reati contro la pubblica amministrazione previsti dal libro II, capo I, titolo II c.p.; a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni; a componenti di organi di indirizzo politico. Per evitare la commistione tra politica e dirigenza, ad esempio, gli incarichi vengono preclusi a coloro che siano stati componenti di organi politici non solo di livello nazionale (art. 6) ma altresì regionale e locale (art. 7). Se, dunque, per le cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, vice-Ministro, sotto-segretario e commissario straordinario di Governo si applicano i divieti previsti dalla l. n. 215/2004, nell'altra ipotesi l'inconferibilità opera, a seconda dei casi, per un periodo di tempo che varia dai dodici ai ventiquattro mesi, salvo che, all'atto dell'assunzione della carica politica, il dipendente non risultasse già titolare di incarico (art. 7, comma 3). Beninteso che la necessità di garantire una maggiore autonomia tra politica e dirigenza era già stata evidenziata nell'ultimo punto dell'Intesa dell'11 maggio 2012 tra Ministero, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali di categoria (vedi [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce *Lavoro Pubblico*): stando alla lettura dell'accordo, avente natura di intenti politico-sindacale, il miglioramento della funzione pubblica avrebbe dovuto passare, tra gli altri, attraverso il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della responsabilità dei dirigenti anche al fine di assicurarne un'effettiva autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico. Due, invece, risultano i capi (V e VI) dedicati ai casi di incompatibilità. Primo, l'incompatibilità tra gli incarichi e le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico o con lo svolgimento in proprio di attività professionale. Secondo, l'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi e le cariche di componenti di organi di indirizzo politico. Ci sono da richiamare, poi, le disposizioni specifiche dedicate agli incarichi di direttore generale, sanitario o amministrativo delle Aziende sanitarie locali: il decreto dispone, infatti, l'abrogazione dell'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502/1992. Si va a precludere, ad esempio, il conferimento nelle Asl degli incarichi di direzione a coloro che, nel biennio precedente, abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche all'interno di enti privati regolati o finanziati dal Servizio sanitario regionale (art. 5) o che, nei cinque anni precedenti, siano stati candidati durante le elezioni – dalle europee a quelle locali – in collegi elettorali ricomprendenti il territorio delle Asl; preclusione che opera anche per coloro che, nei dodici mesi antecedenti,

abbiano esercitato funzioni parlamentari (art. 8, comma 3). Non solo. Nello specificare l'incompatibilità degli incarichi direttivi con le cariche in enti di diritto privato o con lo svolgimento in proprio di attività professionale, se questi sono regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale, il d.lgs. n. 39/2013 estende l'incompatibilità anche all'ipotesi in cui gli stessi siano assunti o mantenuti dal coniuge e dai parenti o dagli affini entro il secondo grado (art. 10). Per quanto concerne invece il regime sanzionatorio, il capo VII individua nel responsabile del piano anticorruzione il soggetto chiamato a vigilare sulla corretta applicazione delle norme. Quest'ultimo, nominato all'interno di ciascuna amministrazione, è tenuto a segnalare alle autorità competenti – Autorità Nazionale anticorruzione, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Corte dei Conti – i casi di possibile violazione delle disposizioni. Nello specifico, l'Autorità Nazionale anticorruzione è stata individuata nella Civit ovvero la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche istituita dalla riforma Brunetta quale organo centrale di indirizzo, coordinamento e supervisione e che diventa, dopo la l. n. 190/2012, struttura altresì deputata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza in merito all'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché in merito al rispetto della normativa in materia di trasparenza (cfr. circ. FP n. 1/2013). All'inconferibilità consegue la nullità degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti (art. 17); mentre allo svolgimento di incarichi in situazione di incompatibilità (art. 19) segue la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro, autonomo o subordinato, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione, da parte del responsabile del piano anticorruzione, dell'insorgere della causa di incompatibilità. Sussiste, comunque, in capo all'interessato l'obbligo di presentare una dichiarazione, da pubblicare sul sito dell'amministrazione o ente conferente l'incarico, comprovante l'insussistenza di una causa ostativa. La dichiarazione mendace viene punita con l'inconferibilità di qualsiasi incarico, previsto dal d.lgs. n. 39/2013, per un periodo pari a cinque anni (art. 20).

Per limitare, inoltre, il fenomeno del *c.d. revolving doors* ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, sono considerati dipendenti pubblici anche i soggetti titolari di uno degli incarichi indicati nel d.lgs. n. 39/2013 compresi i soggetti

**esterni** con i quali l'amministrazione o l'ente abbia stabilito un rapporto di lavoro di natura subordinata o autonoma.

Il comma 16-ter, introdotto dalla l. n. 190/2012 nel corpo dell'art. dedicato al regime dell'incompatibilità, del cumulo di impieghi e incarichi, stabilisce, infatti, al primo periodo che i **dipendenti, i quali negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possano svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della PA svolta attraverso i medesimi poteri.**

Se questo può dirsi l'impianto generale del decreto, occorre evidenziare però l'insorgere di alcune difficoltà interpretative. Di queste si è fatto, ad esempio, portavoce il segretario generale dell'Anci con lo scritto inviato al Capo di Dipartimento della funzione pubblica in data 16 maggio 2013. Occorre, infatti, premettere che il d.lgs. n. 39/2013 si applica non solo agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, compresi gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, ma per gli EL. L'applicabilità si estende, oltre al conferimento degli incarichi dirigenziali, anche a quello delle funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale nonché di simili incarichi a soggetti titolari di contratti a tempo determinato ex art. 110, comma 2, TUEL (art. 2). Le Regioni, le Province e i Comuni hanno, inoltre, tre mesi di tempo dall'entrata in vigore del decreto legislativo – ovvero il 4 maggio 2013 – per provvedere ad adeguare i propri ordinamenti; decorso inutilmente il termine troverà applicazione la procedura sostitutiva di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003.

Tre, dunque, sono le problematiche sollevate dai Comuni. Primo, la mancanza di previsione espressa di un regime transitorio circa l'entrata in vigore delle disposizioni; dubbio che però potrebbe essere risolto, come rilevato, in base all'applicazione del principio generale del *tempus regit actum*.

Secondo, si è rilevato un mancato coordinamento tra l'art. 4, *Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche*, del d.l. n. 95/2012 nella parte in cui, come si legge nella nota dell'Anci, «impone alla PA, titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, di nominare propri dipendenti nei CdA delle società partecipate» e le previsioni di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 39/2013 relativo all'incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati

o finanziati dall'amministrazione conferente l'incarico. Il terzo dubbio concerne, infine, il rinnovo degli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico vista l'inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, lett. d, del decreto in oggetto. Tale disposizione vieta il conferimento degli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore alle 15.000 unità o di una forma associativa tra comuni con la stessa popolazione a coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di Province, Comuni e loro forme associative della medesima regione. Secondo il segretario generale, la «previsione non appare del tutto chiara nella *ratio* in quanto interpretata restrittivamente non sembra permettere ai presidenti o amministratori delegati uscenti di essere riconfermati nei rispettivi consigli, anche se hanno ottenuto buoni risultati in termini di gestione ovvero hanno avviato delicate operazioni societarie che necessitino di una certa continuità di gestione. Tra l'altro la norma, escludendo la possibilità di rinnovo, sembra imporre una riduzione della libertà statutaria prevista invece dall'articolo 2385 c.c. [cessazione degli amministratori]». Dubbi interpretativi a parte e in attesa di delucidazioni da parte del Dipartimento della funzione pubblica o anche della stessa autorità nazionale anticorruzione visto che può, su richiesta, esprimere pareri in merito all'interpretazione e applicazione delle disposizioni, il decreto ha inteso gettare le basi per scongiurare situazioni di conflitto di interessi o di commistione volendo così assicurare l'operatività dei principi di buon andamento e imparzialità richiesti per la gestione degli uffici pubblici.

<b>Il d.lgs. n. 39/2013 in sintesi</b>	
<b>Definizioni</b>	
<b>Art. 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inconferibilità: preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per reati di cui al capo I, titolo II, libro II, c.p.; a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi; a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompatibilità: l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.</li> <li>• Incarichi amministrativi di vertice: incarichi di livello apicale conferiti a soggetti esterni o interni che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione.</li> <li>• Incarichi dirigenziali interni: incarichi di funzione dirigenziale comunque denominati comportanti l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e di gestione nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione conferiti a dirigenti o dipendenti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico ovvero al ruolo di altra PA.</li> <li>• Incarichi dirigenziali esterni: incarichi di funzione dirigenziale comunque denominati comportanti l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e di gestione nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione conferiti a soggetti privi della qualifica di dirigente pubblico o non dipendente di pubbliche amministrazioni.</li> <li>• Incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico: incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e posizioni assimilabili.</li> </ul>
<b>Campo di applicazione</b>	
<b>Art. 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 compresi gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.</li> <li>• Per gli EL: il conferimento di incarichi dirigenziali è assimilato a quello delle funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale nonché di simili incarichi a soggetti titolari di contratti a tempo determinato ex art. 110, comma 2, TUEL.</li> </ul>
<b>Inconferibilità</b>	
<b>Artt. 3-8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In caso di condanna, anche con sentenza non passata in giudicato (la sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. è equiparata alla sentenza di condanna), per reati contro la PA.</li> <li>• A soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A componenti di organo di indirizzo politico.</li> </ul>
<b>Art. 20</b>	All'atto del conferimento dell'incarico, l'interessato è tenuto a presentare una dichiarazione sull'insussistenza di una causa di inconferibilità. Tale dichiarazione è condizione perché l'incarico acquisisca efficacia.
<b>Incompatibilità</b>	
<b>Artt. 9-14</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni. È ricompresa l'incompatibilità tra gli incarichi e l'attività professionale svolta in proprio dal soggetto incaricato se questa è finanziata, regolata o retribuita dall'amministrazione o ente conferente l'incarico.</li> <li>• Tra incarichi e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.</li> </ul>
<b>Art. 20</b>	Nel corso dell'incarico, l'interessato è tenuto a presentare annualmente una dichiarazione comprovante l'inesistenza di una causa di incompatibilità.
<b>Responsabile</b>	
<b>Artt. 15-16</b>	<p>Soggetto incaricato della corretta applicazione delle disposizioni del decreto legislativo è il responsabile del piano anticorruzione il quale è tenuto a segnalare i possibili casi di violazione a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorità nazionale anticorruzione – Civit: questa vigila affinché vengano rispettate le disposizioni del decreto legislativo anche tramite l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento esprimendo, su richiesta, pareri in merito all'interpretazione e applicazione delle stesse. A seguito di segnalazione o d'ufficio può sospendere la procedura di conferimento dell'incarico nonché segnalare alla Corte dei Conti eventuali responsabilità amministrative;</li> <li>• Autorità garante della concorrenza e del mercato;</li> <li>• Corte dei Conti.</li> </ul>
<b>Sanzioni</b>	
<b>Artt. 17-19</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nullità degli atti di conferimento dell'incarico e dei relativi contratti se adottati in violazione delle disposizioni.</li> <li>• I componenti degli organi che hanno conferito gli incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza. Il relativo potere è esercitato per i Ministeri dal Presidente del Consiglio dei Ministri e per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regioni, Province e Comuni hanno 3 mesi di tempo dall'entrata in vigore del decreto legislativo (4 maggio 2013) per provvedere ad adeguare i propri ordinamenti; decorso inutilmente il termine troverà applicazione la procedura sostitutiva ex art. 8, l. n. 131/2003.</li> <li>• In caso di incompatibilità segue la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto di lavoro, autonomo o subordinato, decorso il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione all'interessato dell'insorgere della causa.</li> </ul>
<b>Applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, TUIPI</b>	
<b>Art. 21</b>	Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. sono considerati dipendenti delle PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013, compresi i soggetti esterni con cui l'amministrazione o ente stabilisce un rapporto di lavoro autonomo o subordinato.
<b>Prevalenza su diverse disposizioni</b>	
<b>Art. 22</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le disposizioni del decreto legislativo sono attuative degli artt. 54 e 97 Cost. nonché prevalgono sulle disposizioni legislative regionali in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi.</li> <li>• Sono fatte salve le disposizioni della l. n. 215/2004, <i>Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse</i>.</li> <li>• Gli artt. 9 e 12 del presente decreto legislativo non si applicano agli incarichi presso le società che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e presso le loro controllate.</li> </ul>
<b>Abrogazioni</b>	
<b>Art. 23</b>	Viene abrogato il comma 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 502/1992, <i>Riordino della disciplina in materia sanitaria</i> .

## Reclutamento e formazione: novità in vista per il lavoro pubblico

di Umberto Buratti e Giancarlo Neri

Il 21 marzo scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto del Presidente della Repubblica – ancora in attesa di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* – recante il *Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione*. Il provvedimento dà attuazione a quanto previsto dall'art. 11 del d.l. n. 95/2012 che “delegava” il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con gli altri ministeri competenti, ad adottare uno o più regolamenti al fine di «ottimizzare l'allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici, garantendone l'eccellenza e l'interdisciplinarietà». La *spending review* invitava, quindi, a proseguire e portare a compimento la riforma della formazione all'interno del sistema amministrativo iniziata con il d.lgs. n. 150/2009 e proseguita con le politiche di riduzione dei costi contenute nel d.l. n. 78/2010 e chiarite dalla direttiva n. 10/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. A dire il vero, l'atteggiamento del legislatore in materia nell'ultimo quadriennio non è sempre stato coerente. Con la c.d. “riforma Brunetta”, infatti, la formazione veniva inserita all'interno delle politiche di premialità rivolte ai dipendenti pubblici “più virtuosi”; con i tagli alla spesa della PA, invece, i percorsi formativi subivano una riduzione di budget pari al 50% rispetto al 2009, determinando, così, una forte limitazione alla policy di investimento e valorizzazione del capitale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

umano nel comparto pubblico. Il provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 21 marzo scorso non è esente dalle medesime ambiguità in quanto in esso si rinviene sicuramente una tensione verso una implementazione della formazione la quale, però, si inserisce all'interno del più generale "spirito dei tempi" incentrato su una razionalizzazione, o meglio, su una riduzione della spesa pubblica. Il tentativo del legislatore è stato, per usare un noto slogan pubblicitario, quello di coniugare "qualità e risparmio".

Il primo tratto caratterizzante il decreto del Presidente della Repubblica si rinviene sin dalla rubrica del provvedimento. L'azione del legislatore, infatti, è volta a riordinare contemporaneamente tanto il reclutamento quanto la formazione all'interno della PA. Si tratta di un particolare di non poco conto poiché mostra la volontà di adottare una politica organica nella gestione del personale pubblico o, per riprendere le parole presenti nel *15° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, di intervenire tanto sul lato della domanda quanto sul lato dell'offerta di competenze<sup>1</sup>.

Il punto di partenza del nuovo sistema è la riforma della *governance*. La "vecchia" Scuola superiore della pubblica amministrazione cambia volto e si trasforma in Scuola nazionale dell'amministrazione. Questa, poi, insieme all'Istituto diplomatico "Mario Toscano", alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, al Centro di formazione della Difesa, alla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, viene a costituire il sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica. A questo nuovo soggetto, ex art. 1, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica, si devono rivolgere in modo prioritario le amministrazioni dello Stato – anche a ordinamento autonomo – e gli enti pubblici non economici per la formazione dei propri dipendenti.

A guidare le attività del nuovo sistema unico il legislatore ha posto il Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro delegato. Membri del comitato sono i vertici delle diverse istituzioni formative della PA. Il decreto del Presidente della Repubblica affida a questo nuovo organismo diversi compiti organizzativi tra cui emergono: la programmazione delle attività di formazione mediante l'adozione di un

---

<sup>1</sup> Per un commento al rapporto sulla formazione nella P.A. si veda il contributo di C. Chionna in questo *Bollettino*.

programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici; la predisposizione di apposite linee guida per la stesura dei piani di formazione da parte delle amministrazioni; il coordinamento dell'offerta formativa tra le diverse Scuole. Per "blindare" il lavoro del nuovo comitato il legislatore ha previsto, al comma 4 dell'art. 2, che le sue delibere «vincolano le Scuole all'attuazione dei conseguenti provvedimenti». La funzione del nuovo soggetto coordinatore risulta quindi essere centrale per le future policy formative nella PA. Ancora una volta, tuttavia, il legislatore, pur affidando un incarico di rilievo al comitato, adotta la politica dell'invarianza di spesa. L'art. 2 si chiude, infatti, ribadendo che dall'istituzione di questa entità non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Descritta la governance generale, il decreto del Presidente della Repubblica passa alla definizione dei nuovi meccanismi di reclutamento dei funzionari e dei dirigenti cui sono dedicati gli artt. dal 3 al 7 del provvedimento.

Il nuovo sistema viene strutturato attraverso una tempistica predefinita degli adempimenti ai quali il Dipartimento per la funzione pubblica ed il comitato debbono far fronte per garantire l'emanazione annuale dei bandi di concorso. A questo proposito, l'art. 3 affida al Dipartimento della funzione pubblica il compito di predisporre ogni anno il *Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali*. Questo, successivamente, viene approvato dal Consiglio dei Ministri. Il piano oltre a stabilire il numero e la tipologia dei posti da destinare al reclutamento di dirigenti e funzionari attraverso corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, fissa anche il numero e la tipologia dei posti da destinare al reclutamento diretto da parte delle singole amministrazioni, ed il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali. Pertanto, per la prima volta, il reclutamento dei funzionari delle amministrazioni statali anche a ordinamento autonomo viene concentrato in un'unica procedura concorsuale anziché, come attualmente avviene, con lo svolgimento, da parte di ciascuna amministrazione, di procedure distinte e diversificate. Un simile intento di razionalizzare e unificare le procedure selettive rappresenta senz'altro una innovazione positiva. Con il riordino del sistema di reclutamento si

cerca, quindi, di far fronte a due esigenze principali: accorpate, snellire e rendere meno onerose le procedure concorsuali; subordinare l'assunzione degli stessi allievi al conseguimento di prove valutative volte ad assicurare l'effettiva selezione meritocratica.

Dopo questa programmazione generale, il decreto del Presidente della Repubblica prende in considerazione il reclutamento dei funzionari. In questo caso le principali novità riguardano: i requisiti di accesso al corso-concorso stabiliti nel possesso della laurea specialistica o magistrale o del diploma di laurea per i candidati non dipendenti pubblici e almeno della laurea triennale per i dipendenti pubblici con esperienza minima di tre anni nella PA; le modalità di svolgimento che prevedono una durata complessiva di nove mesi di cui i primi sei di formazione generale presso la Scuola nazionale di amministrazione e le altre scuole del sistema unico e i successivi tre di formazione specialistica svolta presso le amministrazioni di destinazione degli allievi, usufruendo anche delle strutture delle Scuole di riferimento; il trattamento economico degli allievi. Entrando più nello specifico, l'art. 4, modificando completamente il comma 1-ter dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, stabilisce che, per l'accesso sia alle aree funzionali per le quali è richiesto il possesso del diploma di laurea sia alla qualifica di funzionario di amministrazione negli Enti pubblici di ricerca, si faccia ricorso, in misura non superiore al 50% dei posti disponibili, al corso-concorso promosso dalla Scuola nazionale dell'amministrazione o dalle altre scuole del sistema unico. La metà restante dei posti rimane soggetta, invece, alle attuali disposizioni di legge speciali. A ben vedere, con il decreto del Presidente della Repubblica, il legislatore non ha ampliato la soglia massima di accesso tramite la procedura del corso-concorso, bensì ha introdotto un differente numero di possibili destinatari. La nuova norma allarga, infatti, la platea a tutte le posizioni per le quali è richiesto il diploma di laurea, laddove la previgente limitava tale platea alle sole posizioni economiche apicali di ogni area funzionale. Infine, occorre segnalare come il nuovo regolamento conceda la facoltà di indire concorsi anche alle altre scuole del sistema unico. L'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica stabilisce, poi, per il corso-concorso una durata di sei mesi per lo svolgimento della formazione iniziale. Il testo normativo prevede una valutazione durante il corso e una conclusiva al suo termine. I corsisti che superano i diversi step valutativi sono assegnati alle amministrazioni di destinazione per un trimestre di formazione specialistica. L'intero ciclo

si conclude con un esame finale che consiste in una prova scritta e in una orale. L'idea di introdurre una valutazione continua per tutta la durata del corso-concorso non può che essere accolta con favore, anche se resta da capire quanto sarà effettiva e reale o meramente burocratica. Finito il corso-concorso, è compito della Presidenza del Consiglio dei Ministri assegnare i vincitori alle amministrazioni di destinazione. Infine, per quanto riguarda il trattamento economico dei corsisti l'art. 6 distingue tra dipendenti pubblici e non. Ai secondi è corrisposta una borsa di studio del valore di mille euro, mentre ai primi è riconosciuto il trattamento economico in godimento, senza alcun trattamento di missione.

Le novità riguardanti il reclutamento della dirigenza pubblica vengono racchiuse in un unico articolo, il numero sette. In questo caso il legislatore è intervenuto principalmente sulla disciplina del corso-concorso. La partecipazione a questa selezione viene riservata a coloro che sono in possesso di una laurea specialistica o magistrale, un diploma di laurea, un dottorato di ricerca, un diploma di specializzazione o un master di secondo livello ottenuto al termine della formazione universitaria. L'ammissione al corso-concorso, poi, è consentita anche ai dipendenti pubblici di ruolo che possiedono una laurea specialistica o magistrale che abbiano una anzianità di servizio di almeno cinque anni presso posizioni funzionali che richiedono come requisito il possesso della laurea. Come sottolinea il *15° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* il corso-concorso non è aperto ai dipendenti delle strutture private. Tale decisione da parte del legislatore non può che suscitare qualche perplessità visto che proprio la provenienza da un settore diverso da quello pubblico potrebbe arricchire il bagaglio di competenze professionali del sistema amministrativo italiano. Per quanto riguarda la durata del corso-concorso da diciotto mesi si è passati a dodici, comprensivi di un periodo formativo presso l'amministrazione di uno Stato della Unione europea. A motivare una simile scelta sono state ragioni prettamente economiche di riduzione della spesa che, però, alla lunga potrebbero smorzare la portata formativa di questa particolare tipologia di ingresso nella PA. Da segnalare, poi, come il legislatore abbia deciso di prevedere non più una soglia minima di accesso alla dirigenza tramite corso-concorso pari al 30% dei posti disponibili, bensì un limite massimo pari al 50%. In tal modo viene ampliato il margine di discrezionalità esercitabile, elemento, questo, le cui conseguenze saranno valutabili solo *ex post*. Infine, per quanto riguarda il trattamento

economico degli allievi del corso-concorso, il decreto del Presidente della Repubblica prevede una borsa di studio di 1.500 euro per coloro che non sono dipendenti pubblici. Al contrario, chi è già in servizio presso la PA, mantiene il trattamento economico in godimento, senza alcuna indennità di missione.

Gli artt. dall'8 al 13 sono dedicati a descrivere il nuovo ciclo della formazione dei dirigenti e dei funzionari. La prima novità rilevante riguarda la definizione della finalità delle attività formative. Il comma 1, dell'art. 8 a tal proposito sancisce che «la programmazione della formazione è ispirata al criterio generale dell'effettiva corrispondenza tra le esigenze formative della amministrazione e l'offerta formativa del Sistema unico». L'intento della riforma consiste, dunque, nell'evitare che la formazione diventi un costo inutile senza nessuna ricaduta reale sulla valorizzazione e sul potenziamento del capitale umano in servizio presso la PA. Proprio per evitare un simile investimento negativo, il comma 2 dell'art. 8 prevede che tutte le amministrazioni entro il 30 giugno di ogni anno adottino un piano triennale di formazione in cui sono indicate le proprie esigenze formative. Questo documento viene trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al nuovo Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche e di formazione che redige il *Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici* entro il 31 ottobre. Il collegamento tra piano triennale della formazione e il programma triennale delle attività di formazione dovrebbe quindi garantire il *matching* tra domanda e offerta formativa. Le Scuole, infatti, sono chiamate a erogare i loro servizi in conformità con quanto presente nel programma triennale.

**Nuovo ciclo del reclutamento e della formazione nella PA**

SCADENZE TEMPORALI	SOGGETTI	AZIONI
Entro il 30 aprile di ogni anno	Il Dipartimento della funzione pubblica	Elabora il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali"
Entro il 30 giugno di ogni anno	Il Consiglio dei Ministri	Approva il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari" e quindi provvede a fissare gli obiettivi numerici di reclutamento per le Amministrazioni centrali
	Le Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici non economici	Adottano un "Piano triennale di formazione del personale" e lo trasmettono: alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.
Entro il 31 ottobre di ogni anno	La Presidenza del Consiglio dei Ministri	Sulla base del "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari", stabilisce con DPCM: il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento diretto da parte delle singole amministrazioni il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali.
	Il Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione	Redige il "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", secondo il criterio della programmazione a scorrimento
Dal 1° gennaio successivo	Le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e gli Enti pubblici nazionali	Attuano le disposizioni di reclutamento contenute nel Piano triennale previsionale di reclutamento.
	Le scuole del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica	Erogano l'attività formativa di competenza in conformità con quanto stabilito dal "Piano triennale previsionale di reclutamento" e dal "Programma triennale delle attività di formazione".

Fonte: 15° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione, SSPA

Il decreto del Presidente della Repubblica continua descrivendo i meccanismi di collaborazione tra le diverse Scuole pubbliche, prevedendo ad esempio l'uso gratuito delle reciproche aule, e come queste debbano interagire con gli enti territoriali, i soggetti privati, le università e gli altri istituti di formazione. La tensione verso un contenimento dei costi da parte del legislatore è evidente. A tal proposito, è significativa la previsione ex art. 10 per cui i corsi e le attività inserite nel programma triennale non comportano costi a carico delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici. Contemporaneamente, però, queste istituzioni possono rivolgersi a soggetti formativi esterni soltanto quando l'esigenza non può essere soddisfatta dal programma triennale oppure quando l'offerta di questi soggetti esterni risulti essere più conveniente delle attività formative con

oneri a carico delle amministrazioni richiedenti inserite nella medesima programmazione triennale.

Prima delle norme transitorie e delle abrogazioni contenute rispettivamente negli artt. 17 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica, il legislatore è intervenuto disciplinando la figura del corpo docente e la *governance* della Scuola nazionale dell'amministrazione. Tre sono le tipologie di incarico di docenza possibili: a tempo pieno, a tempo parziale; breve. L'ottica di collaborazione tra le Scuole emerge anche in questo punto del provvedimento. L'art. 15, infatti, prevede che i docenti incaricati presso una Scuola possano prestare servizio anche presso le altre istituzioni scolastiche pubbliche.

Quale sarà il reale impatto del nuovo sistema di reclutamento e formazione del personale pubblico è ancora impossibile a dirsi. Per un primo giudizio bisognerà attendere innanzitutto l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica e poi, presumibilmente, almeno un paio di anni quando il Rapporto annuale sulla formazione nella PA tratterà un primo bilancio. Di certo appare evidente che il legislatore ha compreso come le politiche formative hanno e avranno sempre di più un impatto sulla qualità del lavoro pubblico. La filosofia della *spending review*, divenuta punto di riferimento per ogni intervento normativo in materia amministrativa, rischia, però, di provocare un centralismo soffocante e una standardizzazione verso il basso delle attività formative. La razionalizzazione del reclutamento e della formazione, infatti, non è esente da una nuova ondata di burocratizzazione dei processi.

Come insegnava Weber, dentro una simile "gabbia di acciaio" la persona rimane imprigionata e invece di liberare tutte le sue energie positive, ritorna ad essere una semplice rotella di un meccanismo anonimo. Di una macchina burocratica, appunto. *Sine ira ac studio*.

## Formazione e PA: dalla *spending* alla *organisational review*

di Concepita Chionna

Il *Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* (disponibile su [www.sspa.it/?p=17857](http://www.sspa.it/?p=17857)), a cura del Dipartimento della funzione pubblica e della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ex Scuola Superiore della pubblica amministrazione) con la collaborazione del Formez, del Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province autonome e dell'Istituto Tagliacarne delle Camere di commercio, è giunto quest'anno alla sua quindicesima edizione.

Il documento pone sotto la lente d'ingrandimento la formazione nella PA con particolare riferimento alle attività effettuate nel 2011 e a quelle programmate per il 2012 e il 2013 dalle pubbliche amministrazioni nei vari livelli di governo del Paese: Stato centrale, Regioni, Province, Comuni e Camere di Commercio.

Il quadro complessivo che emerge dai dati e dai contributi forniti dalle Amministrazioni è, nell'insieme, ampio e variegato. Ciononostante è possibile intravedere un *fil rouge*: nella fase di grandi cambiamenti che la formazione nella PA sta vivendo, a fronte della necessità contingente di riduzione delle spese, emerge una corrispondente tensione positiva alla revisione, non solo delle strutture organizzative, ma anche dei contenuti e delle modalità formative. Se ne desume, quindi, che ad una decisa *spending review*, parola d'ordine nell'attuale congiuntura economica, si accompagna una corrispondente *organisational review*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22](#).

La formazione nella PA sta dunque vivendo un'intensa fase di trasformazione. Le principali tappe normative che hanno avuto e che avranno sensibili ricadute in termini di cambiamento sulla formazione nella PA possono essere sinteticamente rappresentate: dal d.lgs. n. 150/2009 che ha posto in evidenza il ruolo della formazione come leva fondamentale dell'azione manageriale (artt. 20, 26 e 34); dal d.l. n. 78/2010, che ha disposto un drastico contenimento delle spese per la formazione e al contempo, in combinato disposto con la direttiva del 10/2010 del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, ha fornito indicazioni per il potenziamento degli strumenti organizzativi di apprendimento e gestione della conoscenza nei luoghi di lavoro, riformando l'iter di pianificazione delle attività formative e accrescendo il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione e delle altre Scuole delle pubbliche amministrazioni; infine, dal recente Regolamento del 21 marzo 2013 che istituisce un nuovo sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Il *Rapporto* mette in luce come la drastica riduzione della spesa per la formazione, imposta alle amministrazioni pubbliche entro il limite del 50 per cento di quanto indicato nei bilanci 2009, sia stata l'elemento caratterizzante l'anno 2011. Il documento consente di verificare, altresì, quanto la riduzione di risorse disponibili abbia inciso sui diversi livelli di governo e come le amministrazioni abbiano reagito riorganizzando le attività formative. L'evidenza di tale riorganizzazione è derivata dalle analisi di confronto dei piani formativi per il 2011 con quelli per il 2012 e, ove pervenuti, per il 2013.

Nel Rapporto sono stati censiti i dati consuntivi relativi al 2011 di 46.800 attività formative, che hanno visto coinvolti 504.000 partecipanti su circa 800.700 dipendenti delle amministrazioni pubbliche che hanno partecipato alle indagini fornendo, in un'ottica di collaborazione tesa al miglioramento, i dati loro richiesti. Questi, se confrontati con quelli del 2010, denunciano una flessione della spesa formativa quale conseguenza immediata e diretta della *spending review*. In particolare, la diminuzione della spesa in formazione per dipendente si riscontra in misura minore nelle Amministrazioni centrali (-18,8%) e nelle Regioni (-39,1%) ma in maniera più consistente nelle Camere di Commercio (-60,1%), nelle Province (-62,9%) e nei Comuni (-6,7%) dove è emerso anche un significativo ridimensionamento delle strutture dedicate alla gestione

delle attività formative, in alcuni casi con la loro soppressione, e una riduzione delle attività di valutazione e programmazione.

Con riferimento alla spesa complessiva per la formazione, nelle Amministrazioni censite si evince una riduzione della spesa dallo 0,61% della massa salariale del 2010 allo 0,43% del 2011, allontanandosi ancora di più da quello che è l'obiettivo storico, stabilito negli accordi contrattuali sul lavoro pubblico, che è quello di raggiungere un investimento pari almeno all'1% della massa salariale; una contrazione del 30% della spesa complessiva; una riduzione del 9,6% del numero degli interventi formativi realizzati ed una contrazione del 3,9% delle partecipazioni per dipendente.

Il Rapporto rende conto anche delle motivazioni alla base di alcuni scostamenti dalle riduzioni previste e da quella (-50%) imposta dal dettato normativo. In particolare, gli scostamenti degli andamenti previsti sono imputabili all'utilizzo di fondi non completamente sfruttati negli esercizi precedenti, all'erogazione di una quantità consistente di formazione facente parte di piani o progetti pluriennali, finanziati quindi con impegni di spesa su esercizi precedenti al 2011, nonché alla fruizione di formazione prevista e finanziata in anni precedenti, ma effettivamente erogata nel 2011 a causa di slittamenti temporali.

Il Rapporto mette in luce come la riduzione delle risorse disponibili, pur creando delle difficoltà, abbia determinato anche un processo positivo di razionalizzazione, di selezione dei piani formativi e di maggiore attenzione all'uso delle risorse pubbliche. Ciò a dimostrazione del fatto che non sempre una maggior spesa è indice di un maggior perseguimento degli obiettivi formativi.

A livello generale, a fronte della contrazione sono state registrate azioni di riorganizzazione orientate al contenimento delle conseguenze negative del taglio. Le minori risorse hanno determinato una riduzione dei corsi commissionati a fornitori privati e un aumento del ricorso alle scuole pubbliche e alla formazione realizzata da personale interno alle amministrazioni stesse, modalità quest'ultima particolarmente diffusa nelle amministrazioni centrali e in quelle di maggiori dimensioni.

La revisione ha positivamente impattato, altresì, sui contenuti e sulle metodologie formative adottate: argomenti più immediatamente funzionali, legati al miglioramento della qualità del lavoro; progetti di formazione *on-the-job* e di formazione/intervento; attività di autoformazione, in *e-learning* e in modalità *blended* che sono

particolarmente vantaggiosi rispetto all'investimento quando coinvolgono platee molto ampie di allievi. Gli argomenti sui quali si è maggiormente concentrata l'attività formativa sono stati quelli tecnico-specialistici, quelli giuridico-normativi e l'informatica. Queste tendenze sono confermate anche nei piani formativi relativi al 2012 e al 2013 che, pur nella loro approssimazione e non omogeneità, consolidano i mutamenti registrati nei dati di consuntivo 2011.

Il necessario e necessitato processo di riorganizzazione della formazione pubblica appena descritto, da ultimo, si inserisce nel nuovo contesto normativo definito dal decreto del Presidente della Repubblica in corso di pubblicazione, relativo al *Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione*, dal quale, si auspica, possa ricevere oltre che una sistematizzazione anche una decisa accelerazione.

## Staffetta intergenerazionale nel pubblico impiego?

di Luigi Oliveri

La “staffetta intergenerazionale” è un argomento di grande attualità. Secondo alcuni, potrebbe trattarsi di un’idea efficace, per agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

L’idea, in estrema sintesi, consiste nel fare sì che i lavoratori più anziani e vicini alla pensione riducano l’attività lavorativa attiva, mediante forme di part-time, in modo tale che il datore di lavoro possa aprire spazi per l’assunzione di nuovi dipendenti, giovani, prevalentemente mediante l’apprendistato. I lavoratori anziani conserverebbero il diritto ad una contribuzione pensionistica non intaccata dalla riduzione dell’orario di lavoro. I giovani potrebbero fruire di nuovi spazi. Le aziende potrebbero rinnovare la forza lavoro e beneficiare di una riduzione complessiva del costo.

Ovviamente, non mancano pesanti rilievi critici a questa impostazione. Essa, infatti, appare fortemente condizionata da alcuni vizi. Lo scopo di strumenti di incentivazione al reperimento di lavoro dovrebbe essere quello di incrementare non solo il numero di assunzioni, ma anche il reddito complessivamente disponibile nella società.

Insomma, modalità per favorire l’ingresso nel mercato del lavoro dovrebbero puntare ad un incremento netto dell’occupazione e del reddito.

Certamente, la riforma Fornero delle pensioni, con l’allungamento drastico dell’età pensionabile, non facilita il turnover nelle aziende. Ma,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

altrettanto vero è che i problemi di occupazione, specie dei giovani, non derivano esclusivamente dall'allungamento della vita lavorativa, ma dalla crisi.

Il rischio della solidarietà intergenerazionale è, allora, di rivelarsi niente più se non un sistema per una vastissima redistribuzione dei carichi di lavoro, che non crea, in realtà, maggiore occupazione, ma riduce le ore di lavoro dei più anziani, per assegnarne in parte ai giovani.

Ulteriore rischio è, ben più grave, che alla fine i lavoratori nel loro complesso e le famiglie non ottengano particolari vantaggi. I lavoratori "anziani" con i loro redditi, come rivela qualsiasi indagine, aiutano i figli nella purtroppo eccessiva lunga fase di ricerca di lavoro, creando un vero e proprio welfare familiare. La riduzione del reddito disponibile dei lavoratori anziani potrebbe rompere questo meccanismo, senza la garanzia che il lavoro dei giovani possa garantire loro piena autonomia, visto che certamente le nuove assunzioni avverrebbero con contratti di apprendistato legittimamente sotto-qualificati. Insomma, a guadagnarci potrebbero essere solo le imprese: il sistema non garantisce che la riduzione complessiva del costo del lavoro di cui beneficerebbero vada direttamente in nuovi investimenti, per il rilancio dell'economia.

Nonostante questi evidenti difetti o pericoli, l'ipotesi della staffetta intergenerazionale viene comunque portata avanti e potrebbe avere una sperimentazione proprio nel lavoro pubblico.

La sperimentazione "in vitro" nel lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, tuttavia, non apparirebbe probante della capacità della "staffetta intergenerazionale" di creare nuova, intesa come maggiore, occupazione.

Al contrario, il sistema potrebbe rivelarsi adeguato alle particolari e peculiari esigenze del lavoro pubblico.

È evidente che non è possibile puntare alla crescita né del numero dei dipendenti pubblici, né della spesa per le loro retribuzioni. Essa vale 163 miliardi, rappresenta poco più del 20% del totale della spesa pubblica ed è, dopo molti interventi finanziari, in costante decrescita da qualche anno. Una decrescita indispensabile per mantenere il più che sia possibile sotto controllo i conti.

Si nota, allora, come il lavoro pubblico, a differenza di quello privato, rappresenti un sistema che non solo è "chiuso", cioè condizionato da un livello di spesa dato e da ridurre progressivamente, ma che è bene resti chiuso.

Dunque, la staffetta intergenerazionale intesa come “redistribuzione” delle ore-lavoro, se per altro caratterizzata da una diminuzione della spesa per singola ora lavorata, nell’ambito del lavoro pubblico può funzionare. Non certo come strumento per creare maggiore occupazione, bensì per ringiovanire l’età media dell’impiego pubblico, inserire una ventata di utile gioventù di azione e pensiero, ridurre i costi.

Non a caso tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero del lavoro fervono gli studi, per verificare la possibilità di attivare al più presto la staffetta.

La logica è favorire il pensionamento anticipato o la riduzione del tempo lavorativo dei dipendenti delle categorie più elevate o, comunque, con posizioni economiche di sviluppo più alte, per sostituirli con dipendenti dal costo ridotto.

Il risparmio verrebbe in primo luogo garantito dalla circostanza che l’accesso al primo impiego pone i lavoratori nella prima posizione economica della categoria (i risparmi derivanti, allora, dai pensionamenti anticipati o dai part-time dovrebbero confluire nei bilanci e non più rifinanziare la parte dei fondi della contrattazione decentrata di parte stabile finalizzata a finanziare le progressioni orizzontali).

In secondo luogo, la riduzione del costo del lavoro potrebbe discendere dall’applicazione anche al lavoro pubblico dell’apprendistato. Ricordiamo che ai sensi dell’art. 7, comma 8, del d.lgs. n. 167/2001 «La disciplina del reclutamento e dell’accesso, nonché l’applicazione del contratto di apprendistato per i settori di attività pubblici, di cui agli artt. 4 e 5 del presente decreto, è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le parti sociali e la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Il decreto non è stato ancora emanato, ma vi sono i presupposti, proprio grazie alla staffetta intergenerazionale, per procedere. Questo consentirebbe anche la sottoqualificazione, come ulteriore elemento di risparmio.

E non manca l’idea di sperimentare il tutto allo specifico scopo di favorire un processo di stabilizzazione dei 160 mila precari delle pubbliche amministrazioni, che potrebbero andare a sostituire, con costi uguali o

inferiori, la metà circa di dipendenti pubblici che accettino di andare in pensione prima.

Certo, l'apprendistato alle dipendenze dell'amministrazione pubblica sconta il problema dell'assenza di un sistema unico di carriera. La sottoqualificazione non può trovare rimedio, successivamente alla stabilizzazione del rapporto, con atti datoriali tendenti alla progressione di carriera. Dopo l'abolizione delle progressioni verticali, l'apprendista pubblico rischia di rimanere inchiodato nella sua sottoqualificazione, snaturandosi così uno degli elementi propri dell'apprendistato, la crescita della qualifica e dello stipendio, dovuta alla formazione.

Dunque, anche nel sistema pubblico la staffetta intergenerazionale non mancherebbe di incontrare non pochi problemi attuativi ed operativi. Il che conferma che la sua utilizzazione nell'ambito del sistema-lavoro nel suo complesso risulta tanto meno convincente.

## **Whistleblowing: una sfida anche per la pubblica amministrazione**

di Umberto Buratti

La pratica del *whistleblowing* non costituisce solo una sfida per le parti sociali, ma anche e soprattutto per la pubblica amministrazione (si veda sul tema il contributo di G. Gamberini, *Nuove sfide per le Parti sociali: il whistleblowing*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18). I primi ad esser chiamati a “soffiare il fischietto”, infatti, sono proprio i dipendenti statali. Con la l. n. 190/2012, meglio nota come legge anticorruzione, il legislatore ha disciplinato, per la prima volta nella storia dell’ordinamento italiano, questo fenomeno, mediante l’aggiunta dell’art. 54-*bis* al d.lgs. n. 165/2001.

Per comprendere la *ratio* di una simile decisione occorre fare alcuni passi indietro. Da un punto di vista politico, la c.d. legge anticorruzione è sempre stata un terreno di scontro tra le due maggiori forze rappresentate in Parlamento e questa situazione ha paralizzato per lungo tempo l’attività normativa in merito. Tale stallo politico ha fatto aumentare il ritardo dell’Italia nel dotarsi di un apparato legislativo specificatamente dedicato alla lotta alla corruzione. Solo con l’Esecutivo guidato dall’ex premier Mario Monti la situazione si è sbloccata e non senza aspre polemiche, il provvedimento è entrato in vigore nel novembre del 2012. Come chiarisce l’art. 59 della l. n. 190/2012, le disposizioni di prevenzione alla corruzione sono da intendersi come una diretta attuazione dell’art. 97 Cost. e, in quanto tali, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche ex art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. Per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2013, n. 19.](#)

rafforzare l'imparzialità del sistema pubblico italiano, dunque, si procede mediante la costruzione di un complesso e articolato impianto normativo fatto di pesi, contrappesi, controlli incrociati e sistemi di prevenzione (per una prima e rapidissima presentazione della legge anticorruzione di veda: M. Clarich, *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione*, in *Guida al Diritto*, Il Sole 24 Ore, novembre 2012, n. 47).

La normativa riguardante il fenomeno del *whistleblowing* viene inserita all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 rubricato *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*.

Nel dettaglio, il primo comma prevede che «il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». Il dipendente che "soffia il fischietto", dunque, non può subire ritorsioni né lavorative né essere oggetto di qualsiasi forma di discriminazione. È bene sottolineare, tuttavia, come il legislatore abbia chiarito che le condotte illecite da denunciare devono essere riconducibili al rapporto di lavoro e non riguardare l'attività amministrativa in generale. Il *whistleblowing*, nella sua declinazione italiana, rimane così dentro gli spazi ristretti dell'ufficio dove si svolge la prestazione lavorativa e non tocca l'amministrazione pubblica *tout court*. Altre forme di tutela nei confronti del *whistleblower* sono previste dal successivo secondo comma per cui, «nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato».

A sorvegliare contro ritorsioni di tipo discriminatorio nei confronti di coloro che procederanno a denunciare illeciti l'art. 54-bis pone il Dipartimento della Funzione pubblica. Questo, infatti, è l'organo competente per le segnalazioni in merito che potranno essere effettuate sia dal soggetto che si ritiene vittima di discriminazione sia dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno

dell'Amministrazione nella quale è stato posto in essere l'atto discriminatorio.

Il quarto comma chiude l'art. 54-*bis* prevedendo che la denuncia è sottratta «all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Uno sguardo complessivo sull'art. 54-*bis* fa emergere con chiarezza come il legislatore abbia optato per una promozione indiretta del *whistleblowing* che passa attraverso una normativa fortemente garantista nei confronti di chi decide di far emergere ciò che spesso rimane nascosto dietro un muro di omertà. La maggior tutela di coloro che infrangono il silenzio, questa è la *ratio* del provvedimento, dovrebbe, quindi, spingere verso un maggior coraggio nel segnalare gli illeciti.

L'aver colmato il vuoto normativo sul fenomeno del *whistleblowing* ha sicuramente permesso all'Italia di superare un *gap* rispetto ad altri Paesi, tuttavia, questo fatto di per sé non è sufficiente a formulare un giudizio complessivo sull'argomento. A tal proposito, il 24 aprile scorso il Ministero per la pubblica amministrazione e per la semplificazione ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un rapporto dell'Ocse contenente un'analisi dettagliata dell'intera normativa italiana di prevenzione alla corruzione appena approvata.

Il sesto capitolo dell'*OECD Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth* (in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), Indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*) è dedicato specificatamente all'analisi delle ultime novità legislative in materia di *whistleblowing*. Il documento sottolinea, in primo luogo, come le politiche di protezione nei confronti di coloro che "soffiano il fischietto" debbano essere considerate come un tassello all'interno di un mosaico molto più ampio dedicato alla promozione della cultura dell'integrità. Questa, organizzata in un *framework* condiviso e ampio, è uno strumento fondamentale sia per ricostruire la fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni pubbliche sia per rilanciare la crescita economica in questa fase congiunturale sfavorevole. Nella seconda e terza parte del capitolo dedicato al *whistleblowing*, il report dell'OECD sottolinea come, fino a prima dell'entrata in vigore della l. n. 190/2012, l'Italia fosse sprovvista di una normativa organica in materia. Al contrario, solo per analogia alcune protezioni nei confronti di chi decidesse di denunciare illeciti erano e sono tuttora presenti qua e là nell'ordinamento italiano.

La quarta parte del documento si concentra sull'analisi delle novità introdotte dalla legge anticorruzione in materia di *whistleblowing*. Il punto di partenza è la considerazione, che nasce dalla comparazione con gli altri Paesi, per cui non esiste un unico approccio al tema. Tuttavia, se è vero che tradizioni e culture giuridiche differenti portano ad affrontare la questione con soluzioni spesso diverse tra di loro, è ancor più vero che è possibile tracciare i contorni per una *policy* completa in materia.

Una buona politica di tutela nei confronti dei *whistleblowers* si basa su cinque elementi: una legislazione chiara e completa; dei meccanismi di protezione; delle procedure chiare e dei canali sicuri dove denunciare gli illeciti; dei meccanismi di applicazione. In altre parole, una buona *policy* di tutela di coloro che "soffiano il fischietto" può dirsi realizzata unicamente se essa dà vita ad un ciclo che inizia da una normativa chiara e si conclude con l'applicazione concreta delle tutele. Diversamente si rischia di cadere nell'errore di una politica disorganica e, in ultima analisi, poco efficiente.

#### Fondamenti per un ciclo completo di protezione dei *whistleblowers*

Clear, comprehensive Legislation	Mechanisms for protections	Clear procedures and channels for reporting wrongdoings	Enforcement mechanisms
Clear definitions "Good faith" or "reasonable grounds" Scope of coverage Scope of protected disclosures and persons afforded protection	Protection against retaliation National security Anonymity and confidentiality Burden of proof	Channels for reporting Hotlines Use of incentives to encourage reporting	Oversight and enforcement authorities Availability of judicial review Remedies and sanctions for reprisals

Proprio partendo dai diversi elementi che compongono la tabella riportata sopra, il documento dell'Ocse sottolinea come il cammino dell'Italia verso una vera e propria politica in materia di *whistleblowing* sia ancora lungo. Con la legge anticorruzione, infatti, si è colmato unicamente un gap normativo. Di per sé, però, questo non è sufficiente poiché diversi elementi contenuti nel nuovo art. 54-*bis* sono ancora troppo generici e incapaci a promuovere un percorso certo di tutela per coloro che decidono di "soffiare il fischietto".

Diversi sono i punti di debolezza indicati dall'Ocse, tra questi si segnalano: l'applicazione della protezione unicamente ai lavoratori pubblici "contrattualizzati" e non a tutti coloro che ruotano attorno alla

Pubblica amministrazione come consulenti o collaboratori; la scarsa precisione nel definire in che cosa consistono le condotte illecite; la mancanza di una definizione chiara di che cosa si intenda con il termine misure discriminatorie nei confronti del *whistleblower*; la non presenza di una procedura chiara da seguire in caso di denuncia unita alla assenza di apposite linee-guida.

La *gap analysis* contenuta nel documento dell'OECD diviene, da ultimo, la base per fornire alcuni suggerimenti per un possibile miglioramento della normativa italiana. In primo luogo si chiede una modifica della legge anticorruzione che tenga in considerazione le diverse osservazioni e mancanze segnalate nel report, ma, soprattutto, che dia vita ad un ciclo completo di politiche integrate in materia di *whistleblowing*. Secondariamente, si propone di modificare la normativa in materia di lavoro, civile e penale per includere tutti gli elementi che sono necessari ad aumentare la tutela di coloro che "soffiano il fischietto". Infine, l'Ocse spinge verso una politica di promozione del *whistleblowing* che in Italia, ma anche in molti altri Paesi Europei, è percepito come un fenomeno negativo.

Il realismo e la concretezza che caratterizzano le analisi contenute nell'*OECD Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth* permettono di vedere con occhi diversi la normativa italiana appena introdotta. Se, da un lato, non si mette in dubbio la sua importanza, dall'altro, occorre, ancora una volta, sottolineare il rischio tipicamente italiano di ritenere che sia sufficiente promulgare norme per risolvere i problemi. Purtroppo, però, la taumaturgia non è una dote posseduta dal diritto. Per questo occorre non solo "fare le leggi", ma anche supportarle con tutti gli strumenti necessari perché esse possano avere un reale impatto sulla vita di ogni giorno. Anche per il *whistleblowing* occorre quindi passare dalla norma scritta alla pratica, e in questo delicato passaggio è necessario il coinvolgimento di tutti gli attori.

## A un anno dall'intesa sul lavoro pubblico

di Umberto Buratti

Ormai un anno fa, il 3 maggio 2012<sup>1</sup>, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, le Regioni, le Province, i Comuni e le Organizzazioni Sindacali sottoscrivevano un'Intesa che, almeno nelle intenzioni delle parti, aveva come scopo quello di promuovere un rinnovamento del lavoro pubblico che andasse di pari passo con il cammino di riforma del lavoro privato<sup>2</sup>.

Tutti gli attori coinvolti erano convinti che le politiche di rigore imposte al sistema amministrativo italiano a partire dal 2010 non avessero contribuito né al suo rilancio né, tantomeno, alla diffusione di una cultura «dell'ottimale organizzazione delle risorse, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità». Per questo motivo i firmatari individuavano cinque macro-temi attorno cui concentrare l'attenzione per una ridefinizione dei contorni della pubblica amministrazione: le relazioni sindacali; il ciclo di gestione della performance; le regole del mercato del lavoro; i sistemi della formazione del personale; la dirigenza pubblica. L'Intesa non mancò di suscitare aspre critiche soprattutto da parte dell'ex titolare di Palazzo Vidoni, Renato Brunetta, che vedeva in essa uno svuotamento di fatto della riforma del lavoro pubblico da lui promossa e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18](#).

<sup>1</sup> L'Intesa sul pubblico impiego è stata sottoscritta il 3 maggio e ratificata l'11 maggio 2012. Il testo dell'accordo è rinvenibile in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*.

<sup>2</sup> Si veda: U. Buratti, M. Tiraboschi, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè, 2012.

contenuta nel d.lgs. n. 150/2009. A distanza di un anno dalla sottoscrizione dell'accordo è quindi lecito provare a verificare quanto di quello che venne pattuito è stato, effettivamente, realizzato e quanto, invece, è rimasto sulla carta.

Il primo punto dell'Intesa verteva attorno alla definizione di un "nuovo modello di relazioni sindacali" finalizzato a favorire una partecipazione «consapevole dei lavoratori ai processi di razionalizzazione, innovazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni». Di fronte, ai processi di cambiamento del sistema amministrativo dovuti all'acuirsi della crisi economica si concordava sulla necessità di un maggior coinvolgimento dei dipendenti pubblici, per il tramite delle Organizzazioni Sindacali, nella ridefinizione dell'assetto complessivo della PA. La questione è apparsa sin da subito delicata. Il nodo delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, infatti, è complesso. Su di esso ha pesato e pesa l'esperienza poco virtuosa degli anni della contrattualizzazione che aveva portato il legislatore, con il d.lgs. n. 150/2009, a ridimensionare di fatto il campo di intervento del sindacato. Da qui la richiesta, una volta conclusasi la direzione ministeriale da parte dell'onorevole Brunetta, di un nuovo protagonismo. Tale desiderio, però, non è stato soddisfatto. Nonostante l'atto di indirizzo all'Aran per la predisposizione di un accordo quadro in materia di sistema partecipativo sindacale, il tavolo negoziale si è arenato dopo un paio di incontri avvenuti solo nei primi mesi del 2013. In precedenza, poi, lo stesso d.l. n. 95/2012 contenente la *spending review* non era sempre stato coerente in merito al maggior coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali nella gestione dei tagli di organico qui previsti, limitandone, per alcuni aspetti, i margini di azione.

Il secondo tema preso in considerazione dall'Intesa del maggio dell'anno scorso riguardava la razionalizzazione e la semplificazione del sistema di misurazione, valutazione e premialità introdotti con il c.d. ciclo di gestione delle performance previsto dal d.lgs. n. 150/2009. Si trattava, ancora una volta, di una questione alquanto delicata. L'argomento, infatti, aveva costituito un asse portante della Riforma Brunetta che, ispirandosi ai principi del *New Public Management*, aveva sancito una suddivisione dei dipendenti in fasce di merito le quali, a loro volta, dovevano servire a evitare che il salario accessorio venisse erogato "a pioggia". L'intero comparto pubblico aveva sempre mal sopportato questa nuova forma di gestione del personale. Tale opposizione aveva

portato il Governo ad una prima Intesa di rettifica, il 4 febbraio 2011, e successivamente a una modificazione dell'originario impianto della riforma Brunetta mediante il d.lgs. n. 141/2011. Nonostante queste correzioni in corso d'opera le Organizzazioni Sindacali con l'accordo del maggio 2012 si spingevano a ipotizzare non solo una riforma ma addirittura un superamento dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009, almeno per quella parte relativa alla suddivisione in fasce di merito dei dipendenti pubblici. Contestualmente chiedevano che nel processo di valutazione assumesse un maggior peso la performance organizzativa rispetto a quella individuale. Con il d.l. n. 95/2012 l'Esecutivo è tornato sull'argomento senza prevedere, però, alcuna abolizione dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009. Anzi, in attesa della sua piena messa a regime ha stabilito i criteri ai quali le pubbliche amministrazioni si devono attenere in vista dell'attribuzione del trattamento accessorio legato alla performance individuale. Dal testo della *spending review* manca poi quel maggior peso della performance organizzativa richiesto dalle parti sociali con l'intento di mitigare la portata di quelle che con uno *slang* diffuso erano state chiamate le "pagelline dei dipendenti pubblici".

Il terzo nodo individuato dall'Intesa di maggio 2012 riguarda le regole sul mercato del lavoro all'interno della pubblica amministrazione. Che l'intenzione delle parti non fosse quella di aprire un nuovo ragionamento sulla flessibilità nel pubblico impiego era evidente sin dalle prime battute di questa parte dell'accordo. I firmatari, infatti, ribadivano la centralità del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni di personale del comparto amministrativo. Tale affermazione soffocava sul nascere qualsiasi forma di sperimentazione come ad esempio la possibilità di utilizzare il contratto di apprendistato anche nella PA secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 167/2011. La principale preoccupazione che si poteva leggere tra le righe dell'Intesa era quella di trovare una soluzione al problema delle sacche di precariato presenti nel sistema amministrativo. Sul punto c'è stata una risposta parziale ed emergenziale alla questione. Con l'art. 1, comma 400, della l. n. 228/2012 il legislatore ha previsto, in primo luogo, la proroga dei contratti a tempo determinato in essere al 30 novembre 2012 fino e non oltre il 31 luglio 2013. A questa soluzione "tampone" è seguito l'invio all'Aran da parte dell'ex Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazioni, Patroni Griffi, dell'atto di indirizzo per la disciplina di «alcuni istituti riguardanti il contratto di lavoro a tempo determinato». Il

tavolo negoziale, però, al momento è in fase di stallo e questo ha portato, il 6 maggio scorso, i sindacati di categoria di Cgil, Cisl e Uil a chiedere unitariamente una nuova proroga dei contratti onde evitare la paralisi dei servizi pubblici.

Il quarto elemento toccato dall'Intesa dello scorso anno è incentrato attorno al sistema di formazione del personale. Le parti concordavano per un rilancio delle politiche formative all'interno del pubblico impiego e per una complessiva riorganizzazione delle diverse scuole pubbliche di formazione. In questo caso la risposta dell'Esecutivo non si è fatta attendere. Nel d.l. n. 95/2012, infatti, all'art. 11 sono stati indicati i termini temporali e i criteri per un ridisegno complessivo delle politiche di formazione del sistema amministrativo italiano. Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 21 marzo 2013 ha approvato il regolamento di riordino del sistema di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione. In base alle nuove previsioni la Scuola superiore della pubblica amministrazione diviene la Scuola nazionale dell'amministrazione. Accanto a questo cambio di nome, si prevede che tutte le altre scuole della PA confluiscono in un c.d. sistema unico al cui vertice viene posto un Comitato di coordinamento. A tale entità viene affidato il compito di progettare le attività formative mediante un programma triennale alimentato dal basso. È compito delle singole amministrazioni, infatti, segnalare al Dipartimento della Funzione pubblica e al Comitato di coordinamento le proprie esigenze formative che verranno inserite nella programma triennale. Oltre a simili cambiamenti di *governance*, che si muovono in linea di continuità con l'Intesa del maggio 2012, il provvedimento approvato dal Governo prevede anche una ridefinizione delle politiche di reclutamento dei funzionari e dei dirigenti pubblici. L'elemento di maggior novità appare, anche in questo caso, l'introduzione di un piano triennale secondo un modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di personale affidato al Dipartimento della Funzione pubblica.

L'ultimo elemento preso in considerazione dall'Intesa del maggio 2012 riguarda la dirigenza pubblica. Le parti firmatarie concordavano su un rafforzamento del suo ruolo e delle sue responsabilità da accompagnare ad una maggiore autonomia dagli organi di indirizzo politico. A questo proposito, l'anno appena trascorso ha visto il succedersi di politiche non sempre coerenti non solo con il testo dell'accordo, ma anche tra di loro. Il d.l. n. 95/2012 è intervenuto sulla dirigenza pubblica sancendo una

riduzione significativa dell'organico. Una simile operazione mal si concilia con l'idea di una generale rivalutazione della figura del dirigente in servizio nella PA. Allo stesso tempo, diverse misure contenute nella c.d. legge anticorruzione – l. n. 190/2012 – e le recenti norme sulla trasparenza – d.lgs. n. 33/2013 – e sulla inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nella pubblica amministrazione – d.lgs. n. 39/2013 – possono essere lette anche come un rafforzamento della classe dirigenziale.

In conclusione, a un anno dalla sottoscrizione dell'Intesa sul lavoro pubblico il bilancio possibile è necessariamente articolato. Su alcuni aspetti centrali per il futuro del sistema amministrativo come le relazioni sindacali e la gestione del personale non si può dire che si siano fatti veri e propri passi in avanti. Come si è visto, fermi al palo sono rimasti sia il tavolo per ridisegnare le prime sia il tavolo sulla delicata questione dei contratti a tempo determinato. Lo stallo ha portato così ad una nuova emergenza che scatterà a breve, nel prossimo mese di luglio. Su una questione altrettanto centrale, come quella del ciclo di gestione delle performance, l'Esecutivo ha "forzato la mano" non fermandosi a quanto pattuito con le organizzazioni sindacali. Più energica e significativa appare, poi, l'azione in merito alle politiche formative da attuare nel comparto pubblico. In questo caso, l'azione del Governo ha seguito alla lettera quanto contenuto nell'accordo dello scorso anno. Ambiguo risulta, infine, l'atteggiamento sulla dirigenza pubblica che oscilla tra una politica di riduzione del personale e un rafforzamento implicito delle sue prerogative.

Questo è dunque il quadro che ha davanti a sé il nuovo Ministro della per la pubblica amministrazione e la semplificazione, l'onorevole D'Alia. I nodi rimandati durante questo anno sono venuti di nuovo al pettine e ad essi si aggiunge la possibile necessità di un prolungamento delle politiche di contenimento della spesa per il personale.

Il Governo è quindi chiamato a decidere se continuare la propria azione portando a compimento l'Intesa del maggio 2012, come chiedono a gran voce le parti sociali, oppure se progettare una nuova riforma complessiva del lavoro pubblico. Certamente, una politica attendista o prettamente emergenziale non serve a risolvere i problemi della pubblica amministrazione, come ha dimostrato l'anno appena trascorso. L'attenzione di questi ultimi giorni su un possibile aggiornamento della riforma Fornero non deve quindi far dimenticare che anche il settore

pubblico ha bisogno di una progettualità e di una *policy* coerente, possibilmente, di lungo periodo.

## **Nuovo codice deontologico per i dipendenti pubblici: stop alle collaborazioni potenzialmente conflittuali**

di Anna Rita Caruso

L'ufficiale di polizia giudiziaria in materia di ispezioni sul lavoro ha il compito di raccogliere tutte le notizie e le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento delle attività produttive (art. 7, comma 1, lett. *f*, d.P.R. n. 520/1955). Chi non fornisce le notizie o le fornisce scientemente errate, incorre nella sanzione penale (l. n. 628/1961, art. 4, ultimo comma) dell'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino ad 516 euro.

Chiaro che a fronte di un dovere di fornire all'ispettore del lavoro le informazioni richieste, vige d'altro canto per l'ispettore l'obbligo di osservare il codice deontologico di categoria. In tal senso il vecchio codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, disciplinato con circolare n. 70 del 16 luglio 2001, rappresentava un utile strumento per un chiaro rapporto con le realtà imprenditoriali sulle quali veniva ad incidere l'azione ispettiva. Nel codice del 2001 si specificavano alcune disposizioni già contenute nel codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni emanato con d.P.C.M. del Dipartimento funzione pubblica il 28 novembre 2000.

La stessa circolare n. 70/2001 trovava fondamento nell'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 che prevedeva la possibilità per gli organi di vertice di ciascuna PA di adottare uno specifico codice di comportamento per i propri dipendenti, nonché nell'art. 55, comma 3,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2013, n. 11.](#)

dello stesso d.lgs. n. 165/2001 che stabiliva l'individuazione da parte dei Ccnl della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni.

Il vecchio codice del 2001 si strutturava in due parti, la prima (artt. 1-26) illustrava le norme istituzionali relative al comportamento del funzionario, mentre la seconda (artt. 27-35) si concentrava sulla normativa deontologica. Nella prima parte emergeva l'importanza di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità con lo svolgimento dell'attività programmata anche nel caso in cui l'attività avesse ad oggetto aziende la cui documentazione di lavoro fosse tenuta da consulenti legati all'ispettore da rapporto di parentela od affinità. Non solo, ma nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo doveva garantire la segretezza della fonte della denuncia attenendosi alla normativa in materia di tutela dei dati personali secondo quanto già disposto dalla circolare 18 marzo 1999, n. 22 del Ministero del lavoro. Nel corso degli accertamenti doveva essere riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di farsi assistere, oltre che dai dipendenti, anche da uno dei professionisti indicati nell'art. 1 della l. n. 12/1979. Nel codice del 2001 emergevano quindi i principali obblighi degli ispettori del lavoro, ovvero: obbligo di circostanziare la richiesta di intervento, di astenersi in caso di incompatibilità o conflitto di interessi, di osservare gli ordini di servizio, di acquisire tutti gli elementi probatori utili durante l'accesso ispettivo, di garantire il segreto sulla fonte di denuncia, di effettuare attività ricognitiva ante ispezione, di qualificarsi sempre durante l'accesso, di verificare che il consulente del lavoro fosse abilitato, nonché di effettuare riscontro soggettivo ed oggettivo in merito alle prove acquisite.

Dopo la circolare n. 70/2001, seguì il d.lgs. n. 124/2004 relativo alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché il protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro, Inps e Inail, sottoscritto in data 7 aprile 2005 e l'unità di intenti sottoscritta in data 24 marzo 2006, fino ad arrivare al codice deontologico vigente, ovvero il codice di comportamento emanato dalla Direzione generale dell'attività ispettiva con d.m. n. 340/2006, con il preciso obiettivo di diffondere i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni. Il nuovo codice deontologico del 2006 si compone di 4 capi e 26 articoli, nel capo 1 (artt. 1-3), si definiscono i principali termini e le finalità del codice con disposizioni di carattere generale; nel capo 2 (artt. 4-10), si ribadiscono

gli obblighi già presenti nel codice del 2001, ovvero: principio di collaborazione, programmazione dell'attività, preparazione dell'ispezione, obbligo di qualificarsi, rispetto della procedura ispettiva, obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione, nonché corretta informazione. Il capo 3 (artt. 11-19) disciplina invece le modalità ispettive, si precisa in particolare come avviene l'esame dei documenti, l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, il rilascio degli atti interlocutori e del modello unificato del verbale di accertamento, nonché i casi di verifica di illeciti penali o violazioni fiscali, fermo restando che il personale ispettivo è tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie ai sensi dell'art. 19, primo comma, lett. *d* e *f*, della l. n. 413/1991. Nel capo 4 (artt. 20-26), si ribadiscono i profili deontologici, ovvero imparzialità e parità di trattamento, obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità, tutela della riservatezza e segreto professionale, condivisione degli obiettivi, custodia ed uso dei beni in dotazione e rapporto con gli organi di informazione. Per ottemperare agli obblighi di trasparenza, il Ministero del lavoro pubblica online annualmente l'elenco degli incarichi conferiti al personale non dirigenziale in servizio presso gli uffici territoriali; in detto elenco sono pubblicati i nominativi dei funzionari che svolgono attività extraprofessionale, nonché l'oggetto dell'incarico, la data di inizio e fine, il compenso lordo o eventuali gettoni di presenza, il soggetto conferente e l'ufficio di appartenenza del funzionario.

Sei anni dopo il secondo codice di comportamento degli ispettori del lavoro, è stato emanato il Protocollo 15 febbraio 2012, frutto di un'intesa fra Ministero del lavoro e Ordine dei consulenti, tale intesa ha stabilito che la documentazione in possesso dell'Ente competente, da non dover richiedere alle aziende in caso di verifica ispettiva, è la seguente: comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro di cui al d.m. 30 ottobre 2007 (Unilav, Uniurg), salvo lavoratori domestici; prospetti informativi inerenti al collocamento obbligatorio, di cui alla l. n. 68/1999; posizioni assicurative e previdenziali; denunce Inail ex art. 12, d.P.R. n. 1124/1965; attribuzione matricola Inps; denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura; DURC; documentazione societaria; certificato iscrizione CCIAA; denunce Fiscali; Modello Unico; denunce assicurativo/previdenziali; informazioni relative ai modelli UniEmens dal 2010 in poi, in quanto consultabili da Net-INPS; importi versati tramite

MOD F24; informazioni relative ai modelli DM10 concernenti il personale dipendente, fatta eccezione per i dati relativi alle ultime tre mensilità. Dalla data di attuazione del Protocollo, il soggetto ispezionato in caso di rifiuto nella consegna dei documenti sopra citati ai funzionari ispettivi, non potrà più incorrere nelle sanzioni all'uopo previste. **A parere di chi scrive è evidente che se l'intento del Protocollo era quello di accelerare le ispezioni, viste le difficoltà di accesso ad alcune banche dati, si è ottenuto esattamente il risultato opposto, dato che già l'ispettore utilizza la banche dati cui ha accesso in sede di ricognizione, ovvero preparazione dell'ispezione e già si limitava prima del protocollo a chiedere i documenti che non era riuscito a scaricare personalmente online.** A tal proposito si ricordi come da tempo il d.P.C.M. 28 novembre 2000, ovvero il vecchio codice di comportamento dei dipendenti delle PA, limitasse gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e mirasse alla semplificazione dell'attività amministrativa. Lo stesso d.m. 20 aprile 2006, n. 3540, Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, attualmente vigente, prevede che i rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati devono essere improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco.

La Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota del 27 aprile 2009, ha illustrato le linee-guida del progetto di trasparenza dell'azione ispettiva, illustrando alcuni principi validi anche per il Protocollo del 15 febbraio 2012. Nella nota del 27 aprile 2009 si prevede che il Direttore della DTL entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione del comportamento non deontologicamente corretto da parte del presidente provinciale del Consiglio dell'Ordine dei consulenti o del presidente delle organizzazioni dei datori di lavoro, dovrà provvedere a convocare l'autore della segnalazione per approfondimenti in merito. Qualora la segnalazione non sia accolta, la condotta non deontologica dell'ispettore del lavoro potrà essere rappresentata alla DGAI da parte del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro.

Alla luce dello scenario legislativo appena descritto e fermo restando il codice deontologico per gli ispettori del lavoro emanato del 2006, a distanza di 7 anni il Ministero del lavoro è intervenuto nuovamente con circolare n. 38 del 6 marzo 2013, volta a disciplinare gli incarichi extraistituzionali del personale ispettivo e non. La l. n. 190/2012 disciplina la prevenzione e soppressione della corruzione e dell'illegalità

nella PA ed è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa, in particolare la norma apporta rilevanti modifiche all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina le incompatibilità e il cumulo di incarichi del dipendente pubblico. L'art. 53 consente al dipendente pubblico di svolgere incarichi extra previa autorizzazione della PA di appartenenza e viene ora rafforzato prevedendo non solo che la PA si limiti a richiedere che l'incarico sia occasionale e svolto fuori dall'orario di lavoro, **ma anche che la stessa PA verifichi situazioni di potenziale conflitto con l'attività del funzionario richiedente, ciò significa che le attività autorizzate non devono pregiudicare in alcun caso l'imparzialità delle funzioni del dipendente stesso.** Ma come si fa di fatto ad accertare che l'attività occasionale autorizzata sia contrastante con il lavoro del funzionario in questione? Per rispondere a questo quesito bisogna guardare all'attività del singolo funzionario, è evidente che nel caso dell'ispettore del lavoro, questi deve astenersi da qualsiasi attività di consulenza per le aziende che ispeziona, **come è evidente, ma anche per aziende che potenzialmente potrebbe ispezionare.** Infatti per il conferimento di incarichi disposti da altre PA e da società o associazioni private, l'amministrazione di appartenenza prima di concedere l'autorizzazione per l'attività occasionale, deve verificare che non sussista neppure un conflitto potenziale di interessi tale da pregiudicare l'imparzialità del dipendente stesso. Stop quindi ad incarichi e collaborazioni occasionali dell'ispettore con ogni tipo di azienda perché questa potrebbe essere in futuro ispezionata, magari dallo stesso funzionario.

L'elemento più innovativo, come recita la circolare n. 38/2013, è proprio il nuovo concetto di **conflitto potenziale di interessi che la PA di appartenenza dovrà opportunamente vagliare prima di concedere (o magari revocare) l'autorizzazione all'incarico esterno, al fine di prevenire ogni possibile conflitto di interessi futuro a carico dell'ispettore.**

La circolare n. 38/2013 specifica poi che le collaborazioni occasionali del dipendente pubblico non possono superare le 200 ore annuali e va comunicato all'amministrazione di appartenenza il relativo calendario degli incarichi extra istituzionali. Incarichi che dovranno essere svolti fuori dall'orario di lavoro o utilizzando gli istituti contrattuali che disciplinano le assenze del personale, nonché fuori dai locali all'interno dei quali il funzionario svolge la sua attività primaria. **Ogni richiesta del**

**funzionario per svolgere collaborazioni dovrà essere formulata dal dipendente almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività, cui si aggiungono ulteriori giornate a discrezione dell'ufficio personale di appartenenza del richiedente, al fine di consentire al Dirigente interessato di formulare il proprio parere in merito all'istanza del funzionario.** Nel caso in cui il funzionario presti servizio in amministrazione diversa, è necessario il parere di entrambi i dirigenti interessati e la domanda va inoltrata 45 giorni prima dell'inizio della collaborazione. Vale la regola del silenzio assenso, per cui decorsi i 30 o 45 giorni la richiesta di autorizzazione per le collaborazioni si intende accordata.

L'istanza redatta dal dipendente dovrà contenere i seguenti dati: tipologia dell'incarico, contenuti dell'attività, soggetto conferente, luogo, periodo e durata dell'incarico, compenso lordo, dichiarazione di non interferenza con l'attività ordinaria validata dal Dirigente dell'ufficio di appartenenza. Il responsabile dell'ufficio dovrà attestare che non esistono conflitti di interesse potenziale tali da pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. Il dirigente dovrà quindi tener conto della professionalità del richiedente, della tipologia di incarico, delle modalità di svolgimento e che l'incarico venga svolto fuori dall'orario di lavoro.

Le autorizzazioni conferite possono in ogni momento essere revocate nel caso in cui vengano meno i presupposti base o in caso di incompatibilità **sopravvenuta fra l'incarico e gli interessi dell'amministrazione, inoltre l'autorizzazione deve essere necessariamente preventiva e non è possibile chiederla al termine o in corso di svolgimento della collaborazione esterna.**

**Nei confronti del dipendente che presta attività senza autorizzazione, fatte salve le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, il compenso deve essere versato sul conto della PA di appartenenza in virtù di una precisa responsabilità erariale sorta in capo al funzionario privo di permesso.**

Analoga disciplina vale anche per gli incarichi non retribuiti, la cui istanza deve essere inviata 30 giorni prima l'inizio della collaborazione in oggetto, al fine di consentire alla PA di appartenenza di verificare che non sussista un conflitto di interessi potenziale.

La circolare n. 38 del 6 marzo 2013, ben si inquadra nel **nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici** emanato dal CDM in data 8

marzo 2013 in attuazione della legge anticorruzione, n. 190/2012, ed in linea con le raccomandazioni OCSE in materia di integrità ed etica pubblica. Detto codice indica i doveri di comportamento dei dipendenti pubblici e prevede sanzioni che, in caso di inosservanza delle disposizioni ivi previste, possono arrivare anche al licenziamento. Tra le disposizioni più importanti, in primis il **divieto per il dipendente di chiedere e accettare regali**, salvo quelli d'uso di modico valore non superiore a 150 euro. I regali ricevuti sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per essere devoluti a fini istituzionali. Il dipendente è altresì tenuto a **comunicare la propria adesione ad associazioni** esclusi partiti politici e sindacati, i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio, nonché a comunicare eventuali rapporti di collaborazione avuti con soggetti privati nei 3 anni precedenti all'assunzione. Vigè inoltre l'obbligo per il dipendente di **astenersi dal prendere decisioni in situazioni di conflitto di interessi**, nonché l'obbligo di **garantire la trasparenza dei processi decisionali adottati e il rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione nell'utilizzo del materiale** o delle attrezzature assegnate per ragioni di ufficio.

## Tirocini e PA, rapporto difficile

di Luigi Oliveri

Le analisi sui tirocini, a seguito delle novità della riforma Fornero e dell'attivazione in ordine sparso dell'accordo Stato-Regioni si stanno incentrando sull'efficacia e quantità, oltre che sull'opportunità, dei tirocini presso le amministrazioni pubbliche.

Molte regioni hanno, in effetti, disciplinato i tirocini di inserimento o reinserimento lavorativo in modo identico, qualunque sia la natura del soggetto ospitante il tirocinante, privato o pubblico.

Si tratta, però, probabilmente di una sottovalutazione rilevante del problema che, invece, pone proprio la natura giuridica del datore di lavoro pubblico.

Appare inutile appellarsi all'opportunità (sempre che la si condivida) che il rapporto di lavoro sia considerato in modo unitario, qualsiasi sia il datore di lavoro. L'esperimento della "privatizzazione" o, meglio "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro, avviato all'inizio degli anni Novanta, è certamente fallito, almeno allo stato attuale.

Dopo un breve periodo di avvicinamento tra la disciplina del lavoro in azienda e presso le amministrazioni pubbliche, nel corso degli anni 2000 la forbice è tornata ad allargarsi sensibilmente. Oggi, il fattore che simboleggia meglio di altri la non fungibilità del lavoro pubblico rispetto a quello privato è il blocco della contrattazione collettiva, dunque esattamente la rinuncia all'elemento, invece, imprescindibile nella regolazione di qualsiasi rapporto di lavoro: l'autonomia contrattuale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

La spesa del personale pubblico rappresenta il 20% circa della spesa pubblica totale. Troppo elevata perché qualsiasi politica del personale non coincida con una politica economica pubblicistica.

Non c'è da stupirsi, dunque, se nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico, contestualmente a norme che cercano (in maniera confusa, poco efficace e anche discriminatoria) di assicurare stabilità ai "precari", si accompagnano sempre disposizioni che tipizzano l'accesso per concorso a posti di lavoro a tempo indeterminato come modello unico di lavoro in campo pubblicistico. Relegando ogni forma "flessibile" a eccezione dell'eccezione.

Questo quadro appena accennato, è al fondo della *ratio* che impedisce alle amministrazioni pubbliche di trasformare i rapporti di lavoro o anche solo formativi in lavori dipendenti a tempo indeterminato. Il reclutamento non può che avvenire per concorso.

Poiché così stanno le cose, i tirocini di "inserimento" lavorativo nella pubblica amministrazione sono oggettivamente ed evidentemente un fuori contesto. Infatti, mancherà sempre ed infallibilmente la possibilità appunto dell'inserimento, che invece rende lo strumento (al di là dei problemi operativi che ancora lo connotano) altamente utile come misura di politica attiva del lavoro, per aiutare il disoccupato a reperire lavoro.

Il tirocinio in un'amministrazione pubblica, al contrario, ha un risultato sicuro: l'impossibilità della successiva assunzione.

Occorrerebbe, dunque, porsi la domanda sul senso di attivare lo strumento del tirocinio di inserimento nella PA, in questo quadro normativo. Non è una politica attiva, è solo una misura dilatoria, che per altro potrebbe considerarsi davvero aperta al pericolo di atteggiamenti ed utilizzi opportunistici.

La formazione del tirocinante, in un rapporto genuino e sano, è un'opportunità anche per l'impresa ospitante, che può, con bassi costi, puntare sul consolidamento della capacità lavorativa in azienda. L'investimento è potenzialmente molto importante.

Se, invece, si ha la consapevolezza dell'impossibilità di costituire un futuro rapporto di lavoro, come nel lavoro pubblico, lo strumento del tirocinio rischia di ridursi a mera forma, un modo per acquisire prestazioni lavorative senza veri investimenti e potenziali sviluppi. E, dietro, vi è anche il pericolo di preconstituire aspettative legittime a futuribili "stabilizzazioni", dai criteri più fantasiosi, se, come nulla

vieterrebbe, si iniziasse a ritenere di computare nei servizi prestati anche i mesi trascorsi come tirocinanti.

In assenza di una radicale – oggi forse impossibile – riforma del lavoro pubblico, il tirocinio di inserimento lavorativo non appare da nessun punto di vista utile e compatibile con le regole a sé stanti del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Sarebbe fondamentale prenderne atto, per puntare su due altre e diverse strade. Da un lato, indicare alle pubbliche amministrazioni lo strumento formativo del contratto di formazione e lavoro, sostanzialmente misconosciuto, che assolverebbe alle medesime funzioni formative del tirocinio, con perfetta adeguatezza al sistema di reclutamento pubblico (è obbligatorio il concorso). In secondo luogo, le amministrazioni pubbliche, dal momento che hanno uno spettro di attività molto largo, si prestano ad essere particolarmente idonee per i tirocini formativi o curricolari, strumenti che non si presentano come mezzi per attivare l'occupazione, bensì per migliorare le chance di occupabilità.

Immaginiamo lo spreco di risorse e tempo se, per esempio, nell'ambito del progetto *Youth Guarantee* si pensasse di attivare tirocini nelle pubbliche amministrazioni. Una soluzione facile, ma di cortissimo respiro, con la quale spendere velocemente le risorse, ma senza creare nessuna concreta opportunità di ingresso vero nel mondo del lavoro.

Una revisione normativa dello strumento del tirocinio, specifica per la pubblica amministrazione si rende necessaria ed urgente, per evitare che il tirocinio si trasformi in mezzo per disorientare, invece che indirizzare verso la giusta meta.

## Tirocini: novità importanti anche per la PA

di Umberto Buratti

Le linee-guida in materia di tirocini approvate lo scorso 24 gennaio contengono molte novità che andranno a impattare fortemente non solo sul mercato del lavoro privato, ma anche su quello pubblico.

Il documento è il frutto di quanto stabilito dalla c.d. riforma Monti-Fornero, la l. n. 92/2012, la quale all'art. 1, comma 34, prevedeva che entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore il Governo e le regioni concludessero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano «un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento».

Nella premessa dell'accordo si chiarisce che non sono oggetto della regolamentazione delle linee-guida né i tirocini curriculari «promossi da università, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale, ovvero tutte le fattispecie non soggette alle comunicazioni obbligatorie, in quanto previste all'interno di un percorso formale di istruzione o di formazione», né i periodi di pratica professionale, né, infine, il tirocini transnazionali. Ad essere disciplinati, quindi, sono unicamente gli stage c.d. non curriculari secondo la distinzione presentata nella circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 24 del 12 settembre 2011. Nella parte conclusiva delle premesse il documento precisa che le linee-guida «contengono principi e criteri applicabili anche per i casi in cui il soggetto ospitante sia una Pubblica Amministrazione».

Con una simile previsione si è voluto evitare una nuova dicotomia tra settore pubblico e settore privato, anche se, a dire il vero, la mancata

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2013, n. 4.](#)

attivazione del contratto di apprendistato all'interno del sistema amministrativo italiano ha, di fatto, replicato una nuova separazione proprio su un tema delicato come quello dei rapporti a contenuto formativo.

Una lettura attenta del documento mostra poi come l'intenzione di per sé nobile di evitare possibili abusi nell'utilizzo degli stage potrebbe, almeno nel pubblico impiego, trasformarsi nel blocco del ricorso a tali strumenti che il legislatore mette a disposizione. Al punto n. 9 dell'accordo, infatti, si precisa che «in caso di soggetto ospitante multilocalizzato e quindi anche di pubblica amministrazione con più sedi territoriali il tirocinio sia regolato dalla normativa della Regione o della Provincia autonoma nel cui territorio il tirocinio è realizzato».

Non si può non vedere, quali gravi e grandi difficoltà potrà ingenerare una simile previsione per le amministrazioni centralizzate o per gli Enti pubblici che hanno sedi diverse in tutto il Paese. Per ognuna di queste, esse dovranno attuare la normativa regionale di riferimento. Tale elemento di fatto rende complessa se non impossibile la gestione e l'attuazione dei tirocini.

Un ulteriore dato che rischia di paralizzare l'utilizzo degli stage nella pubblica amministrazione proviene dal punto n. 12 delle linee-guida che investe il delicato tema dell'indennità da erogare al tirocinante.

Sul punto si prevede una normativa ad hoc solo per il pubblico impiego per cui questo potrà attivare le convenzioni necessarie a realizzare gli stage «solo ove la relativa spesa possa essere coperta mediante risorse contenute nei limiti della spesa destinata ai tirocini nel corso dell'anno precedente all'entrata in vigore [della l. n. 92/2012] e/o nei limiti della spesa consentita per finalità formative». In questo modo, però, il rischio di una mancanza di fondi è più che una mera ipotesi di scuola soprattutto per quelle amministrazioni che prima del 2012 non avevano dedicato ai tirocini un apposito budget.

L'uniformità, ricercata dalle stesse linee-guida, tra lavoro pubblico e lavoro privato su un tema delicato come quello degli stage potrebbe quindi rimanere sulla carta. Il prezzo da pagare per l'ennesima riforma fatta a invarianza di spesa pare essere, ancora una volta, il rimanere indietro da parte della pubblica amministrazione rispetto al resto del sistema Paese.

Per maggiori approfondimenti consultare il Bollettino spec. ADAPT, 2013, n. 1 a cura di S. Facello e F. Fazio.

## **Tirocini e lavoro pubblico: dalla limitazione degli abusi allo stop?**

di Umberto Buratti

Le linee-guida in materia di tirocini sottoscritte il 24 gennaio 2013 costituiscono principi e criteri applicabili anche per i casi in cui il soggetto ospitante sia una pubblica amministrazione. Con una simile scelta si è voluto che lo stesso vasto mondo del lavoro pubblico non rimanesse escluso dagli obiettivi di regolamentare una materia complessa e articolata come quella degli *stage* che ha conosciuto nel passato fenomeni ampiamente degenerativi anche all'interno del sistema amministrativo.

Ad un primo sguardo, però, non si può non notare una certa incongruenza tra quanto affermato in premessa all'accordo e le politiche sulla pubblica amministrazione portate avanti nell'ultimo anno dal legislatore. Le linee-guida sono infatti il frutto di un percorso iniziato con l'intesa sul rilancio dell'apprendistato sottoscritta tra Governo, Regioni e parti sociali nel mese di ottobre del 2010. In quel documento si prevedeva tanto una revisione dei contratti a contenuto formativo quanto una disciplina più stringente per limitare l'uso improprio dei tirocini. Se questo è stato il percorso compiuto, in modo più o meno lineare, dalla regolamentazione che riguarda il lavoro privato, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda la disciplina dell'impiego pubblico. In primo luogo, il contratto di apprendistato è rimasto sulla carta in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri necessario a renderlo operativo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3.](#)

all'interno della pubblica amministrazione non è mai stato emanato<sup>1</sup>. Secondariamente, poi, con la l. n. 228/2012 – la c.d. legge di stabilità – sono state introdotte alcune novità all'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 che più che incentivare i contratti a contenuto formativo sembrano aprire le strade a nuove forme di stabilizzazione di personale, come tra l'altro si poteva evincere già dall'Intesa dell'11 maggio scorso<sup>2</sup>. La volontà di applicare le nuove norme sui tirocini anche all'interno della pubblica amministrazione assumerebbe quindi maggior valore, se al contempo fosse l'occasione per riaprire il dibattito sul tema della valorizzazione dei contratti formativi all'interno del sistema amministrativo.

Se da uno sguardo panoramico si passa ad un'analisi un po' più di dettaglio, si nota come le nuove linee-guida contengono alcuni elementi che non solo limiteranno l'abuso del ricorso ai tirocini nel pubblico impiego, ma, molto probabilmente, ne provocheranno una vera e propria paralisi.

Il primo elemento che potrà comportare uno stop all'utilizzo degli *stage* è legato all'ipotesi secondo cui se il soggetto ospitante opera con più sedi sul territorio nazionale, esso dovrà necessariamente far riferimento alla normativa sui tirocini della Regione in cui questi si compiono.

Una simile previsione avrà un impatto negativo soprattutto sulle amministrazioni centralizzate o sugli enti pubblici che operano in tutta Italia. Il dover riferirsi infatti alla normativa adottata dalla Regione in cui si realizza l'esperienza di tirocinio comporta una moltiplicazione della regolamentazione di dettaglio che alla lunga scoraggerà i soggetti istituzionali – ma non solo – ad ospitare tirocinanti.

Un vero e proprio blocco al ricorso dei tirocini potrebbe giungere anche da quanto previsto sul delicato tema dell'indennità di partecipazione per cui, per tener fede al principio di invarianza di spesa contenuto nella l. n. 92/2012 all'art. 1, comma 36, le indennità per i tirocinanti non dovranno generare nuovi costi per le casse delle amministrazioni. Queste avranno di fronte due possibilità: o coprono gli ulteriori oneri con le dotazioni previste per i tirocini nel 2011 oppure indirizzano ad esse una parte delle

---

<sup>1</sup> Si veda: U. Buratti, C. Galbiati, *Apprendistato nella PA: tempo scaduto?*, in *Boll. ADAPT*, 2012, n. 38.

<sup>2</sup> Si veda: U. Buratti, M. Tiraboschi, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

risorse destinate alla formazione, già ridotte con le manovre di contenimento dei costi iniziate nel 2010.

Il rischio di una mancanza di fondi per i tirocini e il loro conseguente blocco è più che una mera ipotesi di scuola soprattutto per quelle Amministrazioni che prima del 2012 non avevano dedicato a queste un'apposita voce di spesa. In questo modo, però, l'uniformità tra lavoro pubblico e lavoro privato potrebbe rimanere, ancora una volta, sulla carta. Il primo infatti è sì costretto ad adeguarsi alle novità, ma a "costo zero".

Nessuna disciplina *ad hoc* per il lavoro pubblico sembra esser stata invece inserita nelle linee-guida per quanto riguarda le sanzioni in caso di utilizzo degli *stage* non conforme alla normativa di riferimento. L'ipotesi di una riqualificazione del tirocinio in un rapporto di natura subordinata crea non poche difficoltà sia per via dei precetti di natura costituzionale sia per quanto contenuto nel d.lgs. n. 165/2001 all'art. 36. Sul punto, così come in materia di sanzioni amministrative, le specificità ancora esistenti nella regolamentazione del lavoro pubblico richiedono necessariamente delle precisazioni ulteriori.

15.  
**LAVORO TRAMITE AGENZIA**



## Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità

di Michele Tiraboschi

Sono passati più di quindici anni dalla sua introduzione nel nostro Paese. Eppure il lavoro tramite agenzia ancora fatica a trovare una precisa identità concettuale e, conseguentemente, normativa tanto a livello legale che contrattuale.

Non è certo mancata, in questi anni, una consistente evoluzione del quadro regolatorio di riferimento che ha consentito di superare le timide aperture della “legge Treu” del 1997, bene evidenziate dalla drastica imposizione, in capo alle agenzie per il lavoro, dell’obbligo dell’oggetto sociale esclusivo in uno con il divieto di fornitura di mansioni di esiguo contenuto professionale e con il vincolo della soddisfazione di esigenze di natura meramente temporanea. Già con la “legge Biagi” dell’oramai lontano 2003 veniva superata l’impropria assimilazione tra la fornitura professionale di manodopera e il lavoro temporaneo come tale, da ammettere in casi meramente eccezionali. Nell’impianto del decreto legislativo n. 276 del 2003, in particolare, la somministrazione diventava, attraverso i nuovi regimi autorizzatori e l’introduzione del c.d. *staff leasing*, una importante leva di specializzazione produttiva e organizzativa destinata certamente a operare ancora sul versante della c.d. “flessibilità in entrata”, ma anche, se non soprattutto, su quello della modernizzazione dell’apparato produttivo mediante modelli di integrazione contrattuale tra imprese. Ciò è affidato a operatori polifunzionali del mercato del lavoro, chiamati a presidiare, in regime di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

cooperazione con l'attore pubblico e in termini di partenariato con gli utilizzatori, i mercati esterni del lavoro, anche grazie al rilancio dei fondi bilaterali per la formazione e le deroghe ai regimi di trattamento economico e normativo per i gruppi svantaggiati (in particolare ex art. 13, d.lgs. n. 276/2003).

È noto, tuttavia, come l'impianto della "legge Biagi" non sia mai pienamente entrato a regime. Ciò anche per l'oggettiva difficoltà, da parte degli operatori del settore, di colmare un ritardo di oltre venticinque anni almeno rispetto alle esperienze di Paesi come Francia e Germania (per non parlare delle economie anglosassoni). L'ottusa rigidità del divieto di fornitura professionale di lavoro altrui contenuto nella l. n. 1369/1960 non aveva, infatti, piegato l'imponente evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, oramai diffusa su scala globale, che tuttavia, proprio in ragione di vincoli legali anacronistici, avevano finito per svilupparsi secondo logiche *sui generis*, se non informali, alimentando l'economia sommersa, la polverizzazione del sistema produttivo (quella che Gino Giugni chiamava l'economia del cespuglio) e la nascita di pseudo-fornitori di manodopera, non di rado nella forma della cooperazione spuria, che ancora oggi condizionano, al ribasso, la fornitura di lavoro con forme di competizione sleale non facili da sradicare.

Vero è peraltro che, come bene dimostra il rinnovo contrattuale del settore del 2008 all'insegna della "stabilizzazione dei precari", lo stesso sindacato ha sin qui "subito" la legalizzazione della fornitura di manodopera (imposta, come noto, al nostro Governo dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza *Job Centre* del 1997) finendo, di fatto, per tollerarla a condizione di immaginarne una sua collocazione esclusiva nell'alveo del lavoro temporaneo, come tale da limitare drasticamente e ammettere in casi puramente eccezionali. Di qui anche l'idea delle agenzie per il lavoro come meri "intermediari" – e non invece come datori di lavoro "nobili" – e, conseguentemente, il contrasto sistematico e ideologico verso lo sviluppo dello *staff leasing* che si fonda invece sulla esaltazione della agenzia come vero e proprio datore di lavoro interessata alla fidelizzazione e valorizzazione dei propri collaboratori.

Testimonianza di tutto ciò è l'imponente contenzioso alimentato sulla norma cardine della "legge Biagi", là dove si precisa che «la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di

ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore». La disposizione intendeva affidare alle libere scelte datoriali, e conseguentemente alla dialettica intersindacale, la determinazione delle opzioni relative alla concreta organizzazione del lavoro in funzione delle caratteristiche e delle dimensioni aziendali, del *know-how* organizzativo e gestionale, del tipo di settore produttivo e, in generale, delle molteplici condizioni di contesto che richiedono alle imprese un continuo adattamento al mercato secondo la nota *life cycle theory*. Il tutto nella convinzione che, nella nuova economia, non può essere il legislatore a determinare in astratto, una volta per tutte e secondo meticolose tipizzazioni legali, i modelli organizzativi del lavoro.

E così giungiamo ai nostri giorni e alla identità perduta della somministrazione di lavoro. L'ostinazione con cui parte della giurisprudenza ha sanzionato agenzie e utilizzatori, canalizzando gli strumenti verso esigenze di natura temporanea, ha spinto le agenzie e le loro associazioni a dirigersi con determinazione verso l'idea della piena a-causalità della somministrazione. Una causalità sin qui ammessa, con il decreto legislativo 2 marzo 2012 n. 24, unicamente in ragione delle caratteristiche soggettive del lavoratore (percettori di sussidi pubblici) e successivamente, con la "legge Fornero", anche per la prima missione e per la somministrazione di giovani apprendisti in un quadro regolatorio tuttavia lacunoso e a forte rischio di contenzioso. Una soluzione certo comprensibile, stante la visione sindacale e giurisprudenziale del lavoro tramite agenzia, quella fatta propria dal mondo delle agenzie della somministrazione, ma che certo non pare funzionale a uno sviluppo razionale del settore proprio perché – attraverso l'idea della a-causalità e, dunque, della non rilevanza di una ragione oggettiva per la sua attivazione – priva di una precisa finalizzazione economica o anche solo sociale.

A ben vedere, del resto, se le ipotesi di a-causalità "soggettiva" della somministrazione trovano la loro ragione di essere nella volontà di utilizzare questa fattispecie per supportare il reinserimento di lavoratori disoccupati, percettori di ammortizzatori sociali e svantaggiati, meno comprensibile è l'introduzione di una più o meno ampia ipotesi "oggettiva" di a-casualità della somministrazione. L'introduzione di questa deroga alla indicazione di una ragione di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo per il ricorso alla somministrazione

a tempo determinato, oltre a incrementare il contenzioso sindacale, sarebbe plausibile solo a fronte del radicale superamento, oggi improponibile, della regola legale che impone la presenza di una ragione "oggettiva" in caso di licenziamento per motivi economici. Esiste infatti un chiaro parallelismo tra l'individuazione di una causale per la predeterminazione della cessazione di un contratto di lavoro e le motivazioni e cause di licenziamento che determinano la cessazione durante lo svolgimento del rapporto di lavoro. L'a-causalità, in altri termini, si paleserebbe come irrazionale perché volta a demolire una logica corrispondenza tra le cause che legittimano, rispettivamente, *ex ante* ovvero *ex post* la nascita ovvero la cessazione di un rapporto di lavoro.

Per la ricerca di una rinnovata identità della somministrazione sarebbe a mio parere molto più utile un confronto comparato perché proprio analizzando il caso italiano si potrebbero meglio comprendere le reali ragioni che impediscono il decollo delle agenzie del lavoro con una quota di mercato ancora davvero contenuta (vedi, *infra*, tabella 1) e ancora limitata alla somministrazione di pura flessibilità numerica e non aperta alle politiche attive e al governo dei mercati locali e settoriali del lavoro come avviene in molti altri Paesi. Due, in particolare, sono i dati comparati che contribuiscono a evidenziare le criticità di un settore che conta, ed è questo il primo dato, ben tre associazioni di rappresentanza a fronte di solo 87 agenzie autorizzate (tante sono presenti nella sezione 1 dell'Albo informatico delle agenzie per il lavoro, mentre il rapporto Ciett ne indichi solo 70), collocandosi penultimi nel ranking internazionale (*infra*, figura 1). Ben diversa è la situazione di Stati Uniti, Germania e Francia con rispettivamente ben 13.910, 6.472 e 1.500 agenzie. Né si può dimenticare che esistono soltanto 7 agenzie di somministrazione specialistiche ovvero agenzie che somministrano lavoratori a tempo indeterminato in settori specialistici. È vero che questo può dipendere dalla temporanea abrogazione della fattispecie ad opera della l. n. 247/2007 e dalla sua successiva riviviscenza grazie alla l. n. 191/2009. Tuttavia, pare non essere stata compresa l'idea che la somministrazione a tempo indeterminato può sempre più rappresentare uno strumento di innovazione organizzativa delle imprese attraverso l'affidamento a soggetti qualificati e specializzati, nonché in possesso di requisiti professionali ed economici richiesti dalla legge, di particolari servizi svolti

da manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

Inoltre, ed è questo il secondo elemento di riflessione offerto dal confronto comparato, in Italia il 30% delle missioni nell'ambito della somministrazione a tempo determinato è inferiore al mese e circa il 75% è inferiore a tre mesi (vedi, *infra*, figura 3). Ben diversa è la situazione di Germania e Svezia con durate medie rispettivamente di ben l'80% e il 60% superiore a tre mesi. La breve/brevissima durata delle missioni dimostra, una volta di più, che è rimasto sulla carta l'ambizioso impianto della legge Biagi che prospettava e promuoveva la nascita di veri e propri operatori polifunzionali del mercato del lavoro, il cui ruolo non doveva essere semplicemente quello di meri collocatori/fornitori di flessibilità numerica alle imprese, ma piuttosto quello di assumere la funzione di partner delle aziende offrendo sofisticati servizi di supporto alla funzione della selezione del personale, consistenti nell'attività di ricerca e selezione o intermediazione fino alla somministrazione di lavoro, completate dalla possibilità di progettare ed erogare attività formative per facilitare non tanto l'inserimento dei lavoratori quanto la creazione di competenze e specializzazioni creando quel valore aggiunto che la singola impresa non è capace di creare.

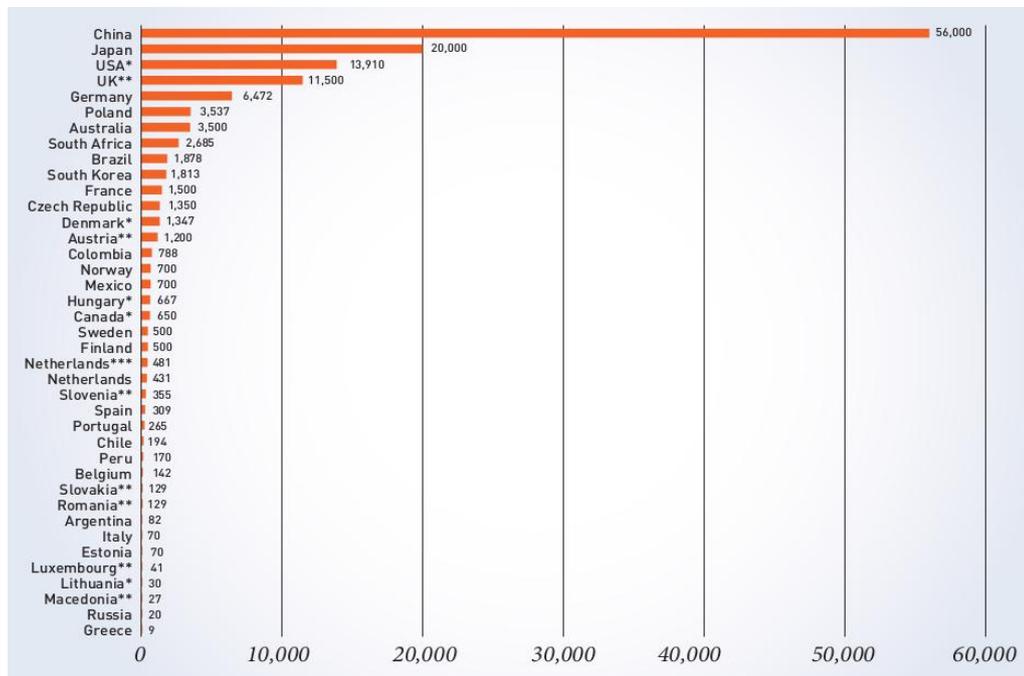
Tutto questo dovrebbero avere presente le parti contrattuali nel negoziare il rinnovo del Ccnl di settore, utilizzando la strumentazione messa a loro disposizione dalla legge Biagi che ha disegnato regole del lavoro come uno strumento al servizio dei lavoratori e delle imprese per meglio rispondere all'evoluzione dei modi di lavorare e produrre, nella convinzione che solo governando i processi reali – e non mediante vincoli e divieti insostenibili, che poi alimentano pratiche *contra legem* – si garantisce concretamente la qualità del lavoro e l'investimento nella persona come fattore competitivo e di creazione di valore. Del resto è proprio questa incapacità di affidare alla somministrazione una precisa funzione – che non sia meramente dettata dalla a-causalità della missione – nell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro che consente forse di spiegare, in un Paese come il nostro con alti tassi di lavoro nero e irregolare, il modesto tasso di penetrazione del lavoro tramite agenzia sia nel confronto comparato (come visto in tabella 1, *infra*) sia rispetto a forme di flessibilità ed esternalizzazione meno strutturate e tutelate.

**Tabella 1 – Evolution of agency work penetration in Europe**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	0,8%	0,9%	0,8%	1,0% <sup>w</sup>	1,2%	1,2%	1,5%	1,6%	1,6%	1,4%	1,6%	1,8%
Belgium	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,8%	1,8%	2,1%	2,2%	2,1%	1,6%	1,9%	2,0%
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	0,2%	0,3%*	-
Czech Republic	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Denmark	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	-
Estonia										0,5%*	0,5%	0,6%
Finland	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	1,1%	1,3%	0,8%	0,9%	1,2%
France	2,5%	2,5%	2,3%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%	2,5%	2,3%	1,7%	2,0%	2,2%
Germany	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%	1,5%	1,9%	1,9%	1,6%	2,0%	2,0%
Greece	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%
Hungary	-	-	0,8%	1,0%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,2%	1,8%*	-
Ireland	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%	1,7%	1,7%	0,9%	1,9%	2,5%
Italy	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%	0,9%	0,7%	0,9%	1,0%
Latvia										0,2%*	0,3%*	-
Lithuania										0,2%*	0,2%*	0,1%*
Luxembourg	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,5%	2,4%	1,9%	1,9%	1,9%	-
Macedonia	-	-	-	-	-	-	0,4%	0,3%	0,3%	0,8%	0,8%*	0,8%
Netherlands	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	1,9%	2,2%	2,5%	2,8%	2,9%	2,4%	2,5%	-
Norway	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,6%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%
Poland	-	-	-	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	0,5%	0,7%	1,0%
Portugal	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,6%**	1,6%**	1,7%*	1,6%
Romania	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3%	0,3%	0,5%	-
Russia										0,1% <sup>-</sup>	0,1% <sup>-</sup>	0,1%
Slovakia	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6%	0,6%	0,8%*	-
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3%	0,3%	0,5%*	-
Spain	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,6%	0,4%	0,5%	0,5%
Sweden	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	1,3%	1,3%	1,0%	1,3%	1,4%
Switzerland	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,2%	1,5%	1,7%	1,7%	1,4%	1,6%	1,7%
UK	3,7%	3,7%	3,7%	3,9%	4,1%	4,2%	4,3%	4,7%	4,1%	3,7%	3,0%	3,6%

Fonte: Ciett, *The agency work industry around the world. Economic Report*, 2013, 31

**Figura 1 – Number of private employment agencies**



Fonte: Ciett, *The agency work industry around the world. Economic Report, 2013, 18*

**Figura 2 – Average length of agency work assignments**



Fonte: Ciett, *The agency work industry around the world. Economic Report, 2012, 31*

## La difficile affermazione della somministrazione come flessibilità funzionale

di Gianni Bocchieri

Il senso delle difficoltà della somministrazione ad affermarsi in Italia come fornitura specializzata di lavoro tramite agenzie autorizzate è data dalla recentissima sentenza dell'11 aprile 2013 della Corte di giustizia europea. Rasentando l'ovvietà che si ricava da una lettura nemmeno tanta attenta delle fonti comunitarie, la Corte di Giustizia afferma che la disciplina del lavoro a termine non si applica ai lavoratori delle agenzie per il lavoro, precisando che tale esclusione riguarda sia il contratto di lavoro tra agenzia e lavoratore, sia il contratto commerciale tra la stessa agenzia e l'utilizzatore.

Il giudice comunitario conferma che la somministrazione di lavoro è una forma di organizzazione di lavoro che risponde ad esigenze e a caratteristiche diverse da quelle del lavoro a termine. In altre parole, la somministrazione non viene relegata al soddisfacimento di sole esigenze temporanee o straordinarie delle imprese, che ne giustificano il ricorso. Al contrario, alla fornitura di lavoro da parte delle agenzie per il lavoro vengono attribuite molteplici funzioni di flessibilità funzionale per le imprese utilizzatrici, di co-partecipazione alla costruzione di un mercato del lavoro più inclusivo e più efficiente, di ricollocazione lavorativa di soggetti svantaggiati o molto svantaggiati.

A quindici anni dalla sua introduzione in Italia e a dieci anni dalla riforma Biagi, il giudice italiano non ha solo l'incomprensibile difficoltà di distinguere tra contratto commerciale e contratto di lavoro. Ma molto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

spesso finisce per applicare al contratto di somministrazione tra agenzia ed utilizzatore la stessa disciplina del contratto di lavoro a termine, come se fosse ininfluente lo schema triangolare della somministrazione di lavoro e le più complesse ragioni che ne giustificano l'utilizzo.

In particolare, con la legge Biagi le agenzie per il lavoro avevano entusiasticamente accolto il superamento della temporaneità e dell'eccezionalità come tratti distintivi della loro fornitura di lavoro disciplinata dal previgente pacchetto Treu, fino ad esaltarsi per la possibilità di offrire una fornitura di lavoro a tempo indeterminato per causali oggettivamente individuate dalla stessa legge ed estendibile per via contrattuale.

A frustrare gli entusiasmi sono puntualmente arrivate le prime pronunce giurisprudenziali che hanno talvolta travolto gli stessi utilizzi dello staff leasing, anche solo per i casi previsti chiaramente dalla legge. In tal senso, sono indimenticabili le due sentenze di segno opposto dello stesso tribunale per la stessa ipotesi di ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Per la somministrazione di lavoro a termine, la verifica giurisprudenziale è stata talvolta più drammatica. La contestazione di una causale generica apposta al contratto di somministrazione (quello di natura commerciale tra agenzia per il lavoro ed utilizzatore) ha consentito a diversi lavoratori, talvolta molto concentrati territorialmente, di chiedere ed ottenere dal giudice l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'impresa utilizzatrice. Quasi sempre gli esiti di questo contenzioso strumentalmente attivato si sono risolti con generose transazioni economiche, minando però la fiducia degli imprenditori al ricorso alla somministrazione di lavoro e prefigurandone l'indistinta uguaglianza con la disciplina del lavoro a termine.

Il contesto regolatorio della somministrazione è stato particolarmente toccato dalla l. n. 247/2007 che ha contestualmente abrogato lo *staff leasing* ed ha introdotto l'obbligo di trasformazione a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a termine, dopo 36 mesi di rapporti di lavoro, anche non consecutivi, tra lo stesso lavoratore e la stessa impresa. Allo stesso tempo, le agenzie per il lavoro hanno così perso la possibilità di offrire i servizi specializzati di somministrazione a tempo indeterminato ed hanno dovuto fronteggiare una stagione contrattuale, che sommava i periodi in somministrazione con quelli di

lavoro a termine, per la stabilizzazione obbligatoria dei lavoratori sia con contratto a termine sia con quello di somministrazione di lavoro.

Il rinnovo contrattuale del 2008 si è posto l'obiettivo di poter configurare una somministrazione di lavoro, anche a termine, di lavoratori assunti a tempo indeterminato. In altre parole, si tentava di configurare una diversa tipologia di somministrazione capace di bilanciare le esigenze di flessibilità delle imprese con le esigenze di tutela dei lavoratori, in un quadro di certezza giuridica del ricorso alla somministrazione. Ritenendo che la somministrazione anche a termine di lavoratori assunti a tempo indeterminato potesse consentire la reiterazione dell'assegnazione dello stesso lavoratore presso la stessa azienda, nella misura in cui permanesse la causale di ricorso, il Ccnl del 2008 ha valorizzato le assunzioni a tempo indeterminato attraverso meccanismi premiali finanziati attraverso la bilateralità contrattuale e attraverso procedure di ricollocazione tramite misure di politica attiva finanziate con i fondi della bilateralità legale prevista dalla stessa legge Biagi.

Le innovazioni del Ccnl del 2008 hanno avuto sorti diversi. La procedura di ricollocazione prevista dall'art. 23-bis ha brillantemente superato l'esame giurisprudenziale, garantendo alle agenzie per il lavoro di disporre di un sistema concertato di risoluzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato. I meccanismi di stabilizzazione obbligatoria dei lavoratori a termine delle agenzie sono stati superati dalle stesse piattaforme sindacali di rinnovo contrattuale, che ne hanno chiesto la sostituzione con misure incentivanti dello stesso tipo previsto nel Ccnl del 2008. La possibilità di configurazione giuridica di una a-causalità per via contrattuale degli assunti a tempo indeterminato non ha raccolto la fiducia degli utilizzatori, che in prossimità dei termini di stabilizzazione contrattuali e legali di un lavoratore a termine preferiscono chiederne la sostituzione con altro lavoratore.

Per queste ragioni, le richieste delle agenzie per il lavoro si sono orientate verso l'indistinta introduzione della a-causalità del ricorso alla somministrazione, che hanno trovato disarticolate e disorganiche risposte da parte degli ultimi interventi normativi di recepimento della direttiva comunitaria e della riforma Fornero.

Senza entrare nel merito della distinzione tra a-causalità oggettiva e a-causalità soggettiva (si veda S. Spattini, in *q. Bollettino*), dopo aver ottenuto la reintroduzione dello *staff leasing* e la a-causalità della somministrazione di lavoratori coinvolti in mobilità e cassa integrazione

anche in deroga con la finanziaria del 2010, sicuramente si può sostenere che il recepimento della direttiva europea sia stata un'occasione perduta sia per meglio delineare la distinzione tra contratto di lavoro e quello di natura commerciale, come sottolineato nella citata sentenza della Corte di Giustizia Europea, sia per introdurre la specifica a-causalità soggettiva per la somministrazione di lavoratori assunti a tempo indeterminato.

Il rinnovo contrattuale può rappresentare un momento di verifica e di rilancio di relazioni sindacali unitarie. In linea di massima, le richieste sindacali confermano l'impianto del 2008, eliminandone i punti più deboli. La necessità per il settore rimane quella di valorizzare la somministrazione di lavoro rispetto all'istituto del lavoro a termine e alle altre forme di lavoro a termine, esaltandone i tratti distintivi di flessibilità funzionale e non semplicemente numerica e di maggiore tutela dei lavoratori.

Conclusa la tornata contrattuale, le parti potrebbero chiedere la rivisitazione organica della disciplina legale della somministrazione, che ha proprio bisogno di interventi di manutenzione straordinaria.

## La somministrazione acausale

di Silvia Spattini

La somministrazione di lavoro è ormai riconosciuta come una importante leva dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e veicolo di inserimento stabile nel mercato, anche grazie alla formazione che viene erogata ai lavoratori. Essa, inoltre, rappresenta uno strumento di supporto al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Proprio in virtù di tale convinzione, sono state introdotte nel corso degli ultimi anni diverse deroghe alla norma di ammissibilità della somministrazione a tempo determinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, prevedendo l'acausalità in caso dell'assunzione e invio in missione di lavoratori disoccupati e/o percettori di sussidi di disoccupazione, con l'obiettivo di favorire e supportare il loro rientro nel mercato del lavoro.

In considerazione della crisi economica e dell'incremento dei lavoratori disoccupati, la legge finanziaria per il 2010 (l. n. 191/2009) introdusse la prima deroga alle causali di ricorso alla somministrazione a tempo determinato (art. 20, comma 5-*bis*, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) in caso di assunzione di lavoratori in mobilità (ai sensi dell'art. 8, comma 2, della l. n. 223/1991) da parte dell'agenzia di somministrazione, per promuoverne il loro reinserimento, di fatto riconoscendo, anche nell'ambito di tale fattispecie, l'acausalità prevista in caso di assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato di questi lavoratori disoccupati.

Ulteriori ipotesi di acausalità della somministrazione sono state disciplinate dal decreto legislativo 2 marzo 2012 n. 24 che ha novellato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 16 aprile 2013, n. 11.](#)

l'art. 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con l'introduzione dei commi 5-ter e 5-quater. Ancora una volta, l'obiettivo della deroga è la promozione dell'utilizzo della somministrazione come strumento di reinserimento dei lavoratori disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro. Infatti, la novità normativa prevede l'acausalità della somministrazione in caso di invio in missione di:

- a) lavoratori disoccupati percettori, da almeno sei mesi, dell'indennità di disoccupazione (ora ASpl);
- b) lavoratori beneficiari, da almeno sei mesi, di ammortizzatori sociali (diversi dall'ASpl), anche in deroga;
- c) lavoratori "svantaggiati" o "molto svantaggiati" ai sensi dei numeri 18) e 19) dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

Il decreto del Ministero del lavoro del 20 marzo 2013 ha individuato come "lavoratori svantaggiati" ai fini dell'art. 20, comma 5-ter, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276:

- a) «chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi» ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi ovvero coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa di natura autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione;
- b) «chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale» (ISCED 3) ovvero coloro che non abbiano conseguito un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, rientrante nel livello terzo della classificazione internazionale sui livelli d'istruzione;
- c) «chi è occupato in uno dei settori economici dove c'è un tasso di disparità uomo/donna che supera di almeno il 25%, la disparità media uomo/donna in tutti i settori economici italiani», ovvero coloro che sono occupati in settori economici in cui sia riscontrato il richiamato differenziale nella misura di almeno il 25 per cento, come annualmente individuati dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro dell'Istat e appartengono al genere sottorappresentato.

Devono essere, invece, considerati "lavoratori molto svantaggiati", i lavoratori senza lavoro da almeno 24 mesi, secondo la definizione dell'art. 2, punto 19, del regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008.

Con la firma del decreto per l'individuazione dei "lavoratori svantaggiati", si auspica che la somministrazione possa svolgere appieno il ruolo di "politica attiva" nel supporto al reinserimento dei lavoratori più difficilmente occupabili nel mercato del lavoro. Ciò sarà, indubbiamente, di più facile realizzazione quando l'economia accennerà ad una crescita. La somministrazione acausale non è, tuttavia, limitata alla promozione dell'inserimento di percettori di trattamenti di sostegno al reddito, al contrario è potenzialmente molto più ampia.

Se le ipotesi di acausalità della somministrazione fino ad ora descritte possono essere definite "soggettive", poiché dipendono dalla tipologia di lavoratore che viene inviato in missione (lavoratori in mobilità, percettori di ammortizzatori sociali, svantaggiati), è possibile individuare anche ipotesi "oggettive" di acausalità della somministrazione, per le quali non rileva la natura del lavoratore.

Innanzitutto, tali ulteriori ipotesi possono essere introdotte dalla contrattazione collettiva, in attuazione del comma 5-*quater* dell'art. 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, introdotto dal decreto legislativo 2 marzo 2012 n. 24. Nello specifico, i casi in cui sia possibile derogare alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo per il ricorso alla somministrazione a tempo determinato possono essere individuate da contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro applicabili agli utilizzatori di individuare.

Finora, non sono molti i contratti collettivi che hanno esercitato la facoltà concessa dalla normativa.

Il Ccnl metalmeccanici ha previsto che la somministrazione acausale sia ammessa per un numero di lavoratori pari a quello dei lavoratori somministrati successivamente assunti a tempo indeterminato (ovvero "stabilizzati") dall'azienda utilizzatrice nei 3 anni precedenti. Entrano nel computo dei lavoratori "stabilizzati" anche i lavoratori a cui sia stata fatta una proposta scritta di assunzione, che l'abbiano rifiutata.

È comunque consentita la somministrazione acausale a tempo determinato fino a 3 lavoratori per anno solare, se l'azienda occupa lavoratori a tempo indeterminato in numero almeno doppio ai lavoratori in somministrazione. Il Ccnl individua inoltre altre ipotesi soggettive di acausalità oltre a quelle individuate dalla legge, ammettendo la somministrazione "esente da motivazione" in caso di invio di: lavoratori

che possono accedere al collocamento obbligatorio; lavoratori con una invalidità certificata di almeno il 20%; persone condannate ammesse al regime di semilibertà oppure in uscita o usciti da istituti di pena.

Ma la principale ipotesi "oggettiva" di ricorso acausale alla somministrazione a tempo determinato è stata disciplinata dalla legge Fornero (l. n. 92/2012), attraverso l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

La norma stabilisce che sia possibile la stipulazione di un contratto a tempo determinato senza l'individuazione di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, a condizione che si tratti di primo contratto tra il datore di lavoro e il lavoratore e che il contratto abbia una durata non superiore a dodici mesi, non prorogabili. Analogamente, è previsto che la deroga alle causali sia applicabile anche nel caso di prima missione di un lavoratore presso un utilizzatore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato. A ben vedere, nel contesto della somministrazione, non è tanto il contratto di lavoro a tempo determinato a essere acausale, quando piuttosto la somministrazione a tempo determinato (non potendo qui approfondire oltre, si rimanda a M. Tiraboschi, *Somministrazione di lavoro: ritorno al passato*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012).

La nuova disciplina prevede, inoltre, un rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione di ipotesi di acausalità alternative a quella definita *ex lege*. In questo caso, i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere, in via diretta a livello interconfederale o di categoria ovvero in via delegata (dai contratti nazionali) ai livelli decentrati, che non siano richieste le causali di ricorso al lavoro o alla somministrazione tempo determinato in caso in cui l'assunzione o la missione avvengano nell'ambito di un processo organizzativo determinato dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un nuovo prodotto o servizio innovativo, dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico, dalla fase supplementare di un progetto di ricerca e sviluppo ovvero infine dal rinnovo di una commessa consistente. In questo caso, non sono previsti limiti di durata del contratto di lavoro a tempo determinato o della prima missione. Inoltre, i lavoratori assunti sulla base di tale ipotesi acausale

non devono superare il 6 per cento del totale dei lavoratori occupati nell'ambito dell'unità produttiva.

Il margine di discrezionalità della contrattazione collettiva nell'individuare ipotesi di acausalità individuata ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 è, tuttavia, molto limitato. Con riferimento alla somministrazione, si deve evidenziare come la possibilità di intervento della contrattazione collettiva ai sensi del comma 5-*quater* dell'art. 20 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 sia molto più ampia, in quanto il rinvio è generico e la contrattazione collettiva ha facoltà di individuare ipotesi di acausalità senza limitazione a un ambito specifico, come invece previsto dal novellato decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

L'introduzione della acausalità oggettiva da parte della riforma Fornero ha determinato una equiparazione tra la somministrazione a tempo determinato e il lavoro a termine. Se, da un lato, la "incondizionalità" della prima missione nell'ambito della somministrazione a tempo determinato può facilitare nel breve periodo l'operatività delle agenzie per il lavoro e ridurre i margini di contenzioso (problema particolarmente sentito dalle agenzie a causa delle esperienze del recente passato), dall'altro lato questo potrebbe sminuire e svilire il ruolo delle agenzie quali operatori polifunzionali e qualificati del mercato del lavoro, riducendoli a semplici fornitori di flessibilità numerica.

Peraltro l'acausalità del primo contratto e della prima missione non è funzionale al conseguimento degli obiettivi della riforma del lavoro, specie dell'incentivazione della stabilizzazione dei lavoratori, al contrario induce i datori di lavoro ad assumere prassi che portano al risultato opposto.

Infatti, le aziende sono così indotte ad adottare lecitamente prassi volte ad un ricambio continuo dei lavoratori appunto perché possono assumere lavoratori per 12 mesi senza dover esplicitare una causale, oltretutto mettendosi al riparo da possibile contenzioso.

## **Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità: riflessioni in merito**

di Antonio Bonardo

Ho letto con molto interesse il Bollettino speciale n. 11/2013 che ADAPT ha dedicato a *La somministrazione di lavoro alla prova del CCNL*.

In particolare, le osservazioni del Prof. Tiraboschi su *Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità*, mi spingono ad inviare alcune riflessioni in merito.

### **Le Agenzie per il lavoro: datori di lavoro “nobili” o portatori del verbo della flexicurity?**

Ritengo che le Apl possano svolgere entrambe queste funzioni: sia rispondere professionalmente alle esigenze di flessibilità, anche di brevissimo periodo (giornaliera o *infra* giornaliera); sia gestire necessità di medio-lungo periodo delle imprese: da esigenze di esternalizzazione strutturale tramite lo staff leasing a progetti di inserimento lavorativo dei giovani con l'apprendistato in somministrazione. Senza dimenticare il nuovo ruolo di attori protagonisti delle politiche attive del lavoro, tramite il reinserimento lavorativo, anche in somministrazione, dei lavoratori espulsi dal sistema produttivo, come avviene, ad esempio, con la virtuosa misura “dote ricollocazione” in Regione Lombardia.

Rispetto alla flessibilità di breve/brevissimo periodo, le Apl sono gli unici attori in grado (ed in dovere) di rispettare la parità di trattamento

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 aprile 2013, n. 16.](#)

retributivo e contributivo, ed anche fortemente interessati ad assicurare continuità lavorativa alle persone coinvolte, che costituiscono loro un vero e proprio patrimonio, da gestire e sviluppare al meglio.

Soggetti che nel loro operare sono politiche attive viventi, che in particolare oggi rappresenterebbero occasione di sintesi tra necessità di breve e investimento nel medio-lungo periodo.

Perché non pensare allora di introdurre nel nostro ordinamento una norma per cui tutte le esigenze di flessibilità inferiore ai 3 mesi da parte delle imprese possano essere soddisfatte solo con il ricorso alla somministrazione di lavoro tramite agenzia?

### La causale

Non si riesce davvero a vederne l'utilità.

Ciò che invece ben si comprende è che la causalità costituisce un chiaro ostacolo che non permette ad aziende e persone di cogliere tutte le opportunità di lavoro disponibili, per timore del contenzioso che talora viene artatamente generato.

Se si teme che l'abolizione della causale sfoci nell'abuso di utilizzo dei lavoratori somministrati, tale rischio è ostacolato nella pratica dall'inevitabile maggior costo sostenuto dalle imprese utilizzatrici nel ricorrere ad essi.

Poiché ci troviamo in un momento storico di tale drammaticità in cui non possiamo buttare via nessuna occasione di lavoro, varrebbe davvero la pena di agire rapidamente con la rimozione della causale per la somministrazione. Una riforma a costo zero, da subito foriera di maggiori opportunità di lavoro regolare. In tal modo eviteremo tra l'altro che le Apl si trasformino in centri di adempimento di pratiche burocratiche, per la gestione delle diverse tipologie di a-causalità introdotte in questi anni.

Se poi l'obiezione è che allora andrebbe rimossa anche la causale giustificativa dei licenziamenti per motivo economico, ben venga! Al fine di ridare centralità al contratto a tempo indeterminato sarebbe davvero molto meglio un sistema regolatorio in cui il datore di lavoro potesse licenziare con un *severance cost* definito sulla base di parametri oggettivi e la sottoscrizione di un servizio di *outplacement* a favore del lavoratore esodato. Ovviamente partendo dalle nuove assunzioni a tempo indeterminato, per non toccare i diritti acquisiti.

## Numerosità Apl

È vero che il sistema italiano si differenzia dagli altri Paesi europei per il numero contenuto di attori presenti. Occorre però considerare che il nostro sistema autorizzatorio ha reso gli operatori molto controllabili dallo Stato, spingendoli verso una competizione virtuosa e non lesiva dei diritti dei lavoratori. Basti pensare all'evoluzione della visione sindacale nei confronti della somministrazione, oggi riconosciuta da tutte le sigle quale miglior contratto per la gestione della flessibilità nei rapporti di lavoro.

Laddove, invece, all'estero la *deregulation* eccessiva ha generato una polverizzazione degli attori presenti, con non pochi casi di competizione negativa svolta a danno dei diritti dei lavoratori.

La crisi che stiamo vivendo e l'incompletezza della riforma Fornero offrono oggi la possibilità di dare una strada chiara alle esigenze di flessibilità di cui il sistema ha bisogno, liberalizzando le possibilità di ricorso alla somministrazione di lavoro tramite agenzia, completando così un percorso decisivo per tutti. Come? Attivando ad esempio le due proposte qui avanzate.

Saranno poi le singole agenzie – nella loro libera intrapresa – a scegliere per sé il profilo competitivo che vorranno darsi, a seconda che si sentano più intermediari flexicuri o più datori di lavoro "nobili", oppure a svolgere su larga scala entrambe queste funzioni.



16.  
**LICENZIAMENTI**



## I licenziamenti un anno dopo la Fornero

di Gaetano Zilio Grandi

È inevitabile: l'assassino torna (quasi) sempre sul luogo del delitto. E dunque ci sembra opportuno che dopo tanto discutere prima, durante e dopo l'approvazione della l. n. 92/2012, ora addirittura superata da un nuovo, ma non innovativo sul punto, provvedimento legislativo, il primo momento di verifica debba partire da dove tutto era cominciato: la modifica alla disciplina dei licenziamenti individuali.

A dire il vero il legislatore originario, ovvero il Governo tecnico, pensava probabilmente ad altro, ed a qualcosa di più limitato. Ma, come è stato ampiamente narrato dalla dottrina, lungo il tortuoso percorso parlamentare – e non solo parlamentare – la parte di provvedimento dedicata al licenziamento ha subito tali e tante modifiche da uscirne a dir poco ridimensionata rispetto alle intenzioni.

Basti pensare come, analizzando la relazione tra impatto del progetto di legge governativo e risposte in termini finanziari di imprese medio grandi, si sia potuta evidenziare una reazione positiva alla pubblicazione della prima bozza del progetto, per poi scemare con il passare del tempo (e delle bozze), con specifico riguardo al rischio operativo e in specie legale di impresa. L'evidenza riguarda peraltro settori non indifferenti: costruzioni, energia elettrica, manifatturiero.

Il punto stava, come noto, nella esigenza, per le imprese, di poter prevedere il costo (*firing cost*, direbbe qualcuno) di futuri licenziamenti, specie considerando quelli dettati da giustificato motivo oggettivo, in definitiva da esigenze dell'impresa, i licenziamento per motivi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 luglio 2013, n. 21.](#)

economici, direbbero i cugini d'oltralpe, avvicinando pericolosamente il licenziamento individuale a quello collettivo.

E si trattava dunque di verificare se e come, infine, le modifiche introdotte, si badi bene solo all'ambito della tutela c.d. reale, svolgano i propri effetti, o per meglio dire gli effetti previsti.

In sede di prima lettura delle prime versioni del progetto di legge, avevamo considerato come comunque le nuove norme, spalmate sulle diverse "causali" di licenziamento, ma solo sul piano delle sanzioni applicabili e non delle nozioni delle stesse, avrebbero portato da un lato ad una sempre maggiore discrezionalità del giudice e dall'altro, conseguentemente, ad una maggiore incertezza e varietà di soluzioni, si ripete sul mero piano sanzionatorio, applicabili al caso concreto.

La previsione non poteva che dimostrarsi veritiera, non certo per capacità divinatorie, ma per l'ovvia considerazione che se da un sistema sanzionatorio del licenziamento illegittimo "binario" (sotto e sopra il 15 dipendenti) si passa ad una pluralità di conseguenze laddove, fino a ieri, non esisteva altro esito che l'applicazione dell'art. 18 *old style* (e dunque della vecchia reintegrazione).

Puntualmente – come emergerà in particolare dalla lettura delle sentenze presenti e in parte analizzate in alcuni contributi di questo Bollettino Speciale ADAPT n. 21/2013 – la giurisprudenza si è sbizzarrita, con ordinanze e sentenze (talora confusamente anche sotto questo aspetto), muovendosi inoltre tra le forche caudine della contestuale riforma del processo del lavoro che, stando alle prime valutazioni dei processualisti, potrà al massimo svolgere una funzione di accelerazione e deflazione in prima battuta, salvo venire in qualche modo fagocitato dalle prassi giudiziarie che, non a caso, hanno già cercato in determinati ambiti territoriali di "auto-formalizzarsi".

A sua volta la dottrina si è lanciata all'inseguimento della corretta o prevalente interpretazione del nuovo dato normativo, giungendo, soprattutto con riferimento al giustificato motivo soggettivo e al licenziamento c.d. disciplinare, a soluzioni diverse e tra loro contraddittorie. Mentre in altre occasioni ha addirittura rincorso la chimera del licenziamento individuale *ex se* discriminatorio, e dunque colpito dalla reintegrazione piena.

Insomma, un bel guazzabuglio, che tra l'altro si colloca in un momento economico di particolare difficoltà, per il quale il legislatore ha pensato altresì di restringere la porta di accesso a tipologie contrattuali "altre" da

quella *standard* (lavoro subordinato a tempo indeterminato), pur millantando forme di accesso privilegiate a loro volta garantiste (penso all'apprendistato) o, sul versante opposto, giocando pericolosamente con continue modifiche alle regole del contratto a termine; le quali se possono *hic et nunc* sollevare talune posizioni soggettive e aziendali, pongono problemi applicativi e situazioni di incertezza gestionale ben superiori ai benefici attesi.

Va da sé che una prima analisi della giurisprudenza e delle regole in materia di licenziamento dopo la riforma c.d. Fornero (l. n. 92/2012), ma anche dopo la riforma c.d. Giovannini (d.l. n. 76/2013) che ha toccato lievemente la materia, almeno fino ad oggi, assume un importante significato. Anche perché può essere fonte di eventuali ripensamenti da parte del medesimo legislatore, che ovviamente non ha ancora posto la parola fine a questo lungometraggio sul mercato del lavoro, utilizzato per fare e disfare senza molti motivi di soddisfazione per i destinatari dei provvedimenti, imprese e lavoratori, e dunque per il sistema paese: insomma un film *horror* del quale si comprende l'inizio ma il cui fine appare tutt'altro che lieto.

## **Il nuovo articolo 18 dello Statuto dei lavoratori: una riforma da metabolizzare culturalmente, prima che da interpretare**

di Armando Tursi

Sul versante della “flessibilità” del lavoro, la “riforma Fornero” avrebbe dovuto basarsi, negli iniziali intendimenti, sull’idea di uno scambio tra (minore) flessibilità in entrata, e (maggiore) flessibilità in uscita.

I divergenti disegni strategici e le opposte pulsioni politiche sottostanti al “Governo dei tecnici” hanno innestato, nell’iter parlamentare della legge, una sorta di reciproca retromarcia dei due corni della flessibilità, che li ha di fatto riavvicinati.

La “flessibilità in entrata” si è risolta in un coacervo poco coerente di disposizioni di diverso segno, spesso nell’ambito dello stesso istituto: un coacervo non privo di un suo *format* regolativo, che prevede l’irrigidimento legale, accoppiato alla delega più o meno liberalizzatrice conferita all’autonomia collettiva. È come se all’interno dello stesso testo di legge, o addirittura della stessa singola disposizione legislativa si fosse riprodotto il movimento pendolare che nell’ultimo decennio ha caratterizzato la legislazione sul lavoro, in funzione delle diverse maggioranze politiche alternatesi al Governo.

Quanto alla “flessibilità in uscita”, l’ambiguità del prodotto legislativo si misura non tanto sul piano della *ratio* normativa, che è chiara e mira ad eliminare il monopolio della sanzione reintegratoria nel campo di applicazione dell’art. 18 della l. n. 300/1970; quanto sul piano della

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 luglio 2013, n. 21.](#)

comunicazione tra il legislatore e gli interpreti (i giudici, ma anche la dottrina).

In ampi settori della dottrina si era subito registrata una propensione ad accogliere una riforma così impostata, con una sorta di *fin de non recevoir*. Bersaglio della critica è stato fin da subito il cuore concettuale della riforma, dubitandosi della stessa plausibilità teorica di una disciplina che, anziché incidere sui presupposti sostanziali del licenziamento, mira ad introdurre all'interno delle già esistenti fattispecie di illegittimità del licenziamento, diverse e gradate sotto-fattispecie, cui si ricollegano diverse conseguenze sanzionatorie; oppure – ripetendo un *cliché* già sperimentato quasi dieci anni prima con la “riforma Biagi” – negandosi che il legislatore sia riuscito a tradurre in termini normativi la sua volontà storica.

Tralasciando i pur numerosi dubbi, sia ermeneutici che di opportunità, sollevati dalla parte processuale della riforma, tre erano i punti più critici emersi, sotto il profilo sostanziale, dal dibattito dottrinale.

Il primo riguardava le due ipotesi in cui sopravvive la tutela reintegratoria nel licenziamento disciplinare: la carenza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, rispettivamente, per «insussistenza del fatto contestato», oppure «perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi».

I primi riscontri giurisprudenziali hanno chiarito quello che ci era parso fin dall'inizio un falso problema, e cioè che il fatto insussistente dev'essere quello costitutivo dell'inadempimento contrattuale (c.d. “fatto giuridico”), in tutti i suoi elementi costitutivi.

Ma è rimasta nell'ombra la questione vera, attinente al ruolo della “proporzionalità” del licenziamento rispetto alla tutela reintegratoria.

Alcuni giudici e parte della dottrina hanno discettato di mancata abrogazione dell'art. 2106 c.c. e di immutazione delle nozioni di giusta causa e di giustificato motivo soggettivo, per disporre la reintegra in caso di licenziamento sproporzionato, senza avvedersi che la proporzionalità opera adesso solo sul piano della giustificatezza del licenziamento, e non sul piano sanzionatorio: ove l'inadempimento contrattuale contestato sussista, ma non integri gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo, opererà la tutela indennitaria e non quella reale.

Il secondo punto, sempre in tema di licenziamento disciplinare, riguardava l'identificazione dei casi in cui «il fatto rientra tra le condotte

punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi»: caso foriero, anch'esso, di tutela reale.

Ebbene, la prima giurisprudenza ha confermato che tale previsione legislativa pecca di ingenuità, poiché i contratti collettivi non disegnano le sanzioni con tecnica penalistica, bensì le distribuiscono secondo la gravità dell'infrazione ad un medesimo precetto generale (come, ad esempio, «la diligenza nell'esecuzione del lavoro», le «mancanze sul lavoro», ecc.); e dunque molto spesso (soprattutto ove si muova da una precomprensione culturalmente ostile alla riforma) si riesce a ricondurre un determinato illecito ad una sanzione conservativa prevista dal contratto collettivo.

Il vero problema che tale previsione legislativa pone non è, dunque, tanto quello della interpretazione estensiva o analogica dei codici disciplinari, quanto quello della loro radicale reimpostazione, che potrebbe diventare un tema di cruciale importanza e delicatezza nei rinnovi contrattuali, dopo esserne stato a lungo la cenerentola.

Nel campo del giustificato motivo oggettivo, ci si chiedeva se i giudici avrebbero accolto l'implicito invito del legislatore a ridimensionare l'istituto giurisprudenziale del c.d. *repechage*. Le pronunce sul punto sono pochissime, ma segnano qualche punto a favore della tesi secondo cui non può considerarsi «manifestamente infondato il fatto posto a base del giustificato motivo», ove il fatto organizzativo posto alla base del licenziamento sussista, ma non sia stata provata l'impossibilità di collocare altrove il dipendente all'interno dell'azienda.

Ampiamente confermata, infine, è stata la previsione di una impennata delle domande aventi a oggetto licenziamenti discriminatori o per motivo illecito, onde attingere alla tutela reintegratoria piena. Il tema è destinato ad assumere rilievo centrale, ed è prevedibile che un nuovo filone di studi ne focalizzerà gli aspetti più delicati e ancora non definitivamente assestati, quali la tassatività o meno della ragioni discriminatorie, l'esclusività o meno della ragione discriminatoria e/o del motivo illecito rispetto ad una giustificazione comunque sussistente. I primi esiti giurisprudenziali danno l'impressione di un atteggiamento di attenzione dei giudici, ma non sembra profilarsi quella sorta di "buco nero" dell'art. 18 – prospettato da una parte della dottrina –, in cui sarebbe destinato a cadere pressoché ogni licenziamento ingiustificato.

Una considerazione finale. Il vero tema retrostante alla disciplina del licenziamento individuale non era e non è quello macro-economico

dell'incremento dell'occupazione o della mobilità (tema, questo, presidiato semmai dalla disciplina dei licenziamenti collettivi), ma quello socio-organizzativo della distribuzione del potere in azienda: e ad essere in discussione, sotto questo profilo, non è il principio di giustificatezza del licenziamento, ma la regola sanzionatoria della reintegrazione nel posto di lavoro. È la tutela reintegratoria, infatti, che comprime nella massima misura la libertà del datore di lavoro di scegliere con chi collaborare, e lo induce a pagare somme ingenti pur di preservarla. Se questo è vero, c'è da aspettarsi una focalizzazione del dibattito dottrinale e giurisprudenziale su una tematica ad oggi irrisolta, che è quella del licenziamento c.d. "per scarso rendimento". Una tematica che nasconde in sé il vero problema, retrostante a tutti i licenziamenti, disciplinari, per giustificato motivo oggettivo, collettivi: come conciliare l'ineliminabile tendenza del datore di lavoro a valutare, selezionare, distinguere i lavoratori in funzione della loro produttività, con la tutela e la stabilità del lavoro.

## La nuova disciplina dei licenziamenti dopo un anno di applicazioni giurisprudenziali

di Marco Ferraresi

A un anno dall'entrata in vigore della disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti, *ex lege* n. 92/2012, il quadro delle prime applicazioni in giurisprudenza fa emergere più incertezze che certezze. Esito positivo della riforma è un più equilibrato assetto risarcitorio del licenziamento illegittimo, non più correlato alla durata del processo – con rischio gravante in definitiva sul solo datore di lavoro – ma determinato in concreto in limiti fissati dal legislatore (con l'eccezione del licenziamento discriminatorio, nullo o inesistente; per un approfondimento sul punto si veda R. Zucaro, *Licenziamento discriminatorio. Riflessioni alla luce della Riforma Fornero*, in M. Ferraresi e R. Zucaro, *I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, in *Boll. spec. ADAPT*, 11 luglio 2013, n. 21). Del pari apprezzabile, in sé, è la possibilità di ottenere una prima pronuncia in tempi che, sino ad ora, si sono effettivamente rivelati rapidi.

Per il resto, la legge ha lasciato invariato il debole regime di tutela obbligatoria per le imprese di minori dimensioni, non ha affrontato il delicato problema della prescrizione dei crediti retributivi dei lavoratori e, soprattutto, ha introdotto norme che rendono ardua una coerente sistemazione della materia. Su più di una questione, peraltro, le soluzioni ermeneutiche offerte dalle prime pronunce probabilmente non corrispondono agli effetti attesi dalla riforma da parte del legislatore. Basti pensare al problematico regolamento di confini tra tutela reintegratoria attenuata ed indennitaria forte, con particolare riferimento al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 luglio 2013, n. 21.](#)

licenziamento privo di giusta causa o giustificato motivo soggettivo. Assestata l'accezione del "fatto contestato" in senso giuridico, e non meramente materiale, sembra prevalere al momento la soluzione reintegratoria ogni qual volta il fatto sussista, ma la sanzione del licenziamento sia ritenuta sproporzionata: vi è infatti una propensione a ricondurre la fattispecie concreta ad una astratta contemplata, pur con generica formulazione, dal contratto collettivo come meritevole di sanzione disciplinare conservativa ai sensi del comma 4 dell'art. 18. Ancora scarsa, a quanto consta, è la giurisprudenza formatasi sul licenziamento privo di giustificato motivo oggettivo. La previsione dell'applicazione della tutela reintegratoria ai soli casi eccezionali di «manifesta insussistenza del fatto posto a base» del predetto licenziamento dovrebbe però favorire, in generale, la soluzione indennitaria, anche eventualmente nella sede della nuova procedura preventiva obbligatoria.

Resta il dubbio sull'applicabilità della nuova disciplina sostanziale al pubblico impiego, pur con una prima netta propensione della giurisprudenza per la tesi positiva, per via del richiamo allo Statuto dei lavoratori contenuto nell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. Il problema concerne il solo licenziamento disciplinare, essendo quello per motivi oggettivi sottoposto ad un regime incompatibile con le regole dell'impiego privato. La tesi andrebbe tuttavia meglio meditata, anche alla stregua delle indicazioni di cui alla sentenza della Corte cost. n. 351/2008 che sembra suggerire, almeno a livello di principio, la necessità costituzionale della reintegrazione a seguito di licenziamento illegittimo del pubblico dipendente.

Sul piano processuale si registrano non minori incertezze. Sono formulate in giurisprudenza soluzioni diversificate con riguardo ai principali nodi ermeneutici: l'obbligatorietà o la facoltatività del nuovo rito; l'incompatibilità tra funzione decisoria nella fase sommaria e in quella piena; la mutabilità *ex officio* del rito in caso di erronea scelta di esso.

Non è poi chiaro quale sia il novero delle domande cumulabili con quella di applicazione dell'art. 18, in quanto fondate sugli «identici fatti costitutivi». Alcune pronunce ritengono ad es. che la richiesta di applicazione della tutela obbligatoria *ex lege* n. 604/1966 possa formularsi, in subordine alle tutele *ex art. 18*, nel medesimo ricorso con rito sommario. Resta comunque il disagio (salvo ovviamente ritenere facoltativo il nuovo rito) di dover attivare un distinto procedimento per le

domande certamente escluse dall'ambito di applicazione del procedimento celere, come quelle per differenze retributive. È poi da ricordare che sul testo dell'art. 18 pende una proposta referendaria finalizzata, in sostanza, a ripristinare il previgente regime di tutela reintegratoria "piena". In vero, sarebbe preferibile attendere l'emergere di orientamenti stabili nella giurisprudenza: nuove modifiche dell'art. 18, oltre eventualmente a vanificare gli spunti positivi della riforma, accrescerebbero il senso di incertezza degli operatori economici. Viceversa (oltre alla questione della prescrizione per cui un intervento appare indispensabile), il legislatore dovrebbe prendere in seria considerazione le problematiche applicative della nuova disciplina processuale, segnalate da giudici ed avvocati. Considerata come essenziale l'esigenza di celerità nelle decisioni sui licenziamenti (particolarmente ora che il rischio della durata grava prevalentemente sul lavoratore), si potrebbe pensare sufficiente, a tal fine, la previsione della "corsia preferenziale" nella trattazione delle cause. Soddisfatta questa necessità, l'abbandono del nuovo rito probabilmente non determinerebbe molti rimpianti.

## **Gli interrogativi sul licenziamento posti dalla legge n. 92/2012**

di Roberta Caragnano e Rosita Zucaro

La Riforma Fornero ha impattato su diversi istituti contrattuali sia in ordine ad aspetti sostanziali che procedurali, ripensando e mettendo in discussione anche la disciplina sui licenziamenti individuali e collettivi, nonché delle dimissioni in bianco e, intervenendo con una tutela rafforzata anche sul fronte della risoluzione consensuale dei rapporti di lavoro.

L'obiettivo dichiarato del legislatore è stato quello di creare una maggiore flessibilità in uscita, sul presupposto di una eccessiva rigidità del mercato del lavoro italiano tanto rispetto alle esigenze del contesto attuale, quanto a quelle dei mercati di altri Paesi.

Ciò ha giustificato una riforma che ad uno schema unitario, rappresentato dalla tutela reale, ha introdotto, con la modifica dell'art. 18 Stat. lav., una graduazione delle tutele, ancorate a precisi presupposti applicativi.

In tale nuovo quadro normativo, pur confermando il reintegro obbligatorio per il licenziamento discriminatorio – in maniera simile anche a quanto previsto da ordinamenti stranieri come nel caso dell'art. L1132-4 del Codice del lavoro francese – quest'ultimo appare comunque destinato a ricoprire, sempre più, un ruolo di rilievo sia nelle aule dei tribunali che nei dibattiti della dottrina.

Ciò appare inevitabile, considerato che rimane l'unico, assieme a quello determinato da motivo illecito determinante e ai casi specifici di licenziamento orale e intimato nel periodo di irrecedibilità, per il quale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 gennaio 2013, n. 2.](#)

permane una tutela reale pienamente soddisfacente, attivabile ogni qual volta venga riscontrato. Costatazione di tale rinnovato interesse intorno ai licenziamenti discriminatori è, peraltro, ricavabile attraverso la lettura della documentazione che accompagna il bollettino che si presenta, all'interno del quale vengono illustrate recenti tesi che forniscono nuove chiavi di lettura dei rapporti tra esso e gli altri tipi di licenziamento.

La l. n. 92/2012 non ha trascurato neppure gli aspetti processuali introducendo un nuovo rito, le cui parole d'ordine sono celerità ed informalità con la caratteristica di una fase sommaria che si conclude con un'ordinanza immediatamente esecutiva, né sospensibile né revocabile (se non con il provvedimento che definisce il giudizio), e opponibile nelle forme del rito del lavoro. L'interrogativo che ci si pone quindi è se il nuovo rito debba ritenersi o meno esclusivo, ossia se il lavoratore possa comunque scegliere tra questo e quello richiamato all'art. 28 del Decreto legislativo n. 150/2011.

Alcune considerazioni della magistratura sul punto ci sono già state, come sottolineato nelle Linee Guida fornite dal Tribunale di Firenze, e appaiono inquadrarlo come un rito facoltativo. Dall'altra parte però non mancano visioni opposte di parte della dottrina che ne argomenta invece il carattere esclusivo.

Molteplici sono le domande e gli scenari che si aprono e animeranno nei prossimi mesi tanto le aule dei tribunali quanto i dibattiti accademici.

Al momento manca una risposta certa ed immediata. Saranno il futuro e l'evoluzione delle pronunce giurisprudenziali ad indicare la strada.

## **Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo dopo la riforma Fornero**

di Francesca Marinelli

Sebbene non sia possibile redigere, a distanza di appena un anno, un bilancio circa l'impatto delle modifiche apportate dalla Riforma Fornero al giustificato motivo oggettivo di licenziamento (v. comunque i primi parziali riscontri riportati da C. Santoro, *Licenziamento per motivo oggettivo: il nuovo incentivo alla definizione stragiudiziale*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 25, e in questo *Boll. spec. ADAPT, I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, 2013, n. 21, a cura di M. Ferraresi e R. Zucaro), le prime pronunce dei tribunali di merito, così come alcuni testi diffusi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in particolare la circolare del 16 gennaio 2013, n. 3 ed il Vademecum del 22 aprile 2013) ed, infine, il recente intervento legislativo che ha "ritoccato" la materia (d.l. n. 76/2013) rendono senz'altro opportuno un nuovo, seppur rapido, focus sull'argomento (si ricorda che al tema è già stato dedicato l'intero *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 8 a cura di R. Zucaro).

Come noto le novità della Riforma Fornero con riguardo al giustificato motivo oggettivo di licenziamento sono state sostanzialmente due: l'introduzione di una procedura conciliativa davanti alla direzione territoriale del lavoro, preventiva ed obbligatoria rispetto alla comunicazione del recesso datoriale (art. 1, commi 40 e 41, l. n. 92/2012) e lo "smantellamento" dell'unitario sistema di tutela (basato

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 luglio 2013, n. 21](#).

sulla reintegrazione) volto a sanzionare il licenziamento *contra legem* intimato da datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione dell'art. 18 Stat. lav. in favore di un sistema a tutela graduata (art. 1, comma 42, l. n. 92/2012).

Sebbene entrambe le novità abbiano sollevato questioni interpretative di non poco momento, l'esecutivo si è limitato a colmare solo alcune lacune di carattere pratico-operativo relative alla procedura conciliativa. In particolare, il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali è intervenuto a distanza di qualche mese dall'entrata in vigore della Riforma per precisare (dapprima nella circolare del 16 gennaio 2013, n. 3 e poi nel Vademecum del 22 aprile 2013) quali datori di lavoro e licenziamenti siano soggetti alla conciliazione, nonché le modalità pratiche di apertura, svolgimento e conclusione della procedura. Non tutte le questioni appaiono però definitivamente chiarite. Infatti da un lato, nonostante il nuovo art. 18 Stat. lav. e la circ. n. 3/2013 qualificano espressamente il licenziamento per inidoneità fisica o psichica come licenziamento per giustificato motivo oggettivo, esso è stato escluso dalla procedura conciliativa dall'ordinanza del Tribunale di Taranto 16 gennaio 2013 (in *DRI*, 2013, in corso di pubblicazione con nota di F. Marinelli); dall'altro, sebbene sia la circolare n. 3/2013, sia il Vademecum del 22 aprile 2013 esentino espressamente il licenziamento per superamento del periodo di comportamento ex art. 2110 c.c. dalla procedura conciliativa, all'interno del Tribunale di Milano si è creato un contrasto giurisprudenziale sul punto (v. Tribunale di Milano 5 marzo 2013 *contra* Tribunale di Milano 22 marzo 2013 entrambe le massime sono in [www.dplmodena.it](http://www.dplmodena.it)), creando così non pochi problemi a livello pratico (come ha bene osservato M. Tuttobene, *Licenziamenti per motivo oggettivo: fugati alcuni dubbi interpretativi, ma resa più gravosa la procedura di conciliazione preventiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT Labour studies e-book series, n. 10/2013, molti datori di lavoro hanno infatti proceduto a richiedere prudentemente l'attivazione della procedura, pur sapendo che la Direzione territoriale del lavoro, in conformità alle indicazioni ministeriali, non avrebbe comunque accolto tale istanza).

Da qui il nuovo intervento, questa volta del Governo, che tramite l'art. 7 del d.l. n. 76/2013, ha inserito alcune righe al comma 6 dell'art. 7 della l.

n. 604/1966 al fine di specificare i tipi di licenziamento esclusi dalla procedura (trattasi dei licenziamenti:

- a) per superamento del periodo di comporto ex art. 2110 c.c.;
- b) in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro in attuazione di clausole sociali;
- c) in caso di completamento delle attività e chiusura dei cantieri nel settore delle costruzioni edili).

Con l'occasione il Governo ha inoltre cercato di "blindare" la fase conciliativa statuendo che la mancata presentazione di una o di entrambe le parti al tentativo di conciliazione sia valutata dal giudice ai sensi dell'art. 116 c.p.c. (per una prima analisi circa la *ratio* e l'opportunità dell'art. 7 del d.l. n. 76/2013, si veda M. Tuttobene, *Licenziamenti...*, cit., 254 e ss.).

Questa scarna opera di chiarificazione/correzione della Riforma da parte dell'esecutivo rende ancora più prezioso il contributo della giurisprudenza che da qualche mese ha cominciato a sciogliere i nodi interpretativi. Tra le ancora poche ordinanze che si sono pronunciate in materia (per un completo resoconto v. M. Ferraresi, *L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *DRI*, 2013, n. 2, 347 e ss.; rassegna riportata anche in questo Bollettino Speciale ADAPT, *I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, cit.), tralasciando quelle di cui si è già detto, merita rilievo la pur sintetica ordinanza del Tribunale di Milano 20 novembre 2012 (in *DRI*, 2013, n. 1, 152 con nota di G. Santoro Passarelli; la nota è riportata anche in questo Bollettino Speciale ADAPT, *I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, cit.). Si tratta, infatti, a quanto consta, dell'unica pronuncia edita ad interpretare il nuovo problematico testo dell'art. 18, comma 7, Stat. lav. secondo cui: «il giudice [...] può [...] applicare [la reintegrazione] [...] nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo».

Ai nostri fini due sono i punti chiave della ordinanza da segnalare; in *primis* la considerazione che la mancata prova del *repêchage* esula dal fatto posto a fondamento del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Dal che ne deriva che la mancanza della prova dell'assolvimento di tale obbligo in capo al datore di lavoro determina l'applicazione della mera tutela indennitaria anziché quella reintegratoria. Così statuendo il Tribunale ha mostrato di aderire

all'orientamento dottrinale minoritario (C. Cester, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in [http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up\\_194008449.pdf](http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_194008449.pdf), 27; G. Santoro Passarelli, *Il licenziamento per giustificato motivo e l'ambito della tutela risarcitoria*, in *ADL*, 2013, 236), entrando così in rotta di collisione con quella strabordante dottrina che considera invece l'obbligo di *repêchage* un elemento del giustificato motivo oggettivo di licenziamento (M.T. Carinci, *Il giustificato motivo oggettivo nel rapporto di lavoro subordinato*, Cedam, Padova, 2005, 20 e ss.; M. Marazza, *L'art. 18, nuovo testo, dello Statuto dei Lavoratori*, in *ADL*, 2012, 628; F. Scarpelli, *Il licenziamento individuale per motivi economici*, in M. Fezzi, F. Scarpelli, *Guida alla Riforma Fornero*, in *wikilabour.it*, 88; A. Vallebona, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, 58; L. Zoppoli, *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 138; V. Speciale, *Il licenziamento per giusta causa e giustificato motivo*, in P. Chieco, (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, 2013, 345; P. Albi, *Il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, 275). In *secundis* l'ordinanza in esame merita di essere segnalata laddove afferma che, «con l'introduzione del nuovo art. 18 Stat. lav., il giudice *dispone* la reintegrazione nei casi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento». Così dicendo, infatti, il Tribunale sembrerebbe collocarsi in quel filone dottrinale sempre più nutrito (A. Perulli, *Fatto e valutazione giuridica del fatto nella nuova disciplina dell'art. 18 St. lav. Ratio ed aporie dei concetti normativi*, in *ADL*, 2012, 792; A. Topo, *Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, in C. Cester (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, Cedam, 2013, 165; P. Tullini, *Flessibilità in uscita: la nuova disciplina dei licenziamenti individuali*, in *AGI, Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro competizione versus garanzie? Diritto del lavoro e crescita economica in ambito italiano ed europeo*, Giappichelli, 2012, 119) che, seppur attraverso strade diverse, propone una interpretazione "ortopedica" dell'art. 18, comma 7, Stat. lav. al fine di eliminare la natura meramente opzionale della tutela reintegratoria e scongiurare così il suo più che probabile contrasto con l'art. 3 Cost., posto che, come noto, la

stessa Riforma Fornero pone la tutela reale come regola in caso di insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per motivi disciplinari.

## **Licenziamento discriminatorio. Riflessioni alla luce della riforma Fornero**

di Rosita Zucaro

A seguito della Riforma in materia di flessibilità in uscita, nel generale depotenziamento della sanzione reintegratoria, una tutela ne risulta, comunque, rafforzata, quella contro i più “odiosi” tra i licenziamenti: i discriminatori.

Infatti la tutela reale piena è riservata – a prescindere dai requisiti dimensionali del datore di lavoro – ai casi in cui il licenziamento venga dichiarato dal giudice o nullo (se discriminatorio o fondato su motivo illecito determinante ex art. 1345 c.c. o irrogato in periodi di irrecedibilità, o negli altri casi di nullità previsti dalla legge), oppure inefficace perché intimato in forma orale.

Il regime sanzionatorio applicato si sostanzia in: reintegra del lavoratore (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità); indennità risarcitoria commisurata all’ultima retribuzione globale di fatto, maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell’effettiva reintegra, dedotto il c.d. *aliunde perceptum* (ossia quanto percepito nello svolgimento di altre attività, durante il periodo di illegittima estromissione), non inferiore a 5 mensilità; versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per lo stesso periodo; pagamento delle sanzioni per omesso o ritardato versamento contributivo.

La descritta tutela trova applicazione ogniqualvolta il licenziamento risulti effettivamente determinato da motivi discriminatori, indipendentemente dalla motivazione formalmente addotta dal datore di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 luglio 2013, n. 21.](#)

lavoro. Atteso ciò, si traggono due corollari. Il primo: non può essere la giustificazione presentata dal datore di lavoro ad incardinare in modo vincolante l'indagine del giudice verso l'accertamento del difetto che inficia il licenziamento. Ciò ha una notevole importanza quando alla base del recesso ci sia una ragione discriminatoria, poiché è evidente che il datore che licenzia, con tale intendimento, difficilmente lo esplicita, cercando piuttosto di celarlo dietro un'altra motivazione. Il giudice, pertanto, al di là delle giustificazioni addotte, deve ricercare (ovviamente nei limiti dei suoi poteri istruttori, e quindi a condizione che vi sia una domanda, o almeno un'allegazione, del lavoratore in tal senso) la vera ragione alla base del licenziamento, applicando la relativa tutela. Il secondo: un indubbio carattere attrattivo soprattutto sul piano pratico (si veda A. Tursi, *Il nuovo art. 18 dello Statuto dei Lavoratori: una riforma da metabolizzare culturalmente, prima che da interpretare*, in R. Zucaro e M. Ferraresi a cura di, *I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, Bollettino Speciale ADAPT 2013, n. 21), ma anche dottrinale (si ricorda, in questo senso, l'originale tesi di M.T. Carinci, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e flexicurity "all'italiana" a confronto*, in *GDLRI*, 2012, 4, 554-555 volta a considerare come discriminatorio qualsiasi licenziamento ingiustificato, in quanto di per sé illecito; tesi però da più parti criticata), il cui esito è una generale tendenza ad ampliare il novero delle ipotesi di licenziamento fondato su fattori di discriminazione.

Il legislatore per individuare la fattispecie del licenziamento discriminatorio rinvia all'art. 3 della l. n. 108/1990, il quale prevede ulteriori rimandi: all'art. 4 della l. n. 604/1966, ed all'art. 15 Stat. lav., modificato da ultimo dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 216/2003, che ha aggiunto i seguenti fattori di discriminazione: handicap, età, orientamento sessuale e convinzioni personali. Non si dimentichino poi le ulteriori ipotesi di licenziamento discriminatorio riconducibili «agli altri casi di nullità previsti dalla legge» (ex art. 18 Stat. lav.), come lo stato di sieropositività (ex art. 5, l. n. 135/1990).

Oggetto di un lungo dibattito dottrinale e giurisprudenziale è il carattere tassativo o meno dell'elenco normativo dei fattori di discriminazione. Secondo parte della dottrina ne sarebbe indubbia la tassatività, poiché non tutte le diseguaglianze/disparità fattuali costituiscono discriminazione in senso giuridico: il diritto qualifica come illecita una diseguaglianza nel

momento in cui la vieta (M.V. Ballestrero, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, in *LD*, 2004, 511).

La tesi del carattere esemplificativo, particolarmente rafforzata nel tempo, trae invece uno dei suoi fondamenti nella necessità di interpretare la norma alla luce dell'ordinamento dell'Unione Europea, il quale all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 (la quale ha acquisito, a partire dall'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, lo stesso valore giuridico dei Trattati), relativo al principio di non discriminazione, contiene un'elencazione espressamente non tassativa. In giurisprudenza peraltro si è consolidato l'orientamento secondo cui l'elenco delle ragioni discriminatorie di cui all'art. 3 della l. n. 103/1990 è suscettibile di interpretazione estensiva, sino a ricomprendere anche ipotesi non espressamente previste dalla legge, tra le quali, ad esempio, quella del licenziamento ritorsivo (*ex plurimis* Cass. 8 agosto 2011, n. 17087; Cass., 3 agosto 2011, n. 16925; Cass., 18 marzo 2011, n. 6282; Cass., 3 maggio 1997, n. 3837). Ad ogni buon conto è un dibattito la cui importanza si è di certo affievolita, per effetto delle diverse integrazioni via via apportate dal Legislatore, le quali hanno determinato la ricomprensione nel novero della discriminazione di tutte quelle concretamente conosciute. Inoltre, dopo la Riforma Fornero, è una *querelle* interpretativa ulteriormente destituita di attrattiva in quanto, secondo una parte della dottrina, l'interpretazione favorevole alla tassatività non comporta in realtà la creazione di particolari vuoti di tutela e ciò poiché è possibile, per i fattori non tipizzati, fare riferimento all'art. 1345 c.c., ossia alla presenza di un motivo illecito determinate, che oggi gode espressamente della tutela reale rafforzata.

La questione circa la esaustività o meno dell'elenco potrebbe però rivestire un rinnovato interesse da un punto di vista diverso, cioè quello dell'incidenza sulle due nozioni di licenziamento discriminatorio e di licenziamento determinato da motivo illecito, del requisito del carattere di esclusività del fattore vietato. È infatti generalmente condivisa l'opinione secondo cui il recesso fondato su motivo illecito, per potersi definire nullo, non deve poggiarsi su altra giustificazione, differente, appunto, dalla finalità illecita. Non altrettanto pacifica la questione per i licenziamenti discriminatori, dove dall'esegesi della legge sembra trarsi la necessità del solo carattere "determinante". Se si ammettesse che il recesso possa avere natura discriminatoria, anche nel caso in cui la differenziazione vietata si affiancasse e si sovrapponesse ad una legittima

giustificazione del provvedimento datoriale, ne deriverebbe una ulteriore convenienza ad allargare la nozione di discriminazione vietata oltre i limiti risultanti da una lettura "chiusa" della normativa anti-discriminatoria.

Ad ogni modo l'aspetto che forse oggi appare più problematico attiene all'esatta determinazione della nozione di "discriminazione". Infatti singole ipotesi di discriminazione hanno un contenuto estremamente ampio, come nel caso delle "convinzioni personali"; oppure hanno confini ancora poco definiti: come accade per i nuovi fattori di discriminazione, a partire da quello passato molto velocemente da "fattore emergente" a fattore largamente emerso, l'età (per avere un quadro circa l'attualità del fattore di discriminazione per età si veda H. Hejny e R. Zucaro, *La staffetta giovani-anziani e la discriminazione per età*, in *Boll. Speciale ADAPT*, 2013, n. 14); oppure l'handicap che recentemente ha consentito, tramite un suo paragone con la malattia di lunga durata, di far ritenere discriminatorio il licenziamento di un dirigente, intimato per motivi connessi allo stato di malattia di lunga durata (cfr. Tribunale di Milano, ordinanza del 11 febbraio 2013, in R. Zucaro e M. Ferraresi a cura di, *I licenziamenti a un anno dalla Riforma Fornero*, cit.). Il rischio è che un'estensione eccessiva di tali fattispecie possa contrastare e, nei fatti, inficiare il sistema di tutele graduate introdotto con la Riforma Fornero e, con esso, la *ratio* ad essa sottesa.

Ulteriore problema, cui la nuova disciplina non ha posto rimedio, è quello relativo alla necessità o meno della sussistenza di un specifico intento discriminatorio da parte del datore di lavoro. Un dibattito interpretativo di non poco conto. In dottrina è prevalso l'orientamento a favore della rilevanza meramente obiettiva degli atti discriminatori. Si è sostenuto che l'atto lesivo del principio di parità di trattamento sia connotato da una «oggettiva idoneità a discriminare» (si veda A. Lassandari, *Le discriminazioni nel lavoro. Nozioni, interessi, tutele*, in *Tratt. G. Cedam*, 2010, 55, il quale richiama la tesi già espressa da T. Treu, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, F. Angeli, 1974, 120 ss; E. Ghera, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *GDLRI*, 1979, 348), con la conseguenza che l'applicazione della sanzione prescinde dall'intento discriminatorio del datore di lavoro. Importante contributo a tale tesi è dato dall'evoluzione del diritto antidiscriminatorio, anche a livello comunitario, il quale ha teso ad evidenziare il carattere assoluto di tale diritto, la cui tutela, pertanto, dovrebbe attivarsi

indipendentemente dalla condizione psicologica sussistente in capo a chi ha posto in essere la discriminazione. Di converso, la giurisprudenza ha continuato a subordinare l'accertamento della discriminazione alla prova dell'intento discriminatorio, inteso come «profilo psicologico dell'atto» datoriale (così C. Alessi, *Commento all'art. 3*, in R. De Luca Tamajo, M. D'Antona (a cura di), *Disciplina dei licenziamenti individuali*, in *NLCC*, 1991, 196. In giurisprudenza, Cass., 1 febbraio 1988, n. 868, in *GC*, 1988, I, 1533, nt. Mammone; Cass. 19 marzo 1996, n. 2335, in *MGL*, 1996, 381, nt. Del Conte; Cass., 26 maggio 2001, n. 7188, in *OGL*, I, 489; Cass., 25 maggio 2004, n. 10047, in *MGC*, 2004, 5; Cass., 14 luglio 2005, n. 14816, in *GC*, 2006, 2215). L'orientamento giurisprudenziale sembra doversi ricondurre anche alla persistente difficoltà di separare i due concetti di discriminazione e di motivo illecito (che oggi però può essere ritenuta questione superata attesa la distinzione attuata dalla Riforma che li elenca separatamente); oltre che dalla circostanza che la casistica giurisprudenziale è dominata dai licenziamenti a scopo ritorsivo, mentre rare sono le altre fattispecie di licenziamento discriminatorio (per approfondimenti sul punto, si veda M. T. Crotti e M. Marzani, *La disciplina del licenziamento per motivi discriminatori o illeciti*, in M. Magnani e M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, 226).

È evidente che la rilettura del licenziamento discriminatorio ex art. 18 Stat. lav., alla luce dell'evoluzione normativa comunitaria, determinerebbe un rilevante sgravio dell'onere probatorio posto in capo al lavoratore, chiamato a provare il solo fatto materiale della differenziazione, a prescindere da ogni indagine sullo scopo perseguito dal datore di lavoro. Un gravoso carico probatorio che risulta, infatti, solo in parte alleggerito dalla prova presuntiva.

Alla luce delle graduate tutele introdotte dal Legislatore è evidente, quindi, una conseguenza che si è in parte accennata. Mentre prima non vi era alcun vantaggio a percorrere la più impervia strada della prova delle ragioni o degli effetti discriminatori del licenziamento, atteso che l'onere di dimostrare la giusta causa o del giustificato motivo grava invece sul datore di lavoro (ex art. 5, l. n. 604/1966), oggi, il permanere della reintegratoria piena, solo per casi specifici, determina un'indubbia spinta ad introdurre in via principale l'impugnazione per discriminazione e in via subordinata le altre domande la cui tutela è "depotenziata". La conseguenza è un rinnovato interesse per un'ipotesi di licenziamento

rimasta sino ad oggi un po' ai margini e, in tale ottica, si può già sottolineare il profilarsi di un aumento della casistica giurisprudenziale (si veda, per un approfondimento la rassegna ragionata a cura di M. Ferraresi, *L'art. 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la Riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *DRI*, 2013, n. 2 e riportata in estratto in M. Ferraresi e R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti ...*, cit.), cui potranno presumibilmente connettersi nuovi e imprevedibili sviluppi.

## L'obbligo di *repêchage* non impone la riqualificazione del personale

di Rosita Zucaro

È indirizzo giurisprudenziale consolidato, come noto, che il datore di lavoro, nel giudizio di impugnazione di licenziamento, per giustificato motivo oggettivo, abbia l'onere di provare, oltre l'effettiva sussistenza delle ragioni poste a fondamento dello stesso ed il relativo nesso causale tra esse e l'atto di recesso intimato, l'impossibilità di ricollocare il lavoratore all'interno della struttura aziendale, adibendolo anche a mansioni diverse, purché di natura equivalente.

Mentre sotto il primo profilo l'incombenza assume quantomeno connotati chiari, dovendo la prova riferirsi a fatti positivi, concernenti l'andamento dell'attività produttiva o la modifica strutturale, logistica ed organizzativa dell'azienda (ad es.: la riduzione degli affari, la sopravvenuta chiusura di una filiale o di un cantiere, la soppressione del posto di lavoro per l'acquisto di nuovi macchinari), per quanto attiene all'inattuabilità di *repêchage*, il relativo onere probatorio è di più complessa interpretazione. La prova, infatti, non solo riguarda un fatto di natura negativa, ma si estende necessariamente a tutta la struttura dell'impresa, alle unità produttive, in cui la medesima si articola e, secondo parte della giurisprudenza, anche ad eventuali società collegate componenti il gruppo (cfr. Cass. 8 marzo 2012, n. 3629 «l'obbligo di *repêchage* si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 aprile 2013, n. 12](#).

Per ulteriori approfondimenti si veda A. Veltri, *L'obbligo di repêchage nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo alla luce della Riforma Fornero*, in R. Zucaro (a cura di), *Il licenziamento per motivi "economici"*, Boll. spec. ADAPT, n. 8/2013.

estende a società facenti parte del gruppo solo se vi sia una commistione gestionale con la formale datrice di lavoro idonea a superare la soggettività giuridica distinta delle due aziende»).

Ad ogni buon conto, secondo giurisprudenza maggioritaria, il tentativo di *repêchage* non deve implicare per il datore di lavoro la sopportazione di un maggior costo, in quanto l'azienda non è tenuta a creare nuove posizioni lavorative o a modificare la propria organizzazione interna; se così non fosse, infatti, l'adempimento costituirebbe una inammissibile violazione della libertà di iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost. In riferimento alla portata dell'obbligo di *repêchage*, un recente arresto della Corte di Cassazione – sentenza del 11 marzo 2013, n. 5963 – ne ha delineato un'interpretazione ulteriormente restrittiva. Il citato obbligo va riferito esclusivamente «alle attitudini e alla formazione di cui il lavoratore è dotato al momento del licenziamento, con esclusione dell'obbligo del datore di lavoro a fornire tale lavoratore di un'ulteriore o diversa formazione per salvaguardare il suo posto di lavoro».

Con la sentenza in esame, in particolare, la Suprema Corte ha giudicato il caso di un [licenziamento per giustificato motivo](#) oggettivo intimato ad un dipendente a causa della soppressione del reparto di carrozzeria, presso il quale era impiegato.

Il lavoratore fondava il proprio ricorso sul presupposto che il datore di lavoro, in ossequio all'obbligo di *repêchage*, avrebbe dovuto adibirlo ad altra mansione, nello specifico, quella di autista, in ordine alla quale vi erano state assunzioni successivamente al licenziamento. All'esito dell'istruttoria testimoniale era emerso che il ricorrente aveva sì svolto altre attività, tra le quali, quella di autista, ma con carattere totalmente saltuario. La Corte d'Appello concludeva che l'obbligo di ricollocazione non impone al datore di lavoro la riqualificazione del personale con il sacrificio dell'ottimizzazione delle prestazioni sulla base della professionalità precedentemente acquisita. Pertanto a carico dell'azienda non poteva ritenersi sussistente alcun obbligo di ricollocaimento del lavoratore in virtù della netta differenza tra la mansione svolta in precedenza e quella per la quale il lavoratore chiedeva di essere mantenuto in azienda.

Gli ermellini hanno confermato la sentenza d'appello, completando quanto statuito in precedenza solo con una breve precisazione in punto di diritto.

Secondo la Cassazione il compito della formazione professionale dei dipendenti, grava sul datore di lavoro, con riguardo alle specifiche mansioni per le quali sono stati assunti o eventualmente successivamente assegnati. Il datore di lavoro non ha invece l'obbligo di formazione professionale e di consentire l'eventuale titolo professionale per i dipendenti per i quali tale formazione e titolo non sono previsti o necessari.

Di conseguenza, l'obbligo di ricollocazione deve considerarsi adempiuto quando il datore di lavoro abbia semplicemente svolto una verifica in merito all'esistenza di mansioni in linea con le attitudini e le competenze che erano in possesso del lavoratore al momento del suo licenziamento, senza farsi carico di ulteriore onere in termini di formazione al fine adibirlo a mansione diversa.

La sentenza in commento conferma, dunque, il principio secondo cui il datore di lavoro non deve sopportare un maggior onere a causa dell'assolvimento dell'obbligo di *repêchage*, ponendo così un argine a possibili derive da parte della giurisprudenza di merito.

Tuttavia enuncia anche un'interpretazione dai tratti in parte innovativi, in quanto, almeno dal punto di vista letterale, non si riferisce solamente al possesso o meno di specifici titoli di studio (patenti di guida, lauree, abilitazioni professionali, corsi di formazione, ecc.), ma ad ogni attitudine che dovesse essere necessaria per lo svolgimento della nuova prestazione, come, ad esempio, l'abilità nell'utilizzo degli strumenti informatici o la conoscenza di una lingua straniera.

È evidente, quindi, come le valutazioni del datore di lavoro in ordine alle competenze da ultimo citate potrebbero essere messe in discussione nel corso di un eventuale giudizio, comportando esiti incerti.

In riferimento all'obbligo di *repêchage* è interessante ricordare che uno dei primi interventi giurisprudenziali, *post* Riforma Fornero, l'ordinanza del Tribunale di Milano, emessa in data 28 novembre 2012, ha ritenuto che il suo mancato corretto adempimento, configuri una di quelle "altre ipotesi" la cui conseguenza sanzionatoria è l'applicazione della tutela indennitaria ex art. 18, comma 5, Stat. lav.

## Le ombre della riforma Fornero sui licenziamenti

di Rosita Zucaro

Con la recente riforma del mercato del lavoro è stato perseguito l'obiettivo di contrastare, da una parte, gli usi elusivi di obblighi contrattuali e fiscali degli istituti esistenti e dall'altra di adeguare la disciplina in materia di licenziamenti al mutato contesto economico. Lo strumento attuativo è stato individuato nella realizzazione di uno scambio: ridurre la "cattiva" flessibilità in entrata a fronte della sconfessione di un tabù, quello sull'immodificabilità dell'art. 18 Stat. lav.<sup>1</sup>. L'intervento in materia di flessibilità in uscita, però, è stato definito più che una svolta storica, un compromesso. Dall'analisi generale della Riforma Fornero in materia di flessibilità in uscita si evince, infatti, una discrasia tra l'intento dichiarato dal Legislatore di voler arginare la discrezionalità del sindacato giurisdizionale e il risultato in concreto realizzato: una tale complessità applicativa da comportare un evidente rischio di *vulnus* al principio della certezza del diritto con conseguenti delicate ripercussioni sulla tutela delle posizioni in campo. Viene disciplinato un sistema articolato di tutele, caratterizzato dalla considerazione di differenti potenziali vizi dell'atto di recesso, cui risultano correlate determinate tipologie sanzionatorie.

In tale contesto anche il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, non è stato modificato nella sua nozione, cristallizzatasi poi in diritto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 13 febbraio 2013, n. 8.](#)

<sup>1</sup> Sul punto si veda F. CARINCI, M. MISCIONE, *Presentazione. La "Riforma Fornero"* (l. n. 92/2012), in Commentario alla "Riforma Fornero", Supplemento a DPL, 2012, 33.

vivente, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale, ma relativamente al regime, distinguendo ipotesi cui discende una tutela reale "debole" da quelle che contemplano la mera tutela obbligatoria. Viene reintrodotta, inoltre, esclusivamente per questa tipologia di recesso, il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi alle Commissioni provinciali di cui all'art. 410 c.p.c., che contrariamente al passato diviene preventivo, cioè da attuare nel momento in cui il datore di lavoro intenda intimare un licenziamento per motivi oggettivi e, quindi, prima che esso abbia effetto. Su tale procedura un dettagliato esame, comprensivo di un'attenta analisi dei chiarimenti operativi, contenuti nella recente circolare del Ministero del lavoro del 16 gennaio 2013 n. 3, è rinvenibile nel contributo di Pierluigi Rausei, da cui emergono perplessità circa un reale effetto deflattivo del contenzioso.

Interpretazioni importanti si traggono poi dalla prima giurisprudenza in materia. Nello specifico, l'ordinanza del Tribunale di Milano del 28 novembre 2012, ha individuato nella violazione dell'obbligo *repêchage* una delle ipotesi in cui il giudice, se pur accertata la mancata ricorrenza degli estremi del giustificato motivo oggettivo, irroga la sanzione risarcitoria e non la reintegra.

Si attendono, quindi, i prossimi pronunciamenti per iniziare a delineare un più solido quadro interpretativo. Appare realistico, però, affermare che la nuova disciplina in materia di licenziamenti potrebbe comportare non pochi contrasti giurisprudenziali.

# Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo fra oneri burocratici e nuovi costi

di Pierluigi Rausei

## 1. Premessa

La materia dei licenziamenti individuali, con particolare riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 2, 6 e 7 della l. n. 604/1966 nonché nell'art. 18 della l. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori), nel testo riformato dall'art. 1 della l. n. 92/2012<sup>1</sup>, rappresenta uno dei segmenti normativi di tipo giuslavoristico di più complessa attuazione, anche a causa della pressoché imprevedibile consistenza degli esiti contenziosi.

Fra le varie tipologie di licenziamento quella per giustificato motivo oggettivo<sup>2</sup> è apparsa come la tipologia nei confronti della quale sembrava

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 13 febbraio 2013, n. 8.](#)

<sup>1</sup> Per un approfondimento in merito cfr. P. RAUSEI, M. TUTTOBENE, Il nuovo quadro regolatorio tra incertezze e maggior potere ad libitum dei giudici, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 2, Adapt University Press, giugno 2012, 129-157; M. BRISCIANI, L. FAILLA, *Licenziamenti individuali*, Ipsoa, Milano, 2012.

<sup>2</sup> Specificamente sul licenziamento per motivi oggettivi si veda l'analisi di M. FERRARESI, *Il licenziamento per motivi oggettivi*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 256-269; A. TOPO, *Le regole in materia di giustificato motivo oggettivo di licenziamento*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, Ipsoa, Milano, 2012, 62-71.

essersi maggiormente spesa la riforma Fornero in termini di “rivoluzione” riformatrice, quasi a voler caratterizzare una nuova epoca nel sistema sanzionatorio per i licenziamenti individuali.

In realtà gli oneri burocratici che accompagnano il quadro dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo (comunicazione preventiva obbligatoria alla Direzione territoriale del lavoro e conseguente tentativo obbligatorio di conciliazione, con derivate difficoltà operative anche per adempimenti ordinari come la comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro), i nuovi maggiori costi deliberati dalla l. n. 92/2012 (quelli in materia di Assicurazione Sociale per l’Impiego o ASpl per intenderci), nonché, da ultimo, i primi pronunciamenti giurisprudenziali (che muovono su posizioni ermeneutiche anche diametralmente opposte rispetto al nuovo testo normativo) caratterizzano, al contrario, proprio la tipologia di licenziamento individuale in esame come quella astrattamente meno sicura sul piano gestionale.

Nell’affrontare una disamina, quanto più possibile sintetica, della fattispecie, con riferimento agli aspetti procedurali (comunicazione e conciliazione) e ai profili di costo (contributo ASpl), si terrà evidentemente conto dei primi chiarimenti offerti dal Ministero del Lavoro (circ. 16 gennaio 2013, n. 3<sup>3</sup>; lett. circ. 12 ottobre 2012, n. 18273) e dall’Inps (circ. 14 dicembre 2012, n. 140; messaggio 18 dicembre 2012, n. 20830; circ. 8 febbraio 2013, n. 25), ciascuno per le materie di propria competenza, muovendo, tuttavia, inevitabilmente, dalla analisi del quadro normativo.

D’altronde, vale la pena osservare fin d’ora che se gli interventi procedurali sui licenziamenti individuali (sulla comunicazione obbligatoria e contestuale dei motivi, senza richiesta del lavoratore, e sul termine di inefficacia dell’impugnazione non seguita dalla proposizione del ricorso) appaiono coerentemente orientati a ridurre il contenzioso in materia di licenziamento, lo strano meccanismo di conciliazione obbligatoria preventiva che coinvolge le imprese di più grandi dimensioni sembra foriero di un inasprimento del contenzioso e di una più difficile soluzione transattiva: se, infatti, potrebbe astrattamente apparire utile un

---

<sup>3</sup> Per un primo esame cfr. E. MASSI, *Licenziamenti individuali e tentativo obbligatorio di conciliazione*, in *La circolare di Lavoro e Previdenza*, 2013, 4, 25-34; A. ROTA PORTA, *Licenziamenti, conciliazione in tre mosse*, in *Il Sole 24Ore*, 28 gennaio 2013, 5.

momento mediatorio e conciliativo in materia, tuttavia, ciò non sembra destinato a trovare una utile e vasta applicazione in una fase preliminare alla intimazione del licenziamento, se non mixando la previsione relativa al godimento dell'ASpl da parte del lavoratore con la possibilità per il datore di lavoro di concludere il contenzioso sulla singola vicenda lavorativa con una unica intesa omnicomprensiva anche di aspetti economici differenti dall'annunciato licenziamento al quale il datore di lavoro rinuncia in cambio, appunto, di una risoluzione consensuale *omnibus* resa possibile, un po' inaspettatamente, dalla circolare n. 3/2013 del Ministero del Lavoro.

## **2. La specificazione dei motivi e i nuovi termini di impugnazione**

L'art. 1, comma 37, della l. n. 92/2012 interviene, dunque, a sostituire il testo del secondo comma dell'art. 2, della l. n. 604/1966, per stabilire che la comunicazione del licenziamento deve contenere necessariamente «la specificazione dei motivi che lo hanno determinato». La riforma, quindi, interviene a ribaltare l'onere di informativa rispetto al quadro regolatorio vigente che riconosce al lavoratore licenziato la facoltà di chiedere, entro 15 giorni dalla comunicazione del licenziamento, i motivi che hanno determinato il recesso, imponendo, solo in tal caso, al datore di lavoro di comunicarli per iscritto entro 7 giorni dalla richiesta.

Il successivo comma 38 dell'art. 1 della l. n. 92/2012 si preoccupa di accelerare i tempi della impugnazione del licenziamento, modificando il testo del secondo comma dell'art. 6, della l. n. 604/1966, come già modificato dall'art. 32, comma 1, della l. n. 183/2010, sostituendo il riferimento ai 270 giorni per la presentazione del ricorso in Tribunale ovvero per proporre la conciliazione o l'arbitrato con quello al più breve termine di 180 giorni, sia pure con efficacia soltanto per i licenziamenti intimati dopo l'entrata in vigore della riforma, vale a dire successivamente al 18 luglio 2012 (art. 1, comma 39, l. n. 92/2012).

## **3. La procedura preventiva di conciliazione**

Il terzo intervento di riforma, che interessa una parte significativa dei licenziamenti individuali intimati nel rispetto della l. n. 604/1966,

introduce un tentativo obbligatorio di conciliazione preventivo rispetto alla stessa intimazione di licenziamento.

L'art. 1, comma 40, della l. n. 92/2012, infatti, sostituisce integralmente il testo dell'art. 7 della l. n. 604/1966, per sancire che ai licenziamenti per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo si applica l'art. 7 della l. n. 300/1970 (procedura arbitrale), mentre al licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 3, seconda parte, della l. n. 604/1966) – quando venga disposto da un datore di lavoro che in ciascuna sede occupa alle sue dipendenze più di 15 lavoratori (più di 5 se imprenditore agricolo) o che nell'ambito dello stesso comune occupa più di 15 dipendenti (se impresa agricola più di 5 dipendenti nel medesimo ambito territoriale) ovvero che occupa più di 60 dipendenti complessivamente – deve essere necessariamente preceduto da una comunicazione effettuata dallo stesso datore di lavoro alla Direzione territoriale del lavoro (di seguito DTL) territorialmente competente in ragione del luogo dove il lavoratore presta la sua attività<sup>4</sup>, che deve essere trasmessa per conoscenza al lavoratore sempre a cura del datore di lavoro (nuovo art. 7, comma 1, l. n. 604/1966).

Riguardo al lavoratore la circolare ministeriale del 16 gennaio 2013 precisa che «la comunicazione si intende trasmessa a “buon fine” nei confronti del lavoratore, se spedita al domicilio indicato nel contratto o quello successivamente indicato o, infine, se consegnata a mano con ricezione attestata da una firma sulla copia». Come chiarito dal Ministero nella circolare n. 3/2013, «la procedura pone un intervallo temporale tra il momento in cui il datore di lavoro manifesta la propria volontà di

---

<sup>4</sup> Con riferimento specifico alla competenza della DTL, la circolare n. 3/2013 del Ministero sottolinea come «la procedura compositiva in questione si può svolgere soltanto davanti la Commissione di conciliazione istituita presso la Direzione territoriale del lavoro», sottolineando come la scelta esclusiva operata dalla l. n. 92/2012 trovi fondamento nella composizione della Commissione provinciale di cui all'art. 410 c.p.c., dopo la riforma operata dalla l. n. 183/2010, vale a dire il suo essere «espressione delle Organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative a livello territoriale», caratterizzazione che viene assicurata anche quando l'Organo conciliativo opera in sotto-Commissioni «composte da un rappresentante di parte datoriale, da uno di parte sindacale e da un funzionario della DTL delegato dal proprio dirigente». D'altro canto, la stessa circolare ministeriale evidenzia come, a differenza di quanto previsto dall'art. 413 c.p.c., «il nuovo art. 7 della L. n. 604/1966 individua attraverso il solo luogo di svolgimento dell'attività del dipendente» la DTL esclusivamente competente per ragioni territoriali.

recedere dal rapporto – comunicata al lavoratore interessato – e quello nel quale il licenziamento esplica i propri effetti» e secondo le prime indicazioni ministeriali proprio questo stacco temporale potrebbe acquisire «una propria utilità in quanto consente alle parti di confrontarsi presso una sede che offre garanzie di terzietà e di trovare soluzioni alternative al licenziamento».

La stessa circolare ministeriale, inoltre, segnala che la l. n. 92/2012 «individua i datori di lavoro interessati dalla procedura sulla base di limiti dimensionali», enucleando anche le specifiche modalità di calcolo, e puntualizza come rispetto ai limiti dimensionali la DTL «non abbia tuttavia alcun potere di valutazione». Ciò nel senso che l'ufficio destinatario della comunicazione deve soltanto limitarsi a prendere atto della scelta datoriale di sottoporsi alla procedura preventiva in argomento, dovendo ritenersi che a monte sia stata evidentemente effettuata la verifica di applicabilità della normativa di riferimento. La circolare n. 3/2013 chiarisce, comunque che «il calcolo della base numerica deve essere effettuato non già nel momento in cui avviene il licenziamento, ma avendo quale parametro di riferimento la c.d. normale occupazione nel periodo antecedente (negli ultimi 6 mesi), senza tener conto di temporanee contrazioni di personale» e precisa ulteriormente che in quelle aziende in cui, «per motivi di mercato o di attività svolta in periodi predeterminati», l'occupazione risulta «fluttuante», si possono seguire le indicazioni giurisprudenziali che variano dal concetto di «media» a quello di «normalità della forza lavoro riferita all'organico necessario in quello specifico momento dell'anno». Altra importante puntualizzazione sulle modalità di computo del personale attiene al chiarimento secondo cui le previsioni riferite espressamente dalla l. n. 92/2012 ai soli lavoratori a tempo parziale (da calcolarsi «pro-quota» in relazione all'orario pieno contrattuale), devono estendersi anche ai lavoratori intermittenti e a quelli in lavoro ripartito, che devono quindi essere «computati complessivamente in relazione all'orario svolto e che vanno considerati come un'unità allorquando l'orario complessivo coincida con il tempo pieno».

La comunicazione obbligatoria alla DTL deve contenere la espressa dichiarazione del datore di lavoro dell'intenzione di procedere al licenziamento per motivo oggettivo e indicare contestualmente anche i motivi del licenziamento e le eventuali misure di assistenza alla

ricollocazione del lavoratore<sup>5</sup> interessato (nuovo art. 7, comma 2, l. n. 604/1966). La circolare n. 3/2013 precisa che «il contenuto deve far riferimento all'intenzione di procedere al licenziamento per un motivo oggettivo, deve indicarne le motivazioni, nonché le eventuali misure di assistenza finalizzate ad una ricollocazione» per poi evidenziare l'utilità «di indicare nella comunicazione, qualora il datore di lavoro ne sia in possesso, l'indirizzo di posta elettronica certificata».

A seguito della comunicazione, la DTL procede a trasmettere la convocazione al datore di lavoro e al lavoratore nel termine perentorio di 7 giorni dalla ricezione della richiesta, davanti alla Commissione provinciale di conciliazione (art. 410 c.p.c.), dinanzi alla quale entrambe le parti possono essere assistite dalle organizzazioni sindacali o da un avvocato o un consulente del lavoro (nuovo art. 7, commi 3 e 5, l. n. 604/1966).

Sul punto la circolare n. 3/2013 puntualizza attentamente il momento di avvio della procedura e le responsabilità conseguenti per gli uffici territoriali del Ministero: «dalla data di ricezione della comunicazione trasmessa da parte del datore di lavoro all'ufficio si intende dunque avviata la procedura in esame; va infatti ricordato che la stessa comunicazione è trasmessa "per conoscenza" al lavoratore [...] e pertanto, ai fini della individuazione del momento di avvio della procedura, assume valore preponderante la data di ricezione da parte della DTL». Ne consegue, dunque, che l'unica data di riferimento per il computo dei 7 giorni per effettuare la convocazione delle parti è quella della effettiva ricezione della comunicazione effettuata dal datore di lavoro. Per tale ragione, quindi, la circolare n. 3/2013 ribadisce non solo che «la comunicazione datoriale va effettuata per iscritto», ma anche che deve essere inviata alla DTL con «raccomandata con avviso di ricevimento» o in alternativa mediante «posta elettronica certificata».

La convocazione si considera validamente effettuata quando è recapitata al domicilio del lavoratore che risulta indicato nel contratto di lavoro (ovvero anche nella comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro) o al domicilio che sia stato formalmente comunicato dal lavoratore al proprio datore di lavoro, ma anche naturalmente qualora

---

<sup>5</sup> La circolare n. 3/2013 precisa che in merito alla «individuazione delle misure alternative, di ricollocazione o di assistenza alla ricollocazione» rileva quanto sancito in giurisprudenza (Cass. n. 6625 del 23 marzo 2011) secondo cui la proposta datoriale può consistere anche in «una prospettiva di lavoro autonomo o in cooperativa».

sia personalmente consegnata al lavoratore che ne sottoscrive copia per ricevuta (nuovo art. 7, comma 4, l. n. 604/1966).

In argomento la circolare n. 3/2013 rammenta che la l. n. 92/2012 «impone un preciso onere alla Direzione territoriale del lavoro che ha ricevuto la comunicazione datoriale» – vale a dire di procedere a convocare le parti dinanzi alla Commissione o alla eventuale sotto-Commissione, «trasmettendo l’invito a comparire entro il termine perentorio di 7 giorni dalla ricezione dell’istanza» – sottolineando anche l’obbligo per la DTL di provvedere «a cadenza almeno settimanale» ad inviare apposita comunicazione «ai componenti della Commissione» circa «i nominativi delle parti convocate presso la stessa Commissione per il tentativo di conciliazione». Inoltre, le indicazioni ministeriali sottolineano che la nota della DTL (contenente il giorno e l’ora della convocazione) «deve essere trasmessa con la massima celerità al fine di non vanificare la procedura obbligatoria di conciliazione», inviandola alle parti «con lettera raccomandata o preferibilmente attraverso posta elettronica certificata»: la stessa circolare n. 3/2013 esclude qualsiasi altra modalità di trasmissione della nota («forme alternative di invio della comunicazione, attesa la necessità di coniugare la certezza dell’invio con l’effettiva conoscenza della data della riunione da parte degli interessati, non risultano possibili»), facendo eccezione soltanto per «i casi sporadici di consegna a mano» (quando ciò ovviamente permetta di acquisire certezza dell’avvenuta consegna).

Nel fissare la convocazione delle parti, d’altro canto, secondo la circolare ministeriale, la DTL non deve limitarsi a rispettare il termine perentorio dei 7 giorni, ma anche assicurare che la data del previsto tentativo di conciliazione permanga abbondantemente all’interno del limite temporale dei 20 giorni dalla convocazione (sancito dalla l. n. 92/2012 come termine finale) al fine di non «vanificare la procedura conciliativa». A questo scopo preciso, dunque, la DTL deve provvedere «con immediatezza» a convocare le parti non appena pervenuta la comunicazione preventiva del datore di lavoro «indicando una data molto ravvicinata per l’incontro e, possibilmente, prevedendo riunioni “straordinarie” dell’Organo conciliativo»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Gli stringenti parametri procedurali attuativi dettati dalla circolare n. 3/2013, peraltro, sono accompagnati da un fermo richiamo alle responsabilità dirigenziali a norma del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009: «Codesti uffici dovranno pertanto organizzarsi in modo tale da assolvere a tale preciso onere normativo e

Durante la procedura – che si conclude entro 20 giorni dalla trasmissione della convocazione – le parti, con la «partecipazione attiva» della Commissione, esaminano soluzioni alternative al licenziamento; la procedura può proseguire oltre il ventesimo giorno solo se entrambe le parti, «di comune avviso», dichiarino l'intenzione di proseguire la discussione al fine di raggiungere un accordo (nuovo art. 7, comma 6, primi due periodi, l. n. 604/1966).

Secondo le indicazioni della circolare n. 3/2013, nel giorno e nell'ora fissata, le parti devono presentarsi dinanzi alla Commissione o sotto-Commissione, in caso di assenza di una delle parti, che non risulti «sorretta da alcun elemento giustificativo», l'Organo conciliativo provvede a redigere un verbale di assenza. Tuttavia, la circolare ministeriale precisa che solo «la mancata presenza del lavoratore abilita il datore di lavoro ad attuare il recesso», mentre «la stessa cosa non può dirsi» nel caso in cui ad essere assente sia il datore di lavoro. Nell'espletamento della procedura di conciliazione, le parti possono farsi assistere dalle Organizzazioni sindacali e associative di rappresentanza alle quali risultano iscritte o conferiscono mandato (il lavoratore può affidare l'assistenza ad un componente della R.S.A. o della R.S.U.), oppure da un avvocato o da un consulente del lavoro regolarmente iscritti al rispettivo Albo professionale (nuovo art. 7, comma 5, l. n. 604/1966). In proposito, la circolare n. 3/2013 precisa che «pur non escludendo che in linea di principio le parti possano delegare altre persone alla trattazione» dal dettato normativo sembra emergere «l'opportunità che i soggetti interessati siano tutti presenti e, in particolar modo, il lavoratore», anche per consentire di esaminare «soluzioni alternative al licenziamento che possono essere diverse ed articolate» emerse durante la discussione dinanzi all'Organo conciliativo. Ciò posto, peraltro, la circolare ministeriale precisa che la delega «può essere autenticata secondo le modalità attualmente in vigore», vale a dire che può essere semplicemente sottoscritta dalla parte, unitamente a copia del proprio documento d'identità, ovvero con autentica rilasciata dall'avvocato che rappresenta ed assiste la parte.

Riguardo alla durata della procedura, va precisato, peraltro, che in caso di legittimo e documentato impedimento del lavoratore a presenziare

---

dell'osservanza di tali indicazioni si terrà conto ai fini della valutazione del comportamento organizzativo dei dirigenti delle rispettive strutture».

all'incontro presso la DTL, la procedura può essere sospesa per un massimo di 15 giorni (nuovo art. 7, comma 9, l. n. 604/1966). Secondo la circolare ministeriale l'impedimento del lavoratore può consistere «in uno stato di malattia ma anche in un motivo diverso afferibile alla propria sfera familiare», e deve comunque «trovare la propria giustificazione in una tutela prevista dalla legge [...] o dal contratto». Il motivo, secondo i chiarimenti del Ministero, deve essere comunicato dal lavoratore alla Commissione o alla sotto-Commissione davanti alla quale deve espletarsi il tentativo di conciliazione «che, se lo ritiene valido, accorda la sospensione per il tempo richiesto».

Inoltre, la circolare n. 3/2013 precisa che essendo la tempistica strettamente predeterminata, «atteggiamenti dilatori non sono, in sostanza, consentiti». La conclusione deve avvenire entro 20 giorni dal momento in cui la DTL trasmette la convocazione per cui nel termine devono essere considerati i tempi «necessari alla ricezione» della convocazione e la data deve «necessariamente» essere ravvicinata «per consentire alle parti un vero confronto». Come detto, peraltro, il termine di 20 giorni può essere superato quando le parti ritengono necessario avere più tempo a disposizione per poter raggiungere un accordo. In tal caso si può procedere «anche su richiesta della Commissione», secondo quanto sancito nella circolare n. 3/2013, e si ritiene «opportuno che lo “sforamento” risulti da un verbale di riunione interlocutorio».

Riguardo al ruolo di partecipazione attiva dell'Organo conciliativo, la circolare n. 3/2013, sulla scorta del carattere evidentemente “deflativo” del tentativo preventivo di conciliazione – rilevabile, fra l'altro, proprio dalla circostanza appena ricordata che «le parti possono continuare la discussione (se sono d'accordo) senza alcuna limitazione temporale» –, precisa che la Commissione o la sotto-Commissione è chiamata ad una «attività mediatrice sia in ordine all'accordo sull'indennità incentivante, che riguardo all'individuazione di forme alternative al recesso». La circolare ministeriale offre anche una serie di esempi puntuali quali possibili soluzioni alternative al licenziamento che i conciliatori potrebbero favorire nell'esame delle posizioni di ambo le parti, pur «senza la necessità di una formalizzazione di una vera e propria proposta conciliativa», come pure sottolinea il Ministero<sup>7</sup>: ricorso al lavoro a

---

<sup>7</sup> L'esigenza di accompagnare le parti verso possibili soluzioni alternative all'annunciato licenziamento individuale spinge la circolare n. 3/2013 ad invitare i Direttori delle DTL

tempo parziale, trasferimento del lavoratore, occupazione presso altro datore di lavoro, offerta di una collaborazione autonoma (anche presso altri datori di lavoro), distacco temporaneo, attribuzione di mansioni differenti.

#### **4. Esito negativo del tentativo e licenziamento**

Se il tentativo di conciliazione obbligatorio fallisce ovvero se è inutilmente decorso il termine di 7 giorni, il datore di lavoro può procedere a comunicare il licenziamento al lavoratore (nuovo art. 7, comma 6, ultimo periodo, l. n. 604/1966).

Sul punto la circolare n. 3/2013 precisa anzitutto che il fallimento del tentativo di conciliazione si può avere sia quando «le parti non hanno trovato un accordo», sia quando «si è verificata l'assenza o l'abbandono da parte di una di esse», aspetti che dovranno trovare comunque chiara evidenziazione nel verbale redatto dall'Organo conciliativo: nelle singole fattispecie segnalate, peraltro, il datore di lavoro potrà procedere al licenziamento individuale del lavoratore.

Pur nel silenzio della circolare ministeriale, va rilevato che l'abbandono deciso dal datore di lavoro o da entrambe le parti può precludere (come di fatto accaduto nei primi mesi di esperienza) anche ad una rinuncia al licenziamento individuale e alla scelta conservativa, senza nessun accordo transattivo, da parte del datore di lavoro.

In ogni caso, il datore di lavoro «può procedere con proprio atto di recesso unilaterale» quando «per una qualsiasi ragione» non risulta essere effettuata la convocazione per il tentativo di conciliazione trascorsi i 7 giorni dalla ricezione della comunicazione preventiva alla DTL.

Peraltro, in tutti i casi in cui la Commissione o la sotto-Commissione di conciliazione «non riesce ad arrivare ad una composizione della controversia», deve procedere, secondo le indicazioni della circolare n.

---

a specifici «interventi organizzativi interni all'utilizzazione del personale» al fine di affidare la Presidenza dell'Organo conciliativo «ad un funzionario particolarmente preparato sotto l'aspetto "vertenziale" e con una conoscenza dei possibili istituti contrattuali da utilizzare in alternativa al recesso e con ovvia capacità di mediazione», sottolineando «l'importanza e la delicatezza del nuovo adempimento» anche con riguardo alla esigenza di «integrare o meglio utilizzare il personale impiegato nelle attività di supporto».

3/2013, a «redigere un verbale di mancato accordo che [...] non può essere generico e privo di contenuti»<sup>8</sup>. Così, in particolare, dal verbale redatto dall'Organo di conciliazione, secondo i chiarimenti ministeriali, dovrà desumersi, «con sufficiente approssimazione», quale sia stato «il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa». Il Ministero precisa, tuttavia, che ciò non obbliga i conciliatori a «riportare tutte le questioni sollevate» ma ad assicurare che dal verbale emergano le «questioni sostanziali riferibili, ad esempio, ad eccezioni sollevate dal lavoratore o da chi lo assiste [...] o alla assoluta indisponibilità a trovare una soluzione di natura economica alla controversia o ad accettare soluzioni alternative al recesso». In buona sostanza il verbale dovrà consentire di comprendere con chiarezza le ragioni per le quali le parti non abbiano provveduto a raggiungere un accordo alternativo al licenziamento.

## **5. Il licenziamento conseguente al tentativo fallito e la comunicazione obbligatoria di cessazione**

La circolare n. 3/2013 ribadisce poi che il licenziamento che venga ad essere intimato alla fine della procedura conciliativa, esplica i propri effetti giuridici «dal giorno della comunicazione con cui il procedimento è stato avviato», vale a dire «dal giorno di ricezione, da parte dell'ufficio, della comunicazione datoriale» che contiene quello che il Ministero definisce «preavviso di licenziamento», ma che in realtà è una mera manifestazione d'intenti del datore di lavoro senza alcuna valenza effettuale prima della intimazione del licenziamento individuale, inibita proprio dalla necessità di espletare il tentativo preventivo di conciliazione.

La circolare ministeriale sottolinea inoltre come la l. n. 92/2012 imponga di fare comunque «salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o

---

<sup>8</sup> La l. n. 604/1966, come modificata dalla l. n. 92/2012, prevede espressamente che «Il comportamento complessivo delle parti, desumibile anche dal verbale redatto in sede di Commissione provinciale di conciliazione e dalla proposta conciliativa avanzata dalla stessa, è valutato dal giudice per la determinazione dell'indennità risarcitoria di cui all'articolo 18, settimo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, e per l'applicazione degli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile (art. 7, comma 8)».

alla relativa indennità sostitutiva», confermando, che il periodo di lavoro eventualmente svolto nelle more dello svolgimento della procedura deve essere considerato alla stregua di un «preavviso lavorato», al quale consegue una «corrispondente riduzione della relativa indennità in ragione della retribuzione corrisposta nello stesso periodo» (art. 7, comma 10, l. n. 604/1966).

Sotto altro profilo, mentre resta ferma «la nullità del licenziamento intervenuto in costanza di maternità/paternità», quanto ad un infortunio occorso sul lavoro, la circolare n. 3/2013 segnala che «gli effetti del licenziamento rimangono sospesi» stante l'impedimento derivante da tale condizione soggettiva del lavoratore infortunato.

Il Ministero sottolinea come la scelta di procedere ad individuare una data legale per la risoluzione del rapporto di lavoro ha lo scopo immediato di «evitare possibili rallentamenti procedurali legati all'insorgere di una malattia che, indubbiamente, rinvierebbe l'efficacia del recesso al termine della stessa», sottolineando come la l. n. 92/2012 abbia salvaguardato «l'effetto sospensivo» soltanto nei «periodi di tutela per maternità/paternità ed infortunio sul lavoro».

Quanto agli aspetti procedurali post-licenziamento, la circ. n. 3/2013, si limita a richiamare e fare rinvio alla lett. circ. 12 ottobre 2012, n. 18273, che era già intervenuta a dirimere gravi complicanze operative derivanti dalla riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) in materia di licenziamenti, dimissioni e risoluzioni consensuali<sup>9</sup>.

L'intervento ministeriale giungeva a dettare chiarimenti procedurali in ordine ai licenziamenti individuali (per giustificato motivo oggettivo e disciplinari, ex art. 1, commi 40 e 41, l. n. 92/2012) e in merito alle dimissioni e alle risoluzioni consensuali dei rapporti di lavoro (ex art. 4, commi 16-22), per chiarire l'insorgenza dell'obbligo di comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro (di cui all'art. 21 della l. n. 264/1949), in specie con riferimento alla decorrenza dei 5 giorni entro i quali l'adempimento deve essere effettuato al fine di evitare l'irrogazione delle relative sanzioni pecuniarie amministrative (da 100 a 5000 euro ex art. 19, comma 3, d.lgs. n. 276/2003).

Anzitutto, a proposito di licenziamento individuale, va segnalato, come già rilevato, che l'art. 1, comma 40, della l. n. 92/2012 sostituisce

---

<sup>9</sup> Sia consentito fare rinvio a P. RAUSEI, *Licenziamento e dimissioni: nuovi obblighi informativi*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2013, 7, 457-462.

integralmente il testo dell'art. 7 della l. n. 604/1966, per sancire che ai licenziamenti per giusta causa e per giustificato motivo soggettivo si applica l'art. 7 della l. n. 300/1970, mentre il licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 3, seconda parte, l. n. 604/1966), disposto dai datori di lavoro le cui dimensioni occupazionali sono più significative, deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione preventiva alla DTL competente per l'espletamento del ricordato tentativo di conciliazione obbligatorio.

Per contrastare il fenomeno confermato dalla prassi quotidiana, anche giurisprudenziale, secondo cui appresa la notizia dell'intenzione del datore di lavoro di licenziarlo il lavoratore ben potrebbe avvalersi di condizioni soggettive a lui favorevoli che gli permettano di procrastinare l'evento del recesso annunciato (si pensi ad esempio all'insorgenza di una malattia), l'art. 1, comma 41, della l. n. 92/2012 prevede, come detto, che il licenziamento intimato all'esito del procedimento disciplinare di cui all'art. 7 della l. n. 300/1970 oppure di quello previsto all'art. 7 della l. n. 604/1966, produce effetto «dal giorno della comunicazione con cui il procedimento medesimo è stato avviato», fatto salvo l'eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva. Si ha effetto sospensivo, invece, esclusivamente in conseguenza delle norme a tutela della maternità e della paternità (d.lgs. n. 151/2001) ovvero a causa di impedimento derivante da infortunio occorso sul lavoro.

Su tale premessa la lett. circ. n. 18273/2012 sancisce, che per «esigenze di certezza in ordine agli esiti delle procedure di licenziamento» la decorrenza del termine per effettuare le comunicazioni obbligatorie di cessazione del rapporto mediante il Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie va individuata, nel *dies a quo*, con il giorno della definitiva risoluzione del rapporto di lavoro, senza tener conto del fatto che la risoluzione in realtà ha efficacia anticipata, producendo «effetti retroattivi» – secondo l'esplicita indicazione ministeriale – al momento di avvio e quindi della comunicazione del procedimento che ha portato alla risoluzione stessa.

Il Ministero afferma che gli «effetti retroattivi» non devono «incidere sui termini di effettuazione» della comunicazione obbligatoria al Centro per l'impiego, in quanto una interpretazione in senso contrario renderebbe inevitabile la successiva modifica delle comunicazioni di cessazione già effettuate, con un inutile aggravio di oneri amministrativi a carico delle

imprese e, più in generale, dei datori di lavoro, ma anche dei professionisti e delle associazioni di categoria che li assistono ai sensi della l. n. 12/1979.

D'altro canto la stessa lett. circ. n. 18273/2012 stabilisce espressamente che nel modulo di invio della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro dovrà essere indicata anche «la data a partire dalla quale si producono gli effetti del licenziamento», pur restando fermo che l'obbligo di comunicazione dovrà essere adempiuto «dal momento in cui si risolve il rapporto» essendo soltanto quello il tempo nel quale «si ha certezza in ordine all'esito delle procedure di licenziamento».

## **6. Esito favorevole del tentativo con accordo**

Qualora, invece, il tentativo di conciliazione abbia esito positivo con accordo raggiunto per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, trovano applicazione le disposizioni in materia di Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl, artt. 22-29 della l. n. 92/2012).

La circolare n. 3/2013 sottolinea, in primo luogo, come la tentata conciliazione possa concludersi positivamente con scelte «diverse, anche alternative alla risoluzione del rapporto», che i conciliatori devono provvedere a verbalizzare nella specificità dei contenuti dell'accordo «che divengono inoppugnabili, trattandosi di una conciliazione avvenuta ex art. 410 cod. proc. civ.».

Nel caso in cui le parti pervengano alla risoluzione consensuale del rapporto, l'Organo di conciliazione, secondo la circolare ministeriale, dovrà dare atto della intesa mediante il verbale «riportandone tutti i contenuti, ivi compresi quelli di natura economica», evidenziando che in deroga alla disciplina ordinaria, per effetto della risoluzione consensuale del rapporto al termine della procedura obbligatoria di conciliazione preventiva al lavoratore l'art. 7, comma 7, della l. n. 604/1966, riconosce il diritto a godere dell'Aspi.

Sul punto, per quanto la circolare n. 3/2013 ometta qualsiasi riferimento, appare utile ricordare che, opportunamente, l'Inps, con il messaggio n. 20830 del 18 dicembre 2012, ha chiarito come la procedura di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, di cui all'art. 7 della l. n. 604/1966, così come modificato dall'art. 1, comma 40, della l. n. 92/2012, conclusa in sede conciliativa con risoluzione consensuale,

configuri una fattispecie di cessazione involontaria del rapporto di lavoro, costituendo titolo di accesso alla tutela del reddito corrispondente. Il messaggio dell'Istituto, peraltro, precisa che per il periodo precedente all'entrata in vigore dell'ASpl, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro è cessato per risoluzione consensuale all'esito della trattazione in sede conciliativa prevista dalla nuova procedura, attivata dal 18 luglio 2012, l'Inps procede, in presenza dei requisiti necessari (di tipo assicurativo e contributivo), alla erogazione della indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali, per gli eventi di cessazione del rapporto di lavoro all'esito della procedura conciliativa verificatisi entro il 31 dicembre 2012.

Inoltre, può essere previsto l'affidamento del lavoratore ad una Agenzia per il lavoro (art. 4, comma 1, lett. a e b, d.lgs. n. 276/2003), al fine di favorirne la ricollocazione professionale (nuovo art. 7, comma 7, l. n. 604/1966).

La circolare n. 3/2013, si preoccupa poi di chiarire, con riferimento alla procedura di cui all'art. 4, comma 17, della l. n. 92/2012 (che condiziona sospensivamente l'efficacia delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto alla convalida effettuata presso la DTL o il Centro per l'impiego o altra sede individuata dalla contrattazione collettiva o, in alternativa, con la firma apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione telematica obbligatoria di cessazione del rapporto di lavoro), che la risoluzione consensuale sottoscritta dinanzi alla Commissione o alla sotto-Commissione provinciale di conciliazione «è chiaramente esaustiva rispetto alla procedura e, comunque, sufficiente a non imporre al lavoratore un ulteriore passaggio» procedurale.

Altro aspetto trattato dalla circolare n. 3/2013 è quello che attiene all'ipotesi di un accordo per la risoluzione consensuale del rapporto nel quale le parti compongono «altre questioni di natura economica afferenti il rapporto di lavoro» (l'esempio offerto dal Ministero riguarda il pagamento di differenze retributive, o di eventuali ore di lavoro straordinario od anche del trattamento di fine rapporto). In questo caso, le indicazioni ministeriali, in ottica finalmente semplificatrice, riconoscono la validità della procedura conciliativa a comporre la controversia in una unica soluzione mediatrice, tuttavia condiziona tale affermazione alla circostanza che il lavoratore deve avere «piena consapevolezza» riguardo alla «definitività della questione» e, dunque, alla «conseguente inoppugnabilità» della stessa. Tale consapevolezza ampia e piena dovrà

risultare evidentemente, in modo esplicito ed espresso, dal verbale, dal quale, al contrario, «sarà necessario stralciare la parte relativa alla chiusura delle pendenze economiche», se dalla discussione emerge che il lavoratore non ha la richiesta consapevole.

Da ultimo, la circolare n. 3/2013 ritiene «opportuno evidenziare separatamente» nel verbale di accordo le «somme corrisposte a vario titolo al lavoratore», distinguendo separatamente quelle «finalizzate all'accettazione del licenziamento». Invero sulla chiosa finale sembra inciampare in un *lapsus* il Ministero giacché il lavoratore che firma l'accordo a conclusione del tentativo obbligatorio preventivo di conciliazione introdotto dalla l. n. 92/2012 non accetterà mai il licenziamento individuale, ma accederà alla proposta di risoluzione consensuale (ovvero ad altra proposta conservativa, sebbene modificativa, del rapporto di lavoro), per cui le somme saranno riconosciute da una parte e accettata dall'altra quale soddisfacimento per l'intesa raggiunta non per il licenziamento che non avrà luogo.

## **7. La giustificata oggettiva del licenziamento**

La definizione di giustificato motivo di licenziamento individuale è rinvenibile nell'art. 3 della l. n. 604/1966, non modificato dalla l. n. 92/2012, dove si legge che «il licenziamento per giustificato motivo con preavviso è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti l'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa». In particolare, quanto qui di interesse, il "giustificato motivo" di carattere oggettivo non dipende dal comportamento del lavoratore, bensì da ragioni inerenti l'attività produttiva, l'organizzazione del lavoro e il regolare funzionamento dell'attività produttiva stessa.

La circolare n. 3/2013 si occupa espressamente degli aspetti connessi alla motivazione del licenziamento individuale con riferimento alla procedura conciliativa fin qui illustrata, chiarendo che essa «è rimessa alla sola valutazione del datore di lavoro»<sup>10</sup>. Ne consegue che la DTL non dovrà

---

<sup>10</sup> La circolare n. 3/2013 menziona espressamente Cass. n. 11465 del 9 luglio 2012 secondo cui il licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinato da ragioni inerenti l'attività produttiva rimane una scelta riservata all'imprenditore, nella sua concreta qualità di responsabile della corretta gestione dell'azienda, anche sul piano

entrare nel merito della motivazione indicata dal datore di lavoro nella comunicazione preventiva della intenzione di procedere al licenziamento, se non limitatamente alla verifica della riconducibilità della motivazione stessa all'alveo del giustificato motivo oggettivo.

Così la circolare n. 3/2013, esemplificando, evidenzia fra le ipotesi di giustificato motivo oggettivo di licenziamento i casi di: ristrutturazione di reparti, soppressione del posto di lavoro, terzizzazione, esternalizzazione di attività. Con riferimento ai casi di ristrutturazione e di soppressione (di reparto o di posto), il Ministero sottolinea che tali giustificazioni «non possono essere genericamente individuate ma debbono essere ricondotte all'esigenza di dover, necessariamente, cancellare o "ridurre" quel reparto, a maggior ragione, quel posto di lavoro nel quale si trova ad operare il dipendente, con l'impossibilità di una utilizzazione in altre mansioni compatibili con quella precedentemente svolta».

La circolare ministeriale elenca poi ulteriori casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, avvertendo, tuttavia, che essi «non esauriscono l'ampia tematica»: inidoneità fisica del lavoratore; impossibilità del c.d. *repêchage* anche all'interno del gruppo d'impres; lavoratore a tempo indeterminato in edilizia, anche per chiusura del cantiere; provvedimenti giudiziari che colpiscono la persona del lavoratore (misure detentive); provvedimenti amministrativi che interessano personalmente il lavoratore e incidono direttamente sul rapporto di lavoro (ritiro della patente di guida; ritiro del documento di ingresso agli spazi aeroportuali; ritiro del porto d'armi ad una guardia particolare giurata).

La circolare n. 3/2013, d'altro canto, interviene assai opportunamente a risolvere una delle molte querelle alimentate dall'obbligo della nuova procedura preventiva, escludendo dall'ambito dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo per i quali è necessaria la comunicazione e il tentativo di conciliazione «il licenziamento avvenuto per superamento del periodo di comportamento ai sensi dell'art. 2110 cod. civ.».

Da ultimo, le indicazioni ministeriali esplicitano un aspetto già chiaro nella formulazione normativa, quello relativo alla esigenza di provvedere

---

economico ed organizzativo, per cui quando la motivazione addotta è effettiva e non simulata o pretestuosa, essa non è sindacabile dal giudice in merito ai profili della sua congruità ed opportunità.

alla comunicazione preventiva e al tentativo di conciliazione quando «il datore intenda effettuare più licenziamenti individuali nell'arco temporale di 120 giorni [...] anche per i medesimi motivi senza raggiungere la soglia di cinque». Trattandosi, infatti, di (futuri ed eventuali) licenziamenti plurimi individuali «per esigenze oggettive dell'azienda», la procedura prevista dalla l. n. 604/1966, come modificata dalla l. n. 92/2012, dovrà essere attivata. Tuttavia, se la DTL venga a rilevare che «il datore ha chiesto più di quattro tentativi di conciliazione per i medesimi motivi» nell'arco di tempo indicato, dovrà «ritenere non ammissibile la procedura, invitando il datore di lavoro ad attivare quella di riduzione collettiva del personale» così come prevista e disciplinata dall'art. 4 della l. n. 223/1991.

## **8. Il contributo obbligatorio per finanziare l'ASpl**

L'art. 2, comma 1, della l. n. 92/2012 introduce, come noto, nell'ordinamento giuslavoristico la nuova ASpl<sup>11</sup>. La disposizione sancisce la nascita del nuovo ammortizzatore sociale unitario (istituito presso

---

<sup>11</sup> Si tenga presente che l'INPS, con la circolare n. 140 del 14 dicembre 2012 ha illustrato l'ambito di applicazione e la disciplina relativa alla contribuzione di finanziamento della nuova assicurazione, dettando le necessarie istruzioni operative, precisando, testualmente, al paragrafo 5): «L'art. 2, commi 31-35, della legge di riforma introduce e disciplina un ulteriore contributo destinato al finanziamento dell'ASpl. È previsto, infatti, che, in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, i datori di lavoro siano tenuti al versamento di uno specifico contributo per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. Ai sensi dell'art. 2, co. 32, il contributo è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato diverse dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ivi compreso il recesso del datore di lavoro al termine del periodo di formazione di cui all'art. 2, co. 1, lett. m, del D.lgs. n.167/2011. Fino al 31 dicembre 2016, sono esclusi dal versamento del predetto contributo i datori di lavoro tenuti al versamento del contributo d'ingresso nelle procedure di mobilità ex art. 5, co. 4, della legge n. 223/91. Inoltre, il contributo in argomento non è dovuto, per il periodo 2013-2015, nei seguenti casi: licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in applicazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai CCNNLL; interruzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere. In merito ai criteri di determinazione del contributo e alle modalità di versamento si fa riserva di successive indicazioni».

l'Inps nella Gestione delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti di cui all'art. 24 della l. n. 88/1989), sostitutivo della indennità di disoccupazione (non agricola) e di mobilità, a far data dal 1° gennaio 2013, con riferimento agli eventi di disoccupazione venutisi a realizzare da tale data (seppure con lo specifico regime transitorio dettato dall'art. 2, commi 44-46, della stessa l. n. 92/2012). Scopo dell'ASpl è, dunque, quello di fornire ai lavoratori che hanno perso involontariamente il posto di lavoro, una apposita «indennità mensile di disoccupazione».

Nell'ambito di applicazione dell'ASpl risultano compresi i lavoratori dipendenti (compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di società cooperative) ad eccezione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni (art. 2, comma 2). Restano fuori, invece, dall'ASpl gli operai agricoli (sia a tempo determinato che indeterminato) per i quali seguitano a trovare applicazione le disposizioni in materia di disoccupazione agricola (art. 2, comma 3).

I commi da 31 a 35 dell'art. 2 della l. n. 92/2012 introducono un contributo aggiuntivo a carico dei datori di lavoro per tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti dal 1° gennaio 2013. L'attuale testo dell'art. 31 della l. n. 92/2012, come sostituito dall'art. 1, comma 250, lett. f, della l. n. 228/2012, stabilisce che in tutti i casi di «interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpl», intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41% del massimale mensile di ASpl per ogni dodici mesi<sup>12</sup> di anzianità aziendale negli ultimi tre anni<sup>13</sup> (per espressa previsione di legge nel computo dell'anzianità aziendale vengono ricompresi anche i periodi di lavoro con contratto a tempo determinato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque ha avuto luogo alla restituzione del contributo addizionale previsto per i contratti a termine).

---

<sup>12</sup> Il passaggio dalla dizione originaria «ogni anno» a quella attuale «ogni dodici mesi» sembrerebbe far pensare ad un calcolo dei mesi interi e non ad una sommatoria delle frazioni di mese; conforme l'opinione di E. DE FUSCO, *Ticket per i licenziamenti, neutre le frazioni di anno*, in *Il Sole24Ore*, 31 gennaio 2013, 38.

<sup>13</sup> Nel testo originario il contributo dovuto dal datore di lavoro era nella misura pari al 50% del trattamento mensile iniziale di ASpl per ogni anno di anzianità aziendale negli ultimi tre anni.

Il contributo è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato per qualsiasi causa diversa dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ed è dovuto quindi anche in caso di ordinario recesso del datore di lavoro al termine del periodo di formazione in apprendistato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *m*, del Testo Unico dell'apprendistato, di cui al d.lgs. n. 167/2011.

D'altra parte, nonostante il riferimento normativo per il parametro di calcolo del contributo obbligatorio riguardasse, fin dal testo originario della l. n. 92/2012, l'anzianità aziendale del lavoratore, l'inadeguatezza della fase di attuazione della riforma ha provocato una aspra querelle<sup>14</sup> riguardo alla inclusione fra i datori di lavoro obbligati al versamento anche quelli che occupano lavoratori domestici (colf e badanti). Invero fin dal primo momento una analisi serena e capace di evitare panico e sconforto (anche su questo) nelle famiglie e nei cittadini bene avrebbe potuto chiarire che l'obbligo avrebbe dovuto essere limitato ai datori di lavoro imprenditori o se anche non imprenditori ma funzionalmente organizzati e quindi escludere i datori di lavoro domestico. In questo senso si sarebbe pronunciato l'Inps con la circolare n. 25 dell'8 febbraio 2013 (peraltro al momento in cui si scrive questo contributo non ancora pubblicata sul sito istituzionale dell'Istituto) il cui chiarimento è stato anticipato e reso noto dai maggiori organi di informazione nazionale<sup>15</sup>.

Infine, si tenga presente, che, in base al comma 34 dell'art. 2 della l. n. 92/2012, solo per il triennio 2013-2015 il contributo non è dovuto nei casi di:

- licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

---

<sup>14</sup> Cfr. M. LONGONI, *Tassa su colf e badanti*, Italia Oggi Sette, 4 febbraio 2013, 1; D. CIRIOLI, *Si pagherà un ticket salato per licenziare colf e badanti*, Italia Oggi Sette, 4 febbraio 2013, 3.

<sup>15</sup> Cfr. D. CIRIOLI, *Niente tassa su colf e badanti*, Italia Oggi, 8 febbraio 2013, 29; L. SALVIA, *L'Inps: colf e badanti licenziabili senza contributo aggiuntivo*, Corriere della Sera, 9 febbraio 2013, 50.

- interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere.

## **L'obbligo di *repêchage* nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo alla luce della riforma Fornero**

di Alessandro Veltri

L'ordinanza 28 novembre 2012 del Tribunale di Milano rende illegittimo il licenziamento per giustificato motivo oggettivo in conseguenza della violazione del c.d. obbligo di *repêchage*, attribuendo al lavoratore unicamente una indennità risarcitoria in favore del lavoratore licenziato, in presenza di una soppressione effettiva del posto di lavoro.

Il giudice di prime cure, in particolare, analizza il principio in esame, non applicando la tutela reintegratoria, quale diretta conseguenza delle modifiche all'art. 18 Stat. lav. operate dalla riforma Fornero.

Come noto, la l. n. 92 del 2012 ridisegna il quadro normativo delle tutele contro il licenziamento ingiustificato<sup>1</sup>, tanto nel caso in cui esso sia intimato per fatto commesso dal lavoratore (commi 4-6) quanto per l'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (comma 7), per datori di lavoro occupanti oltre 15 dipendenti nell'unità produttiva o 60 nel complesso (art. 18, comma 8).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 13 febbraio 2013, n. 8.](#)

<sup>1</sup> Per una disamina complessiva della Riforma e dell'impatto della stessa sulla disciplina dell'art. 18, si v. F. Carinci, *Complimenti dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2012, 6, 529; P. Ichino, *Nuova disciplina dei licenziamenti: property e liability rule*, in *Dir. prat. lav.*, 2012, 1545 ss.; C. Cester, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, 547 ss.

In particolare, per i recessi datoriali per giustificato motivo oggettivo sono previste due diverse tutele, reale e indennitaria, a seconda del tipo di ingiustificatezza di cui sia affetto il licenziamento.

Il lavoratore può essere garantito dalla tutela reale in caso di licenziamento illegittimo per manifesta insussistenza del fatto che vi è posto alla base.

Il fatto di cui si discute è il motivo oggettivo od economico indicato nella motivazione del licenziamento. A mente dell'art. 3 della l. n. 604/1966, tale motivo è integrato da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa.

Per ciò che concerne i fatti integranti giustificato motivo oggettivo, va innanzi tutto evidenziato come, vista l'incidenza dell'art. 18, comma 7 unicamente sull'aspetto sanzionatorio, i requisiti posti dalla Giurisprudenza, per la legittimità del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, sembrano destinati a rimanere gli stessi.

In effetti, questi continuano a comprendere i fatti strettamente connessi alla gestione dell'organizzazione produttiva e quelli attinenti alla persona del lavoratore ma con ricadute sulla sua utilizzabilità da parte del datore di lavoro, come nel caso di inidoneità fisica sopravvenuta o perdita di requisiti soggettivi (si pensi, ad esempio, al permesso di soggiorno per il lavoratore extracomunitario; al porto d'armi per la guardia giurata o all'ipotesi di carcerazione preventiva).

La ricorrenza del motivo oggettivo si fonda sul presupposto della effettività della scelta organizzativa<sup>2</sup> che comporti una riduzione della forza lavoro impiegata, come ad esempio attraverso un'esternalizzazione di uno o più segmenti produttivi o una redistribuzione delle mansioni.

Al giudice è fatto divieto di sindacare la scelta dei criteri di gestione dell'impresa, espressione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.

La violazione dei limiti al sindacato di merito costituisce, ai sensi dell'art. 30, comma 1, della l. n. 183/2010, così come modificato dalla riforma del 2012, motivo di ricorso per Cassazione per violazione di norme di diritto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A titolo puramente esemplificativo, si v. Cass., 14 maggio 2012, n. 7474, in *Mass. Giust. civ.*, 2012, 5, 608; in 26 novembre 2011, n. 19616, in *Mass. Giust. civ.*, 2011, 9, 1345; Cass. 11 luglio 2011, n. 15157, in *Guida Dir.*, 2011, 36, 74.

<sup>3</sup> Tenendo conto del fatto che i parametri giurisprudenziali di sindacato del giudice sono quelli dell'effettività della ragione addotta a giustificazione del recesso e del rispetto dei

Altro elemento presupposto e requisito del giustificato motivo oggettivo è quello della sussistenza del nesso causale tra scelta organizzativa e licenziamento<sup>4</sup>. E ciò anche alla luce dell'impossibilità di adibire il lavoratore ad altre mansioni, ovvero sia dell'impossibilità di *repêchage*<sup>5</sup>, anche con ricollocazione in un diverso segmento produttivo dei lavoratori, o addirittura all'estero (e fatti salvi i casi in cui tutte le posizioni lavorative siano equivalenti a fronte di una generica esigenza di riduzione del personale in modo omogeneo e fungibile, che prescindendo dalle professionalità, dovuto a riduzione di fatturato, crisi, riassetto o riorganizzazione aziendale, o comunque per contrazione reale dell'attività)<sup>6</sup>.

Perché possa essere accordata la tutela reale è necessario che la mancanza del motivo oggettivo sia manifesta.

Si può ritenere che, ove il motivo oggettivo concerna la persona del lavoratore si avrà insussistenza manifesta nel caso in cui la dedotta perdita del requisito soggettivo non sia in realtà vera (ad esempio, mancata revoca del porto d'armi per la guardia giurata)<sup>(7)</sup>. Si avrà invece insussistenza semplice, qualora, ferma la perdita del requisito soggettivo, non si sia data la prova dell'inutilizzabilità altrimenti del lavoratore (ovvero sia violazione dell'obbligo di *repêchage*).

E così appunto, ha difatti statuito il Tribunale di Milano con l'ordinanza oggetto del presente commento.

---

canoni di buona fede e correttezza per determinare quale sia il soggetto destinatario del provvedimento espulsivo, con applicazione analogica dei criteri dell'anzianità e dei carichi di famiglia di cui all'art. 5 della l. n. 223/1991. Sul punto, si v. Cass. 28 marzo 2011, n. 7046, in *Arg. dir. lav.* 2011, 4-5, 2, pp. 1098 ss. con nota di Villa.

<sup>4</sup> Cass. 26 marzo 2010, n. 7381, in *Orient. giur. lav.*, 2010, p. 469; Cass. 15 luglio 2010, n. 16579, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, pp. 857 con nota di Bordone; Cass. 14 marzo 2006, n. 5496, in *Not. giur. lav.*, 2006, p. 28; Cass. 7 luglio 2004, n. 12514, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 2, p. 838; Nella giurisprudenza di merito, si segnalano App. Roma, 29 marzo 2007, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2007, p. 905; Trib. Milano 16 luglio 2008, in *Orient. giur. lav.*, 2008, p. 739.

<sup>5</sup> *Ex multiis* v. Cass. 19 agosto 2009, n. 18387, in *Orient. giur. lav.*, 2010, pp. 441 ss.; Cass. 13 agosto 2008, n. 21579, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, p. 664. Stessi principi si applicano anche nel caso di provvedimento espulsivo dovuto ad impossibilità fisica sopravvenuta. Sul punto si veda Cass. 27 giugno 2003, n. 10272, in *Arch. civ.*, 2004, p. 533.

<sup>6</sup> A titolo puramente esemplificativo, si v. Trib. Roma, 17 giugno 2011, in *Lav. giur.*, 2011, 10, p. 1060.

Ancora, come rilevato dalla stessa ordinanza, ove il motivo oggettivo riguardi l'azienda si avrà insussistenza manifesta, nell'ipotesi in cui non sia provata l'effettività della scelta organizzativa (ad esempio non risulta che il datore di lavoro abbia effettivamente esternalizzato una fase della produzione), oppure qualora difetti il nesso causale tra effettiva riorganizzazione e licenziamento (come nel caso in cui sia licenziato un lavoratore impiegato in un segmento produttivo diverso da quello esternalizzato) ed insussistenza semplice quando, infine, nonostante l'effettività della scelta organizzativa e del nesso causale, il datore di lavoro non abbia provato l'impossibilità di procedere al *repechage* oppure non abbia applicato criteri oggettivi nella selezione del lavoratore da licenziare in caso di pluralità di persone con mansioni omogenee e fungibili<sup>7</sup>.

La manifesta insussistenza non è, tuttavia, sufficiente a determinare l'applicazione della tutela reale, rappresentando unicamente il presupposto per l'esercizio dell'equità integrativa del giudice, il quale "può", in tal caso, applicare la più corposa garanzia a tutela del lavoratore<sup>8</sup>. La tutela reale, in sostanza, si traduce in una *extrema ratio*, attribuita al lavoratore solo ove il giudice accerti l'insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento e, nel contempo, ritenga di dover applicare tale tutela<sup>9</sup>.

Va peraltro sottolineata la diversa opinione secondo cui la tutela reale in caso di "manifesta insussistenza del fatto" non dovrebbe essere soggetta a facoltà di scelta da parte del Giudice<sup>10</sup>.

Trova invece applicazione la tutela meramente indennitaria ove la mancanza del motivo oggettivo sussista ma non sia manifesta e la

---

<sup>7</sup> Sul punto, già M. TATARELLI, *Lavoratore con tutele differenziate in caso di licenziamento illegittimo*, in *La Riforma del Lavoro*, Guida Normativa, 2012, p. 57 ss. *Contra*, F. SCARPELLI, in *Il licenziamento individuale per motivi economici*, Guida Alla Riforma Fornero, I Quaderni Wikilabour, 2012, p. 79 ss., secondo cui anche la violazione dell'obbligo di *repechage* determina la manifesta infondatezza del licenziamento.

<sup>8</sup> Ed in ogni caso l'aggettivo "manifesta" ha il solo rilievo di enfatizzare, secondo taluni, il concetto di insussistenza, di per sé determinante. Sul punto, si v. F. CARINCI, *Complimenti dottor Frankenstein* in *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in *csdle.lex.unict.it/*, 17 aprile 2012, § 14.

<sup>9</sup> A. VALLEBONA *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 58-59; M. MARAZZA, *L'art. 18, nuovo testo, dello Statuto dei lavoratori*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, 3.

<sup>10</sup> A. MARESCA, *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche dell'art. 18 Statuto lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, 415 ss.

manca sia manifestamente sussistente, ma il giudice non ritenga di applicare la tutela reale.

La tutela indennitaria, stante il rinvio operato dal comma 7 dell'art. 18, è la medesima accordata in caso di licenziamento disciplinare illegittimo per ingiustificatezza non qualificata ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al comma 5 dell'art. 18, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura obbligatoria e preventiva di conciliazione.

Ciò nonostante, alla luce della ordinanza oggetto della attuale analisi, il "fatto" è la scelta organizzativa del datore di lavoro, presupposto del provvedimento espulsivo, suffragata dalla prova delle ragioni economiche addotte ex art 3, l. n. 604/1966<sup>11</sup>.

Con la conseguenza che, in caso di violazione dell'obbligo di *repêchage*, il giudice è tenuto – come ha effettivamente fatto nel caso di specie – ad applicare la sola tutela indennitaria di cui al comma 5.

D'altronde, limitando il "fatto" alle sole circostanze oggettive in base alle quali il datore di lavoro sopprime il posto di lavoro, si rischierebbe una applicazione a casi marginali della tutela reale, già di per sé facoltativa<sup>12</sup>. E, altrettanto, estendendo la nozione di "fatto" anche alla violazione dell'obbligo di *repêchage*, in qualità di elemento volto a verificare l'assenza della ragione che giustifichi il licenziamento, renderebbe estremamente difficile individuare le "altre ipotesi" che siano suscettibili di sanzione esclusivamente risarcitoria<sup>13</sup>. Inoltre, va rilevato come l'obbligo di ripescaggio sia proprio il caso di "altra ipotesi", ulteriore

---

<sup>11</sup> Cass. 14 maggio 2012, n. 7474; Cass. 11 luglio 2011, n. 15157, cit. Tribunale Cassino, 3 ottobre 2011. In dottrina, V. Speciale, *Il licenziamento individuale tra diritto ed economia*. Convegno *Il licenziamento individuale tra diritti fondamentali e flessibilità del lavoro*, Pescara, 10-12 maggio 2012.

<sup>12</sup> C. Cester, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in *csdle.unict.it*, 6 giugno 2012, p. 27.

<sup>13</sup> E cioè considerando i tre elementi (fatto-licenziamento-nesso causale) come un *unicum*. Sul punto, si v. Cass. 22 ottobre 2009, n. 22417, in *Giur. it.*, 2010, pp. 357 ss.; Cass. 23 giugno 2005, n. 13468, in *Orient. giur. lav.*, 2005, p. 647; Cass. 17 luglio 2002, n. 10356, in *Orient. giur. lav.*, 2002, p. 935.

rispetto all'effettività delle ragioni economiche e al rispetto del nesso di causalità<sup>14</sup>.

Il legislatore, in ogni caso, non fornisce al giudice alcun criterio in base al quale decidere per l'una o l'altra forma di tutela. Il che rende imprevedibile ogni decisione al riguardo, con grave *vulnus* al principio della certezza del diritto.

---

<sup>14</sup> U. CARABELLI, I licenziamenti per riduzione di personale in Italia, in Aa. Vv., I licenziamenti per riduzione di personale in Europa, Bari, Cacucci, 2001, p. 215.

# Procedura obbligatoria di conciliazione per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo: primi chiarimenti operativi

di Nicola Porelli

Con la circolare n. 3 del 16 gennaio 2013, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali fornisce i “primi chiarimenti operativi” per la procedura obbligatoria di conciliazione per i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, rispetto le novità contenute nella c.d. riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012).

Si riporta una scheda di sintesi.

<b>Fonti</b>
<b>Art. 7 della l. n. 604/1966</b> , come modificato dall’art. 1, comma 40, della l. n. 92/2012 (c.d. riforma del mercato del lavoro).
<b>Premessa</b>
La <b>modifica dell’art. 7</b> della l. n. 604/1966 punta a <b>deflazionare il contenzioso</b> in materia di <b>licenziamento per giustificato motivo oggettivo</b> . Viene affidata alla Commissione provinciale di conciliazione il compito di espletare un <b>tentativo di conciliazione della controversia</b> .
<b>Datori di lavoro interessati</b>
Il nuovo art. 7 della l. n. 604/1966 <b>si applica a:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• tutti i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori;</li></ul>

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2013, n. 3](#).

- che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo;
- occupino alle proprie dipendenze **più di 15 unità** o più di 5 se imprenditori agricoli.

**Inoltre**, trova applicazione nei confronti:

- del datore, imprenditore o non imprenditore, che **nello stesso ambito comunale occupi più di 15 lavoratori**, pur se ciascuna unità produttiva non raggiunga tali limiti (anche per l'imprenditore agricolo dimensionato oltre le 5 unità vale lo stesso principio);
- in ogni caso, di **chi occupa più di 60 dipendenti su scala nazionale**.

I lavoratori a **tempo parziale indeterminato sono calcolati "pro quota"** in relazione all'orario pieno contrattuale, mentre **non si computano** il coniuge ed i parenti entro il secondo grado, sia in linea diretta che collaterale.

Sulla base di alcuni indirizzi consolidatisi nel corso degli anni passati presso la Suprema Corte **il calcolo della base numerica deve essere effettuato** non già nel momento in cui avviene il licenziamento, ma **avendo quale parametro di riferimento la c.d. "normale occupazione" nel periodo antecedente (gli ultimi 6 mesi)**, senza tener conto di temporanee contrazioni di personale.

La giurisprudenza oscilla tra un concetto di "media" (Cass. sent. n. 2546/2004) ed uno di "normalità" della forza lavoro riferita all'organico necessario in quello specifico momento dell'anno (Cass. sent. n. 2241/1987; Cass. sent. n. 2371/1986).

**Non sono computabili alcune tipologie contrattuali:**

- gli assunti con rapporto di **apprendistato** (qualunque sia la tipologia);
- gli assunti con contratto di **inserimento**;
- gli assunti con contratto di **reinserimento** ex art. 20, l. n. 223/1991;
- gli assunti, già impiegati in **lavori socialmente utili** o di pubblica utilità;
- i lavoratori **somministrati**.

Vanno, invece, **compresi** nell'organico aziendale i lavoratori delle società cooperative di produzione e lavoro che hanno sottoscritto un contratto di lavoro subordinato.

Il computo parziale nell'organico riguarda anche gli **intermittenti**, in forza: «ai fini dell'applicazione di norme di legge, **in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre**» o quelli «in lavoro ripartito», computati complessivamente in relazione all'orario svolto e che vanno considerati come un'unità allorquando l'orario complessivo coincida con il tempo pieno.

### Motivazioni del licenziamento

La motivazione del licenziamento è **rimessa alla sola valutazione del datore di lavoro**.

Su questa linea di recente si è espressa la Suprema Corte (Cass. sent. n. 11465 del 9 luglio 2012), allorquando ha affermato che **il licenziamento per giustificato motivo oggettivo determinato da ragioni inerenti l'attività produttiva è una scelta riservata all'imprenditore**, quale responsabile della corretta gestione dell'azienda anche dal punto di vista economico ed organizzativo, sicché essa, quando sia effettiva e non simulata o pretestuosa, non è sindacabile dal giudice quanto ai profili della sua congruità ed opportunità.

A titolo esemplificativo, **il giustificato motivo oggettivo di licenziamento è stato ricondotto ad ipotesi di:**

- ristrutturazione di reparti;
- soppressione del posto di lavoro;
- terzizzazione;
- esternalizzazione di attività.

**Altre ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo:**

- inidoneità fisica;
- impossibilità del c.d. *repêchage* anche all'interno del "gruppo d'impresa";
- licenziamento di un lavoratore a tempo indeterminato in edilizia, anche per chiusura del cantiere;
- provvedimenti di natura amministrativa che incidono sul rapporto;
- misure detentive.

Non si ritiene invece ricompreso nell'ambito dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo il licenziamento avvenuto per superamento del periodo di comporto.

**La procedura obbligatoria di conciliazione è invece necessaria allorquando il datore intenda effettuare più licenziamenti individuali nell'arco temporale di 120 giorni** (art. 24, l. n. 223/1991) anche per i medesimi motivi **senza raggiungere la soglia di 5**; qui ci si trova di fronte a "**recessi plurimi**" per esigenze oggettive dell'azienda, tutti ricadenti nella procedura oggi prevista per i licenziamenti individuali e non in quella disciplinata dall'art. 4 della l. n. 223/1991.

Nel caso in cui la Direzione territoriale del lavoro si accorga che il datore ha chiesto più di 4 tentativi di conciliazione per i medesimi motivi deve ritenere non ammissibile la procedura, invitando il datore di lavoro ad attivare quella di riduzione collettiva di personale prevista dalla l. n. 223/1991.

### **Apertura della procedura e ruolo della Direzione territoriale del lavoro**

**Il datore di lavoro** rientrando nel campo di applicazione del nuovo art. 18 che intende procedere ad un licenziamento per giustificato motivo oggettivo è **obbligato** ad inviare una **comunicazione scritta alla Direzione del lavoro competente per ambito territoriale** (in base al luogo di svolgimento dell'attività del dipendente) e **trasmessa per conoscenza al diretto interessato**.

Il **contenuto** deve:

- **far riferimento all'intenzione di procedere al licenziamento** per un motivo oggettivo;
- **indicare le motivazioni, le eventuali misure di assistenza finalizzate** ad una ricollocazione, nonché l'indirizzo di posta elettronica certificata.

La comunicazione deve essere inviata anche al **domicilio del lavoratore**.

**Dalla data di ricezione della comunicazione trasmessa da parte del datore di lavoro all'Ufficio si intende dunque avviata la procedura in esame**; va infatti ricordato che la stessa comunicazione è trasmessa "per conoscenza" al lavoratore (art. 7, comma 1, l. n. 604/1966) e pertanto, ai fini della **individuazione del momento di avvio della procedura**, assume valore preponderante la **data di ricezione da parte della DTL**.

**La procedura compositoria in questione si può svolgere soltanto davanti la**

**Commissione di conciliazione istituita presso la Direzione territoriale del lavoro**, la cui composizione è espressione delle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative a livello territoriale e che, in via ordinaria, opera attraverso sotto-Commissioni composte da un rappresentante di parte datoriale, da uno di parte sindacale e da un funzionario della DTL delegato dal proprio Dirigente.

#### **Modalità e contenuto della comunicazione datoriale**

**Modalità della comunicazione:** raccomandata con avviso di ricevimento che alla DTL può essere inviata anche attraverso posta elettronica certificata.

La comunicazione datoriale **deve contenere:**

- la **motivazione** del recesso;
- la **descrizione** delle **misure eventuali** di assistenza alla ricollocazione.

La comunicazione **deve essere inviata:**

- alla **DTL**;
- al **domicilio del lavoratore**.

**La comunicazione è fondamentale in quanto consente di conoscere le cause che determinano, ad avviso del datore, la necessità di procedere al licenziamento.**

La comunicazione relativa al licenziamento individuale **deve presentare caratteristiche precise, in quanto l'imprenditore ha già individuato il soggetto nei confronti del quale esercitare l'azione di recesso**; tutto questo, secondo principi di "correttezza" e "buona fede".

Anche le misure attivabili ai fini di una **ricollocazione** (che, peraltro, sono eventuali) vanno individuate con una certa puntualizzazione in quanto possono facilitare la soluzione della controversia.

Per quel che riguarda la individuazione delle **misure alternative**, di ricollocazione o di assistenza alla ricollocazione, non necessariamente devono avere la caratteristica del lavoro subordinato, ben potendo l'offerta riguardare una prospettiva di lavoro autonomo o in cooperativa.

#### **Istruttoria della Direzione territoriale del lavoro**

La Direzione territoriale del lavoro che ha ricevuto la comunicazione datoriale deve **convocare le parti avanti alla Commissione** (o sotto-Commissione) provinciale di conciliazione, trasmettendo l'invito a comparire **entro il termine perentorio di 7 giorni** dalla ricezione dell'istanza.

La convocazione con l'indicazione del giorno e dell'ora, **deve essere trasmessa con la massima celerità** al fine di non vanificare la procedura obbligatoria di conciliazione; essa va inviata **con lettera raccomandata o preferibilmente attraverso "posta elettronica certificata"**.

Una volta pervenuta la richiesta, **la convocazione delle parti va fatta con immediatezza**, indicando una data molto ravvicinata per l'incontro.

Fissare la convocazione delle parti, pur rispettando il termine perentorio dei 7 giorni dalla richiesta, ma entro un limite temporale che va oltre i 20 giorni dalla convocazione, significa vanificare la procedura conciliativa.

### Attività della Commissione di conciliazione

Le parti sono invitate a presentarsi avanti all'organo conciliativo nel giorno e nell'ora fissata dalla lettera di convocazione.

**L'assenza** di una delle stesse non sorretta da alcun elemento giustificativo **produce la redazione di un verbale di assenza.**

**La mancata presenza del lavoratore abilita il datore di lavoro ad attuare il recesso**, la stessa cosa non può dirsi nel caso contrario.

Le parti possono **farsi assistere** dalle organizzazioni di rappresentanza cui siano iscritte o abbiano conferito mandato o da un componente la RSA o la RSU, da un avvocato o da un consulente del lavoro iscritti al relativo albo.

Le parti possono **farsi rappresentare** da un soggetto terzo munito di apposita delega (delega autenticata, sottoscritta dalla parte, unitamente a copia del documento d'identità, ovvero autentica rilasciata dallo stesso avvocato che rappresenta ed assiste il proprio cliente).

**In caso di** «legittimo e documentato impedimento del lavoratore a presenziare all'incontro la procedura può essere **sospesa per un massimo di quindici giorni**».

### Termini per lo svolgimento della conciliazione

La procedura di conciliazione ha tempi predeterminati, nel senso che **atteggiamenti dilatori non sono, in sostanza, consentiti. Essa si deve concludere entro 20 giorni** dal momento in cui la Direzione territoriale del lavoro ha trasmesso la convocazione per l'incontro.

Ciò sta a significare che:

- il termine si calcola **dalla data di convocazione e, quindi, all'interno dei 20 giorni vanno computati anche quelli necessari alla ricezione della lettera raccomandata** (nel caso in cui sia possibile il "doppio invio per pec" il problema non si pone);
- **l'incontro deve necessariamente essere "ravvicinato"** per consentire alle parti un vero confronto. Si ricorda tuttavia che **il termine di 20 giorni può essere superato, anche su richiesta della Commissione, se le parti lo reputano necessario per il raggiungimento di un accordo.**

In questo caso è opportuno che lo **"sforamento"** risulti da un verbale di riunione.

**Le parti possono continuare la discussione** (se sono d'accordo) **senza alcuna limitazione temporale.** La Commissione partecipa attivamente alla conciliazione. Tale partecipazione si traduce in un **attività mediatrice** sia in ordine all'accordo sulla indennità incentivante, che riguardo alla individuazione di forme alternative al recesso senza la necessità di una formalizzazione di una vera e propria proposta conciliativa.

È prevista anche una **ipotesi di sospensione temporanea** della stessa. Ciò accade in presenza di un **legittimo e documentato impedimento del lavoratore** (anche autocertificabile) a presenziare alla riunione fissata per il tentativo di conciliazione, per un periodo massimo di 15 giorni. Questo, **che può consistere in uno stato di malattia ma anche in un motivo diverso afferibile alla propria sfera familiare**, deve trovare la propria giustificazione in una tutela prevista dalla legge o dal contratto. Il

motivo va comunicato alla Commissione o sotto-Commissione provinciale di conciliazione che ha la “regia” del tentativo e che, se lo ritiene valido, accorda la sospensione per il tempo richiesto.

### Esito negativo del tentativo di conciliazione

**L’esito negativo** del tentativo di conciliazione può accadere sia perché le parti non **hanno trovato un accordo**, sia perché si è verificata **l’assenza o l’abbandono da parte di una di esse** (cosa che va, chiaramente, evidenziata nel relativo verbale).

**In tali casi il datore di lavoro può procedere al licenziamento del lavoratore individuato.**

**In alternativa**, se per una qualsiasi ragione non è stata effettuata la convocazione per il tentativo di conciliazione richiesto, **il datore può procedere con proprio atto di recesso unilaterale, trascorsi i 7 giorni dalla ricezione della propria richiesta di incontro** da parte della Direzione territoriale del lavoro.

Se la Commissione di conciliazione non riesce ad arrivare ad una composizione della controversia, essa è tenuta a redigere un **verbale di mancato accordo**.

Il Legislatore, infatti, afferma che «il comportamento complessivo delle parti, desumibile anche dal verbale redatto in sede di Commissione provinciale di conciliazione e dalla proposta conciliativa avanzata dalla stessa, è **valutato dal giudice per la determinazione dell’indennità risarcitoria** di cui all’art. 18, settimo comma, della legge n. 300/1970 e per l’applicazione degli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile».

Dal verbale si deve desumere, con sufficiente approssimazione, il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa.

### Licenziamento adottato al termine della procedura

Va poi ricordato che **il licenziamento adottato al termine della procedura conciliativa ha effetto «dal giorno della comunicazione con cui il procedimento è stato avviato»** – ossia dal giorno di ricezione, da parte dell’Ufficio, della comunicazione datoriale relativa al “preavviso di licenziamento” – salvo l’eventuale diritto del lavoratore al preavviso o alla relativa indennità sostitutiva.

Si ritiene che **gli effetti retroattivi del licenziamento non debbano incidere sui termini di effettuazione dell’obbligo di comunicazione al Centro per l’impiego**.

Si ricorda che gli **effetti del licenziamento rimangono sospesi in caso di impedimento derivante da infortunio** occorso sul lavoro.

Il periodo di eventuale lavoro svolto in costanza della procedura si considera come “preavviso lavorato”, con corrispondente riduzione della relativa indennità in ragione della retribuzione corrisposta nello stesso periodo.

Il Legislatore ha fatto salvo l’effetto sospensivo scaturente pertanto solo dai periodi di tutela per maternità/paternità ed infortunio sul lavoro.

### Esito positivo del tentativo di conciliazione

**Il tentativo di conciliazione può concludersi positivamente** e le soluzioni possono

essere diverse, anche alternative alla risoluzione del rapporto.

In questo caso, la Commissione procede alla **verbalizzazione dei contenuti** che divengono inoppugnabili.

Se, invece, si arriva ad una **risoluzione consensuale** del rapporto, la Commissione ne darà atto attraverso il verbale riportandone tutti i contenuti, ivi compresi quelli di natura economica.

**La risoluzione consensuale** del rapporto al termine della procedura obbligatoria di conciliazione è una delle ipotesi individuate dal Legislatore (art. 7, comma 7, l. n. 604/1966) che, derogando alla disciplina ordinaria, **riconosce al lavoratore il diritto al "godimento" dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpl)**, destinata a sostituire la "vecchia" indennità ordinaria di disoccupazione.

**La risoluzione consensuale sottoscritta avanti alla Commissione provinciale** di conciliazione, presieduta da un funzionario della Direzione del lavoro, è chiaramente esaustiva rispetto alla procedura e, comunque, **sufficiente a non imporre al lavoratore un ulteriore passaggio avanti ad uno degli organismi a ciò abilitati** (quindi, tale risoluzione non necessita della convalida presso la DTL ovvero presso il Centro per l'impiego ovvero l'apposizione di apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione telematica di cessazione del rapporto di lavoro).

Un'altra questione che potrebbe presentarsi con una certa frequenza è quella legata alla possibilità che, **in sede di accordo sulla risoluzione del rapporto**, si possa addivenire anche alla **composizione di altre questioni di natura economica** afferenti il rapporto di lavoro come, ad esempio, le differenze retributive, le ore di lavoro straordinario o il trattamento di fine rapporto.

**La cosa appare possibile purché ci sia la piena consapevolezza del lavoratore** circa la definitività della questione e la sua conseguente inoppugnabilità ex art. 410 c.p.c.

Ovviamente, qualora dalla discussione emerga che tale requisito non ci sia, sarà necessario **"stralciare"** la parte relativa alla "chiusura delle pendenze economiche" e concentrarsi soltanto su quello che è l'obiettivo della procedura, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

In relazione a quanto sopra va osservato che, **in caso di somme corrisposte a vario titolo al lavoratore** (ad accettazione della risoluzione del rapporto, differenze paga, TFR, ecc.), **è opportuno evidenziare separatamente le stesse e, in particolare, quelle finalizzate all'accettazione del licenziamento.**

# Licenziamento discriminatorio: profili sostanziali e processuali dopo la riforma Fornero

di Rosita Zucaro

## Profili sostanziali

La l. n. 92/2012 ha modificato l'art. 18 Stat. lav., sostituendo alla tutela reale, prevista fino ad oggi per ogni patologia dell'atto di licenziamento, quattro differenti e graduate forme di tutela.

In questo mutato scenario, il licenziamento discriminatorio assume nuova veste, essendo l'unico – assieme a quello basato su motivo illecito determinante ex art. 1345 c.c. e alle ipotesi di licenziamento orale e di quello irrogato in periodi di irrecidibilità – in cui trova applicazione la cosiddetta "tutela reintegratoria piena".

Tale regime viene tracciato con precisione dal Legislatore: reintegra del lavoratore (o indennità sostitutiva pari a 15 mensilità); indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto, maturata dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegra, dedotto il c.d. *aliunde perceptum* (ossia quanto percepito nello svolgimento di altre attività, durante il periodo di illegittima estromissione) non inferiore a 5 mensilità; versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per lo stesso periodo; pagamento delle sanzioni per omesso o ritardato versamento contributivo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 gennaio 2013, n. 2.](#)

Le fattispecie interessate da tali conseguenze giuridiche, e che segnano il perimetro del licenziamento discriminatorio, vengono individuate dal Legislatore solo *per relationem*, richiamando quindi la fonte normativa entro cui trovano già una disciplina. È evidente, pertanto, che nell'interpretazione delle disposizioni in tema di licenziamento discriminatorio non possa prescindere dalla normativa previgente e dalle relative elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali. Il primo aggancio legislativo si rinviene nella l. n. 604/1966 la quale, all'art. 4, sanciva la nullità del «licenziamento determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'appartenenza ad un sindacato e dalla partecipazione ad attività sindacali». Successivamente, l'art. 13 della l. n. 903/1977 ha ampliato l'elenco di cui all'art. 15 Stat. lav., inserendovi le ragioni razziali, di lingua o di sesso. Infine, l'art. 4 del d.lgs. n. 216/2003, ha aggiunto le ragioni di *handicap*, di età, di orientamento sessuale e di convinzioni personali. La giurisprudenza e la dottrina si sono a lungo interrogate sulla natura tassativa o meno del citato elenco normativo, confrontandosi in un dibattito che con il tempo ha perso importanza, per effetto delle diverse integrazioni via via apportate dal Legislatore, le quali hanno determinato la ricomprensione nel novero della discriminazione di tutte quelle conosciute nella pratica.

Ciò che appare oggi più problematico attiene, quindi, all'esatta determinazione della nozione di "discriminazione". Infatti singole ipotesi di discriminazione hanno un contenuto estremamente ampio, come nel caso delle «convinzioni personali». Il rischio è che un'estensione eccessiva di tali fattispecie finirebbe per contrastare con il sistema di tutele graduate di cui al riformato art. 18 Stat. lav. Parte della dottrina teme, pertanto, il rischio che, atteso il fatto che la tutela reintegratoria forte riguarda solo le ipotesi di licenziamento discriminatorio (o nullo o orale), si tenti di sostenere che qualsiasi licenziamento arbitrario sia discriminatorio. Il timore è che se questa tendenza ad estendere il significato proprio della tutela antidiscriminatoria si affermasse, essa perderebbe la sua specifica connotazione. Infatti la *ratio* della sua specialità va ricondotta al particolare disvalore attribuito a disuguaglianze, che nascono da caratteristiche costituenti l'identità soggettiva della persona, e che rendono tali distinzioni qualitativamente diverse da comportamenti scorretti e da distinzioni arbitrarie, ingiustificate o ingiuste che possono colpire indistintamente tutti i lavoratori. La discriminazione non è assimilabile ad altre ipotesi di

arbitrarietà e illiceità, perché consente, per il suo rinvio a dati di tipicità sociale, di far ragionamenti comparativi di giustizia, determinando un regime di prova alleggerito e rendendo verosimile quella statistica. Consente inoltre specifiche di rimedi restitutori e inibitori (come piani di azione positiva o di rimozione delle discriminazioni), nonché il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale anche in funzione dissuasiva e in assenza di colpa<sup>1</sup>.

I timori legati ad uno snaturamento della tutela antidiscriminatoria sono evidenti anche nel dibattito dottrinale insorto intorno ad una tesi che suggerisce di considerare come discriminatorio qualsiasi licenziamento ingiustificato. Dottrina minoritaria<sup>2</sup>, infatti, partendo dalla considerazione che compito del giurista sia il cercare di ancorare qualsiasi intervento legislativo al sistema giuridico di riferimento, sostiene che la discriminazione vada riconosciuta come ipotesi di illiceità della causa, intendendo per causa non gli effetti tipici dell'atto, ma gli interessi concreti che tramite quegli effetti si vogliono soddisfare. Se il licenziamento, che è un atto connotato da finalità tipica, non persegue gli unici interessi protetti dall'ordinamento, allora dovrà ritenersi che abbia una causa illecita ed è pertanto discriminatorio. Sulla base di tale considerazione, viene specificato che nel caso dei negozi unilaterali (com'è l'atto di licenziamento), dove causa e motivi finiscono per confondersi, per produrre la nullità dell'atto è necessario che il motivo illecito sia determinante, ma non anche comune e neppure esclusivo e che i divieti di discriminazione – in quanto patologie della causa – rilevino sul piano oggettivo, a prescindere dal motivo soggettivo e psicologico, che ha indotto il datore di lavoro a porre in essere l'atto<sup>3</sup>.

Pertanto, secondo tale tesi dottrinale, la mancanza di una giustificazione tipica non può che collegare il recesso a caratteristiche, opinioni, scelte della persona del lavoratore prive di attinenza con la prestazione lavorativa. E ciò rispecchierebbe l'evoluzione dell'ordinamento:

---

<sup>1</sup> M. Barbera, *Il licenziamento discriminatorio alla luce dell'ordinamento dell'Ue e delle sue ricadute sull'ordinamento nazionale* (versione provvisoria), intervento alla Tavola Rotonda *Discriminazione e licenziamento dopo la l. n. 92/2012: profili sostanziali e processuali*, 5 dicembre 2012, p. 5

<sup>2</sup> Tale dottrina è in particolare espressione del pensiero di M.T. Carinci, espresso per la prima volta in occasione del Convegno AIDLASS del 7, 8, 9 giugno 2012.

<sup>3</sup> M.T. Carinci, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi* (versione provvisoria), Relazione al Convegno AIDLASS, 7, 8, 9 giugno 2012, p. 28.

l'inclusione di fattori di discriminazione nuovi accanto a quelli classici avrebbe già dilatato il novero degli interessi vietati fino a ricomprendere qualunque finalità, oggettivamente perseguita, diversa da quelle positivamente ammesse dall'ordinamento.

Tale tesi non ha trovato, però, ad oggi molti consensi, e la critica alla stessa si basa innanzitutto sulla considerazione che il rapporto fra giustificazione e discriminazione non è binario, ossia non ogni licenziamento ingiustificato è discriminatorio e, d'altra parte, non può escludersi neppure che un licenziamento sia discriminatorio solo perché sussiste una giustificazione tipica<sup>4</sup>. Ad ogni buon conto, in attesa di quelli che saranno gli indirizzi maggioritari della giurisprudenza, tale tesi per quanto affascinante, sembra non trovare conferma nell'intento del Legislatore, che ha voluto graduare le sanzioni in caso di licenziamento illegittimo legandole a determinate condizioni applicative.

### **Profili processuali**

La Riforma Fornero ha, inoltre, introdotto un nuovo rito per i licenziamenti che interessa quelle controversie instaurate successivamente alla sua entrata in vigore. Esso, caratterizzato da informalità e celerità, presenta analogie con quello disciplinato dall'art. 28 Stat. lav. Viene così tratteggiato un procedimento giudiziario che presenta regole speciali e viene collocato su una corsia preferenziale. Il citato rito ha inizio attraverso una fase sommaria non cautelare, con istruttoria deformalizzata, e si conclude con un'ordinanza immediatamente esecutiva, opponibile nelle forme del processo del lavoro e non sospensibile o revocabile, se non con il provvedimento che definisce il giudizio. L'opposizione, stante il carattere non cautelare della fase sommaria, deve ritenersi vada trattata da giudice differenti e deve essere decisa con sentenza – la cui motivazione va depositata entro dieci giorni – reclamabile davanti alla Corte d'Appello. Inoltre, alla trattazione delle controversie suddette devono poi essere riservati particolari giorni

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti sul punto, si veda M. Barbera, *Il licenziamento discriminatorio alla luce dell'ordinamento dell'Ue e delle sue ricadute sull'ordinamento nazionale* (versione provvisoria), intervento alla Tavola Rotonda *Discriminazione e licenziamento dopo la l. n. 92/2012: profili sostanziali e processuali*, 5 dicembre 2012, p. 8, 9.

d'udienza e, la Corte di Cassazione, ove investita da ricorso avverso la sentenza d'appello, deve fissare l'udienza entro sei mesi.

Senza dilungarsi ulteriormente sul nuovo rito, ciò che interessa qui evidenziare è se con la sua introduzione, il lavoratore possa ugualmente scegliere tra esso o quello richiamato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011. Per fornire una risposta a tale interrogativo, occorre cercare di comprendere se il nuovo rito possa ritenersi o meno esclusivo. Secondo alcuni<sup>5</sup> il dato testuale contenuto nell'art. 1, comma 48, della l. n. 92/2012 – «la domanda avente ad oggetto l'impugnativa del licenziamento di cui al comma 47 si propone con ricorso al Tribunale in funzione di giudice del lavoro» – dovrebbe far propendere per l'esclusività del rito laddove si impugni un licenziamento rientrante nelle ipotesi di cui all'art. 18 Stat. lav. Inoltre si è in presenza di una norma speciale ex art. 47, l. n. 92/2012, rispetto a quella generale ex art. 28, d.lgs. n. 150/2011, che si applica a qualsiasi controversia in materia di discriminazione, e pertanto ciò induce ulteriormente a farla ritenere l'unica applicabile.

Tuttavia parte della magistratura ha già manifestato un indirizzo contrario. Il riferimento è alle regole poste dal Presidente del Tribunale di Firenze il quale, in accordo con tutti i magistrati della Sezione Lavoro fiorentina, ha espresso un orientamento del tutto opposto, ritenendo il nuovo rito facoltativo. Alla base delle conclusioni della magistratura fiorentina ci sono due considerazioni. La prima attiene al fatto che la giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di art. 28, l. n. 300/1970 (procedimento che presenta analogie con il rito in questione) ha già ritenuto ammissibile un'azione proposta ex art. 414 c.p.c. La seconda è riconducibile invece alla considerazione che non essendo possibile presentare con il rito speciale domande diverse da quelle di cui al comma 47 dell'art. 1 della l. n. 92/2012, sarebbe illogico, e in contrasto con gli obiettivi di razionalizzazione e celerità prefissati dalla Riforma Fornero, obbligare la parte, che dovesse avere più istanze di tutela, a introdurre due giudizi, moltiplicando di fatto i processi ed allungando i tempi. Non resta, quindi, che attendere le successive

---

<sup>5</sup> E. Morrico, *Il licenziamento discriminatorio*, intervento alla Tavola Rotonda *Discriminazione e licenziamento dopo la l. n. 92/2012: profili sostanziali e processuali*, 5 dicembre 2012, p. 8.

pronunce della giurisprudenza per giungere ad una qualche conclusione sul punto.

### **Il regime del licenziamento discriminatorio: carichi probatori**

Relativamente al regime probatorio, questione che deve essere primariamente affrontata è quella inerente al carattere oggettivo della discriminazione. L'evoluzione del diritto antidiscriminatorio ha infatti evidenziato il carattere assoluto di tale diritto. La conseguente tutela, pertanto, dovrebbe attivarsi indipendentemente dalla condizione psicologica sussistente in capo a chi ha posto in essere la discriminazione. Tuttavia tale impostazione, seppure accolta a livello comunitario, non sembra aver ancora trovato accoglimento nella giurisprudenza nazionale, che a tutt'oggi richiede la verifica della sussistenza dell'elemento intenzionale in capo al datore di lavoro. Tale ancoraggio sembra doversi ricondurre alla persistente difficoltà di separare i due concetti di discriminazione e di motivo illecito (che oggi però può essere ritenuta questione superata attesa la distinzione attuata dalla Riforma che li elenca distintamente); oltre che dalla circostanza che la casistica giurisprudenziale è dominata dai casi di licenziamento a scopo ritorsivo, mentre rare sono le altre fattispecie di licenziamento discriminatorio<sup>6</sup>.

I numerosi interventi legislativi, succedutesi negli anni<sup>7</sup>, peraltro, già avrebbero dovuto comportare un *revirement* giurisprudenziale circa il requisito dell'intenzionalità della condotta; *revirement* che, oggi, trova conferma nel nuovo art. 18 Stat. lav. il quale, distinguendo tra licenziamento discriminatorio e per motivo illecito ex art. 1345 c.c.,

---

<sup>6</sup> Per approfondimenti sul punto, si veda M. T. Crotti e M. Marzani, *La disciplina del licenziamento per motivi discriminatori o illeciti*, in M. MAGNANI E M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla l. 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 226

<sup>7</sup> Si vedano ad esempio il d.lgs. n. 215/2003, art. 2, comma 1, lett. a, n. 216/2003, art. 2, comma 1, lett. a; il d.lgs. n. 145/2005, art. 2, e, da ultimo, il d.lgs. n. 150/2011, art. 28, comma 4. Tutte disposizioni che sono caratterizzate dalla non necessità di prova dell'elemento intenzionale in capo al datore di lavoro, mentre occorre effettuare un'indagine comparativa, valutando cioè se un determinato soggetto, in virtù della sua condizione e delle sue scelte, sia trattato in maniera differente rispetto a quanto sia, o sia stato o sarebbe stato trattato altro soggetto, in una situazione analoga.

evidenzia che la presenza di una giustificazione non vale di per sé ad escludere una discriminazione.

Ad ogni buon conto, se è pur vero che in molti casi, la sussistenza di una discriminazione è rivelata in via presuntiva, dall'assenza di una giustificazione oggettiva dell'atto, bisogna comunque dare atto che ciò non è sufficiente al suo accertamento, esimendo chi lamenta una discriminazione dal provare gli altri elementi costitutivi della sua pretesa, che mutano al variare delle diverse fattispecie di discriminazione. Dall'altra parte anche i fatti impeditivi sono diversi, in quanto il datore di lavoro dovrà provare non tanto che il licenziamento è sorretto da una giusta causa o da un giustificato motivo oggettivo, ma che o la differenza non sussiste o che è dovuta a una delle eccezioni o giustificazioni al divieto di discriminare espressamente disciplinate. Secondo autorevole dottrina, la difficoltà di costruire un modello ordinato e coerente di ripartizione dell'onere della prova dipende dal fatto che, nel caso di licenziamento discriminatorio, il regime probatorio della discriminazione può venire a combinarsi con quello diverso della giustificazione del recesso<sup>8</sup>. Ciò appare essere una conseguenza ulteriore dell'aver introdotto quattro diversi regimi sanzionatori in caso di licenziamento illegittimo. Inoltre la nuova formulazione dell'art. 18, al comma 1, Stat. lav. prevede che «indipendentemente dal motivo addotto dal datore di lavoro», il giudice sulla base della domanda formulata dal lavoratore deve comunque procedere all'accertamento in concreto dei vizi del licenziamento ed applicare le relative tutele. Sulla base di ciò, si deve ritenere che all'accertamento della natura discriminatoria dell'atto debba procedersi non solo nell'ipotesi espressamente menzionata dalla legge in riferimento al licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo (art. 18, comma 7, ultimo periodo), ma «indipendentemente dal motivo addotto dal datore di lavoro» (art. 18, comma 1) (e dunque giustificato motivo oggettivo ma anche giustificato motivo soggettivo e giusta causa). A norma del comma 4 dell'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, per il lavoratore è sufficiente allegare «elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori». L'uso della prova statistica – le cui

---

<sup>8</sup> m. V. Ballestrero, *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in Lav. Dir., 2012, p. 461

potenzialità sono emerse nel recente caso Fiat<sup>9</sup> – non consente solo di alleggerire il carico probatorio della parte ricorrente, ma denota anche l’adesione ad una certa visione della discriminazione, centrata sulla sua dimensione di gruppo, conducendo ad un’oggettivizzazione del giudizio. Data la specificità dell’art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, che è parte delle regole relative al rito speciale in materia di discriminazione, tale regime probatorio, senz’altro applicabile al licenziamento discriminatorio, non sembra però estensibile in via analogica anche al licenziamento per motivo illecito ex art. 1345 c.c., specie se si accede all’interpretazione per cui oggi il licenziamento per motivo illecito non possa più essere considerato come “discriminatorio”<sup>10</sup>.

In conclusione, alla luce del nuovo quadro introdotto dalla Riforma Fornero, in materia di licenziamenti, il licenziamento discriminatorio, rimasto a lungo un po’ sullo sfondo sia nella dottrina che nella giurisprudenza, è quindi destinato a fare parlare sempre più di sé.

---

<sup>9</sup> Corte di Appello di Roma, 19 ottobre 2012, in *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 2.

<sup>10</sup> M. T. Crotti e M. Marzani, *La disciplina del licenziamento per motivi discriminatori o illeciti*, in M. Magnani e M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla l. 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 227.

## Discriminazione di genere e licenziamenti

di Liliana Ocmin

La crisi economica e finanziaria globale che ha investito tutta l'Europa, continua a farsi sentire, in particolare, in Italia dove la recessione è ancora in corso e soltanto alla fine di quest'anno è attesa una limitata ripresa che dovrebbe riportare a valori appena positivi nel 2014.

Stimolare competitività e produttività è, dunque, la condizione necessaria per aggredire la recessione, dare ossigeno al Sistema Paese e, nel contempo, creare buona occupazione.

Tutti gli indicatori statistici, sia quelli nazionali sia quelli internazionali, evidenziano che, nel nostro Paese, permane un gap di pari opportunità tra uomini e donne che investe i principali ambiti del lavoro, del sociale e non solo!

Se guardiamo ai dati contenuti nel *Global Gender Gap Report 2012* stilata dal World Economic Forum (WEF) che ogni anno analizza le disuguaglianze di genere in 135 economie del mondo, l'Italia si classifica all'80° posto (nel 2011 era al 74°) non brillando in nessuna delle quattro aree di valutazione: al 101° posto in "partecipazione economica e opportunità", al 65° posto in "livello d'istruzione", al 76° posto in "salute e sopravvivenza", al 71° posto in "rafforzamento politico".

Il quadro che emerge suggerisce una riflessione sul percorso che l'Italia ha svolto fino a oggi in tema di pari opportunità. Proprio l'Italia si è dotata negli anni di una legislazione che, sul piano delle tutele, è considerata una delle più avanzate al mondo. Tuttavia c'è da chiedersi quanto, di fatto, poi questa stessa legislazione, come concepita, abbia

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 10 gennaio 2013, n. 2.](#)

sortito risultati altrettanto positivi. Lo scenario è quello che vede il principio delle pari opportunità declinato soprattutto sulla carta e ciò è ancor più evidente quando si va ad analizzare l'ambito occupazionale.

Dati Istat alla mano in Italia l'occupazione femminile è come bloccata: tra il 2008-2010 è calata di 103 mila unità, nel 2011 è invece cresciuta nella componente anagrafica delle lavoratrici over 50, quale conseguenza della "Riforma delle Pensioni" e nella componente femminile immigrata impegnata nei servizi di cura alla famiglia e agli anziani, spesso persone non autosufficienti. C'è poi la componente femminile anagraficamente più giovane, ancor più se del mezzogiorno, che vive una situazione di maggiore vulnerabilità in termini di ingresso, permanenza e percorsi di carriera. Il popolo di "Neet" di cui tanto si sente parlare è costituito, infatti, in gran parte da giovani donne (con un picco del 43% nelle aree del sud) alle prese sempre più spesso con lavori non-standard o, comunque, di breve durata e si conta anche un numero in aumento di scoraggiate cioè coloro che nemmeno cercano lavoro, perché convinte di non riuscire a trovarlo.

Insomma tutti gli indicatori puntualmente ci ricordano che abbiamo davanti agli occhi un capitale umano femminile e giovanile che se solo fosse valorizzato potrebbe contribuire fattivamente ad innalzare il Pil del nostro Paese.

Gli anni 2009-2012 sono stati pesanti sul piano occupazionale e le donne rischiano di pagare il conto più salato perché, dinanzi ad aziende in crisi o in ristrutturazione, proprio loro, una volta uscite, sono quelle che dopo incontrano maggiori difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro.

Come Cisl da tempo sosteniamo che l'individuazione di soluzioni adeguate ad agevolare una maggiore partecipazione e permanenza delle donne, in particolare giovani, nel mercato del lavoro non possa prescindere da una attenzione specifica e relativa ricerca di soluzioni rispetto a tre ambiti culturale, legislativo e sociale e in relazione a quella che è la situazione reale del Paese dove, come sopra accennato, il perdurare della crisi e della relativa recessione stanno intaccando anche le famiglie alle prese con forti riduzioni del reddito.

Le donne, notoriamente anche quelle più preparate e istruite dei colleghi uomini, faticano a trovare un lavoro. Le cause da ricercare sono diverse a partire da quegli "stereotipi culturali" che sono poi a tutti gli effetti vere e proprie forme di discriminazione di genere. È uno stereotipo culturale, ad

esempio, pensare che vi siano lavori “prettamente femminili” che – complice spesso anche la famiglia – finiscono per orientare le scelte scolastiche/universitarie verso indirizzi non appetibili sul piano della spendibilità nel mercato del lavoro, alimentando, altresì, anche il fenomeno del “*job mismatch*”. È opinione diffusa poi l’idea che il lavoro delle donne sia “accessorio” rispetto a quello maschile come anche che la conciliazione vita personale/familiare e vita lavorativa sia “una questione di genere” e non un’esigenza delle lavoratrici e dei lavoratori in una logica di condivisione delle responsabilità genitoriali con la conseguenza che, non a caso, il lavoro di cura è nel suo complesso scaricato sulle donne e con un irrilevante 11% di lavoratori padri che ha utilizzato il congedo parentale nell’ultimo anno. Tra le conseguenze più evidenti della lenta diffusione di una “cultura di genere” più pervasiva vi sono la segregazione orizzontale/verticale, percorsi di carriera inesistenti o altalenanti nonché gap retributivo («la retribuzione mensile maschile nel 2011 è stata di 1.425 euro contro 1.143 euro per le donne, ancora più accentuato nella componente straniera con una media di 1.134 per gli uomini e solo 804 euro per le donne», *Rapporto sulla Coesione Sociale 2012*). Tutte le suddette dinamiche descritte, a titolo esemplificativo e non certo esaustivo, hanno per troppo lungo tempo accompagnato e orientato le politiche sociali e occupazionali del nostro Paese determinando appunto una scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e conseguenze evidenti anche sul piano sociale, perché con meno donne al lavoro c’è meno reddito e di conseguenza meno figli e famiglia e, sul piano economico con meno PIL (c.a. 13% in più se le donne lavorano secondo dati Confindustria).

Per la Cisl la rimozione di tutti i fattori di discriminazioni di genere deve essere una priorità per l’Italia e, in questo senso, da tempo chiede che le politiche attive per il lavoro come anche le politiche in favore della famiglia siano orientate o riorganizzate nella logica di incentivare l’occupabilità delle donne e dei giovani come fattore a sua volta moltiplicatore di sviluppo e di pari opportunità.

Occorre un mix di interventi e questo demanda al secondo ambito, quello legislativo. A riguardo, per la Cisl, è necessario ottimizzare le risorse disponibili, sia quelle nazionali (es. i risparmi derivanti dall’innalzamento dell’età pensionabile delle donne) sia quelli europei in favore del lavoro femminile. Alla logica degli “interventi spot” – come nel caso del recente utile, ma sembrerebbe anche già esaurito, *Fondo di 230*

*mila euro per l'occupabilità delle donne e dei giovani* – deve subentrare la logica delle azioni strutturali e in questo senso, per esempio è auspicabile che il suddetto processo di ottimizzazione delle risorse a disposizione sia accompagnato alla rivalutazione di “strumenti” anche già sperimentati e purtroppo decaduti, come nel caso del contratto di inserimento per le giovani donne e non solo che abrogato con la recente legge di riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) potrebbe invece essere recuperato e ripensato in ambito contrattuale.

Sempre per restare in ambito lavorativo si tratta, poi, di monitorare con attenzione il fenomeno delle cosiddette “dimissioni in bianco” che ci porta sul terreno ombroso dei licenziamenti camuffati. Il fenomeno in esame si può verificare al momento dell'assunzione quando il datore di lavoro fa firmare alla lavoratrice o al lavoratore una lettera di dimissioni senza data e che solitamente viene, poi, utilizzata durante la cura dei figli, per assenza prolungata per malattia o infortunio e nei casi più noti di maternità, compromettendo così facendo l'esercizio stesso del diritto universale alla maternità proprio della donna, per citare alcuni esempi. Ecco perché la Cisl si è mobilitata attivamente, insieme ad altri soggetti sindacali e della società civile, per cercare di contrastare con efficacia una pratica che è, a tutti gli effetti, illegale oltre che discriminatoria. La l. n. 92/2012 è intervenuta introducendo norme specifiche e sanzioni ad hoc che si spera possano essere funzionali all'obiettivo. In questo senso, al fine di non cadere nella logica dei giudizi frettolosi o inutili pregiudizi, la Cisl è interessata a monitorare nel tempo l'applicazione delle nuove disposizioni in materia atte a superare concretamente quelle farraginosità di legge che, dove ancora rilevate, rischierebbero di ostacolare, come già avvenuto in passato, l'esigibilità del diritto. Infine è fondamentale monitorare anche gli effetti derivanti dall'applicazione delle norme contenute nella l. n. 120/2011 sulle c.d. “quote di genere” finalizzate a consolidare la presenza delle donne nei vertici aziendali delle società quotate in borsa e controllate pubbliche.

Sul piano delle politiche in favore dell'armonizzazione tempi di vita e tempi di lavoro per la Cisl costituiscono segnali positivi la sperimentazione per gli anni 2013-2015 del congedo obbligatorio di paternità e dei voucher per la conciliazione previsti dalla richiamata l. n. 92/2012 come anche la recente possibilità di prevedere un utilizzo ad ore del medesimo congedo parentale.

Il tema della conciliazione è da tempo al centro delle azioni positive in favore dell'occupazione femminile in Europa, dove sempre più si parla, come in Italia, di politiche di *work-life balance*. Non a caso il Ministero del lavoro e le Parti sociali nel marzo del 2011 hanno sottoscritto l'*Intesa Nuove relazioni industriali e di lavoro a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro* che, tra l'altro, attribuisce alla contrattazione di secondo livello un ruolo importante nell'individuazione di strumenti e misure di welfare aziendale.

E quest'ultimo punto porta al terzo ambito di interesse, quello contrattuale. Negli ultimi anni la Cisl è stato il sindacato che più di tutti si è impegnato e continua ad impegnarsi per sfruttare al meglio le enormi potenzialità offerte dalla contrattazione di prossimità, sia aziendale che contrattuale, e dal sistema bilaterale, nella piena consapevolezza che, fermo restando il ruolo pubblico nei servizi, proprio sul terreno del potenziamento dei servizi di welfare alla persona e alla famiglia buone prassi possano essere adottate attraverso la pratica costruttiva del nuovo modello contrattuale che punta al dialogo costruttivo per determinare condizioni di benessere organizzativo e di produttività a tutto vantaggio delle lavoratrici, delle aziende e dunque del territorio.

In questo senso l'accordo sulla produttività, fortemente voluto dalla Cisl, assume un ruolo strategico in quanto spostando il baricentro della contrattazione dal livello nazionale a quello aziendale e territoriale crea le condizioni per favorire appunto la produttività, il benessere organizzativo, valorizzare il lavoro, incrementare i salari. La sfida è dimostrare che la contrattazione decentrata va incentivata in quanto essa stessa è una risorsa per il Paese.

La Cisl è interessata a consolidare il dialogo sociale e, in questo senso, sulla spinosa emergenza occupazionale femminile e giovanile, ha da tempo avanzato la richiesta di istituire una *task force* che veda coinvolti tutti quei soggetti sociali e istituzionali che, a vario titolo e con competenze specifiche, si occupano di dinamiche sociali e occupazionali al fine di fare rete e insieme contribuire agli obiettivi necessari di rigore, sviluppo e di pari opportunità in Italia.



17.

## **MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**



## Lavoro, il tempo delle scelte

di Michele Tiraboschi

“Basta parole, ora i fatti”. Lo hanno gridato sabato centomila persone giunte a Roma da tutta Italia per la manifestazione promossa unitariamente da Cgil, Cisl e Uil. Una reazione comprensibile. L'emergenza lavoro è stata posta al centro della agenda di Governo sin dal 24 aprile, giorno in cui Enrico Letta accettava con riserva l'incarico offertogli da Giorgio Napolitano. Da allora, sul tanto atteso “pacchetto lavoro”, è stato un ripetuto, e a tratti stucchevole, susseguirsi di annunci, anticipazioni, smentite e poco altro. Un “Governo del dire”, sin qui, più che un “Governo del fare”.

Vero è che ancora sabato, in parallelo alla protesta sindacale della piazza, il Ministro Giovannini ha confermato, nell'ambito delle manifestazioni di un “Festival del lavoro” dove lo stillicidio di annunci di ministri e politici non è certo mancato, il varo imminente di un decreto.

Previsto inizialmente per il Consiglio dei Ministri di venerdì scorso, il pacchetto di misure sul lavoro dovrebbe essere approvato mercoledì, giusto in tempo per il Consiglio europeo di fine giugno dedicato al tema della occupazione giovanile. Una tempistica che non poco inquieta chi ricorda il frettoloso e pasticciato iter della sciagurata legge Fornero, approvata esattamente un anno fa, sempre in funzione del summit dei capi di governo europei di fine giugno, e che tanto male ha fatto al nostro mercato del lavoro. Ed in effetti, almeno sul piano del metodo, pare che il Governo Letta stia per commettere il medesimo errore del Governo Monti: approvare un incisivo pacchetto di misure sul lavoro in nome

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

dell'Europa e dei giovani che non è stato preventivamente condiviso e concertato tra le parti sociali (cfr. M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno*, in [Annuario del lavoro](#), ADAPT University Press, 2012, 172 e ss.). Ben altro il tenore, proprio in questi giorni, delle dichiarazioni del primo Ministro Francese, forte di una [recente riforma del lavoro](#), frutto della [intesa tra le parti sociali dell'11 gennaio 2013](#), che apre nuovi spazi a moderne relazioni di lavoro di tipo partecipativo e sussidiario. Nel corso della *Grande conférence sociale pour l'emploi* di venerdì, [Jean-Marc Ayrault](#) ha infatti affermato senza esitazioni che «le dialogue social, aux yeux du Président de la République et du gouvernement, n'est pas un jeu d'ombres, il est au coeur de notre méthode de gouvernement». È tuttavia sul piano dei contenuti di merito che le misure annunciate dal Governo destano le maggiori perplessità perché sintomatiche di una linea di intervento sul mercato del lavoro debole e confusa, incapace come è di andare oltre la logica emergenziale degli incentivi e dei sussidi pubblici (rinvio sul punto a [M. Tiraboschi, Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi](#), in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18) per delineare un assetto normativo realmente innovativo, in linea cioè con un mercato del lavoro che ha da tempo sgretolato la pietra angolare su cui ancora poggia la regolazione giuridica dei rapporti di lavoro, vale a dire il concetto di subordinazione, non a caso esaltato dalla l. n. 92/2012.

Inutile attardarsi a discutere, in assenza di un patto tra sindacati e imprese proiettato al futuro e ai moderni modi di lavorare e produrre, se una riforma completamente sbagliata come la Fornero possa essere aggiustata a colpi di cacciavite secondo una immagine cara a Enrico Letta. La risposta è invero ben nota allo stesso Ministro Giovannini e la si rintraccia, quasi fosse stata scritta riga dopo riga per la legge Fornero, in una prolusione bolognese dello scorso novembre dall'emblematico titolo [Conoscere per decidere](#) (in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18). In quella prolusione, il Giovannini tecnico citava un lungo passo delle celebri *Prediche inutili* di Luigi Einaudi e non servirebbe ora aggiungere altro se non fosse che le logiche della politica non sempre seguono razionalità, coerenza e buon senso: «non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda, alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste,

ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è costretti a scegliere la via di minor resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti».

Prediche inutili, ricordava Giovannini; e lo abbiamo ricordato recentemente anche noi in attesa di conoscere l'esito dei tanti annunci sul lavoro (cfr. [M. Tiraboschi, \*Le riforme inutili, il lavoro dei giovani e il buon senso di Pippo\*](#), in *Boll. ADAPT*, 12 maggio 2013, n. 20). Fatto sta che il "groviglio inestricabile" di cui parlava Einaudi è prossimo ad avverarsi in una materia che, peraltro, già da tempo soffre di un basso tasso di certezza del diritto. Le misure annunciate sui giornali e di cui si conoscono i dettagli, se attuate, avranno infatti non solo l'effetto di smontare il fragile equilibrio della legge Fornero, ma anche di privare l'ordinamento giuridico posto dal diritto del lavoro di quella pur minima razionalità di sistema che ancora rimane.

L'impianto della legge Fornero è ben noto anche perché opportunamente esplicitato dallo stesso legislatore nei commi di apertura dell'art. 1 della l. n. 92/2012: aumentare l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, resi più flessibili con riferimento alla fase di estinzione per ragioni di tipo oggettivo, e fare dell'apprendistato il contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Di qui l'abrogazione della disciplina in materia di contratto a termine di tipo soggettivo, e cioè il contratto di inserimento di cui alla legge Biagi, il giro di vite sul lavoro associato, autonomo e coordinato e, infine, le pesanti restrizioni in materia di lavoro a termine, non tanto e non solo sugli intervalli tra un contratto e l'altro, quanto in relazione alla limitazione del suo utilizzo ad esigenze di natura meramente temporanea e dunque eccezionali.

A fronte di questo impianto, se la soluzione proposta dal Governo fosse davvero la liberalizzazione del contratto a termine per i giovani al di sotto dei 29 anni si determinerebbe, con un semplice colpo di cacciavite, non tanto il ripristino del contratto di inserimento, che era pur sempre

vincolato a un piano individuale di inserimento al lavoro, quanto lo smantellamento dell'apprendistato che perderebbe ogni convenienza schiacciato tra la pura flessibilità di un termine acausale e il comodo impiego di tirocini formativi a 300 euro mensili lordi. Un colpo mortale a quello che pure, a questo punto solo enfaticamente, era stato definito da Governo e parti sociali nell'accordo del 27 ottobre 2010, il canale privilegiato di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro in relazione ai fabbisogni professionali delle imprese e dell'incremento della produttività del lavoro in funzione delle competenze acquisite. Ma non solo. Eliminare la causale per le assunzioni a termine significherebbe riaprire dalla porta sbagliata (quella della c.d. flessibilità in ingresso) la delicata partita della stabilità del lavoro perché, là dove l'ordinamento impone una ragione oggettiva per sciogliere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, logica vuole che la individuazione ex ante di un termine finale al contratto di lavoro sia condizionata dalla presenza di una ragione oggettiva di tipo tecnico, produttivo od organizzativo, la causale degli attuali contratti temporanei, appunto. Lo ha bene ricordato – e rinfacciato – [Nanni Alleva a Guglielmo Epifani sulle colonne de \*Il fatto quotidiano\*](#), perché se questa fosse davvero l'intenzione tanto varrebbe mettere mano una volta per tutte, e senza le pasticciate mediazioni della legge Fornero, al nodo dell'art. 18 abrogandolo.

Una controriforma vera e propria dunque che, nello smontare con maldestri colpi di cacciavite importanti tasselli dell'ordinamento, ci riporterebbe ancora una volta al punto di partenza del "cantiere lavoro", e cioè al Libro Bianco dell'ottobre 2001, senza concedere a operatori e imprese il tempo necessario per costruire un nuovo assetto di relazioni di lavoro e, soprattutto, il sistema dell'apprendistato quale primo tassello di una ambiziosa e non più rinviabile riforma della formazione che, nei mercati moderni, dovrebbe essere il vero terreno di confronto e raccordo tra lavoratori e imprese in funzione di logiche partecipative proiettate all'incremento della produttività e qualità del lavoro.

Un abisso culturale e di prospettiva con quanto avviene nei paesi più virtuosi. Paesi dotati di un sistema di relazioni industriali efficiente e cooperativo e di un moderno sistema di formazione che accompagnano lavoratori e imprese verso punti di convergenza rivolti al futuro. E così, mentre si prospetta la demolizione del sistema dell'apprendistato, i tirocini formativi vengono pagati a ore ([vedi il caso del Piemonte](#)) e la certificazione formalistica e burocratica delle competenze voluta dalla

legge Fornero ha messo una pietra tombale sopra ogni tentativo di modernizzazione dei sistemi di classificazione e inquadramento contenuti nei contratti collettivi ([U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, \*Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo, 16 gennaio 2013, n. 13\*](#), ADAPT University Press, 2013), non ci resta che ascoltare con ammirazione e più di un rimpianto per le tante occasioni mancate le parole del primo ministro Francese [Jean-Marc Ayrault](#) che, dopo aver recepito in legge le indicazioni contenute nell'accordo tra le parti sociali dello scorso gennaio, si appresta ora a intervenire con coraggio e determinazione sulle nuove frontiere del lavoro perché non solo in Francia è giunto il tempo di abbandonare le vecchie tecniche di tutela per mettere a punto «une belle et ambitieuse réforme de la formation professionnelle et de l'alternance». Questa sarebbe la scelta da compiere e che purtroppo non si farà perché, per la politica e non solo, è certamente molto più facile mettere mano a qualche norma sulla flessibilità contrattuale che avviare la costruzione di un sistema di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro imperniato non sul formalismo giuridico quanto sui mestieri, le competenze e robusti percorsi di transizione occupazionale a partire dalla transizione dalla scuola/università al lavoro.

## Tornare allo spirito della legge Biagi per rilanciare il mercato del lavoro italiano

di Flavia Pasquini, Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Il 24 ottobre di dieci anni fa – a seguito della pubblicazione del [Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 sulla Gazzetta Ufficiale del 9 ottobre 2003](#) – entrava formalmente in vigore la riforma Biagi del mercato del lavoro frutto dell’impegno progettuale e della passione civile del [professor Marco Biagi](#), come ampiamente documentato da un prezioso [Quaderno AGENS del 2004](#) che raccoglie tutti gli schemi e le bozze di articolato normativo elaborati tra il 2000 e il marzo 2002.

Abbiamo più volte spiegato, in questi anni, le ragioni della legge Biagi e come il lavoro di Marco fosse particolarmente attento al cambiamento culturale sostanziale prima ancora che normativo e formale, consapevole come era della inutilità di operazioni calate dall’alto, con spirito e impronta dirigista, come purtroppo accaduto di recente con la riforma Fornero. Con il *Bollettino speciale ADAPT*, 2013, n. 24 non vogliamo aggiungere nulla di nuovo e tanto meno avviare una celebrazione della sua riforma. Semmai ricordare il clima con cui, dieci anni fa, veniva accolta la riforma Biagi e come molti, nel corso del tempo, abbiano saggiamente cambiato idea a conferma che il tempo è sempre galantuomo. Pienamente sconfessati sono stati, in particolare, i molti che, con durezza e senza solide basi, ne pronosticavano una breve vita e denunciavamo come in essa fosse contenuto un programma liberista di mercificazione del lavoro e smantellamento dello stato sociale. Pur con non pochi emendamenti e integrazioni formali – frutto di una politica

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 23 ottobre 2013, n. 24](#).

legislativa e del lavoro che ha operato, tra una coalizione di Governo e l'altra, come nella tessitura della celebre tela di Penelope – l'impianto della legge Biagi è rimasto pienamente in vigore confermando la bontà delle intuizioni in essa contenute.

Marco Biagi era consapevole del fatto che il mercato e l'organizzazione del lavoro erano progressivamente e radicalmente cambiati rispetto alla loro configurazione nel momento in cui il diritto del lavoro aveva cominciato a prendere forma. Riteneva pertanto necessario che il diritto del lavoro si adeguasse a questa evoluzione anche al fine di prevenirne una destrutturazione e una deregolazione strisciante. Il suo impegno è stato per la modernizzazione del diritto del lavoro, in chiave di effettività delle tutele e sostegno alla competitività delle imprese e del sistema produttivo. Non certo, come pure molti hanno sostenuto, spesso in malafede, un intervento di ispirazione liberista volto allo smantellamento dello stato sociale e del sistema delle tutele che non caratterizzano.

Sottovalutate e ritenute marginali, anche in ambito imprenditoriale, rispetto ai grandi temi della crescita e della competitività, le riforme del lavoro risultano fondamentali e decisive, come sosteneva Marco, proprio in Paesi come il nostro dove l'impresa viene ancora troppo spesso intesa come sede inesorabile dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo. E questo, a ben vedere, dimostrano di averlo ben capito più di tutti proprio le Brigate Rosse allorché hanno individuato nei (pochi) riformisti del lavoro gli obiettivi da eliminare. Perché sono proprio riforme come quella progettata da Marco Biagi a rendere possibile, sul piano della innovazione organizzativa e delle regole di gestione dei rapporti di lavoro, l'avvio di una alleanza strategica tra imprenditori e loro collaboratori (non necessariamente dipendenti a tempo indeterminato ma anche autonomi, interinali, in staff leasing, collaboratori a progetto, ecc.). La sfida della riforma Biagi era ed è ancora tutta qui: in una nuova cultura del lavoro che ponga al centro del sistema un quadro di convenienze reciproche tra i fattori della produzione. Un diritto delle risorse umane, dove il vantaggio competitivo e l'efficienza delle imprese sono un interesse primario di tutti e dei lavoratori *in primis*. Per realizzare una modernizzazione del diritto del lavoro si doveva dunque prescindere, a suo parere, dalle impostazioni ideologiche, ed era necessario un atteggiamento culturale positivo verso il cambiamento. Lo studio del diritto comunitario e la sua vocazione di comparatista lo hanno sempre assistito nell'opera di elaborazione di proposte normative. Era convinto

che lo studio di altri ordinamenti legislativi consentisse di verificare *a priori* le diverse soluzioni possibili a uno stesso problema, senza cedere alla tentazione della riproposizione pedissequa delle soluzioni normative adottate altrove.

Un primo passo verso la modernizzazione del diritto del lavoro fu rappresentato dal [Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia dell'ottobre del 2001](#), contenente un programma di riforme del mercato del lavoro da realizzare attraverso un aperto confronto con le parti sociali, riforme che miravano ad aumentare l'occupabilità dei lavoratori, la qualità del lavoro e a sviluppare un mercato del lavoro più trasparente. In questa ottica, l'obiettivo era anche l'emersione del lavoro sommerso e irregolare, possibile soltanto attraverso l'individuazione di nuove forme e tipologie contrattuali, che riuscissero a cogliere proprio le tipicità dei lavori generalmente svolti in nero. In particolare si sottolineava l'importanza di distinguere le vere co.co.co. da quelle non genuine, che avrebbero dovuto essere smascherate dal lavoro a progetto, di consentire maggiore flessibilità al part time, di favorire la fornitura di manodopera in un quadro regolato.

La più recente evoluzione del mercato del lavoro italiano, così come il successo in termini occupazionali del decreto legislativo 10 settembre 2003, n 276, forniscono ora una ampia conferma di quanto ci siamo detti nei giorni successivi al suo brutale assassinio e cioè della bontà del suo progetto riformatore: Marco pedalava davvero molto avanti, con la sua bicicletta, e ci precedeva di molti anni. Chissà dove sarebbe ora l'Italia nella competizione internazionale se non si fosse creato un blocco sociale e anche intellettuale di opposizione alla sua piena e convinta attuazione condannandoci a un doloroso declino di cui ora registriamo le conseguenze in termini di impoverimento della nostra economia e di drastico peggioramento di tutti gli indicatori occupazionali.

# **Riforme senza progetto e progetti senza riforme. Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici**

di Michele Squeglia

Sussiste uno strano contrasto tra le proposte (e le aspettative) di coloro che per motivi di ricerca e di studio si sono impegnati per trovare soluzioni ai temi del lavoro e della previdenza e ne hanno formulato analisi specifiche, anche strutturate, e coloro che oggi si trovano di fronte al compito di attuare il progetto da loro stesso elaborato o anche semplicemente abbozzato.

Quanto colpisce non è soltanto lo iato tra gli accenti retorici ma il contrasto delle finalità perseguite.

Un esempio? Enrico Letta, non ancora presidente del Consiglio, nella prefazione del libro di C. Dell’Aringa e T. Treu, *Le riforme che mancano*, Il Mulino, Arel, Bologna, 9-10, scriveva nel 2009: «Nel paese degli squilibri sintetizzabili nella triade delle tre G – generazione, geografia e genere – il *welfare* che conosciamo, schiacciato su pensioni e sanità e appannaggio esclusivo del maschio italiano di mezza età, non funziona più. Accumuliamo record negativi, da quello della denatalità al tasso di occupazione femminile. Continuiamo a sopportare il fardello di un indebitamento pubblico che non ha corrispettivi tra le economie avanzate e che condiziona un’allocazione razionale e selettiva delle risorse [...]. In questa cornice si colloca il paradosso demografico di un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2013, n. 20.](#)

paese che invecchia ma non cresce, che tutela i pochi e lascia senza garanzie i troppi, che non sa progettare il proprio futuro, perché rinuncia a scommettere sulla persona, sulla famiglia, sulla comunità...». Quando lamenta l'accumulazione di "record negativi", ovvero quando precisa che si subiscono oggi giorno i contraccolpi di un quadro politico instabile e altamente litigioso che inficia qualsiasi tentativo di elaborare, e approvare, proposte che abbia davvero il respiro dell'interesse generale, in effetti Enrico Letta coglie con precisione il nodo della questione.

Tanto più che queste sue condivisibili affermazioni rappresentano lo sfondo a trentaquattro proposte di riforme elaborate nel 2009 da esponenti illustri del mondo accademico e della pubblica amministrazione. Tanto condivisibili che hanno trovato anche una conferma a livello europeo: il *Green paper* del 7 luglio 2010 dal titolo *Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa* (Bruxelles, 7 luglio 2010, COM (2010)365) argomenta, nella sezione delle Grandi sfide, delle questioni dell'invecchiamento demografico, dell'evoluzione dei sistemi pensionistici, degli effetti della crisi economica e finanziaria giungendo alla conclusione che «i tassi netti di sostituzione diminuiranno in molti Stati membri, anche se il livello di partenza e il grado di riduzione variano sensibilmente e in alcuni paesi, in particolare quelli in cui il livello iniziale era molto basso, sono aumentati [...] posticipare l'uscita dal mercato del lavoro può ridurre questo calo».

Rispetto a tali propositi, già il semplice accenno alla "staffetta generazionale" o al pensionamento "flessibile con incentivi o disincentivi" appaiono per così dire sconvenienti. Lo sono perché sembrano tradire quei fini e quegli obiettivi: la prima finisce per essere una misura che non ha nulla a che vedere con la crescita di un paese, con la scommessa sulla persona, sulla famiglia e sul suo reddito, sulla comunità; la seconda è in controtendenza con l'innalzamento dell'età pensionabile, condiviso in ambito europeo, ancorché associato all'aumento della speranza di vita.

Eppure questi strumenti sono allo studio dell'attuale Presidenza del Consiglio per mitigare gli effetti di una riforma sulle pensioni (d.l. n. 201/2011, conv. con modificazioni nella l. n. 214/2011) varata sulla base di un'unica preoccupazione «quella della riduzione della spesa sociale [...] conseguita con particolare attenzione e severità sia attraverso criteri finalizzati alla progressiva, sensibile elevazione dell'età pensionabile di

tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere o dal settore privato o pubblico, sia attraverso l'adozione di criteri di calcolo pensionistico al ribasso» (M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, 396).

Prendiamo atto della realtà e cambiamo esempio. Ricercando tra gli studi teorici ne troviamo un altro che parrebbe smentire queste iniziali riflessioni, suggerendo di confinare il nostro ragionamento ad un caso marginale, presumibilmente frutto di un clima politico che fatica a trovare una sua identità.

Allora scopriamo una proposta che è stata sostenuta con vigore dal suo proponente e, con sorpresa di chi scrive, non è evaporata, anzi ha trovato un suo spazio per affermarsi.

Difatti, tra i lavori scientifici della prof.ssa E. Fornero, prima di ricoprire la carica di Ministro, è da annoverare una analisi, rimanendo sul tema, concretamente "generazionale", basata sulla possibilità di distribuire il rischio previdenziale su di una quota pubblica a ripartizione ed una privata a capitalizzazione, senza sostenere maggiori oneri, superando l'oggettiva criticità legata all'assenza di risorse economiche rispetto a quelle versate alle gestioni obbligatorie. Si tratta precisamente del procedimento denominato di "opting out", mediante il quale è sancito il libero conferimento di una parte dell'aliquota complessiva di contribuzione al sistema pubblico, limitata a pochi punti percentuali, al finanziamento di una forma di previdenza complementare (E. Fornero *La strada dell'"opting out"*, in R. Giovannini (a cura di), *Il futuro delle pensioni*, Ediesse, Roma, 2000, 129 e ss.).

La proposta richiama alla mente il c.d. "contracting out" della previdenza pubblica britannica in favore di una forma di previdenza privata. A differenza di quella italiana che si traduce in una sorte di decontribuzione finalizzata, in questa la scelta del lavoratore subordinato, in possesso di un reddito superiore ad un minimo prefissato dal legislatore, è quella di non servirsi (e, dunque, di non contribuire) della previdenza obbligatoria del *Second State Pension*, aderendo ad una forma pensionistica complementare di natura collettiva o individuale. Unica condizione prevista dal sistema britannico e che quest'ultima assicuri al momento del collocamento a riposo al lavoratore un trattamento in misura pari o superiore a quello corrisposto dal sistema pubblico di secondo livello. In

Svezia poi l'“*opting out*” è stata riconosciuta fin dalla prima istituzione del metodo contributivo.

Lo studio dell'ex Ministro del Lavoro non finisce nello scaffale degli studi e delle ricerche scientifiche, anzi con qualche sorpresa riesce, sebbene a fatica, a trovare un suo spazio nella riforma delle pensioni: l'art. 24, comma 28, del d.l. n. 201/2011, conv. con modificazioni nella l. n. 214/2011 disciplina la possibilità di attuare una decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi a favore delle giovani generazioni, di concerto con gli enti gestori di previdenza obbligatoria e con le Autorità di vigilanza operanti nel settore della previdenza.

Allora non è vero che la pensabilità non si possa tradurre in realtà; allora non è vero che un documento pieno di contenuti finisce per trasformarsi in uno vuoto che pretende di dare ordine ad una realtà inesistente.

Proseguendo però con scrupoloso rigore all'analisi della norma, con “gli occhiali del giurista” (mutuando un'espressione del prof. A. Vallebona), si scopre che si è alla presenza di una mera illusione: anche quella proposta, ancorché tradotta in norma, è allo stato attuale inapplicabile giacché è sottoposta ad un'analisi di fattibilità per opera dei competenti Ministeri e che stante l'interesse dell'attuale Esecutivo, verso differenti e presumibilmente più costosi strumenti, non pare troverà una sua compiuta attuazione. Due differenti esempi, ma specchi fedeli delle contraddizioni del nostro Paese.

## Finti riformisti e lente rivoluzioni

di Salvatore Corradi

Siamo appena usciti da una stasi dovuta ad una finta riforma del mercato del lavoro, che già da destra e da sinistra si profilano «nuovi e populistici messaggeri di prosperità e lavoro per tutti i giovani italiani», con soluzioni cui nessuno aveva finora mai pensato.

La sola incontestabile verità è che l'unica riforma che ha generato occupazione giovanile e valore per il paese è la riforma Biagi, e ciò senza gravare sulle casse dello stato e con un tasso di crescita del PIL mai superiore allo 0,5%.

Marco Biagi ha avuto il merito fondamentale di dare fiducia nel futuro a tutte le imprese, alla loro capacità di innovazione ed assunzione del rischio, aprendo nel contempo le porte delle imprese ai giovani laureati ed ai giovani diplomati.

Il quadro economico non incoraggia, ma si fa finta di non riconoscere che un vero processo riformatore ha quale primo obiettivo la creazione del clima di fiducia nel futuro.

Non è accettabile che non si prenda coscienza del fallimento di tutte le politiche "restauratrici". Distruggere il "collegato lavoro" e rabberciare provvedimenti esistenti serve solo a mantenere rendite di posizione e potere.

Ci sono più laureati fuori da ogni percorso professionale oggi, di quanti ce ne siano mai stati in tutta la storia del nostro paese. Questo è il "fatto" e costi quel che costi bisognerà tornare, almeno nello spirito, sui propri passi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2013, n. 20.](#)

Da operatori specializzati in neo e giovani laureati abbiamo la certezza che il sistema produttivo di questo paese non accetta di rinunciare a ciò che Biagi aveva tracciato e, finché si continuerà a porre paletti su paletti, le imprese di qualsiasi dimensione non cambieranno il loro atteggiamento.

A maggiore rigidità si opporrà minore assunzione del rischio. Un vortice devastante.

Porre dei limiti ai rinnovi degli stage è stato facile per chi lo ha fatto ma non certo per chi lo ha subito.

Quella misura non ha sortito nessuna tutela, al contrario il numero di laureati iscritti alle liste di disoccupazione è cresciuto insopportabilmente a dismisura.

Si pensi alla dimensione che vive un giovane laureato iscritto a questi elenchi, e la si paragoni a quella di un laureato che ogni giorno raggiunge fisicamente un ambiente di lavoro.

Nel momento in cui inviano il loro CV, si paragoni la condizione di un neolaureato che ha i "requisiti di legge" con la condizione di un laureato che li ha persi a causa di quello stesso provvedimento di legge.

Si pensi infine agli uffici placement delle università presi d'assalto alla ricerca dello stagista, ancora una volta solo perché "in possesso dei requisiti di legge".

Una reale distorsione della domanda e della offerta come mai si era vista nel paese.

Sarebbe da valutare la disparità giuridica tra un laureato da non più di 12 mesi ed uno che è iscritto alle liste di disoccupazione non per ragioni meritocratiche, ma in conseguenza di un provvedimento ottuso e cieco che impedisce a impresa e giovane laureato di approfondire un percorso di reciproca conoscenza professionale.

Si è parlato non sempre a sproposito di abuso dello stage, ma è sotto gli occhi di tutti che il rimedio si è rivelato peggiore del male stesso.

Sarebbe sufficiente affidare alle università che hanno già le informazioni in fase di rilascio delle convenzioni di stage, la facoltà di offrire in corso d'opera alle imprese la "rilevazione delle competenze" acquisite dal laureato rispetto al piano formativo, certificando quindi i rinnovi.

## **La riforma del lavoro e la sua implementazione: spunti dal modello francese**

di Marco Lai

### **Le misure prese in Francia: in particolare l'Accordo interprofessionale sulla c.d. *sécurisation de l'emploi* ed il suo recepimento legislativo**

Spunti di interesse anche per il nostro Paese derivano dall'Accordo interprofessionale francese, dell'11 gennaio 2013, siglato tra sindacati ed associazioni datoriali, per «un nuovo modello economico e sociale al servizio della competitività delle imprese e per la tutela del lavoro e dello sviluppo professionale dei lavoratori», in fase di definitivo recepimento legislativo (sull'esperienza francese si segnala in particolare, anche per la sua tempestività, il volume curato da L. Casano, *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea ?*, ADAPT University Press, e-book n. 7, maggio 2013. Per una sintesi dell'Accordo citato cfr. M. Ori, *Accordo tra le parti sociali francesi per la sécurisation del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 21 gennaio 2013, n. 2).

L'Accordo, sottoscritto da CFDT, CFTC e CGC (ma non dalle organizzazioni sindacali FO e CGT), mira ad un nuovo equilibrio tra esigenze delle imprese e tutela del lavoro, nell'ambito di una impostazione partecipativa.

L'Accordo, nei suoi 28 articoli, con una disciplina talora assai dettagliata, viene ad interessare un'ampia gamma di materie: l'assistenza sanitaria complementare, la disoccupazione e la lotta alla precarietà, la formazione e la mobilità anche esterna dei lavoratori, il part time e gli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2013, n. 20.](#)

accordi di mantenimento dell'impiego, i licenziamenti per motivi economici, gli strumenti stragiudiziali di soluzione delle controversie. L'aspetto di maggior rilievo è tuttavia il rafforzamento dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze alla vita delle imprese.

Al fine di garantire la tutela del lavoro merita innanzitutto richiamare l'introduzione di diritti "ricaricabili" (*rechargeables*) in materia di assicurazione contro la disoccupazione. Si consente infatti ai lavoratori disoccupati di conservare, in caso di rientro al lavoro, il diritto ai sussidi non ancora utilizzati, i quali, nell'eventualità di una successiva perdita del posto di lavoro, andrebbero ad aggiungersi ai diritti in seguito maturati. L'attuazione di tale dispositivo avverrà nell'ambito del negoziato previsto nel corso del 2013 per la ridefinizione dell'indennità di disoccupazione (la norma più prossima in Italia è l'art. 2, commi 15 e 16, della l. n. 92/2012 – c.d. "legge Fornero" –, secondo cui la nuova indennità di disoccupazione – ASpl – può essere "sospesa", per un periodo massimo di sei mesi, in caso di nuova occupazione del soggetto assicurato con contratto di lavoro subordinato; è inoltre precisato che, nei casi di sospensione, i periodi di contribuzione legati al nuovo rapporto di lavoro possono essere fatti valere ai fini di un nuovo trattamento nell'ambito dell'ASpl o della mini ASpl).

Di interesse, anche per il nostro Paese, è la correlata previsione di una maggiorazione contributiva, per l'assicurazione contro la disoccupazione, per i contratti a tempo determinato proporzionale alla durata del contratto, in modo da scoraggiare quelli di brevissimo periodo (in Italia invece dal 1° gennaio 2013 ai contratti a termine è applicato un contributo aggiuntivo, di carattere generale, pari all'1,4% della retribuzione, destinato a finanziare l'ASpl). L'Accordo stabilisce infatti un aumento a carico del datore di lavoro dei contributi assicurativi pari al 7% per i contratti inferiori ad un mese, al 5,5% per i contratti di durata compresa tra uno e tre mesi e al 4,5% per i contratti di durata inferiori a sei mesi, conclusi in settori in cui per la natura dell'attività non si ricorre normalmente al contratto a tempo indeterminato (sono esclusi i contratti per l'esecuzione di compiti specifici, i lavori stagionali, nonché i casi di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato). Al fine di favorire l'occupazione giovanile si prevede inoltre che in caso di assunzione di un giovane di età inferiore ai 26 anni, là dove il rapporto di lavoro prosegua oltre il periodo di prova, il datore

di lavoro sia esonerato dal pagamento dei contributi per i primi tre mesi o per i primi quattro mesi nelle imprese con meno di 50 dipendenti.

Tra i punti qualificanti dell'Accordo vi è poi la creazione di un "conto personale per la formazione", di carattere *universale* (ne dispone ogni persona dall'entrata sul mercato del lavoro sino all'uscita per pensionamento), *individuale* (ne beneficia ogni persona, sia essa dipendente o in cerca di lavoro), interamente *trasferibile*, anche nel caso in cui il lavoratore cambi azienda. Il conto, computabile solo in ore e non monetizzabile, consiste in 20 ore all'anno per i lavoratori dipendenti a tempo pieno, proporzionalmente ridotto per i lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato, fino ad un tetto massimo di 120 ore. L'accesso al conto può avvenire su richiesta del lavoratore o del datore di lavoro. Il datore di lavoro potrà anticipare al lavoratore ore del conto formazione non ancora maturate per consentirgli di accedere ad attività formative per il conseguimento di una qualifica o di una certificazione. Il finanziamento del conto-formazione sarà oggetto di concertazione tra Stato e Regioni. Per i giovani privi di qualifica sarà possibile beneficiare di un conto-formazione anche prima dell'ingresso nel mercato del lavoro, mentre per i giovani al di sotto dei 30 anni sarà possibile accedere al conto-formazione alla condizione che abbiano lavorato quattro mesi consecutivi nell'arco dei precedenti ventotto mesi. L'Accordo riconosce dunque come la formazione continua del lavoratore, in un mercato globale dove il capitale è mobile ed il lavoro dei Paesi emergenti costa assai di meno, rappresenti uno strumento indispensabile per la competitività delle imprese. In tema di formazione si è sottolineato come la riforma italiana, al contrario, non individui misure concrete ma definisca solo «uno scenario generale di politiche nazionali di apprendimento permanente rimandando a successivi interventi l'individuazione di strumenti e procedure» (in tal senso A. Sartore, G. Tolve, *Obiettivi comuni, misure a confronto: Le riforme del lavoro in Francia e in Italia*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea ?*, cit., p. 105).

Accanto alla mobilità interna, da regolare per via negoziale, innovativo è peraltro il riconoscimento al lavoratore di un periodo di "mobilità (volontaria) esterna" all'azienda al fine di poter sviluppare le sue competenze professionali. Nelle aziende con più di 300 dipendenti, il dipendente con almeno due anni di anzianità di servizio presso l'impresa potrà infatti beneficiare, in accordo con il datore di lavoro, di un periodo

di mobilità, durante il quale il lavoratore potrà decidere se rientrare o meno in azienda, mantenendo nel primo caso una retribuzione ed un inquadramento professionale almeno pari a quello precedente (la previsione si differenzia dall'istituto del distacco, disciplinato nel nostro ordinamento dall'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, che si configura quando il datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse – e non un interesse del lavoratore – pone temporaneamente il lavoratore a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa).

Aspetto centrale dell'Accordo, come accennato, è l'informazione e la partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze alle scelte strategiche dell'impresa, in modo da rafforzare una gestione previsionale degli impieghi e delle competenze professionali (è noto come in Italia la prospettiva di forme più avanzate di democrazia economica, previste fin dall'art. 46 Cost., stenti invece a decollare. La l. n. 92/2012 (art. 4, commi 62 e 63) assegnava una delega al Governo per adottare, entro nove mesi, uno o più decreti legislativi volti a favorire forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, da realizzare tramite la stipula di un contratto collettivo aziendale, nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi. La delega, oramai scaduta, non è stata esercitata).

Al riguardo si prevede innanzitutto l'istituzione di un "database" unico, aggiornato periodicamente, in cui sono riportati i dati essenziali riferiti all'impresa, concernenti i piani e le strategie aziendali per i tre anni successivi, consultabile da parte dei rappresentanti del personale e dai delegati sindacali, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza. Per i gruppi industriali i dati disponibili dovranno almeno riguardare: gli investimenti, le risorse disponibili e lo stato di indebitamento; le retribuzioni, comprese quelle dei dirigenti, e le attività sociali e culturali; la remunerazione degli azionisti; i flussi finanziari tra la società e l'impresa; la gestione degli appalti e dei sub-appalti; i trasferimenti interni al gruppo. I contenuti di tali informazioni potranno essere adattati tramite accordi di settore o di azienda.

Il dispositivo sopra richiamato permetterà di sviluppare un "dialogo rinforzato" (procedura di consultazione) con i rappresentanti del personale in merito alle opzioni strategiche dell'impresa e del loro impatto sull'occupazione. I rappresentanti del personale possono farsi assistere da esperti esterni di loro fiducia per l'analisi delle informazioni messe a loro disposizione. Con previsione significativa si stabilisce inoltre

una partecipazione obbligatoria dei rappresentanti dei lavoratori negli organi di governo delle grandi imprese. Ai rappresentanti dei lavoratori nelle imprese con più di 5.000 dipendenti in Francia (o 10.000 a livello mondiale) si riconosce infatti un diritto di voto deliberativo nei consigli di amministrazione. Il numero dei rappresentanti dei lavoratori sarà pari a due nelle imprese con più di dodici consiglieri e di uno nelle altre.

Strettamente connesse sono poi le disposizioni concernenti la gestione previsionale degli impieghi e delle figure professionali, che impattano anche sulla formazione dei lavoratori. Obiettivo è quello di rispondere ai fabbisogni delle imprese in una linea di mantenimento dei posti di lavoro ed al contempo di crescita professionale. Si tratta nello specifico di accompagnare le scelte strategiche a medio e lungo termine, definite come si è visto in una logica partecipativa, con un sviluppo conseguente dei profili professionali considerati indispensabili. In tale ambito la contrattazione collettiva dovrà, tra l'altro, occuparsi di: orientamenti generali dei piani formativi del personale; prospettive di utilizzo delle diverse forme di contratto di lavoro; mobilità interna; "*contrats de génération*".

I *contrats de génération*, di cui si parla molto, sono stati introdotti dall'art. 1 dell'accordo interprofessionale del 19 ottobre 2012, e recepiti nella loi n. 2013-185, del 1° marzo 2013; essi assegnano un *bonus* economico per tre anni alle imprese con meno di 300 dipendenti in cambio dell'impegno ad assumere un giovane al di sotto dei 26 anni (30 se affetto da handicap) ed al contempo conservare il posto di lavoro ad un senior di almeno 57 anni (55 se nuovi assunti o affetti da handicap) fino al momento della pensione. Le aziende (o gruppi di aziende) oltre i 300 dipendenti dovranno invece concludere entro sei mesi un accordo intergenerazionale o in mancanza elaborare un piano di azione, a pena di sanzione. Si graduano dunque gli interventi a seconda delle dimensioni dell'impresa. È da sottolineare che in Francia l'istituto del *contrat de génération* è visto come misura per garantire sia il lavoro dei giovani che quello dei *senior*, e molto valorizzata in tal senso è la "staffetta dei saperi", dove il lavoratore anziano diventa *tutor* per il trasferimento di competenze verso il giovane, mentre in Italia le proposte di c.d. "patto intergenerazionale" si configurano prevalentemente come strumento di prepensionamento, al fine di favorire l'occupazione giovanile (cfr. al riguardo, in particolare, G. Alessandri, "*Je veux redonner espoir aux nouvelles générations*". *Il nuovo contratto di generazione in*

Francia, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea ?*, cit., pp. 115 s).

È poi prevista la creazione di servizi di assistenza e consulenza per i lavoratori riguardo all'evoluzione professionale, in raccordo con le strutture pubbliche e bilaterali che si occupano di orientamento, formazione e lavoro, in modo da far acquisire maggiore consapevolezza delle competenze possedute (bilancio di competenze) e di quelle che saranno invece necessarie per rispondere alla futura domanda di lavoro.

Da ultimo, ma non per questo meno rilevante, è da sottolineare il raccordo tra partecipazione dei lavoratori e accordi aziendali in deroga, specie sul versante orario e retributivo, al fine del mantenimento dell'impiego ("*accords de maintien dans l'emploi*", una sorta di contratti di solidarietà difensivi).

L'avvio di negoziati in materia richiede infatti un'assoluta trasparenza e condivisione delle informazioni circa il reale stato economico e finanziario dell'impresa. A tal fine i rappresentanti dei lavoratori possono utilizzare la banca dati sopra menzionata, potendo far ricorso ad esperti, di loro fiducia, pagati dall'azienda.

Gli accordi non potranno in ogni caso derogare agli elementi di ordine pubblico concernenti, tra l'altro, il salario minimo (SMIC), la durata legale dell'orario di lavoro, i riposi e le ferie, nonché quegli istituti qualificati dai contratti di settore come non modificabili da parte della contrattazione aziendale. D'altro lato il dipendente che rifiuti l'applicazione di tale accordo al suo contratto di lavoro può essere licenziato per "motivi economici", con diritto ad indennità e a misure di riqualificazione, non avendo tuttavia accesso ad alcun piano sociale.

Gli accordi, conclusi secondo un principio maggioritario, hanno una durata massima di due anni. Dovrà peraltro essere rispettata una sorta di simmetria nei sacrifici, venendo questi ad interessare anche le retribuzioni dei dirigenti e la remunerazione degli azionisti.

Nulla al riguardo è parimenti previsto nell'ordinamento italiano, sia con riferimento alla disciplina dei contratti di solidarietà (artt. 1 e 2, della l. n. 863/1984) che a quella dei c.d. "contratti di prossimità" (art. 8, l. n. 148/2011).

## Le priorità di intervento

Si discute sulle possibili correzioni da parte del nuovo esecutivo della l. n. 92/2012, specie laddove il lodevole intento di evitare abusi, rendendo più stringenti i vincoli per le tipologie contrattuali flessibili, si è talora tradotto in uno strumento da parte delle aziende per non rinnovare i contratti di lavoro o riassumere in nero (sulla riforma del mercato del lavoro, si veda, in particolare, T. Treu, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, pp. 1 ss.; M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012; M. Cinelli, G. Ferraro e O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013).

Sul piano del *metodo*, come già nello spirito della riforma, qualunque modifica dovrebbe essere accompagnata da una fase di sperimentazione e monitoraggio, in cui un ruolo significativo è chiamata a svolgere la contrattazione collettiva; al riguardo potrebbe tornare utile la perdurante vigenza dell'art. 8 della l. n. 148/2011 (sul "sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità"), che per specifiche finalità occupazionali consente alla contrattazione collettiva decentrata una diversa regolazione, su un'ampia gamma di materie, rispetto a quella di legge o di contratto collettivo.

Nel *merito* una prima linea di intervento concerne *il lavoro dei giovani*, da raccordare anche a forme di pensionamento flessibile. Tra le proposte avanzate significativa è quella della *Youth Guarantee*, schema che conferisce a tutti i giovani disoccupati al di sotto di una certa età, e che si registrano come tali, il diritto di ricevere entro 4 mesi dal licenziamento o dalla fine della scuola, un'offerta di lavoro, stage, apprendistato, formazione o istruzione continua. L'obbligo di fornire l'offerta ricade sui servizi pubblici per l'impiego, in collaborazione con i soggetti privati. Schemi di questo tipo esistono da molti anni nei Paesi nordici e sono particolarmente efficaci in Svezia e Finlandia. La *Youth Guarantee* è stata votata dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione, il 28 febbraio scorso e gli Stati membri in cui la disoccupazione degli under 25 supera il 25% sono invitati a farla propria entro il 2014. Al riguardo la Commissione europea mette a disposizione un'apposita linea di finanziamento e servizi di consulenza. Per l'Italia la prospettiva è quella di anticipare tali misure, e relativi finanziamenti, al 2013 (le risorse disponibili per l'Italia (su 6 miliardi di euro complessivi per il periodo 2014-2020) sono di circa 400 milioni di euro. Le risorse finali potrebbero

tuttavia aumentare se si comprende l'utilizzo del Fondo sociale europeo per finanziare incentivi mirati a favore delle assunzioni). Per fine giugno 2013 è peraltro convocato uno specifico Consiglio europeo al fine di varare ulteriori misure contro la disoccupazione giovanile. Altra misura prospettata è la riduzione di tasse e contributi per le imprese che assumono giovani, specie a tempo indeterminato, semplificando al contempo l'apprendistato (tramite, ad esempio, la attenuazione dell'obbligo di riconferma con incentivi), fattispecie che di fatto riguarda ancora una quota marginale di giovani nel nostro Paese; la rimozione dei vincoli posti per l'uso dei contratti a termine (riduzione degli intervalli obbligatori tra un contratto e l'altro, causali, ecc.) potrebbe peraltro essere affidata, sulla base di specifiche esigenze, alla contrattazione collettiva, secondo il modello utilizzato per lo sviluppo di imprese di c.d. *start up* innovativo (d.l. n. 179/2012).

Di interesse sono inoltre le misure a sostegno del pensionamento flessibile e della c.d. *solidarietà intergenerazionale*, potendosi prevedere per il lavoratore a cui manchino pochi anni per il raggiungimento dei requisiti pensionistici, soluzioni contrattuali (part time o riduzioni di orario), fiscalmente incentivate e con garanzia di contribuzione piena, collegate all'inserimento di giovani al lavoro, magari con contratto di apprendistato (cfr. in tal senso, tra gli altri, il rinnovo contrattuale del settore chimico, del 22 settembre 2012, nonché i progetti elaborati dalle Regioni Piemonte, Lombardia e Friuli Venezia Giulia, in accordo con gli uffici Inps di riferimento, talora d'intesa con le parti sociali, cfr. per le sperimentazioni di "patto intergenerazionale" in Italia, anche sul piano contrattuale, tra cui si segnala in particolare il protocollo d'intesa territoriale siglato da Cgil, Cisl e Uil di Milano e Assolombarda il 4 dicembre 2012, si rinvia a G. Alessandri, *"Je veux redonner espoir aux nouvelles générations". Il nuovo contratto di generazione in Francia*, in L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea ?*, cit. , p. 128 ss; cfr. anche, in questa legislatura, il disegno di legge di iniziativa dei senatori G. Santini e R. Ghedini, presentato il 21 marzo 2013).

Ulteriore prospettiva di intervento è il raccordo *tra politiche passive e attive* e la *promozione delle politiche per il reimpiego*. Accanto al rinnovato ruolo dei servizi per l'impiego (pubblici e privati) nel garantire adeguate prestazioni in termini di orientamento, formazione ed inserimento al lavoro, ed alla necessaria "governance" del sistema,

opportuno parrebbe coinvolgere ancor più le imprese negli interventi per la ricollocazione dei lavoratori, affidando ad esempio le persone che abbiano perso il lavoro per licenziamento per motivi economici a servizi di reimpiego, gestiti dalla bilateralità o da consorzi di imprese, con costi decrescenti a seconda della rapidità di ricollocazione (cfr. il ddl n. 1481/2009 – d’iniziativa dei senatori Ichino e altri –, presentato nella scorsa legislatura). Il diritto del lavoratore alla formazione, utile per la sua maggiore occupabilità, come abbiamo visto, rappresenta uno dei punti qualificanti dell’Accordo francese sopra esaminato.

Altra proposta significativa è la *riduzione della pressione fiscale sul lavoro stabile*, specie per quello a più bassa retribuzione (al riguardo nel documento dei saggi nominati dal Presidente della Repubblica si propone di introdurre “un credito d’imposta”). Si tratta in particolare di intervenire sulla *riduzione del cuneo fiscale* (la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e la retribuzione netta percepita dal lavoratore) rendendo strutturale la detassazione nonché la decontribuzione del salario di produttività (cfr. l’accordo Cgil, Cisl e Uil e Confindustria, del 24 aprile 2013, che estende l’ambito di applicazione della agevolazione fiscale prevista dal d.P.C.M. 22 gennaio 2013, e relativa circolare del Ministero del lavoro n. 15/2013).

Da ultimo, ma non per questo meno importante, la *semplificazione amministrativa*, cioè la riduzione degli oneri procedurali che pesano su attività di impresa e lavoro. Al riguardo si è evidenziato come assai frequente sia l’uso di una tecnica normativa “a cascata”, in cui la legge rinvia ad altri atti normativi secondari (e così via), finendo così per rendere la disciplina «incompleta, incerta e talora inefficace» (cfr. *Agenda Possibile, relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, p. 37, nota n. 2).

## **Sul metodo delle riforme del mercato del lavoro: il caso del contratto a termine**

di Mauro Sferrazza e Gaetano Zilio Grandi

Di seguito alcune brevi riflessioni sul contratto di lavoro a tempo determinato alla luce delle tendenze manifestatesi a circa un anno dall'entrata in vigore della l. n. 92/2012. Siano, però, prima consentite alcune considerazioni di carattere più generale sulla riforma c.d. Fornero. Un primo dato di fatto che riteniamo poter affermare, senza timore di smentita, è il seguente: neppure quest'ultima riforma ha arrestato il processo, da tempo in corso, di "deregolamentazione" del mercato del lavoro italiano. Anche se, a dire il vero, tale percorso, di certo, inizialmente (*rectius* 2003), intrapreso con "coscienza e volontà", da un po' di tempo a questa parte sembra guidato più da una sorta di "confusione" legislativa, che da un preciso disegno complessivo. Quasi un "navigare a vista", in attesa degli eventi o dell'approdo su migliori lidi. Insomma, il ns. legislatore sembra dare, negli ultimi anni, l'impressione di attendere che la tempesta passi, limitandosi ad interventi atti a limitare i danni, anziché provare a "governare" la tempesta medesima.

Già in precedenti scritti sulla materia (G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2013, n. 9) abbiamo avuto modo di osservare come ancora non sia stata intrapresa, tantomeno con decisione, la strada dell'inversione del processo di pluralizzazione delle tipologie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 giugno 2013, n. 19.](#)

negoziali (flessibili) in materia di lavoro che hanno, di fatto, comportato una generale attenuazione della tutela dei diritti dei prestatori di lavoro, non fosse altro per l'incremento del numero di lavoratori assunti con moduli diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, moduli notoriamente connotati da minori garanzie e tutele.

Orbene, l'obiettivo dichiarato dal legislatore del 2012 era proprio quello di portare «ad uno stadio più avanzato il processo di contenimento del lavoro precario inteso come tutto quello che non è subordinato a tempo indeterminato» (P. Tosi, *Il contratto a tempo determinato dopo la legge n. 92/2012*, in *DRI*, 2012, 957). E qualcuno aveva proprio letto, tra le righe della riforma Fornero, il tentativo di ritagliare alla flessibilità lo spazio che alla stessa effettivamente dovrebbe competere, ossia quello collegato a reali e genuine esigenze aziendali, contrastando, nel contempo, la flessibilità utilizzata (impropriamente) ai soli fini di riduzione del costo della manodopera, con conseguente danno per il lavoratore (cfr., tra gli altri, P.A. Varesi, *Note introduttive alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, in R. Benini (a cura di), *Guida alla riforma del lavoro, Nuova Giuridica, Matelica*, 2012).

In tale prospettiva coglie nel segno Ichino quando afferma che nel nostro mercato «perdere il posto di lavoro è più pericoloso di quanto non lo sia nei Paesi caratterizzati da equilibri diversi, perché è più difficile trovarne un altro» e, quindi, «la disoccupazione fa più paura» (P. Ichino, *Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis*, in *DPL*, 2012, 1497 e ss.). Sulla diagnosi si concorda pienamente. Ci permettiamo, invece, dissentire sulla cura: la soluzione, a nostro modesto avviso, non va ricercata nello spostamento del nostro ordinamento «dall'equilibrio proprio del modello mediterraneo all'equilibrio proprio del modello nord-europeo», processo cui la riforma Fornero sembra voler contribuire. Con scarsi risultati, peraltro.

Il rischio di delusione delle aspettative era già stato ventilato, anche alla lettura del disegno di legge. Gli auspici, sbandierati dal ceto politico, di un testo normativo volto ad incrementare l'italica capacità di attrarre investimenti esteri e consentire la crescita del Pil, apparivano, per il vero, già *prima facie*, alquanto ambiziosi e, in concreto, irrealizzabili, specie in una congiuntura economica come quella attuale. Ma ancora prima sembravano muovere da una errata percezione della realtà: la complessiva strutturazione del mercato del lavoro e le (residue) rigidità che lo stesso connotano sono forse solo uno dei problemi della nostra

economia: «se l'Italia non è terra di investimenti, non lo è per ben altro» (F. Carinci, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 529 s.). In particolare, le cause della perdita di centinaia di migliaia di posti di lavoro, della disoccupazione che oscilla ormai intorno al 12% e di quella giovanile al 38% e, più in generale, i reali problemi che ostacolano il miglioramento (quantitativo e qualitativo) dell'occupazione vanno, allo stato, più banalmente ricercati nell'andamento delle variabili macroeconomiche: le ultime stime del Pil elaborate dall'Istat rivedono ancora al ribasso quelle precedenti, considerato che il calo dell'attività economica viene fissato al 2,4% nei confronti del primo trimestre del 2012. Le più recenti rilevazioni dell'istituto di statistica evidenziano una tendenziale diminuzione di tutti i principali aggregati della domanda (con riferimento alla domanda interna, i consumi nazionali e gli investimenti fissi lordi sono diminuiti, rispettivamente, dello 0,3% e del 3,3%, mentre le esportazioni hanno subito un calo dell'1,9%, a fronte di una flessione dell'1,6% delle importazioni).

Del resto, negli anni del boom economico, come anche negli anni '80 e '90 in cui l'economia ha continuato a crescere, il nostro mercato del lavoro era certamente assai più rigido dell'attuale. Dunque, il nodo centrale del problema lavoro deve ricercarsi più all'esterno del mercato, che al suo interno. Non siamo per nulla convinti che ulteriori iniezioni di flessibilità (specie se non coniugata ad appropriati livelli di sicurezza) contribuirebbero a far crescere l'occupazione.

Se le imprese non assumono è perché mancano le commesse; se non investono e non fanno attività di ricerca è perché, in questa fase congiunturale, prevale la sfiducia e, comunque, manca il capitale, che le banche non erogano più e difetta la supplenza dei privati che sempre più spesso hanno necessità di attingere ai loro risparmi che non possono, quindi, destinare, nelle stesse precedenti misure, al mercato; se dall'estero non arrivano gli investimenti necessari è perché ci sono ancora ampi spazi riservati alla burocrazia; perché abbiamo un sistema giustizia che non è in grado, in tempi rapidi o quantomeno "ragionevoli", di accertare diritti e offrire tutele; perché il nostro Paese eccelle nelle classifiche mondiali della corruzione e non riesce a dotarsi di una legge capace di svolgere efficacemente il suo ruolo deterrente, prima ancora di assolvere la propria funzione di natura sanzionatoria; perché ancora esistono vaste zone del territorio italiano in cui il rischio d'impresa è ben

superiore alla media; perché è necessaria una vera rifondazione della scuola e della formazione professionale, che forniscano le basi e gli strumenti tecnici e di conoscenza per l'innovazione del prodotto e dei processi di lavoro; perché occorre orientare i percorsi universitari in relazione a quelle che sono le tendenze del mercato del lavoro; perché la nostra legislazione, caotica ed alluvionale, non sempre consente di muoversi in modo chiaro e consapevole, così alimentando anche la crescita del contenzioso (in particolare, in tema di eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro, cui la riforma Fornero fornisce certo un buon contributo, v. G. Falasca, *Riforma Fornero: quali prospettive per il mercato del lavoro?*, in *Glav.*, 2012, 28, p. 12).

Con questo non vogliamo certo sostenere che il nostro mercato del lavoro sia immune da vizi, lacune e limiti: inutile ricordare, ad esempio, i livelli ormai insostenibili del costo del lavoro; occorre, poi, sicuramente migliorare i sistemi di incontro tra offerta a domanda di lavoro, implementando i meccanismi di assistenza al lavoratore nella fase di ricerca di una nuova occupazione; alcune rigidità dei rapporti di lavoro vanno ammorbidite, ma occorre trovare appositi correttivi in una corposa riduzione (e semplificazione) dei moduli di flessibilità, ai quali estendere il sistema di tutele proprio del lavoro dipendente. Insomma, i problemi ci sono, ma occorre studiarli e affrontarli per quello che sono e non secondo una prospettiva che parte dalla loro considerazione quali cause principali dell'attuale problema occupazionale. Ed i correlati rimedi, poi, vanno ricercati alla luce di un progetto complessivo, avendo ben presente quale sia la veste che voglia darsi al mercato, e non già con piccoli ritocchi, a questo o quell'istituto, al di fuori di una visione organica ed unitaria.

Riteniamo, quindi, che prima ancora della riforma del mercato del lavoro occorre e occorra metter mano a tutti i suddetti altri nodi: altrimenti il rischio è quello di vanificare qualsiasi nuova strutturazione del mercato stesso e di rendere inutile qualunque modifica vi si apporti. Appare, inoltre, necessario che, prima ancora che dell'ennesima riforma del mercato del lavoro, ci si chiarisca le idee sul modello di *welfare* che a detto mercato si intende affiancare. Perché una vera diversa strutturazione (riforma?), in un senso o nell'altro, più o meno flessibile, più o meno inclusivo, del mercato del lavoro, non può restare sganciata da una chiara riformulazione, semplificazione e riunificazione del nostro

sistema pensionistico e di quello degli ammortizzatori sociali, specie se ancora si crede nell'idea dello Stato sociale.

A proposito di riforma, peraltro, sia consentita una breve riflessione incidentale. Le parole, si sa, possono essere ingannevoli e diventare addirittura stereotipi, luoghi comuni. Anche l'ultimo Consiglio insediatosi a Palazzo Chigi, come i precedenti, sembra fare largo uso del termine "riforma". Occorre riformare: questo ormai sembra quasi un imperativo categorico! Sembra quasi sia sufficiente fare una riforma o, addirittura, annunciarla per risolvere i tanti problemi che affliggono la nostra Italia. Forse, però, a volte, sarebbe molto più utile cercare di far funzionare la legge in vigore per poi, semmai, correggerla alla luce dell'esperienza applicativa, senza andare a scomodare il concetto di riforma "epocale". Peraltro, anche una buona legge, ma che non sia poi sorretta dalle risorse e dalle strutture necessarie per applicarla correttamente, può non servire a niente.

In questo difficile contesto si inserisce la rivisitazione del contratto di lavoro a termine operata nel 2012. È stato acutamente osservato che ciò che ha un termine prefissato è per definizione temporaneo. Per questo motivo, forse, la denominazione normativamente utilizzata è stata sempre quella di "contratto di lavoro a tempo determinato", «nella quale risalta non il momento finale del rapporto, ma la predeterminazione della sua durata. Fra le due espressioni c'è una lievissima differenza semantica, ma un'assoluta identità di significato giuridico» (R. Del Punta, *La sfuggente temporaneità: note accorpate su lavoro a termine e lavoro interinale*, in *DRI*, 2002, 4, 542).

Certo è che a distanza di oltre un decennio dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 e ad oltre 50 anni dalla l. n. 230/1962, che rappresentava «un primo passo verso la flessibilizzazione del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, vero e proprio dogma, come ovvio, della tradizione giuslavoristica sino a quel momento» (G. Zilio Grandi, *La normativa comunitaria sul lavoro a termine*, in *DRI*, 2007, 4, 1052), i cui successivi sviluppi sono tutti tesi ad una maggiore implementazione dell'istituto e, altresì, ad una sempre più estesa delega alle parti sociali nella indicazione delle ipotesi nelle quali lo stesso poteva esser utilizzato (M. D'Antona, *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *GDLRI*, 1990, 529 parlava di "flessibilizzazione controllata e contrattata"), il contratto a termine «continua a rappresentare un tormentato terreno di scontro

politico» (L. Zappalà, *Il ricorso al lavoro a termine per ragioni sostitutive tra interpretazione costituzionalmente orientata e giudizio sulla violazione della clausola di non regresso* (nota a C. giust. 24 giugno 2010, n. 98), in *RIDL*, 2010, 4, p. 1050), nel quale si affrontano «filosofie diverse e per taluni aspetti contrapposte della flessibilità del mercato del lavoro» (S. Giubboni, *Il contratto a tempo determinato nella legge n. 183 del 2010*, in *RIDL*, 2011, 2, 227).

Questa, forse, anche la ragione per cui dalla penna del legislatore del 2012 è venuta fuori una revisione dell'istituto per certi versi confusa, se non contraddittoria. Si afferma, in via di principio, solennemente, che «il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro», ma poi si allargano le maglie per l'utilizzo del contratto a tempo determinato, introducendo una nuova figura negoziale a-causale, in ordine alla quale, appunto, non è necessaria l'indicazione delle ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, nel caso di primo contratto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi, concluso tra l'azienda ed il lavoratore, a prescindere dalle mansioni allo stesso assegnate. Viene inasprito il costo contributivo del rapporto a termine e si allungano i tempi che devono intercorrere tra un contratto a termine e l'altro, ma, nel contempo, si amplia anche il periodo del possibile "sforamento" del termine originariamente pattuito. Insomma, possono scorgersi nella novella legislativa in materia di contratto a termine sia elementi che sembrano diretti a garantire una maggiore flessibilità in entrata, nel momento in cui si agevola l'imprenditore nell'uso di tale strumento negoziale, sia elementi che sembrano, invece, volti a disincentivare tale forma contrattuale.

Il legislatore sembra, poi, voler recuperare il contributo della contrattazione collettiva, salvo poi affidargli un ruolo alquanto limitato e poco incisivo. Quando, invece, continuiamo a ritenere che si debba puntare con decisione ad un "adeguamento" della disciplina in materia per via negoziale e non più, invece, affidata ad interventi normativi episodici e settoriali. Occorrerebbe, dunque, restituire alla fonte collettiva il compito di vigilare sull'accesso ad un istituto meno protettivo, quale quello qui in esame, anche tenuto conto delle opportunità insite nella possibilità di differenziare (*i.e.* adeguare) la disciplina alle diverse esigenze dei vari settori produttivi, delle diverse aree territoriali e delle differenti problematiche aziendali.

L'idea del legislatore sembrava essere (correttamente) quella di provare a mitigare la presenza di un contratto a termine a-causale direttamente autorizzato dalla legge, prevedendo che, in sua vece, la contrattazione collettiva potesse prevedere un altro modello. Ma così come formulata «la previsione è controproducente oltreché illogica» anche perché le «ragioni indicate [...] essendo oggettive e controllabili, quindi tali da soddisfare la clausola generale di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto n. 368/2001, non avrebbero bisogno di un *imprimatur* da parte della contrattazione collettiva» (P. Tosi, *Il contratto a tempo determinato dopo la legge n. 92/2012*, cit., 964 ). In altri termini, come già osservato in dottrina, la norma non ha alcun senso, «perché le specifiche ipotesi che dovrebbero sostituire quella generale a-causale hanno già di per sé i requisiti della temporaneità "mite" e rientrano, quindi, in quelle di cui al comma 1 dell'art. 1 del decreto n. 368/2001 e comunque sono di frequente contemplate e ribadite per certezza dalla contrattazione collettiva» (L. Menghini, *Contratto a termine (art. 1, commi 9-13, l. n. 92/2012)*, in *LG*, 2012, 934).

Ma come si è comportato l'istituto del contratto a termine, come rivisitato, alla sua prima "uscita pubblica"? Nell'ambito della complessiva riduzione dell'occupazione, nel 2012 la quota di assunzioni con contratto a tempo determinato è salita dal 62,1% al 66,8% (dati Isfol). Prendendo a riferimento il solo periodo ottobre-dicembre 2012 si registra una ripresa dei contratti a tempo determinato che fanno segnare un + 3,7% rispetto al trimestre precedente.

Ma si tratta di dati ancora scarsi (cui occorre aggiungere il fatto che sarà comunque difficile distinguere tra "meriti" e "colpe" degli effetti tra modifiche normative intervenute in materia e andamento congiunturale negativo sostenuto dalla crisi dei debiti sovrani) che non consentono di esprimere, nello specifico, una valutazione appropriata della *performance* del contratto a termine targato 2012.

Sembra, però, capire che ci si attendesse un "rendimento" migliore, tanto è vero che si rincorrono già le voci di una possibile (ulteriore) "semplificazione", quantomeno per la durata della crisi, nella convinzione che i paletti introdotti, specie in relazione agli intervalli tra un contratto e l'altro, abbiano contribuito a frenare l'utilizzo del contratto a termine e le stesse nuove assunzioni. In tal senso, peraltro, è possibile rammentare come lo stesso presidente del Consiglio dei Ministri, nel suo discorso programmatico di insediamento, abbia fatto espresso riferimento

al lavoro dei 10 saggi nominati dal Presidente della Repubblica, che hanno manifestato l'opportunità di «riconsiderare le attuali regole restrittive nel lavoro a termine almeno fino al consolidamento delle prospettive di crescita».

Concretizzando, sembra si stia lavorando ad una più corposa liberalizzazione del contratto a termine, tenendo presente che per gli imprenditori è preferibile far ricorso al contratto a-causale, che però non è prorogabile. Quindi, riduzione dell'intervallo temporale tra due contratti a termine e possibilità di sfruttare anche in più volte l'arco temporale annuale di a-causalità.

Non mancano, comunque, le voci di alcune proposte volte a "neutralizzare" la stessa causale del contratto a termine "ordinario", avuto anche riguardo alle esigenze e specificità dei vari settori. In particolare, sembra si guardi al modello introdotto per le *start-up*, che possono già assumere una data percentuale di lavoratori a termine senza indicare la causale.

Sul punto, non possiamo che ribadire quanto già sopra esposto. In ogni caso, se si riterrà di intervenire con una ulteriore mini-riforma del termine, sarà sempre bene ricordarsi che ci si deve, comunque, muovere nell'ambito delle direttive comunitarie, che impongono una disciplina comprensiva di appositi criteri di selettività al fine di evitare abusi e distorsioni nell'utilizzo di siffatta forma negoziale.

## Legge Fornero: le ragioni di un flop annunciato

di Michele Tiraboschi

Un anno di legge Fornero. Inevitabile un primo bilancio. Invero ci sarebbe ben poco da aggiungere rispetto a quanto abbiamo scritto un anno fa a margine dell'iter di approvazione del [ddl n. 5256/2012 contenente disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita](#). L'unica crescita che abbiamo registrato è stata quella dei tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile.

Le nostre previsioni si sono avverate. La riforma è stata un flop. Non solo e non tanto perché, a differenza di quanto sostiene oggi Elsa Fornero, era facilmente intuibile il persistere di una situazione di recessione a livello globale peraltro aggravata, nel nostro Paese, dalle severe politiche di austerità volute dal Governo. La verità è che, come avevamo subito detto, la l. n. 92/2012 è [una riforma concettualmente sbagliata](#) perché si fonda sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme e sempre più diversificata realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico (o prevalente) schema formale, quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Nei moderni mercati del lavoro l'ingessamento delle tipologie contrattuali e della flessibilità in entrata è tuttavia sostenibile solo a condizione di smantellare in modo sostanziale, forti della riforma degli ammortizzatori sociali e dei servizi al lavoro, le rigidità in uscita, *tertium non datur*. Nessuna sorpresa, dunque, che una soluzione a metà, come la legge Fornero, finisca per penalizzare non solo il sistema delle imprese, ma prima ancora gli stessi lavoratori, a partire dai giovani, anche in ragione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 giugno 2013, n. 19](#).

degli effetti della contestuale riforma delle pensioni. Una riforma [a metà del guado](#), come avevamo sostenuto, posizionata come è tra un passato industrialista e centralista che ancora pervade la regolazione dei rapporti di lavoro e un futuro che, come bene evidenziava [un coevo rapporto McKinsey](#), per diventare realtà richiede di essere collocato in un edificio che non potrà più essere quello di una subordinazione giuridica che fa del prestatore di lavoro il mero esecutore delle decisioni prese in linea gerarchica dal vertice aziendale.

Il principale limite della riforma Fornero non è dunque stato, come pure molti ritengono oggi, l'aver demolito interi pezzi di flessibilità introdotti [dalla legge Biagi e dal relativo decreto legislativo di attuazione, il n. 276/2003](#). Ancor più penalizzante è stato il tentativo di cancellare, in nome di un velleitario dirigismo del mercato del lavoro, quella visione culturale e valoriale del lavoro che sosteneva la legge Biagi; e cioè l'idea di un arretramento dello Stato e del formalismo giuridico a favore della contrattazione collettiva e della bilateralità, in una ottica di sussidiarietà, prossimità, partecipazione. Idea che, nell'impianto della legge Biagi, portava a fare del quadro regolatorio dei rapporti di lavoro anche un diritto della produzione e non più solo uno statico diritto distributivo di tutele e protezioni.

Ancora pochi giorni fa, sulle colonne del *Wall Street Journal*, [incurante degli esiti ben poco incoraggianti del monitoraggio](#) pure da lei opportunamente voluto e avviato, [Elsa Fornero](#) ha difeso con la consueta determinazione la l. n. 92/2012: *like the pension reform, the labor market reform will rebalance the Italian economy in favor of younger generations* («al pari della riforma delle pensioni, la riforma del mercato del lavoro rilancerà l'economia in favore delle più giovani generazioni»). Forte della recente chiusura, da parte della Commissione europea, della "procedura per deficit eccessivo" avviata nel 2009 contro il nostro Paese, Elsa Fornero ha così sostenuto che la riforma sta portando i suoi frutti.

Invero, per comprendere pienamente il ragionamento sviluppato dall'ex Ministro del lavoro sul più autorevole giornale economico d'oltreoceano, varrebbe la pena soffermarsi, più che sul titolo (*Italy's Reform Are Bearing Fruit*), sul sottotitolo che bene sintetizza uno dei passaggi chiave dell'articolo: «The changes passed by the Monti government corrected decades of political promises that had resulted in a large pension debt» («Le riforme approvate dal Governo Monti hanno corretto decenni di sussidi pubblici che hanno condotto alla insostenibilità del sistema di

welfare»). Sottotitolo che, non a caso, è stato preso come riferimento da Giuliano Ferrara per titolare [la versione apparsa in italiano su \*Il Foglio\*, Pensioni e giovani, le battaglie contro sindacati e Confindustria.](#)

Ebbene, io credo che una spiegazione non secondaria del fallimento della riforma Fornero sia proprio qui e cioè nella convinzione di poter avviare una riforma “contro” e non al fianco di sindacati e imprese. Una idea per certi versi comprensibile, visti taluni ritardi del sindacato e della rappresentanza datoriale nell’interpretare il cambiamento in atto, ma certo destinata nel nostro Paese a penalizzare il processo riformatore in termini di effettività come bene dimostrano gli esiti della legge Biagi che pure ha dovuto fare i conti con l’opposizione di un solo attore del sistema di relazioni industriali.

Già nei giorni successivi alla approvazione della riforma, sempre sulle colonne del [Wall Street Journal](#), [Mario Monti](#) aveva orgogliosamente sostenuto il medesimo punto del Ministro del lavoro: «the fact that it has been attacked by both the main employers association and the metalworkers union, part of the leading trade union confederation, indicates that we have got the balance right» («il fatto che il progetto di legge sia stato attaccato tanto dalle principali associazioni dei datori di lavoro che dal sindacato dei metalmeccanici e da alcuni leader confederali, indica che abbiamo mantenuto la bilancia equilibrata»). Eppure, proprio la circostanza che la riforma avesse contro tutte le parti sociali non era un pregio, ma un grande limite di un intervento di stampo fortemente pubblicitario e dirigistico che ha compresso nelle logiche della norma inderogabile di legge il ruolo degli attori sociali in un libero e responsabile sistema di relazioni industriali che deve potersi sviluppare e adattare in funzione delle variabili condizioni del mercato e delle multiformi realtà settoriali, territoriali e di impresa.

In apertura di questo articolo di commento alla legge Fornero, ad un anno esatto dalla sua approvazione con un consenso Parlamentare senza precedenti nel nostro Paese per una riforma del lavoro, abbiamo detto che ci sarebbe ben poco da aggiungere rispetto a quanto già scritto tra marzo e giugno 2012 nel vano e, per certi versi, solitario tentativo di impedire il varo di una riforma sbagliata e che pure, sotto l’enfatico richiamo al futuro dei nostri giovani, si sarebbe fatta per adempiere ai diktat delle istituzioni centrali europee e dei mercati finanziari. E di certo la rassegna stampa che abbiamo voluto realizzare, con il contributo di [Francesco Pellegrini](#) che segue, sui primi commenti a caldo della I. n.

92/2012, nulla aggiunge e nulla toglie a un giudizio diffuso tra la gente sui limiti attuali della politica e sui vincoli, di natura prevalentemente culturale, che tanto frenano nel nostro Paese i processi di modernizzazione del mercato del lavoro. Semmai è una significativa conferma della coerenza di Elsa Fornero che esce sconfitta, ma pur sempre a testa alta e forte delle sue convinzioni, a fronte di una ritirata generale di tanti sostenitori della prima ora che, a tempo debito e con sapiente opportunismo, hanno saputo cambiare carro in corsa sino al punto, per alcuni di essi, di prendere in mano quel cacciavite con cui si sta già smontando, pezzo dopo pezzo, il lavoro avviato lo scorso anno.

Eppure, con questo [contributo ADAPT di bilancio e valutazione della legge Fornero](#), qualcosa di nuovo riteniamo vada aggiunto anche perché, dopo [uno sterile susseguirsi di annunci, anticipazioni e smentite di cui già ci siamo ampiamente occupati](#), siamo alla vigilia di un nuovo intervento di riforma del lavoro di cui già si possono intuire le conseguenze nulle, se non negative, sul funzionamento del mercato del lavoro.

Così, come lo scorso anno [Mario Monti](#) annunciava la riforma del lavoro sulle colonne del *Wall Street Journal*, leggiamo oggi un morbido intervento di [Enrico Letta](#) sul *Financial Times* che, per contenuti e ricette proposte a tutela delle più giovani generazioni, ben potremmo collocare al giugno dello scorso anno. Ancora una volta una riforma approvata alla vigilia dell'ennesimo summit dei Capi di Governo europei di fine giugno a cui portare un compitino che conta più per la forma – e per i messaggi ai mercati finanziari internazionali – che per la sostanza e l'utilità delle misure adottate in favore di lavoratori e imprese. Una tempistica che, appunto, non poco inquieta chi si appresta a ricordare, [come facciamo noi di ADAPT con questo bollettino speciale](#), il frettoloso e pasticciato iter della legge Fornero che ha fatto del rifiuto del consenso sociale un suo (velleitario) punto di forza.

La dura lezione della legge Fornero, a quanto pare, non è bastata ai nostri politici che si apprestano, tanto nel metodo che nel merito, a compiere [gli stessi errori che avevamo denunciato un anno fa](#).

L'impianto della legge Fornero è ben noto anche perché opportunamente esplicitato dallo stesso legislatore nei commi di apertura dell'art. 1 della l. n. 92/2012: aumentare l'utilizzo dei contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, resi più flessibili con riferimento alla fase di estinzione per ragioni di tipo oggettivo, e fare dell'apprendistato il

contratto prevalente per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Di qui l'abrogazione della disciplina in materia di contratto a termine di tipo soggettivo, e cioè il contratto di inserimento di cui alla legge Biagi, il giro di vite sul lavoro associato, autonomo e coordinato e, infine, le pesanti restrizioni in materia di lavoro a termine, non tanto e non solo sugli intervalli tra un contratto e l'altro, quanto in relazione alla limitazione del suo utilizzo ad esigenze di natura meramente temporanea e dunque eccezionali.

A fronte di questo impianto, se la soluzione proposta dal Governo Letta fosse davvero la liberalizzazione del contratto a termine per i giovani al di sotto dei 29 anni si determinerebbe, con un semplice colpo di cacciavite, non tanto il ripristino del contratto di inserimento, che era pur sempre vincolato a un piano individuale di inserimento al lavoro, quanto lo smantellamento dell'apprendistato che perderebbe ogni convenienza schiacciato tra la pura flessibilità di un termine acausale e il comodo impiego di tirocini formativi a 300 euro mensili lordi. Ben poca forza attrattiva avrebbe, per conto, la prospettata eliminazione della componente formativa pubblica, pari oggi a 120 ore nel triennio, non tanto e non solo per il pericolo di un imponente contenzioso con le Regioni, quanto per il rischio di replicare la nota vicenda dei contratti di formazione e lavoro qualificati (e, dunque, sanzionati) dalla Corte di Giustizia in termini di aiuto di Stato proprio perché privi di una dimensione formativa esterna all'azienda.

Un colpo mortale a quello che pure, a questo punto solo enfaticamente, era stato definito da Governo e parti sociali nell'accordo del 27 ottobre 2010, il canale privilegiato di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro in relazione ai fabbisogni professionali delle imprese e dell'incremento della produttività del lavoro in funzione delle competenze acquisite. Ma non solo. Eliminare la causale per le assunzioni a termine significherebbe riaprire dalla porta sbagliata (quella della c.d. flessibilità in ingresso di cui parla oggi Enrico Letta) la delicata partita della stabilità del lavoro perché, là dove l'ordinamento impone una ragione oggettiva per sciogliere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, logica vuole che la individuazione ex ante di un termine finale al contratto di lavoro sia condizionata dalla presenza di una ragione oggettiva di tipo tecnico, produttivo od organizzativo, la causale degli attuali contratti temporanei, appunto. Lo hanno bene ricordato – e rinfacciato – [Nanni Alleva a Guglielmo Epifani sulle colonne de \*Il fatto quotidiano\*](#), perché se questa

fosse davvero l'intenzione tanto varrebbe mettere mano una volta per tutte, senza ipocrisie e senza le pasticciate mediazioni della [legge Fornero](#), al nodo dell'art. 18 abrogandolo una volta per tutte.

Una controriforma vera e propria dunque che, nello smontare con maldestri colpi di cacciavite importanti tasselli dell'ordinamento più che la legge Fornero in sé, ci porterebbe ancora una volta al punto di partenza del "cantiere lavoro", e cioè al Libro Bianco dell'ottobre 2001, senza concedere a operatori e imprese il tempo necessario per costruire un nuovo assetto di relazioni di lavoro e, soprattutto, il sistema dell'apprendistato quale primo tassello di una ambiziosa e non più rinviabile riforma della formazione che, nei mercati moderni, dovrebbe essere il vero terreno di confronto e raccordo tra lavoratori e imprese in funzione di logiche bilaterali e partecipative proiettate all'incremento della produttività e qualità del lavoro.

## La riforma Fornero rinnegata

di Gabriele Bubola

Il contratto di lavoro subordinato non costituisce l'unico approdo normativo appropriato per il lavoro svolto all'interno di organizzazioni non governative (ONG/ONLUS) e di organizzazioni aventi finalità socio/assistenziali e sanitarie e per l'attività di *promoter* con erogazione di un corrispettivo non superiore a 5.000,00 euro.

Si potrebbe sintetizzare in questo modo l'indirizzo fornito da parte del Ministero del lavoro per mezzo della circolare 20 febbraio 2013, n. 7.

Più passano i mesi dall'entrata in vigore della Riforma Fornero e maggiore è la sensazione che in via amministrativa avvenga una sorta di "dietrofront" rispetto agli originari e dichiarati intenti.

Infatti, tale circolare segue quella emanata l'11 dicembre 2012 (la n. 29), volta ad una prima interpretazione della disciplina del contratto a progetto alla luce della Riforma Fornero, e si pone nel medesimo "solco", continuando con una interpretazione minimalista della l. n. 92/2012 (in questo senso si legga il primo commento in *Boll. ADAPT*, 2012, n. 45). Così, nei fatti, tale legge viene svuotata ulteriormente di contenuti, soprattutto per quanto concerne la finalità primaria di favorire l'instaurazione di contratti di lavoro subordinato.

Tale circolare ha il precipuo scopo di fornire chiarimenti relativamente a due specifici ambiti e con riferimento all'utilizzabilità del contratto a progetto.

Anzitutto, la circolare si occupa del lavoro svolto all'interno di organizzazioni non governative (ONG/ONLUS) e di organizzazioni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2013, n. 7.](#)

aventi finalità socio/assistenziali e sanitarie. Relativamente a tale ambito, il Ministero del Lavoro, pur dando atto del fatto che la finalità sociale di tali organizzazioni caratterizza evidentemente il suo oggetto e dunque l'attività svolta dagli appartenenti alla stessa, ritiene possibile "smarcarsi" dalla problematica sottesa alla «mera riproposizione dell'oggetto sociale» semplicemente attraverso l'individuazione di specifici progetti che, pur contribuendo al raggiungimento dello scopo sociale, se ne distinguono per una puntuale declinazione di elementi specializzanti che consentono anche l'attivazione di forme di collaborazione a progetto. In quest'ottica il Ministero enuclea poi gli elementi che, ordinariamente, devono rinvenirsi per la sussistenza di una genuina collaborazione a progetto, quali l'assoluta determinatezza dell'oggetto dell'attività inteso anche come parte integrante del più generale obiettivo perseguito dall'organizzazione, l'individuazione dell'arco temporale per l'espletamento dell'attività progettuale in funzione dello specifico risultato finale, la presenza di apprezzabili margini di autonomia anche di tipo operativo da parte del collaboratore, obiettivamente riconoscibili nelle modalità di svolgimento della prestazione stessa ossia per lo svolgimento di compiti non meramente esecutivi e, infine, la possibilità di obiettiva verifica circa il raggiungimento dei risultati attesi.

Nulla di nuovo, dunque, se non che passare dall'astratto al concreto potrebbe comportare non poche difficoltà nella redazione di un contratto a progetto che abbia qualche possibilità di poter passare anche un eventuale vaglio in sede giudiziale.

Di fatto, la Circolare non fa altro che ribadire l'impianto della Circolare n. 29/2012 ampliando, però, le ipotesi astrattamente legittime. Infatti, se nella Circolare di fine dicembre 2012 si portavano due esempi, quello della creazione di un programma informatico nell'ambito di una azienda di software e, per una società di raccolta dati a fini statistici, la raccolta di dati finalizzata ad uno specifico obiettivo, nella circolare n. 7/2013 si ipotizza la legittimità del contratto a progetto in ambito socio assistenziale, a condizione che il collaboratore abbia margini di autonomia tecnica e metodologica (potendo coordinare, di volta in volta con il destinatario finale, la tipologia di intervento, gli orari di assistenza nonché le concrete modalità di erogazione del servizio). In questo senso, continuando, il Ministero ritiene che la natura autonoma (parasubordinata) del contratto potrebbe essere riconosciuta a condizione che il collaboratore determini unilateralmente e discrezionalmente, senza

necessità di preventiva autorizzazione e successiva giustificazione, la quantità di prestazione socio/assistenziale da eseguire e la collocazione temporale della stessa, in ciò richiamando espressamente l'orientamento espresso con l'interpello n. 5/2010, volto ad esprimere un parere della Direzione generale dell'attività ispettiva in ordine ai presupposti legittimanti l'utilizzo, nel settore assistenza domiciliare ed ospedaliera (c.d. *home care*), di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nelle modalità a programma di lavoro.

La sensazione che si ha leggendo la circolare ministeriale ed il richiamo addirittura ad un interpello ricollegato ad un concetto (quello di programma di lavoro) ora non più presente nel dettato normativo, è quella che con la riforma Fornero, in tema di contratto a progetto, in fine dei conti si sia fatto tanto rumore per nulla.

In quest'ottica, dunque, astrattamente, il contratto a progetto potrà essere stipulato anche in un numero indefinito di ulteriori ipotesi, oltre a quelle già legittimate dall'azione amministrativa del Ministero del lavoro, come ad esempio nei settori relativamente ai quali risulta necessaria una preparazione di base ed una rilevante professionalità (si pensi al caso del recupero crediti telefonico).

Quanto, invece, all'attività di *promoter*, se da un lato il Ministero ritiene la figura analoga a quelle dei commessi e/o addetti alle vendite, considerate dalla circolare n. 29/2012 difficilmente inquadrabili nell'ambito di un genuino rapporto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto, dall'altro ritiene il rapporto astrattamente riconducibile ad altri rapporti di natura autonoma richiamando la l. n. 173/2005, recante la *Disciplina della vendita diretta a domicilio e tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidali*, in cui si prevede che l'attività in questione, con o senza vincolo di subordinazione, è soggetta all'obbligo del possesso del tesserino di riconoscimento e che la natura della prestazione svolta senza vincolo di subordinazione deve ritenersi di carattere occasionale sino al conseguimento di un reddito annuo, derivante da tale attività, non superiore ad euro 5.000,00. Anche tale seconda presa di posizione appare oggettivamente criticabile. Dal punto di vista della qualificazione del contratto appare peculiare che un rapporto possa essere considerato subordinato o, al suo opposto, autonomo, ma non possa invece essere presa in considerazione la "via di mezzo" della parasubordinazione, la quale, peraltro, conferirebbe maggiori tutele al lavoratore rispetto alla collaborazione autonoma

occasionale. Inoltre, in ottica qualificatoria, nessun rilievo dovrebbe assumere un parametro economico quantitativo, ed appare quindi chiaro che l'intenzione del Ministero sia quella di fornire "respiro" alla moltitudine di collaborazioni di tale tipo che si sviluppano, specie con lavoratori giovani.

In definitiva, la circolare, fornendo indicazioni operative agli ispettori, certamente apre anche notevoli ed ampi spazi all'utilizzabilità di tipologie contrattuali diverse dal lavoro subordinato. Indipendentemente dal giudizio di merito sulle interpretazioni ministeriali, l'auspicio è che tali aperture, connesse, come anticipato, all'affermazione di criteri e principi di carattere generale, non vengano poi frustrate all'atto concreto della verifica nei Tribunali, per tale via determinando una irragionevole e (purtroppo) perdurante incertezza sul legittimo utilizzo dei contratti, che può essere quantomeno mitigata, ma non elisa, dal solo utilizzo dell'istituto della certificazione.

# Cronaca di un anno di riforma Fornero tra aspettative e delusioni

di Francesco Pellegrini

La c.d. “legge Fornero” ha alimentato, fin dalla sua ideazione e progettazione, molteplici discussioni tra governo, forze politiche e parti sociali. Una riforma così “critica e controversa” da ricevere, un anno dopo la sua approvazione, una vera e propria *damnatio memoriae* bipartisan al punto da spingere, persino chi l’aveva sostenuta in precedenza o comunque votata in Parlamento, a prenderne le distanze e a valutarla criticamente.

## La riforma vista ieri

Rileggendo le pagine dei principali quotidiani all’indomani dell’approvazione ci si rende conto del clima politico e sociale nel quale si collocava la Riforma.

A fasi alterne i partiti di maggioranza, così come quelli di opposizione, ne prendevano le distanze.



**Giuliano Cazzola** già relatore del disegno di legge per il Popolo della Libertà al Senato non risparmiava critiche mettendo in guardia da un «irrigidimento assai dannoso per il mercato del lavoro italiano» ma, al tempo stesso, sottolineava l’importanza di future modifiche,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 giugno 2013, n. 19.](#)

all'interno del Decreto Sviluppo. In un'intervista a *Il Messaggero* del 25 giugno 2012, lo stesso Cazzola evidenziava come la legge avrebbe creato più problemi di quanti ne avrebbe potuto risolverne, ma era necessario approvarla.



Un giudizio negativo era anche quello di **Renato Brunetta** ex ministro per la Pubblica Amministrazione e semplificazione, che definiva il provvedimento una «riforma cattiva, un pasticcio inaccettabile che non serve a nessuno».



Scettico era anche **Maurizio Sacconi** ex Ministro del lavoro, che in un'intervista del 1° settembre 2012, rilasciata a *Il Tempo*, affermava come la legge nel complesso avrebbe avuto come effetto un aumento delle «rigidità nel momento meno idoneo per farlo» e auspicava in un ritorno alla legge Biagi dato l'irrigidimento previsto per i contratti flessibili.



Vicino e sensibile alla riforma era invece **Maurizio Castro** membro della Commissione lavoro del Senato, che nella sua relazione introduttiva sulla legge Fornero esprimeva un giudizio positivo, pur condividendo la necessità di futuri aggiustamenti. In particolare, il senatore sottolineava la linea di continuità che legava la nascente riforma al d.lgs. n. 276/2003, attuativo della legge Biagi, e riteneva la riforma dell'art. 18, una riforma seria per consentire di «allineare la regolazione lavoristica del nostro Paese alle regolazioni dei migliori competitori dell'OCSE con i quali quotidianamente ci misuriamo sui mercati». Per quel che riguardava la flessibilità in entrata la legge interveniva da un lato per «salvaguardare la tradizione italiana, nata con il pacchetto Treu del 1997 e condensata con la riforma Biagi del 2003» e, dall'altro, consentiva la disponibilità di strumenti particolarmente ricchi, ben modulati e



modellati per fare buona e sana flessibilità in entrata.

Strenuo difensore della riforma, invece, è stato sin da subito **Pietro Ichino** che in un articolo apparso su *Il Foglio* il 28 giugno, due giorni dopo l'approvazione della Camera, difendeva la

legge riconoscendogli il merito di riuscire, da sola, «a compensare tutti i difetti». Per quel che riguardava i licenziamenti, invece, il cambiamento era significativo nella misura in cui si passava da un regime in cui la regola generale era costituita dalla reintegrazione nel posto di lavoro, quella che la teoria generale indica come una *property rule*, a una *liability rule*, ovvero alla sanzione indennitaria. Questo eliminava «un'anomalia tutta italiana – la reintegrazione automatica – rispetto al resto d'Europa» e concludeva affermando che il giudizio complessivamente negativo di Confindustria era stato un po' troppo affrettato.



Anche il senatore **Tiziano Treu** dal canto suo, sosteneva la riforma definendo il lavoro «di vera analisi, di compromesso positivo e [...] di riformismo». Il giudizio per la riforma «valutata nella sua ampiezza» era positivo sia per il metodo adottato sia per il testo nel suo

complesso.



**Cesare Damiano** in una intervista rilasciata a *L'Unità* il 28 giugno 2012 rilevava come nel provvedimento ci fossero «luci e ombre», ma era sicuramente positivo il fatto che il lavoro a tempo indeterminato fosse considerato come guida, stella polare; che il contratto di apprendistato fosse la forma preminente di entrata nel mercato lavoro;

che per i lavoratori precari si accettasse un'equiparazione salariale attraverso i contratti collettivi; e che, infine, si fosse corretta l'iniziale impostazione sull'art. 18 ripristinando la possibilità di reintegro nel caso dei licenziamenti di carattere economico. Al tempo stesso evidenziava anche delle ombre, come ad esempio la necessità di far partire l'ASpl dal 1° gennaio 2014, alla luce dei dati oggettivi della incombente crisi.

Anche sul versante sindacale le reazioni erano differenti.

Allo stesso modo il mondo sindacale esprimeva all'unanimità una forte critica così come Confindustria che per bocca del suo leader definiva la riforma una «boiata». Tutti la criticavano, ma la ritenevano comunque ineluttabile, nonostante i punti "caldi" di maggiore scontro, dalla modifica dell'art. 18 alle norme sulla flessibilità in entrata.

Più compatte le posizioni espresse dalle parti sociali che esprimevano all'unanimità una forte critica a partire da Confindustria che, per bocca del suo Presidente **Giorgio Napolitano**, definiva la riforma una «boiata».



**Susanna Camusso** leader CGIL, durante la conferenza stampa del 20 marzo 2012 da Palazzo Chigi sottolineava la sue perplessità su un provvedimento che avrebbe avuto dirette conseguenze, non positive, su tutti i lavoratori. A sostegno di ciò dalla pagine del sito della CGIL (sul punto di legga il [Dossier sugli effetti reali della legge Fornero sul mercato del lavoro](#), del 6 settembre 2012), erano evidenziati i “guasti” della riforma, accusata di produrre «molti problemi ai lavoratori e alle imprese» per via anche di una sovrapposizione di norme che aumentava la confusione senza diminuire la precarietà del lavoro. Anzi con il rischio di un allargamento dell’area dei cosiddetti “non tutelati”.



Dello stesso parere **Luigi Angeletti** leader UIL, che intervistato dalla giornalista Bianca Berlinguer ai microfoni del Tg3 il 19 giugno 2012, bocciava *in toto* la riforma, auspicandosi che all’interno del Parlamento ci potesse essere una maggioranza responsabile da non far passare soluzioni aberranti.



A seguire una strada diversa era invece **Raffaele Bonanni** leader CISL, il quale in principio mostrava un certo apprezzamento per l’impianto della legge, forse più per il disegno politico sottostante, di superamento della contrapposizione ideologica delle ali estreme della contesa politica e sindacale che a lungo aveva paralizzato la modernizzazione del nostro mercato del lavoro, che per le singole norme di dettaglio. Già il 4 giugno 2012, alla trasmissione *Coffe Break* in onda su La7, lo stesso leader della CISL, prendeva tuttavia una posizione differente verso la riforma considerata «un pastrocchio» e auspicava un miglioramento, alla Camera, al fine di migliorare il provvedimento e per «aggiustare una cosa mal costruita e mal comunicata».



Restringendo invece il campo ai tecnici e agli addetti ai lavori avvezzi alle tematiche giuslavoriste, l’atteggiamento verso il nuovo testo legislativo era generalmente positivo seppur con l’eccezione di **Michele Tiraboschi** Ordinario dell’Università di Modena e Reggio

Emilia, che fin da subito aveva evidenziato le criticità della riforma definendola senza mezzi termini «sbagliata e infelice» (sul punto si leggano cfr. M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno*, in [Annuario del lavoro](#), ADAPT University Press, 2012, n. 4, 172 e ss; P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), [Lavoro: una riforma sbagliata](#), ADAPT Labour Studies e-Book series, 2012, n. 2). Dello stesso parere anche il professor Giulio Tremonti, ex Ministro del tesoro, il quale un'intervista al *Corriere della Sera* del 27 agosto 2012, dichiarava che la riforma Fornero avrebbe messo a repentaglio un milione di posti di lavoro.



**Luigi Mariucci** Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università Cà Foscari di Venezia, mostrava anch'egli perplessità evidenziandone i troppi limiti, consistenti nella «liberalizzazione dei contratti a termine [...], il permissivismo adottato verso le false partite IVA» ed il fatto che

la nuova ASpl, per quanto estendesse il suo campo di applicazione rispetto alla vecchia indennità di disoccupazione, fosse tutt'altro che universale. E concludeva affermando che in ogni caso si sarebbe potuto e dovuto fare «di più e di meglio».



Di opinione differente, **Carlo Dell'Aringa** Ordinario di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano. Durante il convegno *La riforma del mercato del lavoro tra tecnici e politici*, svoltosi a Milano il 18 giugno 2012, dichiarava l'importanza di fare «una

riforma utile [...], equilibrata [...] almeno in una certa misura» per riparare ad uno squilibrio esistente nel mercato del lavoro. Aggiungeva, però, che per gli aspetti pratici sarebbe stato comunque necessario pensare, in seguito, ad «altre misure per rendere effettive le potenzialità della riforma» perché le riforme del lavoro sono sempre piuttosto complicate.

I commenti su alcuni aspetti critici della riforma non provenivano solamente dal mondo politico, sindacale e degli esperti della materia, ma occupavano anche le pagine stampa internazionale che mostrano opinioni alquanto scettiche circa il lavoro del Ministro Fornero. Il *Financial Times*, il 17 luglio 2012, nel servizio "generazione di senza lavoro" commentava la riforma evidenziando come di fatto potesse

penalizzare i giovani, definiti oramai “senza futuro”. Allo stesso modo, il *New York Times*, il 25 giugno 2012, pubblicava un articolo intitolato *Italy Is Poised to Pass Labor Laws Most View as Flawed*. Parole ironiche invece sul *Wall Street Journal* che, il 22 giugno 2012, chiedendosi se le misure che sarebbero state adottate con la riforma avrebbero potuto risolvere i problemi dell’economia italiana; la risposta era anche lapidaria «Sì, solo nel senso che teoricamente è possibile svuotare il lago di Como con mestolo e cannuccia».

### La riforma con gli occhi di oggi

Oggi come ieri, il panorama politico, sociale e sindacale resta variegato e non sono mancati *endorsement* di prestigiosi opinion leader ed esperti del mondo del lavoro. Opinioni tuttavia spesso destinate a mutare nel corso del tempo, anche in seguito ai risultati negativi ottenuti dalla riforma, che ad un anno dalla sua approvazione non è riuscita a combattere la disoccupazione ma anzi ha visto diminuire costantemente il livello degli occupati, in particolare giovani.

**Pietro Ichino** sembra aver mutato i propri giudizi, e quella che era stata definita una buona riforma diventa una riforma sbagliata a metà: «Si è sbagliato nel fare le cose a metà: si sono poste solo le norme di contrasto al precariato, senza predisporre un rapporto di lavoro dipendente regolare che potesse essere usato per le centinaia di migliaia di collaborazioni continuative autonome fasulle, senza choc di costi e di rigidità per le imprese». Queste dichiarazioni suonano quasi come una condanna.

Anche il senatore **Maurizio Castro**, col tempo, ha modificato il proprio giudizio, invocando, nel settembre 2012, un sostanziale ritorno alla legge Biagi, attraverso un ddl presentato insieme a Maurizio Sacconi e Maurizio Gasparri. Sulla stessa scia anche **Tiziano Treu**, che corregge il tiro e auspica modifiche alla riforma da lui sostenuta: «occorrono interventi di manutenzione, in particolare si parla di accorciare l’intervallo di tempo obbligatorio tra un contratto a termine e l’altro e soprattutto si cerca di risolvere il problema, un po’ più complicato, della causale per i contratti a termine. Una soluzione potrebbe essere che all’interno dei dodici mesi, non serva la causale. Quindi se un datore prende un lavoratore per tre

mesi e poi ne ha bisogno per altri sei mesi, non dovrebbe addurre causali».

**Cesare Damiano** in una nota sul suo sito personale afferma che «la riforma va corretta nelle parti che hanno dimostrato di non funzionare nel tempo della crisi», senza però intervenire con una nuova riforma perché il Paese è stanco di cambiamenti giudicati, di volta in volta, epocali, ma che non producono gli effetti desiderati. E successivamente ha rincarato la dose: «Migliorare la riforma del mercato del lavoro del ministro Fornero usando il cacciavite è la cosa più opportuna».

Più drastico l'onorevole Brunetta che già in passato, senza mezzi termini, aveva mostrato forte scetticismo nella riforma: «Ho da subito criticato la riforma Fornero del mercato del lavoro e in Parlamento ho difeso questa mia posizione non votando la fiducia posta dal governo a questo provvedimento sbagliato. Adesso, ma non ce n'era bisogno, anche i primi dati ufficiali relativi al periodo post-riforma Fornero legittimano questa mia battaglia [...] Ad una situazione già difficile, a causa della crisi internazionale, il governo Monti e il ministro Fornero hanno aggiunto l'orrenda spada di Damocle di una riforma del mercato del lavoro sbagliata e che sta producendo danni inestimabili. Grazie professor Monti, grazie professoressa Fornero».

Anche **Maurizio Sacconi** mostra apertamente il proprio dissenso verso la riforma: «La legge Fornero ha prodotto effetti disastrosi sul mercato del lavoro e va rivista. Ha irrigidito e reso incerte le regole sui rapporti tra titolari e dipendenti, disincentivando la propensione ad assumere»; in un'intervista al *Quotidiano Nazionale* del 16 maggio 2013 aggiunge che le legge «va corretta per tutto ciò che riguarda le tipologie contrattuali [...] Poi, per tenere al lavoro le persone per più tempo, bisogna cominciare a ipotizzare che in età più avanzata si possa guadagnare meno di quello che si guadagnava a 40 anni. E questo si ottiene con il potenziamento della contrattazione aziendale e un maggior peso della produttività sul salario».



Al partito delle modifiche alla legge si aggiunge ora, seppure con prudenza, anche **Enrico Giovannini** attuale ministro del lavoro ed ex presidente dell'Istat. «Serve una revisione della legge 92, ma non il suo smantellamento, perché non avrebbe senso. Va usato il cacciavite. Bisogna sbloccare alcuni limiti della legge, ma non iniziare daccapo».

Il mondo sindacale ad un anno di distanza rinnova la sua condanna in maniera unanime.

**Susanna Camusso**, il 10 giugno 2013, rispondendo alle dichiarazioni del Ministro Giovannini sulla necessità di una revisione della riforma, afferma che è necessario «non fare solo le riforme, dare risposte concrete. La priorità è l'occupazione dei giovani».

**Luigi Angeletti**, ai microfoni di *TMNews* il 15 febbraio 2013, dichiara che «ci sono stati alcuni errori, ma non è stata una boiata[...]certamente la legge deve essere un po' migliorata come noi abbiamo sempre sostenuto».



Concorde anche **Raffaele Bonanni** che dalle pagine de *Il Sole 24 Ore*, sostiene che la riforma abbia bisogno di un *restyling*, ma che esso dovrà essere ad opera di sindacati ed imprese.



Dal mondo degli industriali, il Presidente di Confindustria **Giorgio Squinzi** invoca nuovamente una modifica della riforma Fornero, aggiungendo anche che l'obiettivo sarà quello di «remare con i sindacati».

A conclusione di questa breve analisi, ad un anno dall'approvazione della l. n. 92/2012, è infine interessante conoscere cosa ne pensa l'allora Ministro del lavoro



**Elsa Fornero**. Ebbene, non si può certo che dire che ad Elsa Fornero manchi il dono della coerenza. Dote che, se denota una certa testardaggine pur a fronte di dati economici inequivocabili, non va certo sottovalutata se messa a confronto con il plastico voltagabbana

di molti attuali protagonisti delle riforme del lavoro che, fiutata l'aria, non hanno esitato un secondo a rinnegare quanto vigorosamente sostenuto solo pochi mesi prima.

## **Decreto Giovannini: alla ricerca del tempo perduto**

di Giuliano Cazzola

In materia di lavoro esiste un solo metro di misura per valutare ciò che è politicamente corretto: l'adesione della Cgil. Non sfugge neppure a noi che un accordo "unitario" è sicuramente migliore (e più efficace) di uno separato, ma non ci siamo mai rassegnati ad accettare che una quarantina di grandi organizzazioni (i cui rappresentanti sottoscrivano il testo di un'intesa) continuo meno di una sola di esse (pur importante) che si rifiuta di farlo. Eppure è così. La firma di Susanna Camusso è un lasciapassare per il Pd e di conseguenza non viene massacrato dai talk show di regime come, invece, è capitato e capita agli accordi separati. Ci ricordiamo tutti dello stabilimento Fiat di Pomigliano. Nel referendum che seguì (ed approvò) l'accordo sulla produttività, tutti gli imbonitori televisivi (come almeno i tre quarti dei giuslavoristi) tifavano per Maurizio Landini e soci, mentre quelli che avevano votato a favore erano giustificati all'insegna del "tengo famiglia", ma sostanzialmente trattati con una punta di compassionevole disprezzo. Ma non è nostra intenzione compiere un giro troppo largo. Così arriviamo subito al sodo: che dire del decreto sull'occupazione giovanile varato dal governo in vista del vertice europeo? Si tratta di un testo complesso – nel momento in cui scriviamo ancora in fase di stesura – ma del quale sono evidenti le caratteristiche di fondo. Enrico Giovannini non ha tenuto conto (probabilmente non lo conosceva neppure) del monito di Marco Biagi, il quale non mancava mai di sottolineare che non esiste incentivo economico in grado di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2013, n. 25.](#)

compensare un disincentivo normativo. I punti di forza del decreto, invece, si concentrano pressoché esclusivamente sugli incentivi economici mentre sono più che modeste le correzioni alla legge Fornero, nelle regole che scoraggiano le assunzioni. La circostanza è abbastanza singolare, perché le modifiche di carattere normativo non comportano oneri per le finanze pubbliche già tanto oberate dall'esigenza – tutta politica – di reperire risorse compensative delle misure riguardanti Imu ed Iva. A questo proposito, non si può non far notare ad un premier – il quale, ad ogni piè sospinto, lamenta la triste condizione dei giovani precari e disoccupati – che il suo governo ha in ballo una decina di miliardi sulle due imposte prima ricordate, mentre per la priorità-occupazione è stato capace di reperire solo 1,5 miliardi per di più con una copertura finanziaria “tenuta su con le pecette”. Erogare incentivi per fare assunzioni a tempo indeterminato è “politicamente corretto”. L'esperienza ci insegna però che il momento della verità arriva quando le prebende finiscono. A chi scrive è capitato di assistere nell'ultima legislatura ai guasti provocati dalle politiche di incentivo all'impiego stabile nel caso dei call center. Durante la XV legislatura l'allora ministro Cesare Damiano (ora incontrastato protagonista delle politiche del lavoro alla Camera) escogitò un marchingegno per imporre a quelle aziende delle assunzioni a tempo indeterminato, sostenendole con incentivi. Ad alcuni anni di distanza le loro associazioni rappresentative vennero a denunciare in Commissione lavoro che, nel Sud, era invalsa la pratica di aprire aziende per riscuotere il bonus, alla cui scadenza esse venivano chiuse, mentre il personale andava in Cig o in mobilità (a carico della collettività) e i titolari aprivano nuove attività per riottenere gli incentivi alle assunzioni. Lo Stato quindi pagava due volte: con gli ammortizzatori sociali i precedenti occupati e con il bonus i nuovi. Tanto che quelle associazioni fecero capire che avrebbero gradito una soppressione di quell'impianto che “drogava” e distorceva il mercato. Ma che cosa non si escogiterebbe per assicurare, sulla carta, ai giovani dei posti a tempo indeterminato! Abbiamo detto che, per correggere l'irrigidimento delle regole per l'accesso al lavoro si è fatto ben poco. Persino la regola (di significativo interesse) riguardante una maggiore flessibilità delle assunzioni in vista dell'Expo 2015, è stata stralciata, immaginiamo su richiesta sindacale, benché l'adozione dei relativi strumenti di deroga dipendesse esclusivamente dall'iniziativa negoziale delle parti sociali, le quali, evidentemente, non si fidano neppure di se stesse. In sostanza,

L'unica correzione della legge Fornero riguarda il ripristino dei previgenti giorni (10 e 20) che devono intercorrere tra un contratto a termine e quello successivo. Anche la possibile ed utile novità di prolungare oltre i 12 mesi, ora previsti, l'acausalità nei contratti a termine è stata affidata a quanto vorranno disporre le parti sociali. A fronte di queste norme di rinvio alla contrattazione collettiva diventa inevitabile una domanda: ma alle onnipotenti parti sociali non era già riconosciuta la possibilità di derogare – avvalendosi, in sede decentrata, di adeguati meccanismi decisionali – rispetto alle norme di legge e dei contratti nazionali, qualora lo ritenessero necessario per finalità di sviluppo, di incremento e di difesa dell'occupazione? Parliamo dell'art. 8 del decreto l. n. 138/2011, la sola norma di quel provvedimento, fortemente voluta dal ministro Maurizio Sacconi, che si poneva il problema di dare ossigeno all'economia reale. Tale disposizione fu fortemente contrastata dalla Cgil, dall'opposizione di sinistra di allora e diede persino luogo ad una singolare (e perdurante) presa di distanza delle parti sociali, inclusa la Confindustria, nonostante che questa sua mossa fornisse alla Fiat il pretesto per uscire dall'associazione di viale dell'Astronomia. L'art. 8 è una norma vigente, ma collocata "in sonno", perché su di essa è operante la maledizione della Cgil, tanto che viene applicata di nascosto quando non se ne può fare a meno, mentre, l'anno prossimo, si svolgerà l'ordalia del referendum abrogativo. Salvo dover constatare – ogni tanto, come nel decreto Giovannini – che è utile, e politicamente corretta, una norma di rinvio all'azione derogatoria delle parti sociali.

## La riforma Fornero vista dalle aziende

di Giada Salta

Nel primo anno di riforma Fornero intere pagine dei giornali sono state occupate dalla autorevole opinione di Ministri, politici, sindacalisti ed esperti. Una certo eco hanno indubbiamente avuto anche storie di lavoratori, precari ed esodati secondo una prassi narrativa dei problemi del lavoro che, grazie alla diffusione dei social media e alle pagine web dei giornali, sta prendendo piede anche nel nostro Paese.

Molto meno spazio hanno invece avuto le imprese e i responsabili della funzione HR che pure sono state sin da subito chiamate al non facile compito di applicare una normativa complessa e farraginoso raccolta in soli 4 articoli che tuttavia si dipanano in quasi 300 commi e un numero spropositato di precetti, divieti e sanzioni.

È per questa ragione che, nella nostra storica rubrica [Qualche domanda sul Personale](#), abbiamo voluto sin da subito raccogliere le prime impressioni e via via le opinioni degli uomini e delle donne che si occupano della gestione del personale in azienda.

Già nel maggio 2012, Nadia Bertaggia, direttore HR di Sodexo Italia, settore della ristorazione collettiva, manifestava le proprie preoccupazioni sostenendo che «la riforma del mercato del lavoro in via di definizione non è sufficiente a rispondere alle tante istanze, né a risolvere i gravi problemi di disoccupazione, specialmente giovanile, che colpiscono l'Italia», a cui ha fatto eco la testimonianza di Stefano Brigato, allora direttore HR di Liquigas, per il quale «Gli sforzi per il lavoro devono andare verso il coinvolgimento dei giovani e la valorizzazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 giugno 2013, n. 19.](#)

delle competenze, ormai indipendentemente dall'età. Se ciò non va di pari passo con la semplificazione e con l'alleggerimento dei costi, rischia di essere un percorso troppo lungo e incerto. [...] Per la mia azienda, al momento, la riforma in fase di approvazione non sembra avere impatti positivi sul recupero di efficienza».

Una riforma debole già in partenza, non condivisa da questi protagonisti del mercato del lavoro e colpita da gravi criticità ancor prima della sua approvazione.

«La Riforma in questione è certamente un compromesso tra diverse impostazioni politico-culturali, ma è un passo avanti rispetto alla situazione attuale perché comunque è una risposta, seppure parziale, alle problematiche odierne» secondo Vito Mangano, direttore HR di ADR-Aeroporti di Roma, che ha compreso la difficoltà dell'intervento riformatore approvato in un momento storico estremamente difficile per l'Italia.

Tuttavia, la richiesta di rendere più fluido il mercato del lavoro e di maggiore semplificazione pronunciata a gran voce dalle aziende italiane pare non essere stata ascoltata, seppur alcuni hanno apprezzato il tentativo «di cambiare un sistema regolatorio eccessivamente ancorato al passato, soprattutto sulla flessibilità», come ha commentato Emilia Rio, direttrice HR del Gruppo A2A, manifestando poi l'auspicio verso «un cambiamento incisivo improntato alla semplificazione delle procedure esistenti e ad una maggiore flessibilità ed un ammodernamento delle regole che disciplinano il mercato del lavoro».

Un giudizio tranchant arriva da Maurizio Arsti, direttore HR di Elixor, il quale ha sostenuto che in azienda hanno «registrato sin da subito delle gravi rigidità derivanti dalla riforma del sistema pensionistico, che ha determinato maggiori difficoltà per l'azienda a favorire l'uscita dei lavoratori maturi, impedendo, di conseguenza, di avere un adeguato margine di azione per assumere i giovani. L'intervento riformatore ha portato, poi, maggiore burocratizzazione nelle procedure di gestione del personale a causa delle ulteriori imposizioni procedurali che ha aggiunto a quelle già esistenti, ed ha introdotto una farraginoso procedura di convalida delle dimissioni. I principi ispiratori della Riforma enunciati dal Governo Monti sono stati totalmente disattesi». In base alla sua esperienza, il direttore prosegue con un suggerimento al legislatore, ovvero quello di «intervenire per portare maggiore flessibilità nella normativa lavoristica, prestando attenzione al fatto che un cambiamento

in tal senso non comporta una diminuzione delle tutele in capo ai lavoratori».

Di parere affine è stato Ernesto Gatti, direttore HR di Mediamarket Spa: «in generale, l'impatto della riforma Fornero è stato negativo perché ha irrigidito ancora di più il mercato del lavoro; basti pensare alla decisione di aumentare l'intervallo di tempo minimo che deve intercorrere tra due successivi contratti a termine tra le medesime parti. Così facendo, e nell'illusione che rendendo i contratti a termine più difficoltosi da attuare potessero indurre le aziende ad assumere a tempo indeterminato, l'impianto della Riforma si è rivelato una chimera senza scongiurare il precariato ma, al contrario, favorendo la disoccupazione e il lavoro nero o irregolare».

Un giudizio negativo, quindi, compensato da una unica, ma amara, nota di merito: «L'unico aspetto positivo che posso riscontrare concerne l'insieme delle modifiche apportate alla normativa sui licenziamenti individuali, che hanno portato maggiori certezze sia nei tempi del contenzioso che nel quantum degli eventuali esborsi economici da parte delle aziende».

Sempre sul fronte della flessibilità mancata, Roberto Poetto, direttore HR di FATA S.p.A., Gruppo Finmeccanica, ricorda che quest'ultima «è una delle priorità dei sistemi impresa che operano su business a commessa, paradigma ormai sempre più diffuso rispetto a quello del tradizionale sistema fabbrica. La legge Biagi, primo grande intervento flessibilizzatore del mercato del lavoro, aveva introdotto un'articolazione di strumenti e fattispecie che apprezzava la variegata tipicità del sistema impresa italiano», osservando al tempo stesso che «la desistenza degli stessi attori delle relazioni di lavoro che non hanno attuato compiutamente e tempestivamente le "deleghe" a loro attribuite, la distanza assunta dalle organizzazioni di categoria che pur erano chiamate dalle previsioni legislative ad implementare la regolazione di talune fattispecie e l'utilizzo più tattico che strategico che se ne è fatto da parte degli operatori, non abbiano consentito una impegnativa e compiuta sperimentazione».

Francesca Merella, direttore HR di Cisco Systems Italia sostiene che «la riforma del mercato del lavoro ha snellito la flessibilità in entrata e in uscita, ma ritengo che debbano essere fatti maggiori investimenti sulla formazione».

«Si poteva fare di più e meglio sulla flessibilità in uscita o su altri aspetti della Riforma?» si chiede ancora Vito Mangano, direttore HR di ADR-

Aeroporti di Roma. «Certamente sì, ma la congiuntura economica e la situazione politica che stiamo affrontando non aiutano ad individuare sintesi e consensi di alto profilo».

Unanime è il consenso che la riforma incontra rispetto all'istituto dell'apprendistato e all'intento di averlo indicato come canale di ingresso privilegiato dei giovani nel mondo del lavoro, mancando tuttavia una parallela operazione di semplificazione del relativo apparato normativo.

Emblematica l'opinione conclusiva all'intervista concessa da Stefano Dedola, direttore HR di McDonald's Italia: «In termini di sistema [...] considero la Riforma una occasione mancata, un compromesso al ribasso per motivi politici che – a prescindere dalla reale volontà riformatrice dei promotori della stessa – ha prodotto scarso impatto nella attuale situazione di crisi, sia in positivo che in negativo».

Le testimonianze raccolte sono uno spaccato certamente parziale e limitato, ma non per questo meno significativo di come le aziende abbiamo vissuto il primo anno di riforma Fornero.

Al di là delle singole opinioni espresse su specifici aspetti di merito si tratta indubbiamente di una riflessione preziosa anche per il nuovo Governo che si appresta a giorni a mettere nuovamente mano alle regole di funzionamento del mercato del lavoro con il rischio di fare non pochi danni qualora l'intervento normativo dovesse ancora una volta avvenire senza una preventiva consultazione di quante hanno il difficile compito di far vivere e camminare sulle loro gambe leggi complesse e delicate come quelle del lavoro.

## Un piano per il lavoro senza visione e senza un progetto

di Michele Tiraboschi

Un piano per il lavoro senza visione del futuro e senza una chiara progettualità. Così ci sentiamo di valutare il d.l. n. 76/2013, a seguito di una scrupolosa e serrata analisi tecnica delle singole norme di dettaglio e dell'intero impianto del provvedimento, che ha coinvolto una cinquantina di ricercatori e dottorandi della Scuola di alta formazione di ADAPT, consentendoci di realizzare in tempo reale un approfondito studio di prima interpretazione del provvedimento di oltre 500 pagine. Non è, dunque, il nostro un giudizio improvvisato o a caldo analogo a quelli, prevalentemente demolitori e negativi, apparsi in rete, a seguito della approvazione del decreto, sulla base di semplici annunci e comunicati stampa del Governo o di inaffidabili e parziali bozze di articolato normativo apparse nei giorni precedenti al Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2013. E neppure è un giudizio di parte, di chi è coinvolto nella "contesa" e dunque è guidato dalla prudenza, talvolta un vero e proprio esercizio di tatticismo ed equilibrismo, come è stato per molti dei commenti "politicamente corretti" apparsi, per ragioni di buon vicinato e di tranquillo rapporto con il Governo, sui quotidiani e sulla stampa specializzata.

Indubbiamente è ancora presto per un giudizio definitivo su un testo normativo che, nel corso dell'iter di conversione in legge, è destinato certamente a cambiare. Tuttavia, esperienze del recente passato ci inducono a ritenere che, al di là di interventi di dettaglio, più o meno corposi, poco o nulla cambierà nell'impianto complessivo di un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

pacchetto di misure sul lavoro che nascono senza una precisa anima e, conseguentemente, senza una visione e progettualità.

Un siffatto giudizio è quanto mai pertinente per la parte del provvedimento che corregge, almeno parzialmente e secondo la logica del cacciavite, alcuni vistosi difetti della legge Fornero approvata dal Parlamento esattamente un anno fa. Lo sa bene il Ministro Giovannini che, in una prolusione bolognese dello scorso novembre dall'emblematico titolo [Conoscere per decidere](#) (in [Boll. ADAPT, 2013, n. 18](#)), citava un lungo e impareggiabile passo delle celebri *Prediche inutili* di Luigi Einaudi che, seppure del lontano 1955, sembrano scritte, riga dopo riga, per la legge Fornero: «non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda. Ma alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste, ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi; e si è costretti a scegliere la via di minor resistenza, che è di non far niente e frattanto tenere adunanze e scrivere rapporti e tirare stipendi in uffici occupatissimi a pestar l'acqua nel mortaio delle riforme urgenti».

Le critiche al provvedimento, che si trovano in questo *instant book* di **ADAPT University Press**, come del resto le critiche inascoltate che abbiamo fatto lo scorso anno alla legge Fornero<sup>1</sup>, hanno dunque semplicemente questa funzione. Nessun partito preso, ma semplicemente un pungolo al Governo a fare meglio e di più, abbandonando schemi regolatori del passato che impediscono di affrontare per il verso giusto, e con lo sguardo rivolto al futuro, il grave problema della occupazione, soprattutto giovanile, e del Mezzogiorno. È sufficiente confrontare le timide aperture alla flessibilità in entrata, ancora condizionate dal nodo

---

<sup>1</sup> Cfr. P. Rausei e M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012, n. 1; P. Rausei e M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, n. 2; R. Caragnano, G. Salta, *Lavoro: un anno di legge Fornero*, *Boll. spec. ADAPT*, 2013, n. 19.

irrisolto dell'art. 18<sup>2</sup> e dalle timorose aperture verso il contratto a termine, con le misure in materia di tirocini di inserimento, per rendersi conto della scarsa visione e lungimiranza del provvedimento, che circonda di paletti l'intervento sul mercato istituzionale del lavoro, aprendo poi a un dilagare di prestazioni di lavoro senza contratto e senza tutele, ma pur sempre gratificate dall'inutile concessione del "congruo compenso" per lo stagista che dai tirocini e dall'alternanza dovrebbe trarre alimento per acquisire le competenze richieste dal mercato del lavoro e non qualche spicciolo in attesa di un contratto stabile di lavoro che, tra uno stage e l'altro, mai gli verrà proposto.

Lo stesso vale per le misure di incentivazione economica alla assunzione dei giovani al di sotto dei 29 anni che risultano prive di qualunque raccordo con il tanto pubblicizzato piano europeo della **Youth Guarantee**, a cui il provvedimento dedica poche parole per il varo di una ennesima cabina di regia, utile certo per gli adempimenti richiesti dalle autorità europee per la concessione dei relativi finanziamenti, ma a conferma di un intervento di dettaglio e per comparti stagni che pare privo di una visione d'insieme. Questo è quanto emerge del resto dalla analisi dei provvedimenti su previdenza (che ancora una volta rinviano il nodo del raccordo tra le due riforme Fornero), istruzione, formazione e università e soprattutto dalle misure in tema di apprendistato che ci consegnano una visione modesta e di matrice puramente contrattuale di quello che, pure dovrebbe essere, il canale prevalente di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro secondo il celebrato modello tedesco. Di sistema duale e alternanza vera e propria non c'è tuttavia traccia nel provvedimento e le poche misure sull'apprendistato di mestiere toccano aspetti di dettaglio che, nella loro modestia e dubbia utilità, dimostrano come il nostro Governo sia ben lontano dal capire cosa davvero serva per costruire quel sistema dell'apprendistato che ancora manca e che priva le parti individuali del contratto di quel necessario contesto progettuale e di raccordo con i sistemi educativo e formativo. Contesto utile a far sì che l'apprendistato non sia un semplice contratto di lavoro flessibile e a basso costo, quanto un percorso strutturato di apprendimento e maturazione di

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Carinci, *Ripensando il "nuovo" articolo 18 dello Statuto dei lavoratori*, in DRI, 2013, n. 2; M. Ferraresi, *L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori dopo la Riforma Fornero: bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in DRI, 2013, n. 2. Entrambi i saggi sono consultabili in *Lavoro: un anno di legge Fornero*, Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 19.

competenze, utile per soddisfare i fabbisogni professionali e di competenze espressi dal sistema produttivo e, conseguentemente, utile per gli stessi giovani in termini di reali prospettive occupazionali incentrate sulla loro occupabilità. L'apertura sul contratto a termine di tipo soggettivo, il piano straordinario per i tirocini a 300 euro e gli incentivi economici a sostegno della assunzione di giovani con contratti stabili rischiano così di cannibalizzare e marginalizzare l'apprendistato impedendone un rilancio atteso da anni.

Che lo sguardo del Legislatore e degli estensori materiali del provvedimento sia rivolto al passato è poi dimostrato da numerosi passaggi tecnici. Nessuno si attendeva certamente il varo del nuovo "Statuto dei lavori", pure atteso da dieci anni e, con esso, l'avvio del necessario superamento, in funzione dei cambiamenti in atto nei processi produttivi, di un quadro regolatorio industrialista ancora incentrato sulla nozione di subordinazione giuridica. È però una vera sorpresa il ritorno a una legge datata come la Treu del 1997, ripescata non solo per completare il quadro normativo dei tirocini, in palese contraddizione con le innovative misure della legge Fornero e le conseguenti linee-guida Stato Regioni dello scorso gennaio, ma passo dopo passo anche nella inopportuna assimilazione tra lavoro tramite agenzie e contratto a termine e nella definizione degli interventi a favore dei giovani inattivi del Mezzogiorno. Rispetto all'impianto della legge Treu sono solo mancate le misure, pure annunciate, sulla staffetta intergenerazionale, ma nulla esclude che vengano ora riproposte nell'ambito della già annunciata fase 2.

Una fase 2 anticipata dal Presidente del Consiglio e Ministero del lavoro quando, a ben vedere e come dimostrato nei contributi che seguono, solo il 20% delle misure contenute nel decreto è immediatamente operativo. Il che è davvero paradossale per un intervento straordinario adottato con la forma del decreto legge. Più che persistere nella deleteria strategia degli annunci, che spiazza operatori e imprese, bloccando di fatto le assunzioni, ben farebbe il Governo a occuparsi di come rendere immediatamente operative le disposizioni contenute nel decreto. L'esperienza recente della legge Fornero non lascia presagire invero nulla di buono con provvedimenti di incentivazione resi operanti, nei passaggi ministeriali e nella ricerca delle relative coperture, con mesi di ritardo. Si pensi, tanto per toccare un tema centrale quale è quello del (mancato) raccordo tra la riforma Fornero delle pensioni e la riforma Fornero del

lavoro, che le indicazioni operative relative agli incentivi alla uscita anticipata dei lavoratori con maggiore anzianità sono pervenute solo lo scorso 21 giugno, e cioè a un anno esatto dalla approvazione della legge Fornero in Parlamento.

Le sorti del provvedimento sono in effetti per buona parte affidate a un attivo e responsabile coinvolgimento dei Ministeri, delle Regioni e delle istituzioni locali. Da questo punto di vista più che nuove norme servirebbe una nuova progettualità e una maggiore semplificazione dei processi decisionali con puntuali sanzioni verso quelle amministrazioni incapaci di attuare quanto di loro competenza. Non si può infatti dimenticare, ai fini di una valutazione del reale impatto delle misure adottate dal Consiglio dei Ministri che, al di là dei numeri annunciati e propagandati in termini di doti finanziarie e nuove assunzioni, gran parte delle risorse per incentivare la nuova occupazione derivano dalla riprogrammazione di piani di spesa e fondi già assegnati, negli anni passati, alle Regioni e non ancora utilizzati. Regioni che dovrebbero essere attrici protagoniste nella attuazione delle nuove misure e che pure, per evidente sfiducia nel loro operato, in più parti del decreto sono state messe ai margini, e questo anche in materia di loro esclusiva competenza e rispetto alle quali, nel recente passato, hanno giocato una distruttiva guerra di posizione (si pensi solo all'apprendistato, al collocamento e ai tirocini), che ha consegnato loro competenze poi quasi mai o solo malamente attuate.

Lo stralcio all'ultimo momento delle misure sul piano straordinario per Expo 2015 e sul lavoro pubblico hanno fortunatamente scongiurato un ulteriore possibile errore analogo a quello compiuto dal Governo Monti: approvare un incisivo pacchetto di interventi normativi sul lavoro in nome dell'Europa e dei giovani che non è stato preventivamente condiviso e concertato tra le parti sociali (cfr. [M. Tiraboschi, \*I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno\*](#), in *Annuario del lavoro*, ADAPT University Press, 2012, p. 172 e ss.). Ben altro il tenore, proprio in questi giorni, delle dichiarazioni del primo Ministro Francese, forte di una [recente riforma del lavoro](#) (cfr. [L. Casano, \*La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?\*](#), ADAPT University Press, 2013, n. 7), frutto della [intesa tra le parti sociali dell'11 gennaio 2013](#), che apre nuovi spazi a moderne relazioni di lavoro di tipo partecipativo e subsidiario. Nel corso della *Grande conférence sociale pour l'emploi* del 21 giugno 2013, [Jean-Marc](#)

[Ayrault](#)<sup>3</sup> ha infatti affermato senza esitazioni che «le dialogue social, aux yeux du Président de la République et du gouvernement, n'est pas un jeu d'ombres, il est au coeur de notre méthode de gouvernement».

Bene pertanto che il Governo si sia astenuto dal forzare la mano, annunciando per contro l'avvio di una nuova fase di dialogo con le parti sociali. Come positivo che non venga toccato l'art. 8 del d.l. n. 138/2011, in materia di contratti di prossimità, che viene anzi rafforzato, nell'ottica di un libero e responsabile sistema di relazioni industriali, grazie all'obbligo di necessaria pubblicità dei contratti derogatori approvati che vanno ora depositati, anche a fini di monitoraggio, presso le direzioni territoriali del lavoro competenti. Certo è che, nella sua frammentarietà e assenza di visione, il provvedimento varato dal Governo mostra nel complesso un abisso culturale e di prospettiva con quanto avviene nei paesi più virtuosi. Paesi dotati di un sistema di relazioni industriali efficiente e cooperativo e di un moderno sistema di formazione che accompagnano lavoratori e imprese verso punti di convergenza rivolti al futuro. E così, mentre si prospetta la demolizione del sistema dell'apprendistato, i tirocini formativi vengono pagati a ore (vedi il caso del Piemonte) e la certificazione formalistica e burocratica delle competenze voluta dalla legge Fornero ha messo una pietra tombale sopra ogni tentativo di modernizzazione dei sistemi di classificazione e inquadramento contenuti nei contratti collettivi ([U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo, 16 gennaio 2013, n. 13](#), ADAPT University Press, 2013) non ci resta che ascoltare, con ammirazione e più di un rimpianto per le tante occasioni mancate, le parole del primo ministro Francese [Jean-Marc Ayrault](#) che, dopo aver recepito in legge le indicazioni contenute nell'accordo tra le parti sociali dello scorso gennaio, si appresta ora a intervenire con coraggio e determinazione sulle nuove frontiere del lavoro, perché non solo in Francia è giunto il tempo di abbandonare le vecchie tecniche di tutela per mettere a punto «une belle et ambitieuse réforme de la formation professionnelle et de l'alternance». Questa sarebbe la scelta da compiere e che purtroppo non si è fatta e non si farà perché, per la politica e non solo, è certamente molto più facile mettere mano a qualche norma sulla flessibilità contrattuale che avviare la

---

<sup>3</sup> Discours de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, en clôture de la Grande conférence sociale pour l'emploi, au CESE, 21 juin 2013 in <http://www.gouvernement.fr/>.

costruzione di un sistema di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro imperniato non sul formalismo giuridico ma sui mestieri, le competenze e robusti percorsi di transizione occupazionale a partire dalla transizione dalla scuola/università al lavoro. Eppure, a essere maliziosi, proprio quegli estensori materiali del provvedimento, che tanto materiale hanno recuperato dalla legge Treu del lontano 1997, ben potevano accorgersi che in essa si trova, all'art. 17, un ambizioso progetto di riforma della formazione che ancora aspetta, dopo quasi venti anni, di essere attuato<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. A. Vittore, F. Landi, *La formazione professionale in Italia: criticità e prospettive*, in M. Biagi (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, 1997.

## L'emergenza lavoro e la retorica degli annunci

di Michele Tiraboschi

Il varo del pacchetto di misure sulla occupazione si è chiuso con una roboante sequela di annunci su come cambierà, già da domani, il mercato del lavoro Italiano. «Ora le imprese non hanno più alibi per non assumere», ha affermato da Bruxelles Enrico Letta, annunciando l'imminente arrivo dall'Europa di 1,5 miliardi di euro per il lavoro. Non siamo certo alla "paccata di miliardi" con cui è diventata famosa Elsa Fornero, nel tentativo di promuovere un accordo tra le parti sociali sulla sua ipotesi di riforma del lavoro, ma nella sostanza poco cambia. «Con il varo del decreto saranno 200mila i posti di lavoro creati, pari a due punti percentuali in meno di disoccupazione», gli ha fatto eco da Roma il Ministro del lavoro Giovannini, uno che di numeri se ne intende avendo diretto per anni l'istituto nazionale di statistica.

Così, mentre operatori ed esperti attendevano con ansia la divulgazione del decreto, con uno stillicidio di frammentarie e confuse anticipazioni di stralci del provvedimento che, a detta dello stesso Presidente del Consiglio, hanno rischiato di "mandare in vacca" la corretta comunicazione delle novità della riforma, è continuata la strategia degli annunci del Governo, che sul lavoro, invece di occuparsi di come rendere effettivamente operativa una normativa che necessita di decine di provvedimenti attuativi, ora già parla di una imminente "fase due". Né più né meno di quanto accaduto dallo scorso 24 aprile. E cioè dal giorno in cui, nell'accettare con riserva l'incarico di guidare il Governo, Enrico Letta aveva messo al centro della sua agenda il lavoro e l'occupazione giovanile in particolare, indicata come la vera priorità sui cui convergere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

sforzi, risorse ed energie. Una strategia che non poco ha irritato le parti sociali e segnalatamente il sindacato che ha reagito da par suo. In un primo tempo con **una pungente lettera pubblicata sul Corriere della Sera** in cui Susanna Camusso invitava il Ministro Giovannini a parlare di meno e fare più concertazione. Successivamente il 22 giugno con la **manifestazione unitaria di Roma di Cgil, Cisl, Uil sul lavoro, con cui si invitava il Governo a passare dalle parole ai fatti.**

Non è dunque fuori luogo leggere la nuova riforma non solo con gli occhi severi del giurista e dell'economista. L'uno intento a cogliere quelle corpose semplificazioni normative, annunciate dal Ministro del lavoro nell'ambito del cosiddetto piano Expo 2015, e che tuttavia, pur presenti nella bozza di decreto entrato in Consiglio dei Ministri, sono poi state stralciate al pari del corposo schema di intervento sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni. L'altro pronto a far di conto per dimostrare, dati alla mano (vedi per esempio Tito Boeri su **Lavoce.info**), che i posti di lavoro potenziali, stante i massimali di spesa e la spalatura negli anni delle risorse, saranno decisamente molti meno di quelli annunciati dal Ministro. Poco meno di 30mila per anno e, prevalentemente, in relazione ad assunzioni già decise dalle imprese.

Forse ancor più interessante, in una materia delicata come quella del lavoro, che vive anche di attese e stati d'animo collettivi, è oggi una lettura della riforma con gli occhi di chi si occupa di comunicazione. E non tanto per segnalare alcuni clamorosi errori da parte dell'ufficio stampa di Palazzo Chigi che, nell'occultare la bozza del decreto, ha consentito un rapido susseguirsi sulla rete internet di messaggi demolitori del provvedimento appena approvato semplicemente a causa di alcuni equivoci contenuti nei comunicati stampa e nelle prime agenzie. Su tutti la convinzione, ancora oggi difficile da smontare tra i non addetti ai lavori, che il Governo, indubbiamente condizionato dalle stringenti normative comunitarie in materia di aiuti alla occupazione, abbia fissato troppi sbarramenti per l'accesso agli incentivi finendo così per sussidiare unicamente le assunzioni di giovani con la licenza media o con familiari a carico.

Ancor più eclatante, a ben vedere, è lo scarto tra i molti annunci sulle misure che sarebbero state di lì a poco introdotte e quello che poi è

realmente confluito nel decreto. A lungo si è parlato di staffetta generazionale e di *youth guarantee*, di reddito di cittadinanza e salario minimo garantito, di rilancio dell'apprendistato e ripristino, quantomeno in via sperimentale, nell'ambito del piano Expo 2015, delle flessibilità negate dalla legge Fornero. Eppure quasi nulla di questo si trova nel provvedimento varato dal Consiglio dei Ministri di mercoledì 26 giugno. Al punto da indurre più di un osservatore a concludere che, ancora una volta nel nostro Paese, la montagna ha partorito un topolino.

Ora, è indubbiamente vero che la crisi che stiamo attraversando è di eccezionale intensità e che la difficoltà di trovare risposte adeguate trova la sua spiegazione in errori del passato che vanno ben al di là delle incessanti turbolenze dei mercati finanziari. Giusto dunque che il Governo si arroveli con rinnovato slancio progettuale per trovare nuove soluzioni a problemi che ci trasciniamo da anni. E bene anche le prime misure adottate che, pur nella oggettiva penuria di risorse, sono comunque qualcosa di positivo in un contesto occupazionale che, specie per i giovani, pare senza speranza.

Su temi sensibili e delicati come quelli del lavoro occorre però evitare facili promesse e false illusioni perché la vera svolta non potrà che dipendere da un rinnovato clima di fiducia da parte delle imprese che ancora stenta a emergere. E la fiducia, si sa, si conquista con i fatti e non con gli annunci anche perché, in questa fase dell'economia, le imprese non hanno tanto alibi per non assumere, quanto un problema più basilare che, molto semplicemente, è quello di sopravvivere.

## **Pacchetto lavoro: il punto di vista di un consulente del lavoro**

di Nicola Porelli

Quando è entrato in vigore il c.d. pacchetto/decreto lavoro, d.l. n. 76/2013, era il 29 giugno 2013, festa dei Santi Pietro e Paolo, ed eravamo all'inizio dell'estate anche da un punto di vista meteorologico.

Il testo del decreto è datato 28 giugno 2013 ma "stranamente" è stato diffuso al "grande pubblico" solo il giorno dell'entrata in vigore, prima si disponeva soltanto di comunicati stampa oltretutto in diverse versioni.

Personalmente, come consulente del lavoro che vive i problemi concreti dei lavoratori e dei datori di lavoro direttamente e quotidianamente, prima che fosse pubblicato il d.l. n. 76/2013 avevo parecchie aspettative, visti gli annunci "governativi" e l'attenzione posta sui e per i giovani (si veda "*Youth Guarantee*"), e viste le attuali e sempre più gravi condizioni del nostro mercato del lavoro in agonia per via del momento storico-economico che stiamo vivendo.

Quando ho letto il provvedimento "sfornato" dall'esecutivo mi sono sentito come un bambino deluso e mi è venuto alla mente un periodo dell'anno completamente opposto rispetto all'estate: il Santo Natale. Sì, mi sono sentito come un bambino che trova sotto l'albero di Natale un bel pacco, anzi, "pacchetto", grande quanto uno scatolone, con una bella carta colorata e un bel fiocco, che lo scarta con entusiasmo e tante aspettative e dentro trova un giocattolo che aveva già, magari diverso solo nei colori o superato, inoltre non del tutto funzionante (infatti al decreto-legge in commento, ora convertito in legge, servono parecchi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

decreti per poter essere del tutto operativo, l'operatività immediata del decreto secondo alcuni è del 20%, per altri del 30%, in ogni caso molto bassa) e che oltretutto ci sarebbe stato dentro un "pacco" molto più piccolo, ecco questa è stata la mia sensazione: una forte delusione.

Ma come si fa a diramare "roboanti" annunci, caricare di aspettative aziende, lavoratori e operatori del settore e poi concretamente "imbastire" qualcosa che non ha il coraggio di "stravolgere" il sistema del lavoro, non ha il coraggio di "osare" e "scommettere" su politiche del lavoro più incisive?

Non è vero che per incidere sul mercato del lavoro servono per forza risorse economiche. Chiaro, se ci sono tanto meglio, ma spesso provvedimenti "coraggiosi" possono essere adottati anche solo "liberalizzando" temporaneamente certe tipologie contrattuali che potrebbero spingere le aziende ad assumere, anche se temporaneamente, e ai disoccupati e inoccupati di trovare, anche se per brevi periodi, una collocazione lavorativa e un po' di ossigeno non solo al loro portafogli ma anche al loro essere persone con valore lavorativo.

I commenti spesso critici sul "pacchetto lavoro" sono piovuti come una «grandinata estiva», tra questi, sinteticamente: «la montagna ha partorito un topolino», «ennesima riforma che ha aumentato ancora di più il livello di complessità del nostro ordinamento», «non sarà con questo genere di aspirine che si riuscirà ad aggredire una malattia di massa così profonda e diffusa come la mancanza di lavoro per oltre 3 milioni di italiani», «bricolage giuridico», ecc.

Tra le varie posizioni critiche, mi è rimasto impresso quanto scritto dal prof. Michele Tiraboschi: «un piano per il lavoro senza visione del futuro, senza una precisa anima e senza una chiara progettualità», e ancora «timide aperture alla flessibilità in entrata [...] timorose aperture verso il contratto a termine», sui tirocini di inserimento «scarsa visione e lungimiranza del provvedimento che circonda di paletti l'intervento sul mercato istituzionale del lavoro aprendo poi a un dilagare di prestazioni di lavoro senza contratto e senza tutele, ma pur sempre gratificate dall'inutile concessione del "congruo compenso"».

Ecco, ma perché anche in queste "tragiche" circostanze che stiamo vivendo nel mercato del lavoro non c'è stato il coraggio di tirar fuori l'"anima"? Perché le varie parti sociali non hanno avuto il coraggio di sostenere scelte "eccezionali" con una visione verso il futuro e le future generazioni?

Certo che se è questo il “coraggio” del sistema allora non ci sono speranze per il prossimo futuro.

Come consulente che vive con e nelle aziende, mi pongo spesso il dubbio che chi “elabora” normativa in ambito lavoristico non sia mai entrato in contatto diretto con il mondo reale della produzione, non abbia mai parlato con il classico piccolo/medio imprenditore che costituisce insieme a tanti suoi colleghi la spina dorsale lavorativa del nostro Paese.

Vorrei di seguito sottolineare alcuni contenuti del decreto assegnando ad ognuno un titolo.

Per quanto riguarda gli «**incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani**» (contributo pari a 1/3 della retribuzione mensile lorda, massimo 650 euro), si tratta sicuramente di un passo positivo per l’occupazione giovanile ma che purtroppo è limitato a poche decine di migliaia di assunzioni di giovani privi di un impiego da almeno sei mesi o, alternativamente, privi di un diploma di scuola media superiore o professionale. Oltretutto, tale incentivo non è immediatamente operativo e secondo alcune previsioni potrebbe esserlo solo all’inizio del 2014. Quindi incentivo interessante, anche se limitato, ma non immediatamente operativo, senza dimenticare che deve esserci un incremento occupazionale dello stesso datore di lavoro, cosa non scontata visti i tempi di crisi.

**Titolo:** *Tanto rumore per (quasi) nulla.*

Per il **contratto a tempo determinato** assistiamo ad una bella “inversione a U” per quanto riguarda gli intervalli tra un contratto e l’altro, c.d. *stop and go* (riportati a 10 giorni per contratti fino a 6 mesi e 20 giorni per contratti di durata superiore); probabilmente, visto il particolare momento, sarebbe stato utile eliminare tali intervalli, anche se temporaneamente.

Per questa tipologia contrattuale è stata ulteriormente ampliata la possibilità del c.d. “contratto acausale” (anche la contrattazione aziendale può disciplinare) e la possibilità di prorogare lo stesso sempre entro il limite dei 12 mesi.

Forse questa, più di altre forme contrattuali, avrebbe dovuto essere oggetto di una sorta di “liberalizzazione” limitata nel tempo: perché non eliminare il c.d. “causalone” per 2-3 anni per assunzioni di soggetti privi di lavoro? Chiaro che questo avrebbe alzato il rischio di “abuso” del contratto a termine, ma penso che sarebbero stati molti di più gli effetti

positivi (occupazione di soggetti privi di lavoro, anche se temporaneamente). In fondo le aziende non hanno interesse a disperdere professionalità formata all'interno delle stesse; sappiamo benissimo che la maggior parte delle volte il contratto a tempo determinato è uno strumento improprio per "provare" i lavoratori.

Si ricorda che per questa tipologia contrattuale siamo alla dodicesima modifica.

**Titolo:** per quanto concerne il c.d. *stop and go*, direi, *Ritorno al futuro* (si è tornati al passato per mettere a posto il presente); per quanto riguarda il contratto nel suo complesso, invece, farei riferimento alla saga di *Indiana Jones* dove il protagonista si trova spesso in trabocchetti molto pericolosi, come la causale nel contratto a termine (sposti un masso e si apre una voragine).

Per quanto concerne il **lavoro intermittente/a chiamata**, la scelta è stata quella di limitarne l'utilizzo: massimo 400 giornate di lavoro in un triennio tra stesso datore di lavoro e stesso lavoratore. In sede di conversione è stato escluso tale limite per il settore del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo.

È risaputo che tale tipologia contrattuale si è prestata spesso a importanti abusi. Probabilmente la comunicazione preventiva dovrebbe limitarne l'utilizzo improprio.

Condivisibile la soppressione in sede di conversione in legge del d.l. n. 76/2013 di quanto era stato aggiunto all'art. 35, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003, «La sanzione» per la mancata comunicazione preventiva, «non trova applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia di non occultare la prestazione di lavoro».

Questo perché tale previsione avrebbe potuto dare spazio ad un contenzioso molto sostanzioso.

**Titolo:** in questo caso la vicenda del lavoro intermittente si potrebbe intitolare *L'Odissea*, questo perché tale tipologia contrattuale è stata introdotta dal d.lgs. n. 276/2003, abrogata dalla l. n. 247/2007, reintrodotta dal d.l. n. 112/2008, riformata dalla l. n. 92/2012 e nuovamente limitata e modificata dal decreto in commento. Speriamo che il lavoro intermittente trovi pace anche perché se utilizzato correttamente è un ottimo strumento di buona flessibilità per le aziende e di regolarità per alcune tipologie di lavoratori che dispongono di un tempo limitato di lavoro (es. pensionati e studenti).

Il **lavoro accessorio** ha subito un “*restyling*”: nella versione 2003 era definito come “lavoro accessorio occasionale”; successivamente è stato definito come “meramente occasionale” oggi non è più “occasionale” e di conseguenza neanche più “meramente occasionale”.

Come consulente non ho ancora capito la differenza tra “occasionale” e “meramente occasionale”.

Ad ogni modo direi che non mi sembra più corretta neanche la definizione “lavoro accessorio” in quanto l’unico parametro di riferimento per il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio rimane quello del rispetto dei limiti di carattere economico (5.000 euro complessivi nel corso di un anno solare, riferiti al lavoratore per la totalità dei committenti, e quello di 2.000 euro tra ciascun lavoratore e ciascun committente imprenditore commerciale o professionista).

A questo punto forse sarebbe il caso di togliere il suffisso “accessorio” e chiamarlo ad esempio “lavoro a buoni” o “a *ticket/voucher*”, visto che l’attività non deve essere necessariamente accessoria.

**Titolo:** qui mi spingerei in un altro “territorio” e direi che potremo dire “chi è senza *voucher* scagli la prima pietra”. Si sta diffondendo l’uso di questi buoni e dubito spesso della “genuinità” nell’utilizzo da parte di molti datori di lavoro.

Queste solo alcune personali riflessioni che sgorgano dal cuore di un consulente del lavoro che pur criticando la poca lungimiranza e lo scarso coraggio del nostro legislatore, vuole pensare che non sia finito tutto qui e che nell’immediato prossimo futuro possa esserci uno scatto di orgoglio e si voglia scommettere di più sul rilancio dell’occupazione, giovanile e non solo, nel nostro martoriato sistema del lavoro...

In fondo sognare non costa nulla e anche se la stagione estiva è oramai al termine, vorrei davvero riuscire a fare un *Sogno di una notte di mezza estate* come consulente che vorrebbe più concretezza al e per il mondo del lavoro italiano.



18.  
**PARI OPPORTUNITÀ**



**Come cambia la cultura del lavoro.  
L'accordo ABI e OO.SS. del 19 aprile 2013 in  
tema di conciliazione dei tempi di vita e lavoro,  
pari opportunità  
e responsabilità sociale di impresa**

di Giorgio Mieli

**La crisi e lo scenario odierno**

Secondo i sociologi, il lavoro è il “luogo” in cui il singolo ricerca una identità e una dimensione, anche economica, per costruire il proprio futuro. La nostra stessa Costituzione prevede che la Repubblica debba consentire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3) e debba promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto del lavoro. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4).

In questo momento il mondo del lavoro – condizionato da una crisi senza precedenti dal dopoguerra – sta affrontando uno straordinario cambiamento, nei modelli e nelle forme in cui siamo abituati ad interpretarlo: ciò richiede lo sviluppo di nuove abilità e competenze,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2013, n. 19.](#)

tecniche e comportamentali e un adattamento formativo, sia da parte dei lavoratori che delle imprese.

Si tratta di uno scenario che coinvolge anche la cultura del lavoro. La celerità con cui i mutamenti avvengono, nello contesto economico, politico e regolamentare, rende difficoltosa l'individuazione dei bisogni e dei conseguenti interventi da adottare, confondendo quelli di carattere strutturale con quelli congiunturali. L'obiettivo dichiarato è il superamento della crisi.

Ma il vero tema è se il primo paradigma da modificare sia proprio quello della nozione di crisi, da sostituire con un concetto di "cambiamento continuo e permanente", nella logica di una ineludibile tendenza evolutivistica del contesto economico e sociale.

Non si può sottacere come l'avanzare di un contesto inedito abbia portato con sé la modifica di quelli che erano stati i canoni tradizionali che avevano caratterizzato il mondo del lavoro, a cominciare dal concetto di stabilità, che si è declinato in forme molto diverse rispetto a quelle che conoscevamo, dalla flessibilità, fino alla precarietà.

In altre parole, sembra essere mutata la visione dinamica del rapporto di lavoro che "va verso il meglio", che ha coinvolto anche la tradizionale nozione di carriera, che deve essere ripensata secondo i canoni imposti dalla crisi.

In questa direzione appare prioritaria la necessità di tutelare i beni primari, come il posto di lavoro, coniugata – e non è un paradosso – con una nuova visione del benessere sul posto di lavoro che, per esempio, non passa più per la c.d. "monetizzazione del disagio", ma per soluzioni che rendano effettiva la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi della vita privata.

A questo fattore va aggiunto quello forse più dirimente, ovvero la rottura del Patto generazionale e la necessità di ricrearlo. Lo scorso anno, durante le celebrazioni per l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo, il Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, ha dichiarato che siamo la prima generazione che non potrà garantire ai figli un livello di benessere superiore al proprio. Si pone dunque, a livello generale, il problema di riequilibrare, in termini di sostenibilità nello sviluppo, il divario di regole, diritti, aspettative e bisogni che esiste tra gli anziani, coloro che si trovano nell'età di mezzo ed i giovani: questioni che impongono la necessità di affrontare il tema di come definire una nuova cultura del lavoro.

Le trasformazioni tecnologiche, le turbolenze economiche, la necessità di guadagnare nel mercato posizioni competitive sempre più avanzate, hanno infatti reso obbligatorio, per le aziende, un cambiamento tempestivo e costante su diversi aspetti: i contenuti del lavoro, le procedure organizzative, la ricerca di nuovi spazi e di nuove modalità di azione.

Dal punto di vista del diritto del lavoro, appare sempre più pressante la relazione che intercorre con l'economia, che finisce per condizionare gli stessi principi giuridici.

Un recente scritto di Roberto Pessi in cui si esaminano i rapporti tra economia e diritto del lavoro evidenzia come il diritto sia insidiato nelle sue certezze «dai mutamenti economici, sociali e culturali [...] dalla crescente colonizzazione operata dalla cultura economica, che tende a farsi egemone ed a tratti monopolista della stessa identità del pensiero del nuovo millennio»<sup>1</sup>.

L'influenza dell'economia è certamente determinante sul diritto del lavoro, in quanto, per considerarsi "diritto vivente", esso deve anche tenere conto delle esigenze dell'efficienza economica.

E dunque, sempre per usare le parole di insigni giuristi, sottoporre a verifica la razionalità regolativa del diritto del lavoro vuol dire, anzitutto, saggiare la compatibilità del suo sistema regolativo con l'efficienza del sistema economico «perché quest'ultima è preconditione per la tutela di quei diritti che comportano un effetto redistributivo della ricchezza e per il suo dimensionarsi»<sup>2</sup>.

### **La ricerca di nuove forme di benessere**

In effetti, la battuta d'arresto nella produzione di ricchezza ha cambiato il paradigma relativo alla sua distribuzione: lo stesso Sindacato ha superato da anni una impostazione meramente acquisitiva per sostituirla col concetto stesso di equa distribuzione di ciò che è disponibile e delle stesse "rinunce".

---

<sup>1</sup> R. Pessi, *Economia e lavoro*, in *RIFD – Quaderni della Rivista Internazionale di filosofia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 974.

<sup>2</sup> R. Pessi, *op. cit.*, p. 979.

In ogni caso, la rapidità del cambiamento e la sua pervasività rendono gli assetti giuridici “vecchi” il giorno dopo la loro stessa formazione, con la conseguenza di una rincorsa continua da parte di tutti gli operatori per adeguare le regole ai mutati contesti.

Tuttavia, la prospettiva che inquadra il lavoro e le sue regole in termini di logica economica, sembra avere trovato un “superamento ufficiale” proprio in un documento che il Presidente dell’Istat Giovannini – ora Ministro del Lavoro – ha pubblicato recentemente.

Il *Primo rapporto sul benessere equo e sostenibile in Italia – BES 2013* – che l’Istat ha predisposto con il CNEL, presenta i risultati di una iniziativa che pone l’Italia all’avanguardia nel panorama internazionale in tema di sviluppo di indicatori sullo stato di salute di un Paese che vadano “al di là del PIL”.

Questo nuovo indicatore nasce infatti per integrare i misuratori economici con indicatori di carattere sociale, che siano in grado di valutare lo stato ed il progresso di una società. La misurazione del benessere attraverso indicatori più articolati e condivisi dalla società sottende possibili cambiamenti dell’azione politica – anche a livello di Unione Europea – e punta a realizzare un miglior funzionamento della democrazia in un’epoca in cui la crescita economica si è fatta più problematica e nella quale gli obiettivi di buon governo devono andare oltre il PIL<sup>3</sup>. Nei 12 indicatori che compongono il BES (molti dei quali hanno diretta connessione con il tema del welfare) è descritto un profondo cambiamento culturale in atto.

In questo quadro si inserisce la questione relativa al valore che le persone assumono all’interno delle aziende: sono infatti cambiate le istanze anche remunerative, è stato dato un diverso valore al tempo, inteso come tempo da dedicare alla famiglia e alla propria dimensione personale e sociale; sono aumentati i bisogni di cura alla persona, per effetto della maggiore longevità della popolazione.

Un ulteriore elemento che emerge prepotentemente è quello della formazione, o meglio, la capacità di avvicinare la formazione al lavoro e di mettere in pratica la c.d. “formazione continua” attraverso un procedimento di costante adattamento delle professionalità ai bisogni di un mercato che, nell’era tecnologica in cui viviamo, supera se stesso ogni giorno.

---

<sup>3</sup> Istat, CNEL, *BES 2013*, 7.

Il datore di lavoro che pensa alla cura, alla cultura, alla formazione, alla crescita dei propri dipendenti si trova a dovere affrontare nuove sfide: l'ascolto attivo, la creazione di momenti di aggregazione, la possibilità, come accennato, di conciliare i tempi di lavoro con quelli di vita personale.

È evidente come quella che chiamiamo "globalizzazione" spinge l'impresa verso una velocità ed una competitività, nel posizionamento nel singolo segmento di mercato in cui è collocata, che ha indotto le imprese in molti casi ad una delocalizzazione delle proprie strutture e ad una polverizzazione del rapporto con la compagine umana. È questo filo che deve essere riallacciato.

Parlare di cambiamento della cultura del lavoro vuol dire, dal punto di vista delle aziende, rafforzare le organizzazioni produttive attraverso il sostegno e la valorizzazione delle persone che in queste organizzazioni operano. È questa la chiave di lettura in cui inquadrare i futuri interventi.

### **L'Accordo del 19 aprile 2013**

Ed in questo ambito, ABI ed il sistema bancario hanno percepito appieno le nuove esigenze sociali.

Lo scorso 19 aprile ABI e Sindacati hanno infatti sottoscritto l'Accordo in tema di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, pari opportunità e responsabilità sociale d'impresa, che costituisce il frutto dei lavori, avviati nel mese di maggio dello scorso anno, della Commissione paritetica istituita con il rinnovo del Ccnl del 19 gennaio 2012.

L'intesa si inquadra nel solco degli impegni che ABI e Sindacati hanno assunto con la sottoscrizione dell'Avviso comune del 7 marzo 2011, in tema di azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro. In una fase di difficoltà economiche, si conferma e rafforza l'impegno di ABI e Sindacati in direzione della parità di genere e del benessere sul lavoro quali leve fondamentali per favorire la crescita delle imprese e la cultura sociale nel lavoro.

Nel documento sono previste integrazioni ai compiti già previsti dalla Commissione nazionale sulle pari opportunità. La Commissione si occuperà, fra l'altro, di approfondire e valutare elementi di criticità volti a favorire ulteriormente l'equilibrio di genere nelle politiche di pari opportunità; a sviluppare le professionalità attraverso la valorizzazione

dell'elemento formativo a sostegno di azioni positive, della conciliazione dei tempi di vita e lavoro, dell'invecchiamento attivo dei dipendenti bancari. Rilevante è anche il compito di realizzare sinergie tra le parti a livello territoriale e verificare il possibile utilizzo di linee di finanziamento – quali l'intesa del 25 ottobre 2012 tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali – finalizzate alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e al miglioramento dell'occupazione femminile.

L'accordo prevede inoltre interventi a rafforzamento del ruolo dell'Osservatorio sulla responsabilità sociale di impresa, previsto dal Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del sistema bancario del 16 giugno 2004, in merito al quale le Parti hanno auspicato lo sviluppo, ad ogni livello, del dialogo sui temi della Responsabilità sociale di impresa per favorire una diffusione delle politiche di sostenibilità.

Per quanto concerne, poi l'utilizzo degli istituti contrattuali ai fini della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nell'Accordo è previsto l'invito alle imprese a ricercare il migliore equilibrio tra le esigenze, tecniche, organizzative e produttive dell'azienda, anche alla luce delle nuove forme di erogazione dei servizi, e i tempi di vita familiare, personale e di lavoro dei dipendenti, con l'obiettivo di migliorare il clima ed il benessere in azienda.

Significativa è stata inoltre l'implementazione nell'accordo di quanto previsto dalla normativa in tema di assistenza ai figli affetti da disturbi dell'apprendimento (l. n. 170/2010), quali dislessia, disgrafia, disortografia, discalculia (DSA). Nell'intesa le imprese sono infatti invitate a valutare richieste di aspettative e flessibilità di orario – alla luce delle flessibilità previste dagli artt. 57 e 108 del Ccnl 19 gennaio 2102 – presentate da parte di dipendenti, che debbano assistere nelle attività scolastiche a casa i figli studenti del primo ciclo dell'istruzione interessati dalle predette patologie.

Le Parti, dopo un ampio ed approfondito confronto, hanno infine convenuto di rinviare la questione relativa alla regolamentazione della disciplina sull'utilizzo dei congedi parentali su base oraria, che continuerà ad essere oggetto dei lavori della Commissione e che allo stato, in assenza delle necessarie istruzioni applicative da parte degli Enti competenti, non risulta operativa.

## **Conclusioni**

Il Prof. D'Antona sosteneva che il diritto del lavoro abbia ancora una missione da svolgere, «quella di aiutare il lavoratore ad essere soggetto della propria vita». In questa direzione il sistema bancario italiano intende orientare le proprie energie, al fine di cogliere appieno le esigenze che arrivano dal presente ed intercettare le sfide che presenterà il futuro.

## ***Global Gender Gap Report 2013: primo commento dei dati***

di Valentina Sorci e Rosita Zucaro

Si rinnova anche per il 2013 l'appuntamento con il [Global Gender Gap Report](#) lo studio del *World Economic Forum* che monitora annualmente i livelli di disparità fondati sul genere, tramite quattro indicatori: formazione, lavoro, benessere e partecipazione al sistema politico. La metodologia applicata e l'analisi quantitativa consentono di stilare un elenco dei paesi analizzati utile a costituire basi per la progettazione di misure efficaci nel fronteggiare la diversità di genere.

**Prima di passare ad una breve riflessione sui risultati, è importante rilevare che il Global Gender Index**, dissociato dalla quota di reddito e dalle risorse economiche, cerca di misurare il *quantum*, ossia quanto equamente sono distribuite tra donne e uomini, le risorse e le opportunità, nonché il reddito disponibile. Tale aspetto infatti lo differenzia da gli altri indici globali di rilevazione, i quali essendo correlati ai livelli di reddito, sono generatori di vantaggio per le economie avanzate.

**Nel 2013 sono stati inclusi 133 paesi rispetto ai 135 dell'anno precedente.** A causa della mancanza di dati ufficiali aggiornati sono stati, infatti, rimossi dalla classifica Gambia e Timor-Leste, ma sono stati aggiunti tre nuovi paesi: Angola, Bhutan e Lao PDR.

**L'Islanda mantiene il primo posto per il quinto anno consecutivo grazie ai continui e costanti miglioramenti nella partecipazione e nelle opportunità economiche, nonché per l'empowerment politico.** La

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)

Finlandia mantiene la seconda posizione, nonostante le perdite nel punteggio complessivo a causa della diminuzione della partecipazione economica, seguita dalla Norvegia che presenta un lieve incremento del valore complessivo e la Svezia che rimane salda alla quarta posizione. Fanalino di coda della classifica lo Yemen che si è collocato al 136 posto.

**In posizione intermedia si colloca l'Italia, che con il suo 71° posto, registra un miglioramento rispetto al 2012, in quanto sale di nove posizioni; ad ogni buon conto, il dato è tutt'altro che positivo atteso che si trova comunque in posizione peggiore rispetto a paesi come la Cina e il Senegal** ed il progresso è veramente microscopico, passando dal 67% del 2006, anno del primo indice stilato dal *World Economic Forum* in materia, al 68% nel 2013. Inoltre a tali considerazioni va aggiunto che l'Italia per quanto attiene alla rappresentanza politica ha un dato ben al di sotto della media: il 19% rispetto al 21%. Infine è un *rank* che la colloca ultima tra i Paesi dell'Unione Europea in termini di raggiunta parità tra uomini e donne.

**In conclusione, dal rapporto, emerge anche quest'anno che la sfida verso il superamento del *gender gap* è ancora aperta.** Per velocizzare il raggiungimento di tale obiettivo, occorre incrementare la consapevolezza che il riequilibrio di genere ed il conseguente uso più efficiente della dotazione di capitale umano sono leve fortemente utili ad incrementare produttività e crescita economica.

## Occupazione femminile e part-time: una correlazione virtuosa

di Giuliano Cazzola

Esiste una correlazione molto stretta tra i livelli dell'occupazione femminile e quelli del lavoro part-time. E tale correlazione è tanto più evidente nei Paesi in cui sono sviluppati i servizi sociali, i congedi (anche di paternità di cui si avvalgono persino i primi ministri) e tutte quelle misure che, nella letteratura, vengono raccomandate allo scopo di garantire un'effettiva conciliazione tra lavoro e cura della famiglia. Prendiamo le statistiche Eurostat. In Danimarca a fronte di un tasso di occupazione femminile del 71,1% la percentuale di rapporti di lavoro a tempo parziale è pari al 39%; in Svezia al 40,4%, rispetto ad un tasso di impiego del 70,3%; in Olanda del 76,5% rispetto ad un tasso del 69,3%; in Germania si tratta rispettivamente del 45,5% sul 66,1%. Trend pressoché analoghi esistono in Austria. Anche in Gran Bretagna, il cui modello sociale è assai diverso da quello vigente nell'Europa continentale, a fronte di un tasso di occupazione femminile del 64,6%, il part-time è diffuso in quota del 43,3%. In Belgio dove i tassi di impiego delle lavoratrici sono meno elevati (56,5%) è comunque molto usato il lavoro a tempo parziale (42,3%). In una posizione intermedia tra questi andamenti e quelli degli altri Paesi c.d. mediterranei si trova la Francia, dove a fronte di un tasso di occupazione femminile del 59,9% (sicuramente più elevato di quello degli altri) la percentuale di part-time è pari al 30%. In Portogallo, Grecia, Spagna e Italia a tassi di occupazione rispettivamente del 61,1%, 48,1%, 52,3%, 46,1% corrispondono percentuali a tempo parziale del 15,5%, 10,4%, 23,2%, 29%.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2013, n. 42](#).

Considerazioni interessanti su questo istituto sono svolte, tra le altre, in una recente pubblicazione degli Itinerari de Il Mulino (**Le politiche del lavoro** di Elisabetta Gualmini e Roberto Rizza) dove viene esaminato, nell'arco di alcuni decenni, l'andamento del lavoro a tempo parziale in Europa. «L'importante contributo del part-time – è scritto – rispetto alla crescita dell'occupazione femminile è mostrato evidenziando sia la correlazione negativa tra quota di part-time e disoccupazione femminile, sia il maggiore incremento, soprattutto negli ultimi anni, dell'occupazione a tempo parziale rispetto a quella a tempo pieno». Prendendo in considerazione la sequenza storica (sono ampiamente citati i saggi di Emilio Reyneri) dal 1991 al 1994 l'occupazione femminile part-time è la sola a crescere in Europa ed oltre il 70% dell'occupazione femminile aggiuntiva appartiene a questa tipologia d'impiego. Dal 1995 al 2003 circa il 40% dell'occupazione femminile è a tempo parziale. Interessante poi è notare che le ventenni tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila sono entrate nel mercato del lavoro prevalentemente a tempo pieno, mentre le trentenni e quarantenni che sono passate da uno stato di disoccupazione nel 1995 a uno di occupazione nel 2003, hanno trovato lavoro a part-time. Dai 40 ai 55 anni si rafforza sempre più l'effetto sostituzione del tempo parziale rispetto al full-time. Gli autori concludono le loro considerazioni affermando che, «nei paesi a bassa occupazione femminile come l'Italia, le donne sono più orientate al tempo pieno, mentre nei paesi in cui l'occupazione femminile è alta, cresce la quota di lavoro parziale». Viene spontaneo domandarsi se, in generale nel dibattito, non si faccia confusione tra la causa e l'effetto: e cioè che l'occupazione femminile stenti a decollare proprio in ragione della scarsa diffusione del part-time. Questa osservazione sottilmente *politically (in)correct* ci conduce a rivisitare il concetto di **part-time involontario**, in quanto gli autori constatano che, «nei paesi a bassa occupazione femminile, il part-time è prevalentemente involontario, in quanto in Europa meridionale è più difficile tornare a un'occupazione a tempo pieno una volta esaurite le ragioni che avevano originato la riduzione dell'orario di lavoro (cura dei figli piccoli o dei genitori anziani). Al contrario, nel centro-nord Europa, ove il part-time è più diffuso, è più alta la quota di donne che lo svolgono volontariamente». Ciò è dimostrato dalle quote di tempo parziale **involontario** che sarebbe (dati 2011) del 12,8% in Danimarca, del 12,9% in Germania, del 12,2% il Gran Bretagna, del 21,9% in Svezia, mentre è pari al 39,6% in Italia, al

54,9 in Spagna, al 28,4% in Francia (che conferma il suo ruolo di frontiera). A noi questa rappresentazione statistica della realtà continua ad apparire singolare e non convincente, a meno di affrontare i problemi dell'occupazione femminile basandosi su propensioni culturali al confine di una sorta di antropologia territoriale all'interno del Vecchio Continente; peraltro, contravvenendo ad altre analisi che vedono la figura femminile più legata alle incombenze familiari al sud che non al nord. A nostro avviso, questa suddivisione tra part-time volontario ed involontario si iscrive in un pregiudizio politico-culturale nei confronti dell'istituto rispetto ad un modello standard di full-time, considerato ottimale e virtuoso, anche per l'occupazione femminile. Tale pregiudizio non spiega – lo scrivevamo all'inizio – come sia possibile che, laddove sono più evoluti i rapporti interpersonali, più qualificata la conciliazione, più diffusi i servizi per minori ed anziani (che in Italia latitano), più sviluppate le economie e più dinamici i mercati del lavoro, le donne lavorino, con tassi vicini o superiori ai due terzi, accettando **volontariamente** rapporti d'impiego part-time.

## **"La dote da" lavoro**

di Giuliano Cazzola

Si chiama DUL (Dote Unica Lavoro) un programma innovativo, deliberato dalla Giunta della Regione Lombardia venerdì 4 ottobre. Si tratta di un modello di politiche attive del lavoro che, se avrà successo, cambierà profondamente i tradizionali criteri ispiratori di tali azioni tanto essenziali quanto carenti. Basti pensare che nel 2012 in Italia vi sono stati ben 10 milioni di contratti di lavoro regolari, 1,7 milioni dei quali a tempo indeterminato, ma i Centri per l'impiego li ignorano perché chi li frequenta non accede a quei contratti e viceversa. D'altro canto, anche le Agenzie del lavoro private sono molto più attive nella somministrazione (il c.d. lavoro in affitto) che non nel facilitare l'occupabilità delle persone. Il DUL si propone una profonda trasformazione della cultura e della prassi degli operatori, pubblici e privati accreditati. Innanzi tutto, sono previsti "pacchetti di servizi" personalizzati e coerenti con le esigenze specifiche (riqualificazione o qualificazione, orientamento, ricerca di un lavoro) degli utenti, in rapporto a quelle che sono le loro caratteristiche (giovane, occupato, disoccupato, cassintegrato, disabile): essi potranno contare su di una rete di operatori pubblici e privati (di loro scelta) in grado di soddisfarne le esigenze e le aspettative. La dote, un ammontare economico di cui è titolare la persona, sarà determinata sulla base di costi standard fino ad un valore finanziario massimo, proporzionato alle difficoltà del suo inserimento nel mercato del lavoro. La dote stessa resterà a disposizione per la durata massima di sei mesi entro i quali dovrà essere raggiunto il risultato. Non sarà compensata, genericamente,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2013, n. 34.](#)

l'attività svolta, ma solo l'avvio di un rapporto di lavoro subordinato o di missioni di somministrazione della durata complessiva non inferiore a 180 giorni. Inoltre, per evitare iniziative generiche di formazione, tale attività sarà rimborsata soltanto nell'ambito di un contratto di lavoro o di un tirocinio. Anche le Agenzie private saranno tenute a svolgere gratuitamente, come i Centri pubblici, la funzione di presa in carico della persona. La Lombardia, con questo provvedimento, si pone all'avanguardia nelle politiche attive e manda un segnale di collaborazione al ministro Enrico Giovannini nella misura in cui sarà in grado di impedire il disegno di risolvere, all'italiana, il problema del rafforzamento delle politiche del lavoro: ovvero ricorrendo a nuove assunzioni nei Centri pubblici.

## Turismo e pari opportunità: un settore al femminile?

di Alfredo Zini

Il Turismo è un settore che parla al “femminile”. Questo è quanto emerso nel corso del Convegno *Turismo e pari opportunità: un settore al femminile?* che si è svolto l’8 luglio presso il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL). Come ben noto l’occupazione femminile non è certo il fiore all’occhiello del nostro Paese: in calo in tutta Italia, seppure con significative differenza tra nord e sud, inferiore a quella maschile e con redditi e “posizioni” generalmente più bassi. In assoluta controtendenza il Turismo, l’unico settore dove le donne trovano maggiore spazio, che sembra tra i più promettenti anche per il futuro e che può pertanto rappresentare un punto di partenza per un esame attento sulla discriminazione di genere nel mondo del lavoro.

Durante l’evento sono stati presentati dal Prof. Andrea Ceccarelli i risultati del primo Osservatorio Permanente per le Pari Opportunità, promosso dall’Ente Bilaterale Nazionale del Turismo, con l’obiettivo di sollecitare interventi concreti per una migliore e più giusta collocazione della donna nel mondo del lavoro. Di valorizzazione della donna nel mercato del lavoro ne abbiamo discusso con Lucia Anile Vicepresidente EBNT, l’Avv. Cinzia Calabrese Componente Comitato Pari Opportunità, il Presidente Associazione Donne nel Turismo Caterina Fioritti, il Capo dipartimento Politiche per la Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri Caterina Cittadino, l’On. Anna Rita Fioroni, l’On. Anna

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27.](#)

Cinzia Bonfrisco e la Consigliera Nazionale di Parità Alessandra Servidori. Il dibattito è stato moderato da Andrea Pancani de La7.

Secondo l'Osservatorio, la componente lavorativa femminile nel Turismo è del 60%, anche se con importanti differenze – circa il 20% – tra nord e sud. Positivo anche il fronte della contrattualizzazione, soprattutto nelle grandi imprese, dove le donne risultano assunte a tempo indeterminato per l'88,8% contro il 78,5% degli uomini, anche se per le prime si ricorre molto più spesso a contratti a tempo parziale e alla collaborazione coordinata e continuativa.

Per quanto riguarda il ricorso a modalità di lavoro flessibili è possibile notare come queste (in particolare il tempo parziale) siano usate in modo decisamente maggiore dalla componente femminile, rappresentando oltre la metà dei contratti a tempo indeterminato e il 42,6% di quelli a termine, con una più rilevante propensione verso tale tipologia da parte delle lavoratrici del nord-ovest (60,7% per i contratti a tempo indeterminato, e 56% per quelli a termine). Per quanto riguarda la componente maschile, invece, il tempo parziale sembra associarsi maggiormente con la tipologia di contratto a termine. In particolare, il maggiore ricorso al tempo parziale viene fatto, tra le donne, nei settori della ristorazione (circa il 60% dei contratti) e delle attività sportive (dove quasi i due terzi dei contratti a tempo indeterminato sono a tempo parziale).

I valori tuttavia cambiano salendo di livello: a ricoprire ruoli quadro e dirigenziali sono infatti soltanto il 36,7% e il 33,8% delle donne, con picchi al ribasso nel Mezzogiorno e nella grandi imprese in genere. A tale proposito, e guardando la dimensione aziendale, appare interessante notare come nelle imprese di piccole e medie dimensioni la discriminazione di genere sembrerebbe meno accentuata (addirittura, la quota femminile nell'ambito dei quadri aziendali delle imprese tra 15 e 49 addetti – pari al 48,2% – risulta superiore rispetto a quella media), mentre per quanto attiene alle posizioni dirigenziali, le donne riescono a farsi meglio largo nelle imprese più piccole, ma questo, almeno in parte, potrebbe essere spiegato con il ricorso a forme di "autoimprenditorialità", che portano, di fatto, le donne lavoratrici del settore ad diventare "dirigenti di se stesse". Tale dato non dovrebbe tuttavia stupire se messo a confronto con quello relativo alle richieste, da parte delle aziende, di personale in possesso di titoli di studi superiori: oltre il 40% per gli uomini, meno del 25% per le donne, a dispetto, peraltro, dell'importante contributo qualitativo, oltre che quantitativo, che queste apportano al

settore. Il ruolo del Turismo va riposizionato nel piano programmatico per il rilancio dell'economia, affidando alle donne cariche ed incarichi più qualificati per evitare quello schiacciamento delle carriere che emerge dalla ricerca. Le Parti sociali attraverso la contrattazione integrativa possono rompere quel soffitto di cristallo che determina disuguaglianze e discriminazioni di genere.

Sul lavoro delle donne si può puntare come acceleratore dell'anelata ripresa economica, soprattutto se tutelato e promosso con interventi concreti anche in vista di Expo 2015. Tale evento rappresenta un'occasione straordinaria per lo sviluppo dell'Italia – e del Turismo – nel suo insieme. È una grande opportunità di occupazione e crescita per Milano e per l'intero Paese. Per questo le Parti sociali si aspettano misure straordinarie, transitorie e sperimentali per poter creare nuove opportunità di impresa, di lavoro, soprattutto per le donne e per i giovani.

## **Una ricetta europea per uscire dalla crisi: più diritti alle donne e meno politiche di austerità degli Stati membri**

di Immacolata Di Stani

Il 6 marzo 2013, presso il Parlamento europeo, a Bruxelles, si è svolto il seminario *Women and the economic crisis* che ha rappresentato una buona occasione per riproporre l'uguaglianza di genere quale strategia per superare la crisi economica e ribadire che la lotta alla discriminazione salariale tra uomini e donne è un presupposto fondamentale per rivalutare il ruolo della donna in tutti i settori in cui la stessa è scarsamente o per nulla presente. Prima tra tutti, i posti di comando.

I dati emersi sia sul tasso di occupazione femminile (dal 2008 al 2011) sui ruoli professionali ricoperti dalle donne traggono spunto dalla Relazione sull'impatto della crisi sulla uguaglianza di genere e i diritti delle donne, redatta da Elisabeth Morin-Chartier (in *Boll. ADAPT*, n. 11/2013) vice presidente del Comitato per l'eguaglianza di genere e i diritti delle donne del Parlamento europeo, quale proposta di risoluzione del Parlamento europeo alla Commissione europea. Da essa si evince che all'interno delle istituzioni finanziarie dell'UE, solo il 5% dei *decision makers* sono donne e che i 27 governatori delle banche centrali sono tutti uomini. Non solo. Ci sono novità anche in merito al tasso di occupazione femminile che nel 2011 è sceso al 62,3% rispetto al 62,8 del 2008.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2013, n. 11.](#)

Altri dati emersi dalla Relazione riguardano l'aumento della percentuale di lavoro part-time che vede coinvolte le donne, pari al 31,6% nel 2011, a fronte dell'8,1% degli uomini, nonché un numero sempre più crescente di donne che ripiega su lavori informali e mal retribuiti. Nei Paesi OCSE, infatti, il lavoro domestico rappresenta il 33% del PIL.

Questo panorama evidenzia, senza ombra di dubbio, come la donna sia ancora lontana dal raggiungimento di quella indipendenza economica e professionale, in quanto vittima degli effetti negativi prodotti dalle politiche di austerità adottate dai vari Governi degli Stati membri.

I tagli ai bilanci pubblici, ad esempio, effettuati dai Governi in attuazione delle politiche macrostrutturali dell'UE, non sono che un vulnus alla progressione di carriera delle donne, atteso che le stesse rappresentano il 70% dei dipendenti pubblici.

Nel 2010 il tasso di inattività delle donne, pari al 28,3% (a fronte del 27,9% del 2009) era giustificato proprio dalla mancanza di strutture assistenziali. Il tutto supportato da una cospicua riduzione e congelamento delle retribuzioni, degli assegni familiari, e dei congedi di maternità.

Per questo il Parlamento europeo invita gli Stati membri a non compromettere quelle politiche sociali nonché quelle strutture del settore pubblico (servizi sociali, assistenza sanitaria) che rappresentano il presupposto per la parità di genere; così come ha esortato le parti sociali ad attivare negoziati per lo sviluppo degli strumenti di conciliazione vita-lavoro utili per la donna, ovvero asili nido o interaziendali.

Il Parlamento europeo analizza anche altri aspetti che coinvolgono direttamente le donne e richiedono interventi diretti da parte della Commissione europea, del Consiglio europeo e degli stessi Stati membri, quali la precarizzazione delle forme di lavoro, lo sviluppo di programmi contro la violenza sulle donne, e il miglioramento dell'equilibrio di genere che consenta alle donne di assumere incarichi sempre più specializzati e meglio retribuiti.

La precarizzazione delle forme di lavoro può essere superata non solo attraverso la promozione di misure di sostegno al reddito (reddito minimo e programmi di assistenza), ma, anche attraverso un sostegno finanziario che agevoli lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, in particolar modo nel settore dell'economia verde, fonte di molti posti di lavoro.

La violenza, di cui spesso la donna è vittima, invece, si combatte attraverso il finanziamento dei programmi e delle associazioni che

lottano contro l'uso della stessa, fonte di emarginazione sociale e di povertà.

Preme, altresì, l'adozione di misure che facciano avanzare il ruolo delle donne nella società perché le stesse siano maggiormente coinvolte nell'adozione delle decisioni politiche ed economiche.

Sotto questo profilo, la prima leva di azione per uscire dalla crisi, così come suggerito dal Parlamento, è l'istruzione e la formazione, sia iniziale che permanente, utile per adattarsi all'evoluzione del mercato del lavoro: in futuro, circa il 15% dei nuovi posti di lavoro saranno occupati da profili di alto livello.

Per un maggiore coinvolgimento delle donne in questo proposito, è necessario mobilitare il Fondo sociale europeo, nonché il mantenimento di tutti quei programmi europei (Piattaforma contro la povertà e esclusione sociale, l'Europa per i cittadini, il programma Daphne III), per favorire un maggiore inserimento professionale delle donne.

Sono queste le motivazioni che hanno spinto il Parlamento europeo, ad esortare, da un lato, la Commissione europea affinché le politiche economiche e del lavoro dell'UE tengano nel giusto conto gli obiettivi in tema di parità di genere, e dall'altro, gli Stati membri perché analizzino quanto prima l'impatto immediato e a lungo termine della crisi sulle donne.

La proposta di risoluzione del Parlamento europeo è l'esempio che l'attenzione al tema della parità di genere è ancora viva e tendente non solo ad un maggior rafforzamento dei diritti delle donne all'interno del mercato futuro, ma anche all'auspicio che la Commissione europea inserisca la dimensione della parità di genere all'interno del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

19.  
**PAROLE DEL LAVORO**



## ***Berufsausbildung* in Germania: quando “formazione professionale” significa cooperazione tra sedi formative. Un modello per l’Italia**

di Gaia Gioli

**Per comprendere la valenza culturale del concetto di *formazione professionale in Germania***, considerato generalmente come un modello da seguire per l’Italia, vale la pena partire dall’analisi del termine tedesco *Berufsausbildung*, la cui origine linguistico-etimologica costituisce una rappresentazione culturale del concetto molto diversa da quella italiana, con effetti importanti sulla configurazione giuridica delle politiche adottate in materia.

**Da un punto di vista etimologico, *Berufsausbildung* unisce in un solo termine le nozioni di lavoro e di formazione.** Si tratta infatti di un sostantivo composto da *Beruf* e da *Ausbildung*. *Beruf* richiama la componente del lavoro (la nostra nozione di “professionale”), ma l’etimologia del termine, diversa dal concetto di *Arbeit*, ovvero “lavoro” come strumento di sussistenza, soddisfazione dei bisogni individuali e appagamento esistenziale, ci ricorda il senso dell’attività per cui ci si forma. *Beruf als Berufung*: lavoro come vocazione.

***Ausbildung* è a sua volta frutto della combinazione di un prefisso (*aus*=fuori) e del sostantivo *Bildung* (creazione, da *bilden*: creare, formare, costruire).** Si traduce con “formazione” seppur tale traduzione porti ad un impoverimento dell’espressione. Infatti per la sua

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40.](#)

composizione, la parola *Ausbildung* racchiude in sé l'idea che, attraverso l'istruzione, il soggetto formato possa estrarre e applicare concretamente quanto ha costruito in termini di conoscenze.

**È forse proprio questa la chiave di lettura del sistema tedesco: formazione quale via per la trasformazione delle conoscenze verso la professione a cui si è vocati.** Questo pone le basi per un impianto giuridico improntato alla collaborazione tra sistema scolastico e sistema industriale. Si parla infatti di *Duales System (duale Berufsausbildung)* che si caratterizza per l'affiancamento di una componente di formazione scolastica ed una di lavoro, cui si può accedere indipendentemente dal tipo di diploma (per comprendere il collegamento che il *Duales System* realizza tra mondo dello studio e del lavoro si veda H. ERTL, P. F. E. SLOANE, *The German Training System and the World of Work: The Transfer Potential of the Lernfeldkonzept*, University of Hamburg, Hamburg, 2004, consultabile in [http://www.bwpat.de/7eu/ertl\\_sloane\\_de\\_bwpat7.pdf](http://www.bwpat.de/7eu/ertl_sloane_de_bwpat7.pdf)).

Infatti, come indicato dalla normativa federale tedesca, la *Berufsausbildung* ha come obiettivo quello di trasmettere competenze necessarie e, contemporaneamente permettere ai giovani di entrare direttamente in contatto con il mondo del lavoro (art. 1, *Berufsbildungsgesetz – BBiG*).

**Questo sistema si differenzia da altri modelli europei – compreso quello italiano – per la netta complementarità dei compiti** condivisi tra scuole professionali, ove si acquisiscono competenze di base, trasversali e tecniche, e imprese che si impegnano a trasmettere abilità di taglio operativo, organizzativo e gestionale ai giovani (sul punto si veda M. S. Lodovici, R. Semenza, *Le politiche per l'occupazione dei giovani: un confronto europeo*, in C. Dell'Aringa, T. Treu, *Giovani senza futuro?*, Il Mulino, 2012, 349-364). I due partner (impresa e scuola) erogano la formazione in base ad un programma di formazione complementare, realizzato in funzione delle competenze caratterizzanti la professione che il giovane andrà a svolgere al termine del percorso di formazione duale.

**Ogni percorso formativo, infatti, corrisponde ad uno specifico profilo professionale.** Significativo in tal senso che l'art. 1, comma 3, BBiG definisca la formazione professionale come l'attività formativa necessaria per l'esercizio di una attività professionale qualificata, da svolgersi presso imprese, istituzioni che forniscono un servizio pubblico, studi professionali, scuole o all'estero, collaborando secondo il principio della

*Lernortkooperation* (letteralmente: cooperazione tra sedi formative) individuato dall’art. 2, comma 2, BBiG, dove coesistenza di integrazione e distinzione tra le attività formative svolte da scuola e azienda è alla base del sistema.

**Nel nostro Paese, diversamente, la nozione di formazione professionale non implica automaticamente complementarietà e cooperazione.**

L’istruzione professionale si è, nel tempo, trasformata in un “parcheggio”, un percorso scolastico di serie B. Per rilanciare la formazione professionale e l’alternanza tra scuola e lavoro, è intervenuta la l. n. 104/2013 che, sul modello tedesco, pone l’accento sulla centralità della convenzione tra azienda, scuola o università, contribuendo a legittimare questo processo e a dare struttura e visione ai soggetti coinvolti. Per fare ciò si fa leva su istituti giuridici, come l’apprendistato di alta formazione di cui all’art. 5 del Testo Unico del 2011, già esistenti, ma scarsamente utilizzati. Si introduce anche la sperimentazione di periodi in azienda per gli studenti delle scuole secondarie.

**Ma l’impianto concettuale che ruota in maniera naturale attorno al termine *Berufsausbildung* non forma ancora parte integrante del sostrato culturale della nozione di “formazione professionale” in Italia.**

Segno che il nostro Paese continua a caratterizzarsi per una amovibilità culturale che impedisce sostanziali modifiche al sistema di istruzione e formazione nazionale. La speranza è che questa volta l’integrazione tra istituzioni scolastiche e imprese non sia solo formale.

## La nozione di trasferimento d'impresa tra Europa e Stati Uniti

di Martina Ori

La formulazione *transfer of undertaking*, generalmente utilizzata per tradurre ciò che nella versione italiana della Direttiva 2001/23/CE è chiamato "trasferimento d'impresa" è scarsamente comprensibile negli Stati Uniti. La ragione non è certamente l'assenza di un concetto analogo in quel Paese, ma un insieme di fattori piuttosto complessi, dove le differenze sono sostanziali e agiscono a vari livelli.

**La prima criticità è di ordine linguistico/terminologico.** La locuzione *transfer of undertaking*, seppur corretta in lingua inglese, non è facilmente comprensibile per un americano, sia come combinazione di parole (più frequente l'utilizzo della formulazione *transfer of ownership* che è più generica ed include il trasferimento di qualunque tipo di proprietà) sia per l'adozione del termine *undertaking* in questa accezione.

L'*Oxford Dictionary* riporta il significato del termine *undertaking* nell'inglese britannico come *a promise to do something* oppure *a task that is taken on* ossia una "promessa a fare qualcosa", "un compito che si intraprende", ed i dizionari di *American English* riportano come sinonimi del termine concetti come *task* (compito, attività) e *promise* (promessa).

Nell'inglese comunitario, recente e artificiale creazione, tale termine è invece utilizzato per indicare l'"impresa", ciò che gli anglosassoni definirebbero come *business*. Presso le istituzioni europee è infatti piuttosto frequente l'utilizzo di lessico creato *ad hoc* allo scopo di individuare una formulazione neutra e sufficientemente ampia da essere

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

equidistante dai concetti giuridici dei vari Stati membri ed idonea ad includerli senza stravolgerli. Tuttavia se tale espressione risulta ugualmente comprensibile al pubblico britannico, avvezzo a confrontarsi con l'inglese comunitario, non può dirsi lo stesso per i lettori americani.

**La seconda criticità è di ordine giuridico.** Le conseguenze dei trasferimenti di impresa per i lavoratori sono diverse anche a seconda si applichi il diritto europeo o quello americano. Nell'Unione europea, la Direttiva 2001/23/CE prevede il passaggio automatico dei lavoratori dipendenti dell'impresa cedente al cessionario, il mantenimento dei diritti di suddetti lavoratori e stabilisce che gli Stati membri possano prevedere una responsabilità solidale tra cedente e cessionario circa obblighi anche pre-esistenti la cessione. Mentre negli Stati Uniti, in caso di *Mergers and Acquisitions* (M&A) (letteralmente "fusioni ed acquisizioni", anche se questa formulazione è molto ampia nell'inglese americano e viene utilizzata per indicare in generale le varie forme in cui può avvenire un trasferimento d'azienda) i lavoratori non hanno diritto ad essere trasferiti automaticamente al cessionario e perché abbia luogo tale passaggio, è necessario porre fine al rapporto di lavoro con il cedente ed avviare un nuovo rapporto di lavoro con il cessionario, a condizioni concordate con quest'ultimo.

Si comprende quindi come per operare correttamente in un'economia i cui confini non coincidono più con quelli nazionali, sia necessario un approccio che abbinati alle competenze giuridiche, la capacità di comprendere ed appianare le differenze linguistiche e culturali.



20.  
**PARTECIPAZIONE**



## **La riforma manca l'appuntamento della *partecipazione*: le relazioni industriali attendono**

di Roberta Caragnano

Il 18 aprile 2013 la delega sulla partecipazione dei lavoratori, prevista dalla Riforma Fornero, è scaduta e l'Italia ha perso un'altra occasione.

Nove mesi non sono stati sufficienti al Governo per attuare i decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa (da attivare attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale), sulla scia del modello tedesco della cogestione e dei principi della partecipazione finanziaria.

Nonostante le perplessità, rilevate sin dall'inizio, su alcuni aspetti e su quelle che sarebbero dovute essere le modalità applicative, l'attuazione della delega, in sé, avrebbe rappresentato un traguardo importante per il nostro Paese. Un passo in avanti verso un sistema di relazioni industriali più cooperativo oltre che una risposta alla crisi economica; uno strumento per la redistribuzione del reddito e per rilanciare la produttività.

In un contesto in cui la strategia retributiva delle imprese è sempre più proiettata verso un incremento della parte variabile della retribuzione l'attenzione sugli strumenti partecipativi rappresenta una questione cruciale. L'esperienza comparata, infatti, è univoca nel segnalare come i sistemi che puntano alla partecipazione siano quelli in grado di conferire maggiore competitività all'apparato produttivo, pur nella diversità degli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 25 giugno 2013, n. 19.](#)

stessi, sia che la partecipazione si fondi su prassi e consuetudini (un esempio è il modello giapponese), sia che la legge svolga un ruolo determinante per l'implementazione, come nel caso della Germania.

La partecipazione, oggi a differenza di ieri, non è più vista solo come democratizzazione ma è intesa come cooperazione nella soluzione dei problemi e incentivo al coinvolgimento attivo dei lavoratori. La logica non è la suddivisione del rischio ma l'incentivazione dei processi di identificazione tra lavoratore e azienda. In questa direzione si è mossa di recente la Francia che, pur avendo già un efficiente sistema di *intérêtésement aux résultats e participation* è nuovamente intervenuta legislativamente per potenziare e garantire un miglioramento delle procedure di informazione e consultazione che passa attraverso ambiziose modifiche ed integrazioni di diversi articoli del *Code du travail* (cfr. per approfondimenti S. Autieri, *I nuovi diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*, in L. Casano (a cura di), [La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?](#), ADAPT University Press, vol. 7).

Su questi aspetti i decreti attuativi (della Riforma Fornero) avrebbero dovuto delineare le modalità di esercizio dei diritti di informazione e partecipazione, sia individuali sia ad esercizio collettivo, così come la definizione delle procedure di verifica sull'applicazione e sugli esiti dei piani partecipativi, anche attraverso l'istituzione di organismi congiunti, paritetici o misti, dotati di competenze di controllo nonché il funzionamento e la messa a regime degli stessi.

Tali organismi avrebbero rappresentato non solo uno snodo operativo per garantire la partecipazione attiva dei lavoratori ma anche uno strumento per consentire, da un lato, una gestione continuativa ed organizzata, per far crescere e maturare una cultura della partecipazione, dall'altro avrebbero concorso a ridurre i conflitti capitale/lavoro e ad abbattere i costi ad essi associati.

Certo dei dubbi operativi vi erano tanto riguardo alla partecipazione dei lavoratori agli organismi di sorveglianza quanto sulla previsione di un accesso privilegiato dei dipendenti al possesso di azioni, quote di capitale o diritti di opzione legati però alla costituzione di fondazioni, di SICAV (società a capitale variabile), di associazioni di lavoratori. Un impianto normativo poco snello, assoggettato ai controlli pubblici – per fornire la garanzia di corretta amministrazione degli scopi previsti dagli Statuti e dalla legge – e troppo “burocratizzato” (sul punto si legga per un

commento più articolato R. Caragnano, *La riforma in una prospettiva di relazioni industriali: la delega sulla partecipazione*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Collana Le Nuove Leggi Civili, 2012). Questa, forse, potrebbe essere la causa che ha portato il progetto ad arenarsi?

A fronte di una Europa che compie passi veloci in questa direzione viene quindi da chiedersi perché in Italia non decolli la partecipazione, nonostante i vari tentativi, e perché anche in passato si sia fatto tanto rumore per nulla.

La risposta non è univoca e chiama in causa vari aspetti e ambiti che travalicano il mero processo di riforma legislativa. La comparazione con altri Paesi mette in luce che il vero nodo da sciogliere è l'accettazione di un *New Deal* delle relazioni industriali fatto non più di logiche conflittuali ma di strategie cooperative e un sistema aperto al dialogo e proteso alla ricerca del bene comune. Questa è la direzione nella quale si muovono le relazioni industriali nel mutato scenario economico italiano ed europeo, dove l'innovazione tecnologica e la globalizzazione dei mercati rappresentano per datori di lavoro e lavoratori una sfida ai ruoli tradizionali. Aspetti, questi, ancor più veri in una materia così interdisciplinare, quale quella della partecipazione.

Occorre puntare sulla *responsabilizzazione* delle parti. Questa è la condizione imprescindibile per l'effettivo decollo degli istituti partecipativi, cosa che più difficilmente si intravede nei modelli imposti *ex lege* e calati dall'alto.

La contrattazione collettiva, ed in particolare la dimensione della contrattazione aziendale, è la leva di sviluppo e propulsione della qualità competitiva di ciascuna realtà produttiva.

Su queste basi il Codice della Partecipazione nel 2010, attraverso un monitoraggio capillare, aveva fatto una mappatura dell'esistente e consentito di individuare le buone prassi, presenti e diffuse sul territorio nazionale, rilevando, così, che la strada c'è già, esiste, e le parti sociali sono i veri attori di questo processo e la via maestra è la contrattazione.

Il punto di partenza è sempre lo stesso: la consapevolezza che l'economia della partecipazione presuppone e determina, al tempo stesso, un modello d'impresa sempre più attento al valore della persona e un modello di sindacato quale soggetto attivo dello sviluppo e della diffusione del benessere. È qui che si gioca la partita italiana dei modelli partecipativi.

## **Partecipazione dei lavoratori: limiti e potenzialità di una possibile legge**

di Roberta Caragnano

La vendita di Telecom agli spagnoli riaccende i riflettori sul tema sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa, e non solo.

Questa volta è Susanna Camusso, che dalle colonne delle Corriere della Sera, lancia un messaggio chiaro: democrazia economica e applicazione dell'art. 46 Cost.

Invero, si tratta delle ultime tre righe di una lettera aperta nella quale il Segretario della CGIL ribadisce la priorità di definire gli asset strategici di politica industriale nazionale, tanto del settore pubblico quanto in quello privato, e chiede al governo un segno di discontinuità, rispetto a quanto fatto in passato, per rilanciare la crescita con effetti sul sistema produttivo e sulla occupazione.

Il momento storico è particolare sia per gli aspetti economico-sociali congiunturali sia per quelli di politica del lavoro e del diritto e induce delle riflessioni su quanto e come l'equità distributiva, la democrazia economica e la coesione sociale possano essere considerati non più solo come strumenti per rafforzare la giustizia sociale ma elementi che contribuiscono a realizzare la sostenibilità e l'efficienza del sistema economico di un paese.

Il caso Telecom oggi, ILVA ieri (e non ancora conclusa), Alitalia forse domani devono farci interrogare sul ruolo delle relazioni industriali, sulla crisi profonda che stanno attraversando (non solo in Italia), a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, e su come si stia evolvendo il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33](#).

paradigma originale che pone le sue basi sulla distinzione capitale/lavoro.

La sfida delle relazioni industriali non è più e solo la democratizzazione ma la cooperazione nella soluzione dei problemi; la logica è nella incentivazione dei processi di identificazione tra lavoratore e azienda. Sono in gioco, infatti, non solo la piena *cittadinanza* dei lavoratori nel sistema aziendale ma anche la competitività delle imprese perché l'implementazione di strumenti partecipativi consente una razionalizzazione delle strategie di *compensation*.

E qui torniamo sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa e sulla opportunità o meno di un intervento legislativo, negli anni, più volte annunciato e mai attuato. Ciò quando, parallelamente, in Parlamento si discute sulla necessità di legge sulla rappresentanza, attesa da oltre sessant'anni, e che in due proposte (di legge) contiene anche delle disposizioni sulla istituzione di comitati consultivi e sulla delega al Governo per l'attuazione dell'art. 46 Cost. Una norma, questa, che riconosce il diritto dei lavoratori a "collaborare", nei modi e nei limiti previsti dalla legge, alla gestione delle aziende, e, nella visione dei padri costituenti, doveva rappresentare il «mezzo migliore per arginare il fenomeno della dissociazione tra proprietà e controllo del capitale destinato alla produzione», lo scopo è l'elevazione economica e sociale del lavoro. L'indeterminatezza del quadro costituzionale che guarda alla "collaborazione", lungi dall'essere considerata un limite, la si può leggere come una opportunità perché allarga le maglie e non esclude nessuna forma partecipativa, neppure quella che si realizza tramite l'azionariato. Il ricorso a strumenti partecipativi, favorendo ad esempio la ricapitalizzazione dell'impresa, può rappresentare anche un valido strumento per gestire crisi aziendali e/o processi di ristrutturazione così come per resistere a *take-over* ostili. Questo è quanto accaduto nel caso Gucci che, negli anni Novanta, lanciando un ESOP difensivo riuscì ad evitare l'acquisizione da parte degli stranieri.

L'efficiente modello tedesco della co-gestione, che rappresenta uno strumento di gestione aziendale in cui si coniugano responsabilità sociale e ragione economica, funziona bene in Germania dove rappresenta un elemento della cultura organizzativa nazionale. In Italia, il cui contesto è quello della partecipazione "conflittuale" impone oggi *ex lege* un modello più o meno articolato e burocratizzato è la soluzione migliore e l'unica?

Nel nostro paese la cornice legale di riferimento c'è già e la si ritrova, oltre che nella Carta costituzionale, nelle norme del codice civile; alcune si potrebbero snellire, per renderle più facilmente applicabili, altre, più specifiche, se ne potrebbero aggiungere per chiarire alcuni aspetti più problematici.

Ad ogni modo sarebbe limitante calare dall'alto un modello; una legge sulla partecipazione, nel caso, dovrebbe puntare a rendere agibili una gamma diversificata di semplici strumenti di partecipazione la cui adozione resti affidata alla libera scelta delle parti.

Se è la contrattazione il terreno fertile di elezioni di modelli partecipativi perché non lasciare all'autonomia collettiva e alla parti sociali la definizione di scelte condivise nella direzione di un coinvolgimento e di una responsabilizzazione degli attori sociali?

L'altra strada tutta italiana, poi, è nella bilateralità.

21.

## **POLITICHE DEL LAVORO**



## Occupabilità e flessibilità: un binomio necessario

di Carlo Dell’Aringa

Il mercato del lavoro italiano si trova in una situazione esattamente opposta a quella del mercato del lavoro tedesco. In Germania la domanda di lavoro sta crescendo a ritmi molto veloci, ad un ritmo tale che la offerta interna risulta insufficiente a soddisfare la domanda. In Italia succede l’opposto: in questa lunga crisi la domanda di lavoro si è progressivamente ridotta e recentemente sta diminuendo al ritmo di 40 mila posti di lavoro al mese. A fronte di questa debolezza dell’occupazione l’offerta di lavoro sta aumentando velocemente. La componente femminile delle forze di lavoro sta crescendo sia perché aumenta il peso della donne più scolarizzate, sia perché la crisi dei redditi familiari spinge anche le donne che prima erano inattive, a cercare lavoro. Inoltre sta aumentando velocemente anche la partecipazione dei lavoratori anziani. Per effetto sia dei fattori demografici (invecchiamento della popolazione) sia delle riforme delle pensioni di questi ultimi anni, cresce molto l’occupazione dei lavoratori “over 55”. Quasi mezzo milione di unità in più sono state registrate dall’Istat nel corso del 2012. È evidente che questo aumento dell’offerta (caratterizzato da una diminuzione degli inattivi e da un corrispondente aumento degli “attivi” nel mercato del lavoro) verificandosi a fronte di una diminuzione della occupazione, si è tradotta in un aumento molto forte della disoccupazione. Il tasso di disoccupazione dei giovani è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 11 luglio 2013, n. 20.](#)

schizzato verso l'alto e coloro che perdono il lavoro, fanno fatica a trovarlo, molto più che in passato.

Questo fenomeno è destinato a durare nel tempo, anche perché l'aumento dell'offerta di lavoro degli over 55, sarà ulteriormente alimentato dagli effetti dell'ultima riforma delle pensioni, quella del Governo Monti. Quando si esaurirà il fenomeno dei "salvaguardati", l'aumento dell'offerta di lavoratori anziani, sarà ancora più forte e questo fenomeno durerà almeno sino alla fine del decennio. Un recente studio del Cnel ha calcolato che lo stock di forza lavoro anziana aumenterà, per effetto congiunto dei fattori demografici e dell'ultima riforma delle pensioni, di oltre un milione di unità da qui al 2020. Solo per assorbire questo aumento dello stock di forze di lavoro occorrerà un aumento del PIL dell'uno per cento all'anno. Se a questo si aggiunge l'aumento del PIL necessario per assorbire i due milioni di giovani NEET (*Not in Education, Employment or Training*) e il probabile ulteriore aumento dell'offerta di lavoro femminile, ci si rende conto degli sforzi che il nostro Paese dovrà fare, anche solo per ritornare ai livelli di disoccupazione di un paio di anni fa.

Il quadro sarebbe ancor più preoccupante se l'immigrazione di stranieri continuasse al ritmo degli anni scorsi. Ma una inversione di questa tendenza è nell'ordine delle cose. Con la crisi che morde sui livelli occupazionali, il nostro Paese sta diventando progressivamente meno attraente per i lavoratori immigrati. È già in corso un processo contrario, di ritorno nei Paesi di origine. Non è dato, però sapere, se questo fenomeno continuerà. E ciò dipenderà dalla "qualità" dei posti di lavoro che il nostro sistema economico produrrà nei prossimi anni.

Se i posti di lavoro saranno, mediamente, della qualità dei posti di lavoro creati nel decennio precedente la crisi, sarà difficile fare a meno di immigrati, considerato che molti di questi posti sono rifiutati dalla forza lavoro italiana. Questo è il nostro principale dualismo. Il nostro apparato produttivo crea posti di lavoro a basso valore aggiunto per addetto, posti di lavoro che per condizioni sia monetarie che non monetarie, non sono particolarmente appetibili. In questa situazione convivono nel nostro paese milioni di immigrati che lavorano (poco integrati e poco assimilati dal punto di vista economico) e milioni di giovani NEET.

Molti ritengono che siano state le riforme della legislazione del lavoro a determinare questo aumento di posti di lavoro di cattiva qualità. Ma non è vero: non è la flessibilità che crea la precarietà. La precarietà è

connaturata a posti di lavoro di bassa produttività. Se le imprese non riescono ad aumentare la produttività, pagano i loro lavoratori poco e male e utilizzano contratti di lavoro precari. Anche il lavoro nero ha la stessa origine: alto costo del lavoro e bassa produttività induce le imprese, soprattutto piccole a comportamenti illegali.

Come si fa ad avvicinare questi due mondi: uno abitato da posti di lavoro di cattiva qualità e l'altro abitato da giovani che rifiutano questi posti? I giovani hanno aspettative legate anche alla storia e alle aspirazioni dei loro genitori. Ma i posti di lavoro disponibili saranno sempre meno simili a quelli occupati dai loro genitori, cioè quelli nel pubblico impiego, nelle banche, nelle grandi imprese pubbliche. La occupazione aggiuntiva non avrà queste caratteristiche.

Saranno altri i settori, prevalentemente nei servizi privati, che espanderanno la occupazione.

Importante sarà che siano posti di lavoro di qualità migliore, in grado di rispondere alle aspettative dei giovani, che, in ogni caso, dovranno tener conto e adattarsi ai profondi cambiamenti che si stanno verificando nel mondo del lavoro.

Da un lato occorrerà investire sulla "occupabilità" dei giovani, per fornire loro gli strumenti e le capacità per inserirsi positivamente in un mercato del lavoro in mutazione.

Il nostro Paese è agli ultimi posti delle classifiche fatte dagli istituti internazionali di ricerca, sulla base degli indicatori di occupabilità. Si parte dalla qualità della nostra scuola, che occupa le ultime posizioni. Tranne alcune meritevoli eccezioni di istituti scolastici che eccellono per qualità dell'insegnamento, il grado medio di apprendimento dei nostri giovani è scarso.

Così come è ancora sotto la media la percentuale di giovani che finiscono la scuola secondaria superiore. Inoltre siamo agli ultimi posti per quanto riguarda la pratica dell'alternanza tra scuola e lavoro. Pochi sono i nostri studenti delle scuole secondarie superiori che hanno qualche esperienza di lavoro durante gli studi. Al contrario di noi, in altri paesi, grazie anche alla diffusione dell'apprendistato (Germania, Austria, ecc.), quasi la metà dei giovani praticano forme di alternanza. Le esperienze di lavoro non solo sono formative, perché arricchiscono la esperienza dei giovani, ma sono anche utili per orientarli. Infatti nelle esperienze di lavoro possono scoprire le proprie inclinazioni e le proprie preferenze, ed avvicinarsi maggiormente (vincendo i diffusi preconcetti

contrari) verso percorsi tecnico-professionali, che alla lunga potrebbero rivelarsi come i più interessanti e i più redditizi. Scarsa infatti è la attività di orientamento rivolta ai giovani, che spesso seguono percorsi universitari che offrono poche possibilità per un inserimento soddisfacente nel mondo del lavoro.

Il percorso universitario, di tipo accademico, è l'unica strada che il nostro paese offre ai giovani. In altri Paesi non è così: accanto al percorso accademico, molti Paesi hanno sviluppato un percorso tecnico professionale parallelo a quello universitario. E nei Paesi dove vige il sistema di apprendistato alla "tedesca", questo percorso è di alta qualità, che non ha nulla da invidiare al percorso accademico. Nel nostro Paese, il percorso di tipo "terziario" tecnico professionale è quasi assente (se si escludono gli ITS di recente formazione). Spesso nella tradizione e nella cultura del nostro paese, questo tipo di percorso è ritenuto di "serie B" rispetto al percorso "liceale/universitario". Tutto ciò è sbagliato e va cambiato. Occorre invece investire di più in questa direzione se si vuole far avvicinare le aspirazioni e la preparazione dei nostri giovani alle caratteristiche dei posti di lavoro (anche di buona qualità) che il nostro apparato produttivo saprà creare.

Comunque condizione necessaria è rilanciare una politica per la crescita della produttività.

Questa si costruisce "dentro e fuori" le aziende. Con investimenti, innovazioni e buone relazioni industriali dentro le aziende. E con le riforme del fisco, della burocrazia, delle infrastrutture, della giustizia, ecc., fuori dalle aziende. In una parola con le riforme per la crescita. Questo è un programma che è solo agli inizi e deve essere decisamente reso più spedito e veloce.

Vi è poi la emergenza da affrontare. L'occupazione diminuisce e la disoccupazione aumenta. La cura decisiva sta solo in un rilancio della domanda aggregata, che deve però tenere conto dei vincoli che derivano dagli equilibri dei conti pubblici. Sul versante del lavoro si può fare qualche cosa per combattere almeno la disoccupazione di lunga durata. Occorre impedire che la disoccupazione si trasformi da ciclica in strutturale. Il capitale umano è per certi versi simile al capitale materiale. Come gli impianti si arrugginiscono quando non vengono utilizzati a lungo, anche i giovani perdendo fiducia in se stessi, rischiano di essere difficilmente recuperabili, dopo lunghi periodi di inattività. Bisogna fare in modo di interrompere questi lunghi periodi di disoccupazione (più

della metà dei giovani disoccupati, lo sono da più di un anno), sfruttando ogni occasione possibile e quindi anche rapporti di lavoro temporaneo. Non si tratta di ripristinare forme odiose di “cattiva” flessibilità che la legge Fornero ha giustamente combattuto. Ma i “paletti” messi alle aziende che praticano la “buona flessibilità” in entrata, rischiano di essere controproducenti. L’intenzione apprezzabile era quella di indurre le imprese a fare un uso parsimonioso dei contratti a termine e di indurle invece a fare maggior uso dei contratti a tempo indeterminato. Ma in una situazione di crisi, questi paletti, rischiano di indurre le imprese a non attivare né gli uni né gli altri. Qualche aggiustamento della legge Fornero è opportuno.

Senza dimenticare che la sfida è quella di creare, nel medio termine, tanti posti di lavoro e soprattutto di buona qualità.

## Dalla Commissione europea nuovi segnali di allarme sull'occupazione

di Tiziano Barone

La Commissione europea ha pubblicato lo scorso 2 ottobre la rassegna trimestrale sulla situazione occupazionale e sociale dell'UE. La sostanza del rapporto sottolinea la fragilità della ripresa economica e un divario persistente all'interno dell'UE.

Si sottolinea una fragile ripresa economica che potrebbe cominciare ad avviarsi ma l'esistenza di divergenze persistenti fra i paesi, in particolare all'interno della zona euro. Inoltre si evidenzia che le condizioni sociali e del mercato del lavoro restano critiche e che per realizzare l'obiettivo di una crescita inclusiva saranno necessari ulteriori investimenti strategici e riforme strutturali.

Con il Pacchetto sull'occupazione dell'aprile 2012, la Commissione ha indicato una serie di raccomandazioni specifiche per paese volte a far fronte alla segmentazione del mercato del lavoro, a promuovere riforme fiscali favorevoli all'occupazione, a garantire una maggiore efficacia dei servizi pubblici per l'impiego e a adeguare i sistemi di istruzione e di formazione per rispecchiare le necessità dei datori di lavoro.

All'interno del pacchetto è contenuta la *Youth Guarantee* (Garanzia per i giovani), che prevede un sistema di interventi a sostegno della *employability* dei giovani e della loro occupazione incrementando e promuovendo i servizi per il lavoro.

La rassegna trimestrale sottolinea che le condizioni sociali e del mercato del lavoro rimangono molto difficili:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2013, n. 35](#).

- il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli senza precedenti, con una media del 23% per l'UE nel suo complesso, che raggiunge il 63% in Grecia;
- il tasso di disoccupazione di lunga durata è aumentato nella maggior parte degli Stati membri ed ha raggiunto un livello record in tutta l'UE. Sono aumentati la disoccupazione strutturale e gli squilibri, sia quantitativi che qualitativi, tra la domanda e l'offerta di manodopera;
- il tasso medio di giovani non occupati né impegnati in corsi di studio o formazione (cosiddetti NEET) ha raggiunto il 22,4% nelle regioni meridionali e periferiche, contro l'11,4% in quelle settentrionali e centrali;
- la perdita netta di posti di lavoro ha coinciso con l'aumento degli impieghi parziali, specie il part-time involontario, e la quota di contratti a tempo determinato nell'UE è diminuita, vittima anch'essa della contrazione economica;
- la povertà è aumentata nell'UE dal 2007 nei due terzi degli Stati membri, ma non nel terzo restante. I redditi delle famiglie sono in declino e il 24,2% della popolazione dell'UE è ora a rischio di povertà o di esclusione.

Sembra di leggere un bollettino di guerra.

Nei prossimi anni, speriamo pochi, dovremo convivere con una già avvenuta distruzione di posti di lavoro e quindi una disoccupazione strutturale, una sempre maggiore difficoltà dei giovani a trovare lavoro e una frammentazione nella carriera lavorativa di ciascuno. La povertà potrà tornare a farsi viva nelle nostre città e nelle nostre famiglie.

Di cosa c'è bisogno? Innanzitutto di Lavoro.

La Commissione dice che c'è bisogno di ulteriori investimenti e di riforme sociali.

In questa fase di avvio della ripresa economica sono fondamentali le politiche attive del mercato del lavoro: gli incentivi all'assunzione, la riduzione dell'imposizione fiscale per i lavoratori a bassa retribuzione, l'assistenza personalizzata per la ricerca di un lavoro e la formazione.

Un maggior numero di persone occupate contribuisce ad una maggiore stabilità dei bilanci e all'aumento della capacità di spesa delle famiglie, consentendo così una solida ripresa delle attività produttive.

Le politiche attive rappresentano il fattore decisivo nel facilitare l'accesso all'occupazione ed il mantenimento del lavoro (anche di segmenti di lavoro) per molte persone e nell'impedire che i disoccupati di lungo

termine e le persone alla fine del loro corso di studi rinuncino a cercare un impiego.

Un esempio di come fare le politiche attive nel nostro paese sarà l'attuazione della *Youth Guarantee*. Tale iniziativa richiede riforme strutturali quali il rafforzamento dei servizi per il lavoro nel quadro della collaborazione pubblico/privato, l'istituzione di solide partnership tra le autorità preposte all'occupazione e all'istruzione, nonché maggiori investimenti in programmi di formazione e di apprendistato.

Cosa chiedere con forza al governo in carica? Di rispondere con rapidità alla domanda di servizi per il lavoro che è presente nel nostro paese, puntando alla soluzione del problema della mancanza di un sistema di servizi usando il criterio della sussidiarietà.

Non è più tempo di rincorrere modelli inefficienti preoccupati esclusivamente di frenare le energie cosiddette "private" presenti nel nostro paese disponibili all'azione. C'è bisogno di tutti gli soggetti capaci di avvicinare le persone al lavoro perché attraverso il sacrificio del lavoro si costruisce il bene di ciascuno e di tutti.

## Nel chiaroscuro dell'economia l'occupazione non riparte

di Giuliano Cazzola

Non è certamente un bollettino della vittoria (visto che oggi è il 4 novembre) quanto emerge dall'**Indagine rapida sulla produzione industriale** del Centro Studi della Confindustria (CSC) resa nota il 30 ottobre scorso. In ragione della sua essenzialità ne riportiamo di seguiti i passi salienti affinché i lettori di questa rubrica possano formarsi un'idea in proprio sulla situazione di un settore strategico che, benché ridimensionato in termini di Pil e di occupati, rappresenta pur sempre la spina dorsale dell'economia di un Paese (non dimentichiamolo mai: l'Italia è la seconda potenza industriale dell'Europa e, sul versante delle esportazioni, in taluni comparti è competitiva con l'industria tedesca).

«Il CSC stima un incremento della produzione industriale dello 0,4% in ottobre su settembre; in settembre è stata stimata una variazione di +0,6% sul mese precedente».

Rispetto al picco pre-crisi (aprile 2008) il livello di attività rimane inferiore del 24,8%.

La produzione, calcolata al netto del diverso numero di giornate lavorative, è in aumento dello 0,4% rispetto a ottobre del 2012; in settembre si era avuto un calo del 2,0% sullo stesso mese dell'anno precedente.

Gli ordini in volume hanno registrato in ottobre una crescita dello 0,9% su settembre e dell'1,6% su ottobre del 2012. In settembre erano aumentati dell'1,0% su agosto e del 2,1% su settembre del 2012.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38](#).

Nel terzo trimestre il CSC stima un calo dell'attività dello 0,8% sul precedente (-1,0% nel secondo sul primo).

Nel quarto trimestre la dinamica attesa è positiva. La variazione acquisita in ottobre è di +0,7% (+0,3% ereditato dal terzo) e le tendenze rilevate dall'indagine ISTAT sulla fiducia delle imprese manifatturiere confermano i progressi: il saldo dei giudizi sulla produzione (-22 da -24 di settembre) è migliorato per il sesto mese consecutivo, attestandosi intorno ai livelli dell'estate del 2011; anche quello sugli ordini totali ha continuato a risalire (-27 da -28), mostrando una sostanziale stabilità delle due componenti, interna ed estera. Le attese a tre mesi di produzione sono ferme sui livelli di settembre, massimo da due anni. La necessità di ricostituire le scorte, ritenute inferiori al livello normale (saldo dei giudizi a -2 da -1), contribuirà nei prossimi mesi al recupero dell'attività».

In sostanza che cosa mette in evidenza l'analisi? Che siamo ancora molto lontani da raggiungere i livelli precedenti la crisi (siamo tuttora al di sotto del 25% rispetto al picco produttivo dell'aprile 2008), ma, mese dopo mese, trimestre dopo trimestre – per essere *politically (in)correct* siamo costretti a fare un po' di ottimismo, visto che è tuttora predominante la cultura dello sfascio – si inanellano variazioni percentuali di segno positivo mentre si contraggono quelle che rimangono negative e si avverte la necessità di ricostruire le scorte, poiché quelle esistenti sono ritenute "inferiori al livello normale" (è di conforto leggere di nuovo quest'ultimo aggettivo) in rapporto – immaginiamo – agli ordini ricevuti, anch'essi in crescita. Purtroppo le cose non migliorano per quanto riguarda l'occupazione, in particolare quella giovanile, anche se, al solito, perdura il vizio di manipolare i dati in senso ancor più negativo della dura realtà. Negli ultimi giorni, infatti, i media hanno denunciato che soltanto due giovani su dieci hanno un lavoro. Si tratta di un calcolo scorretto perché è sbagliata la platea che si prende a riferimento. Al rapporto due su dieci si arriverebbe soltanto se si considerasse, al denominatore, tutta la popolazione in età compresa tra 15 e 25 anni, mentre occorrerebbe tener conto soltanto di quella che i tecnici chiamano **forza lavoro** (gli occupati più coloro che sono alla ricerca di un impiego). Ma ormai, per essere ritenuti *politicamente corretti* quando si affronta il tema della disoccupazione giovanile, bisognerebbe comportarsi come quel boy scout che, per compiere la buona azione quotidiana, costringe una vecchia signora ad attraversare la strada anche se lei sta benissimo dov'è. Infatti, pure i giovani che non si pongono il

problema del lavoro, magari soltanto perché sono ancora impegnati nei processi formativi, vengono inseriti a forza, dai media, tra i disoccupati o i **NEET** (i nuovi *damnés de la terre*). Intanto, la Struttura di missione presso il Ministero del Lavoro ha portato a termine l'incarico di predisporre un documento preparatorio del piano per la Garanzia giovani, con l'obiettivo di offrire prioritariamente una risposta ai giovani che, anno dopo anno, si affacciano al mercato del lavoro dopo la conclusione degli studi. L'operazione, che partirà l'anno prossimo sotto l'egida dell'Unione europea, con l'apporto di 1,5 miliardi in due anni, potrebbe costituire un punto di svolta nelle politiche attive del lavoro mettendo finalmente alla prova, in modo sinergico, i centri pubblici per l'impiego e le agenzie private, inducendoli a perseguire il risultato qualche condizione del finanziamento. Intanto, sarebbe il caso di tentare un primo bilancio degli effetti del decreto Giovannini che ha rappresentato, fino ad ora, il solo intervento dotato di una qualche consistenza in materia di lavoro da parte dell'attuale governo, la cui vita – dopo quel provvedimento – è divenuta tanto precaria da far temere ogni giorno il peggio. Ne ha parlato in una recente intervista ad *Avvenire* il sottosegretario Carlo Dell'Aringa, il quale, confermando che arrivano all'Inps 800-1.000 domande al giorno per gli incentivi all'assunzione dei giovani, ha riconosciuto che «i primi incentivi stanziati per il Mezzogiorno, a giugno, sono stati poco utilizzati e sulle assunzioni dei giovani le imprese vanno con i piedi di piombo» in assenza di una ripresa dei consumi, il cui arrivo doveva essere affidato al taglio del cuneo fiscale e contributivo, l'inafferrabile "Primula rossa" delle legge di stabilità ("Chi egli sia nessun lo sa, dov'egli sia nessuno lo dice..."). Dell'Aringa non si è lasciato sfuggire, nell'intervista, l'occasione per affrontare l'argomento: «Per il taglio delle imposte si fa quel che si può, ma io sarei per concentrare le risorse sulla fasce più deboli, dando un contributo più consistente, magari in un'unica rata, per cercare di innestare una ripresa dei consumi interni». Può bastare una redistribuzione delle magre risorse a determinare un momento di svolta nei consumi? Prima di rispondere a questa domanda occorre prendere innanzi tutto atto che una misura siffatta non avrebbe nulla da spartire con lo scopo iniziale di aumentare la competitività del sistema produttivo. Le aziende non trarrebbero alcun vantaggio da un intervento di carattere assistenziale a favore dei lavoratori maggiormente in difficoltà. Di conseguenza, che senso avrebbe allocare, nel campo del lavoro dipendente, risorse che meglio

servirebbero nella lotta alla povertà e per l'inclusione sociale? Quanto ai settori produttivi, sarebbe il caso di favorire ulteriormente la diffusione del c.d. welfare aziendale e incoraggiare l'uso delle agevolazioni fiscali e contributive per le quote di retribuzione finalizzate, attraverso la contrattazione, ad una maggiore produttività. Infine, sarebbe ora di chiedere al Ministro del lavoro dove sono finiti i contratti Expo, la sola misura che sarebbe stata dotata di un carattere strutturale, seppur limitato nel tempo, nell'ambito di quelle del pacchetto Giovannini. Purtroppo non se ne parla più benché ancora una volta dobbiamo constatare che, per dare lavoro, è molto più utile togliere di mezzo – per di più lo si potrebbe fare gratis – qualche opprimente disincentivo normativo all'assunzione, piuttosto che distribuire incentivi economici con l'ossessione della stabilità.

# L'incentivo per l'assunzione di "under 30" al nastro di partenza: rilascio dei moduli telematici "76-2013"

di Nicola Porelli

L'Inps con la circolare n. 138 del 27 settembre 2013, comunica il **rilascio dei moduli telematici "76-2013"** per gli incentivi per l'**assunzione a tempo indeterminato di giovani "under 30", privi d'impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale**, come previsto dall'art. 1 del d.l. n. 76/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 99/2013, e come illustrato dalla circolare n. 131/2013 dello stesso Istituto.

Si riporta una scheda di sintesi.

## Premessa

### Fonte:

- **art. 1, d.l. n. 76/2013**, convertito, con modificazioni, dalla **l. n. 99/2013**;
- **circolare Inps n. 131/2013**.

### Quale domanda?

Domanda preliminare di ammissione agli incentivi dell'assunzione a tempo indeterminato di giovani "under 30", privi d'impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale: **modulo "76-2013"**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33](#).

**Quando può essere presentata?**

Dalle ore 15.00 del giorno **01.10.2013**.

**Come può essere presentata?**

Il modulo 76-2013 deve essere **presentato telematicamente** tramite il portale dell'Inps.

### **Le indicazioni operative per la presentazione dei moduli**

**Le indicazioni Inps**

A decorrere **dalle ore 15.00 del giorno 01.10.2013** sarà accessibile il **modulo telematico 76-2013** per inoltrare la **domanda preliminare di ammissione al beneficio** e chiedere la **prenotazione provvisoria** dell'incentivo.

**Percorso internet**

www.inps.it > servizi on line > per tipologia di utente > aziende, consulenti e professionisti > servizi per le aziende e consulenti (autenticazione con codice fiscale e pin) > DiResCo "dichiarazioni di responsabilità del contribuente".

Alla circolare sono allegati i modelli fac-simile dell'istanza di prenotazione (**MOD 76-2013 – prenotazione**) e dell'istanza di conferma (**MOD 76-2013 – conferma**); nell'ambito dell'applicazione "DiResCo" il modulo dell'istanza di conferma è visualizzabile all'interno della prenotazione da confermare.

L'Inps invita a prestare la **massima attenzione nel compilare** correttamente i moduli INPS e le comunicazioni telematiche obbligatorie (Unilav/Unisomm) inerenti il rapporto per cui si chiede la conferma della prenotazione.

In particolare l'Inps precisa che **non può essere accettata** una domanda di conferma contenente dati diversi da quelli già indicati nell'istanza di prenotazione; **né può essere accettata** una domanda di conferma cui è associata una comunicazione Unilav/Unisomm non coerente (ai fini della valorizzazione di alcuni campi dell'istanza di conferma fanno fede i valori inseriti nell'Unilav/Unisomm, con cui è stato comunicato il rapporto per cui si intende confermare il beneficio prenotato).

**In particolare è necessario che corrispondano:**

- il codice fiscale del datore di lavoro (deve corrispondere a quello con cui il datore di lavoro è identificato negli archivi anagrafico-contributivi dell'Inps);
- la tipologia dell'evento per cui spetterebbero i benefici (assunzione o trasformazione);
- la data di decorrenza dell'evento, se già indicata nella prenotazione;
- il codice fiscale del lavoratore.

Viene precisato che:

- le **istanze** di prenotazione e di conferma sono per lo più **elaborate e accolte (o rigettate) già il giorno successivo all'invio**;
- l'**istanza di prenotazione dell'incentivo**, che dovesse essere inizialmente **rigettata** per carenza di fondi, **rimane valida per 30 giorni**, mantenendo la **priorità di prenotazione** in base all'originaria data dell'invio; se entro tale termine si liberano

delle risorse utili, viene automaticamente accolta; **si invita pertanto l'interessato a visualizzare giornalmente** lo stato dell'istanza di prenotazione anche dopo il suo iniziale rigetto; **dopo 30 giorni l'istanza perde definitivamente di efficacia** e l'interessato dovrà presentare una nuova istanza di prenotazione.

La circolare Inps riepiloga i vari **stati/esiti** che possono essere attribuiti alle istanze di prenotazione e il loro significato:

- **aperta.** Istanza di prenotazione inviata dall'interessato ma non ancora elaborata dai sistemi informativi centrali dell'Inps;
- **accolta.** Istanza di prenotazione elaborata dai sistemi informativi centrali e accolta per disponibilità dei fondi;
- **rifiutata preliminare.** Istanza di prenotazione elaborata dai sistemi informativi centrali e rifiutata per indisponibilità dei fondi; l'istanza sarà comunque rielaborata, mantenendo la precedenza cronologica, per un tempo limite di 30 giorni;
- **rifiutata definitiva.** Dopo 30 giorni l'istanza "rifiutata preliminare" si trasforma in "rifiutata definitiva";
- **scaduta.** Istanza di prenotazione precedentemente accolta dai sistemi informativi centrali, cui non ha fatto seguito la comunicazione di conferma dell'interessato;
- **annullata.** Istanza di prenotazione annullata dall'interessato; è possibile annullare solo le istanze di prenotazione che si trovano nello stato "aperta" oppure "rifiutata Preliminare";
- **confermata.** Istanza di prenotazione accolta, cui ha fatto seguito la domanda definitiva del datore di lavoro.

Lo stato/esito delle istanze di prenotazione e di conferma è visualizzabile all'interno dell'applicazione "Di.Res.Co".

**All'interno della stessa applicazione "Di.Res.Co" è possibile consultare la consistenza dei fondi disponibili** per regione o provincia autonoma, in relazione ai periodi cui va imputata la durata del beneficio; la disponibilità delle somme è aggiornata quotidianamente in conseguenza delle istanze accolte, confermate o scadute.

Per **questioni giuridico-amministrative o tecnico-informatiche** è possibile inviare una richiesta o segnalazione all'indirizzo di posta elettronica dedicato **incentivigiovanidecreto76.2013@inps.it**; per eventuali problematiche connesse a specifiche posizioni contributive l'interessato è invitato a contattare la Sede Inps competente, avvalendosi della funzionalità contatti del Cassetto previdenziale aziende.

#### **Nota del consulente del lavoro**

Dubbi di "efficienza" del sistema sorgono dal fatto che «l'Inps invita [...] l'interessato a **visualizzare giornalmente** lo stato dell'istanza di prenotazione anche dopo il suo iniziale rigetto», nel caso l'istanza di prenotazione dell'incentivo dovesse essere inizialmente rigettata per carenza di fondi. La stessa rimane valida per 30 giorni, mantenendo la priorità di prenotazione in base all'originaria data dell'invio.

Non sarebbe stata più "efficace ed efficiente" una segnalazione "automatica" a mezzo e-mail da parte dell'Istituto all'"interessato", vista l'attuale tecnologia e il "valore" del

tempo nell'attuale "mondo del lavoro"?

## Pacchetto lavoro e incentivo per l'assunzione di "under 30": indicazioni operative Inps

di Nicola Porelli

L'Inps con la circolare n. 131 del 17 settembre 2013, fornisce indicazioni operative in relazione all'**incentivo sperimentale per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani "under 30", privi d'impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale**, come previsto dall'art. 1 del d.l. n. 76/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 99/2013.

Si riporta una scheda di sintesi.

### Circolare Inps n. 131/2013

#### Premessa

##### Fonte

Art. 1, d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013.

È stato istituito in via sperimentale, nel limite di risorse determinate, un incentivo per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a *tempo indeterminato*, lavoratori di *età compresa tra i 18 ed i*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2013, n. 32.](#)

29 anni, *privi d'impiego* regolarmente retribuito da almeno 6 mesi ovvero *privi di diploma* di scuola media superiore o professionale.

### **Definizione di “privi d'impiego regolarmente retribuito”**

Come da circ. Min. lav. n. 34/2013, è privo di un impiego regolarmente retribuito coloro che «negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi ovvero coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito inferiore al reddito annuale minimo personale escluso da imposizione».

La nozione di impiego regolarmente retribuito viene riferita non tanto alla condizione di regolarità contributiva del rapporto di lavoro, quanto alla rilevanza del lavoro sotto il profilo della *durata* (per il lavoro subordinato) o della *remunerazione* (per il lavoro autonomo): i rapporti di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi sono pertanto considerati “non regolarmente retribuiti” e quindi non si può tenerne conto ai fini della verifica del requisito. Analogamente è da dirsi per le attività di lavoro autonomo la cui remunerazione, su base annuale, è inferiore ai limiti esenti da imposizione (che, per il diverso importo delle detrazioni, è di 4.800 euro in caso di lavoro autonomo propriamente detto, e di 8 mila euro per le collaborazioni coordinate e continuative e le altre prestazioni di lavoro di cui all'art. 50, comma 1, lett. *c-bis*, del Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR) approvato con d.P.R. n. 917/1986).

Ai fini della presenza del requisito occorrerà pertanto considerare il periodo di 6 mesi antecedente la data di assunzione e verificare che in quel periodo il lavoratore non abbia svolto un'attività di lavoro subordinato legata ad un contratto di durata di almeno 6 mesi ovvero un'attività di collaborazione coordinata e continuativa (o altra prestazione di lavoro di cui all'art. 50, comma 1, lett. *c-bis*, TUIR) la cui remunerazione annua sia superiore a 8 mila euro o ancora una

attività di lavoro autonomo tale da produrre un reddito annuo lordo superiore a 4.800 euro. L'accertamento del requisito prescinde dall'eventuale stato di disoccupazione disciplinato dal d.lgs. n. 181/2000; pertanto la condizione di "privo di impiego regolarmente retribuito" non richiede la previa registrazione presso il centro per l'impiego.

### **Rapporti incentivati**

Assunzioni a *tempo indeterminato*, anche a tempo parziale, e rapporti instaurati in attuazione del vincolo associativo stretto con una cooperativa di lavoro, ai sensi della l. n. 142/2001.

L'incentivo spetta:

- per l'assunzione degli *apprendisti* (con i limiti indicati al § seguente);
- per le assunzioni a *tempo indeterminato* a scopo di *somministrazione*, sia essa a tempo indeterminato che determinato.

L'incentivo non spetta:

- per le assunzioni di *lavoratori domestici*;
- per i rapporti di *lavoro intermittente*, né *ripartito*, in quanto è finalizzato a promuovere occupazione stabile;
- durante i periodi in cui il lavoratore *non sia somministrato* ad alcun utilizzatore. Infatti, in assenza di somministrazione, il lavoratore non può considerarsi occupato, almeno ai fini dell'incentivo previsto dall'art. 1 del d.l. n. 76/2013.

### **Trasformazioni a tempo indeterminato di un rapporto a termine**

L'incentivo spetta anche in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine.

In tal caso è necessario che il lavoratore sia maggiorenne e non abbia compiuto 30 anni al momento della decorrenza della trasformazione. Se, alla scadenza originaria del rapporto a termine il lavoratore superasse il limite di età, la trasformazione può essere anticipata per

garantire la spettanza del beneficio.

È possibile essere ammessi all'incentivo per la trasformazione di un rapporto instaurato con un lavoratore «privo di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi».

In tal caso, la condizione di assenza di "impiego regolarmente retribuito" deve sussistere al momento della trasformazione. Ne consegue che, ai fini dell'ammissione al beneficio, la trasformazione deve iniziare entro 6 mesi dalla decorrenza del rapporto da trasformare, eventualmente anche in anticipo rispetto all'originaria scadenza (ad es. in un rapporto a termine per il periodo 1° luglio 2013-31 gennaio 2014 la trasformazione deve intervenire al più tardi entro il 31 dicembre 2013).

L'incentivo spetta per le trasformazioni a *tempo indeterminato* a scopo di *somministrazione*, sia essa a tempo indeterminato che determinato; in assenza di somministrazione l'incentivo non spetta, neanche sull'indennità di disponibilità.

### **Misura e durata dell'incentivo**

L'incentivo è pari ad 1/3 della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali.

Il valore mensile dell'incentivo non può comunque superare l'importo di 650 euro per lavoratore.

In caso di assunzione a tempo indeterminato l'incentivo spetta per 18 mesi; in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine l'incentivo spetta per 12 mesi.

Nell'ipotesi in cui l'assunzione o la trasformazione non decorrano dal primo giorno del mese di calendario, i massimali del primo e dell'ultimo mese di vigenza dell'incentivo sono convenzionalmente ridotti ad una misura pari a tanti trentesimi di 650 euro quanti sono i

giorni del rapporto agevolato compresi nel mese di riferimento. In tali casi, qualora sia necessario rapportare l'incentivo ad una quota della retribuzione mensile, anche la base convenzionale di computo dell'incentivo è ridotta ed è rappresentata da tanti trentesimi della retribuzione mensile quanti sono i giorni del rapporto agevolato compresi nel mese di riferimento (ad es. in un'assunzione a tempo indeterminato effettuata il 15 ottobre 2013 il beneficio spetta fino al 14 aprile 2015; per ottobre 2013 l'incentivo è pari a  $\frac{1}{3}$  della retribuzione di ottobre 2013, nei limiti di  $\frac{17}{30}$  di 650 euro; per aprile 2015 l'incentivo è pari a  $\frac{1}{3}$  di  $\frac{14}{30}$  della retribuzione di aprile 2015, nei limiti di  $\frac{14}{30}$  di 650 euro).

In considerazione della circostanza che per il rapporto di apprendistato l'ordinamento già prevede una disciplina contributiva di favore, l'incentivo previsto per l'assunzione di un *apprendista* non può mensilmente superare l'importo della contribuzione dovuta dal datore di lavoro per il medesimo apprendista (se ad es. Alfa assume un apprendista per il quale deve una contribuzione pari all'11,61% della retribuzione, l'incentivo previsto dall'art. 1 del d.l. n. 76/2013 spetta nella misura mensile dell'11,61% della retribuzione imponibile previdenziale).

L'incentivo spetta nei limiti di risorse specificatamente stanziare per ogni Regione o Provincia autonoma ed è autorizzato dall'Inps in base all'ordine cronologico di presentazione delle istanze. Allo scopo di consentire al datore di lavoro di conoscere con certezza la residua disponibilità delle risorse, prima di effettuare l'eventuale assunzione o trasformazione, il d.l. n. 76/2013 prevede un particolare procedimento per la presentazione dell'istanza, di seguito illustrato.

Le risorse destinate al finanziamento dell'incentivo sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome nelle misure individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La Regione di pertinenza è individuata dal luogo di svolgimento della prestazione lavorativa.

### **Decorrenza delle assunzioni incentivabili**

Per l'intero territorio nazionale, l'incentivo spetta per le assunzioni e trasformazioni effettuate a decorrere dal 7 agosto 2013.

Non sarà più possibile essere ammessi all'incentivo dopo che saranno esaurite le risorse stanziare per ciascuna Regione e Provincia autonoma, né – comunque – per assunzioni o trasformazioni successive al 30 giugno 2015.

Sul sito internet dell'Inps sarà possibile conoscere l'esaurimento delle risorse stanziare per ogni Regione e Provincia autonoma.

### **Condizioni di spettanza dell'incentivo**

Gli incentivi sono subordinati alla regolarità prevista dall'art. 1, commi 1175 e 1176, della l. n. 296/2006, inerente:

- all'adempimento degli *obblighi contributivi*;
- all'osservanza delle norme poste a tutela delle *condizioni di lavoro*;
- al rispetto degli *accordi e contratti collettivi* nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- all'applicazione dei principi stabiliti dall'art. 4, commi 12, 13 e 15, della l. n. 92/2012 (non spetta l'incentivo, se la trasformazione interviene oltre i primi 6 mesi del rapporto a termine, perché il lavoratore ha nel frattempo maturato un diritto di precedenza all'assunzione a tempo indeterminato);
- alla realizzazione e al mantenimento dell'*incremento netto dell'occupazione* (si veda il seguente § 1), rispetto alla media della forza occupata nell'anno precedente all'assunzione ovvero la trasformazione (art. 1, commi 4-7, d.l. n. 76/2013);
- alle condizioni generali di *compatibilità con il mercato interno* (si veda il seguente § 2), previste dagli artt. 1 e 40 del regolamento (CE) n. 800/2008.

### **L'incremento netto dell'occupazione e il suo mantenimento**

L'incentivo spetta a condizione che l'assunzione (ovvero la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine) determini un incremento netto dell'occupazione rispetto alla media dei lavoratori occupati nell'anno precedente all'assunzione stessa (ovvero nell'anno precedente alla decorrenza della trasformazione a tempo indeterminato). È altresì necessario che tale incremento sia *mantenuto* (anche per un valore differenziale diverso dall'originario) per ogni mese di calendario di vigenza dell'incentivo.

Il venir meno dell'incremento fa perdere il beneficio per il mese di calendario di riferimento; l'eventuale successivo ripristino dell'incremento consente la fruizione del beneficio dal mese di ripristino fino alla sua originaria scadenza.

*Esempio:* Alfa assume in data 1° ottobre 2013; il beneficio scade il 31 marzo 2015. Se non mantiene l'incremento per il IV mese e lo ripristina per il VII mese, non spetta il beneficio per i mesi dal IV al VI, mentre spetta nuovamente dal VII e per i mesi successivi fino al 31 marzo 2015, a condizione che il nuovo incremento sia mantenuto.

Ai sensi dell'art. 40, § 4, del regolamento (CE) n. 800/2008 l'incentivo è *comunque applicabile*, qualora l'incremento non sia realizzato o non venga mantenuto per:

- dimissioni volontarie del lavoratore;
- invalidità sopravvenuta o decesso del lavoratore;
- pensionamento per raggiunti limiti di età;
- riduzione volontaria dell'orario di lavoro;
- licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo.

In forza dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 76/2013, la realizzazione iniziale, il mantenimento mensile e l'eventuale ripristino dell'incremento devono essere valutati in relazione all'intera organizzazione del datore di lavoro e delle eventuali società

controllate o collegate, ai sensi dell'art. 2359 c.c., o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto.

Per valutare l'incremento dell'occupazione è necessario considerare le *varie tipologie* di lavoratori a *tempo determinato e indeterminato*, salvo il lavoro c.d. accessorio. Devono essere considerati anche i lavoratori che sono utilizzati mediante somministrazione nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato intercorrente con l'agenzia. Il lavoratore assunto (o utilizzato mediante somministrazione) in sostituzione di un lavoratore assente non si computa, in quanto si computa il lavoratore sostituito.

In caso di *assunzione o trasformazione a tempo indeterminato* a scopo di *somministrazione* (sia essa a tempo determinato che indeterminato), l'incremento occupazionale iniziale ed il suo mantenimento devono essere valutati rispetto ai dipendenti dell'agenzia. Nella base di computo della forza aziendale dell'agenzia devono essere considerati i lavoratori assunti a tempo indeterminato a scopo di somministrazione e gli altri dipendenti (rispetto a questi ultimi si computano sia i lavoratori a tempo determinato che indeterminato). L'incremento deve essere valutato rispetto all'intera organizzazione dell'agenzia e di eventuali società controllate o collegate, ai sensi dell'art. 2359 c.c., o facenti capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto. Non devono essere considerati i lavoratori assunti a tempo determinato a scopo di somministrazione (come già detto, questi devono essere compresi nella forza aziendale dell'utilizzatore).

Ai fini della valutazione dell'incremento occupazionale il numero dei dipendenti è calcolato in unità di lavoro annuo (ULA), secondo il criterio convenzionale proprio del diritto comunitario. Al riguardo si rinvia ai criteri già illustrati con la circ. Inps n. 111/2013, integrati con le indicazioni ulteriori relative al mantenimento mensile dell'incremento occupazionale, contenute in questo § e nella guida allegata alla circolare Inps.

In caso di assunzione a tempo indeterminato l'incremento netto dell'occupazione deve essere mantenuto per 18 mesi e verificato confrontando due valori medi convenzionali.

Il primo termine di confronto è sempre costituito dalla forza media occupata nei 12 mesi precedenti all'assunzione.

Il secondo termine di confronto è costituito, per i primi 12 mesi di vigenza del rapporto agevolato, dalla forza media relativa al I anno successivo all'assunzione; per il III semestre di vigenza del rapporto agevolato, il secondo termine di confronto è invece costituito dalla forza media occupata nel II anno successivo all'assunzione.

*Esempio:* l'assunzione viene effettuata il 15 ottobre 2013; il beneficio scade il 14 aprile 2015. Per i primi 12 mesi di vigenza del rapporto agevolato il confronto deve essere effettuato tra la forza media relativa al periodo 15 ottobre 2012-14 ottobre 2013 e la forza media relativa al periodo 15 ottobre 2013-14 ottobre 2014; per il III semestre di vigenza del rapporto agevolato il confronto deve essere effettuato tra la forza media relativa al periodo 15 ottobre 2012-14 ottobre 2013 e la forza media relativa al periodo 15 ottobre 2014-14 ottobre 2015.

In forza della speciale previsione contenuta nell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 76/2013, in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine, l'incremento netto dell'occupazione può essere realizzato alla data di decorrenza della trasformazione oppure – mediante un'assunzione compensativa successiva – entro un mese da tale data. In caso di assunzione compensativa successiva, il periodo di spettanza massima del beneficio (12 mesi) decorre comunque dalla data della trasformazione.

Come espressamente enunciato nell'art. 1, comma 5, ultimo periodo, infine, l'*assunzione compensativa* (contestuale o differita rispetto al giorno di decorrenza della trasformazione a tempo indeterminato, per la quale si intende chiedere il beneficio) è prevista per garantire il rispetto della condizione dell'incremento occupazionale, pertanto deve ritenersi necessaria solo nelle ipotesi in cui – considerando il valore in ULA del rapporto trasformato e degli altri rapporti in essere alla data di decorrenza della trasformazione – non si realizzerebbe l'incremento.

*Esempio:* Alfa ha un solo dipendente a tempo determinato; dopo 5 mesi il rapporto è trasformato a tempo indeterminato; la forza media occupata da Alfa prima dell'assunzione è pari a 5/12 di ULA; la forza media occupata da Alfa per effetto della trasformazione è pari a 12/12 di ULA; 12/12 è maggiore di 5/12, quindi la trasformazione realizza l'incremento netto dell'occupazione, senza necessità di effettuare alcuna assunzione ulteriore.

Dubbi circa la realizzazione, il mantenimento e il ripristino dell'incremento occupazionale potranno essere segnalati – preferibilmente avvalendosi della funzionalità *contatti* del Cassetto previdenziale aziende – alle sedi presso cui il datore di lavoro assolve agli obblighi contributivi. Le sedi potranno avvalersi della consulenza della Direzione centrale entrate inviando un quesito all'indirizzo di posta elettronica *info.diresco@inps.it*.

### **Le condizioni di compatibilità con il mercato interno**

Gli incentivi sono altresì subordinati:

- alla circostanza che il datore di lavoro non rientri tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in conto bloccato gli aiuti individuali definiti come illegali o incompatibili dalla Commissione europea;
- alla circostanza che il datore di lavoro non sia un'impresa in difficoltà, come definita dall'art. 1, § 7, del regolamento (CE) 800/2008 (cfr. art. 1, § 6).

### **Coordinamento con altri incentivi**

Nell'eventualità in cui sussistano sia i presupposti di applicazione dell'incentivo previsto per le assunzioni "under 30" (art. 1, d.l. n. 76/2013), sia i presupposti di applicazione di incentivi previsti da altre disposizioni sotto forma di riduzione contributiva in senso stretto, l'incentivo in questione è applicabile mensilmente in misura non superiore alla contribuzione agevolata dovuta dal datore di lavoro per

il medesimo lavoratore.

### **Indicazioni operative Adempimenti dei datori di lavoro**

Per l'ammissione all'incentivo il datore di lavoro inoltra all'Inps una domanda preliminare di ammissione all'incentivo, indicando:

- il *lavoratore* nei cui confronti è intervenuta o potrebbe intervenire l'assunzione a tempo indeterminato ovvero la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine;
- la *regione* di esecuzione della prestazione lavorativa.

#### **Modulo per la domanda on-line**

Il modulo (ad oggi non ancora disponibile) sarà pubblicato sul sito [www.inps.it](http://www.inps.it) all'interno della sezione *DiResCo – Dichiarazioni di Responsabilità del Contribuente* e accessibile seguendo il percorso *Servizi Online > Per tipologia di utente > Aziende, consulenti e professionisti > Servizi per le aziende e consulenti* (procedendo all'autenticazione) > *Dichiarazioni di Responsabilità del Contribuente > 76-2013*.

Entro 3 giorni dall'invio dell'istanza, l'Inps – mediante i propri sistemi informativi centrali – verifica la disponibilità residua della risorsa in relazione alla Regione di pertinenza e, in caso di disponibilità, comunica – esclusivamente in modalità telematica – che è stato prenotato in favore del datore di lavoro l'importo massimo dell'incentivo (per la durata di 18 o 12 mesi, rispettivamente per l'assunzione e la trasformazione) per il lavoratore indicato nell'istanza preliminare. La comunicazione dell'Inps è accessibile all'interno dell'applicazione *DiResCo* sopra menzionata.

Entro 7 giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione di prenotazione positiva dell'istituto, il datore di lavoro – per accedere all'incentivo – deve, se ancora non lo ha fatto, stipulare il contratto di

assunzione ovvero di trasformazione.

Entro 14 giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione di prenotazione positiva dell'istituto, il datore di lavoro ha l'onere di comunicare l'avvenuta stipulazione del contratto di lavoro, chiedendo la conferma della prenotazione effettuata in suo favore. La comunicazione deve essere effettuata alla sezione *DiResCo*; l'istanza di conferma costituisce domanda definitiva di ammissione al beneficio.

Nell'ipotesi di trasformazione a *tempo indeterminato* di un *rapporto a termine*, il datore di lavoro deve presentare la domanda definitiva entro lo *stesso termine*, anche se non è stato ancora realizzato l'incremento netto dell'occupazione; l'autorizzazione dell'Inps diviene efficace qualora venga realizzato l'incremento netto dell'occupazione nel termine stabilito dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 76/2013, altrimenti il datore di lavoro non potrà fruire dell'incentivo.

L'Inps, mediante i propri sistemi informativi centrali, effettua alcuni controlli circa i requisiti di spettanza dell'incentivo e attribuisce un esito positivo o negativo all'istanza definitiva di ammissione al beneficio; l'esito è visualizzabile all'interno del Cassetto previdenziale.

L'Inps effettuerà a posteriori, mediante l'unità organizzativa *Verifica amministrativa*, gli altri necessari controlli circa la sussistenza dei presupposti dell'incentivo, secondo modalità che verranno rese note alle sedi con successive disposizioni interne.

I termini previsti per la stipulazione del contratto e per la presentazione dell'istanza definitiva di conferma della prenotazione – con contestuale domanda di ammissione all'incentivo – sono *perentori*; la loro inosservanza determina l'*inefficacia* della precedente prenotazione di somme.

L'incentivo è finalizzato a promuovere immediate opportunità di impiego stabile giovanile.

Il legislatore ha inteso garantire l'efficacia del complessivo procedimento di concessione del beneficio – finalizzato a contemperare l'esigenza di certezza preventiva circa la sufficienza della risorsa, in favore di un singolo potenziale datore di lavoro, per non lasciare inutilmente accantonate delle risorse – tra l'altro stabilendo che venga definitivamente meno la riserva di somme inutilmente operata, dopo 14 giorni lavorativi dalla loro prenotazione. Per non frustrare l'efficacia del procedimento è pertanto necessario – ai fini dell'incentivo – che il contratto di lavoro stipulato preveda che il rapporto di lavoro inizi entro lo stesso termine perentorio di 14 giorni lavorativi – decorrenti dalla comunicazione Inps di prenotazione della risorsa – ovvero che entro lo stesso termine decorra la trasformazione a tempo indeterminato (eventualmente anche in anticipo rispetto all'originaria scadenza del rapporto a termine).

*Esempio:* il 1° ottobre 2013 Alfa chiede all'Inps la prenotazione della risorsa per la possibile assunzione di Tizio; il 4 ottobre 2013 l'Inps comunica l'avvenuta prenotazione; il 12 ottobre 2013 Alfa stipula con Tizio il contratto di lavoro, che prevede l'inizio del rapporto per il 21 ottobre 2013; Alfa può comunicare all'Inps l'avvenuta stipulazione del contratto nel periodo compreso tra il 12 ottobre 2013 e il 21 ottobre 2013.

### **Datori di lavoro che operano con il sistema Uniemens**

Al fine di inoltrare la domanda preliminare di ammissione all'incentivo è necessario essere titolari di *posizione contributiva aziendale* (c.d. matricola). Nel caso in cui ne sia ancora sprovvisto, l'interessato dovrà farne richiesta in tempo utile alla sede Inps competente (determinata dal luogo di esecuzione della prestazione lavorativa) attraverso la presentazione della domanda d'iscrizione. Qualora non avesse ancora alcun lavoratore alle proprie dipendenze, in deroga alla prassi consueta in tema d'iscrizione, l'interessato indicherà come inizio attività con dipendenti una data fittizia, corrispondente alla data di presentazione della domanda di iscrizione (specificando che si tratta di iscrizione richiesta ai fini delle

agevolazioni di cui all'art. 1 del d.l. n. 76/2013 (ad es. "DL 76/2013 Alfa s.r.l.").

All'atto dell'avvenuta assunzione del dipendente beneficiario degli incentivi, il datore di lavoro deve darne immediata comunicazione alla sede Inps per consentire che venga riattivata la posizione aziendale precedentemente sospesa e che venga modificata la data di inizio attività, la quale dovrà coincidere con quella dell'effettiva assunzione di cui sopra. Contestualmente verrà tolta la dicitura "DL 76/2013" dal campo della denominazione dell'azienda.

Invece, nel caso in cui non avvenga l'assunzione del dipendente per il quale era stata presentata la domanda preliminare di ammissione all'incentivo, l'interessato deve richiedere la cessazione della matricola aziendale. Tuttavia, quest'ultima viene mantenuta nel caso in cui, sebbene l'assunzione del dipendente non sia andata a buon fine, l'interessato abbia nel frattempo instaurato altri rapporti di lavoro subordinato.

Si invitano le sedi a monitorare costantemente le matricole attribuite con le modalità sopra descritte.

Esposizione nel flusso Uniemens (*Denuncia Individuale > Dati Retributivi > Incentivo*) delle quote mensili dell'incentivo da porre a conguaglio:

- nell'elemento <TipoIncentivo> dovrà essere inserito il valore "DL76" avente il significato di "incentivo sperimentale per assunzione di under 30, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 76/2013";
- nell'elemento <CodEnteFinanziatore> dovrà essere inserito sempre il valore "H00" (Stato);
- nell'elemento <ImportoCorrIncentivo> dovrà essere indicato l'importo posto a conguaglio relativo al mese corrente;
- nell'elemento <ImportoArrIncentivo> dovrà essere indicato l'eventuale importo del beneficio spettante per periodi pregressi; tale elemento potrà essere valorizzato solo per mensilità anteriori all'autorizzazione del beneficio.

I dati sopra esposti nell'Uniemens saranno poi riportati, a cura

dell'istituto, nel "DM2013" "VIRTUALE" ricostruito dalle procedure con:

- il codice statistico "DL76" seguito dal numero dei lavoratori assunti con l'incentivo;
- il codice "L440" avente il significato di "conguaglio incentivo under 30, di cui all'art. 1 del d.l. n. 76/2013";
- il codice "L441" avente il significato di "conguaglio arretrato incentivo under 30".

Nel caso in cui debbano restituire incentivi non spettanti, i datori di lavoro compileranno all'interno del flusso <DenunciaIndividuale>, <DatiRetributivi>, <AltreADebito> i seguenti elementi:

- nell'elemento <CausaleADebito> dovrà essere inserito il codice causale "M300" avente il significato di "Restituzione incentivo under 30, di cui all'art. 1 del d.l. n. 76/2013";
- nell'elemento <ImportoADebito> dovrà essere indicato l'importo da restituire.

### **Datori di lavoro agricoli**

Al fine di inoltrare la domanda preliminare di ammissione all'incentivo è necessario essere in possesso del Codice identificativo denuncia aziendale (CIDA); in mancanza, sarà cura dell'interessato farne richiesta in tempo utile alla sede Inps competente (determinata dal luogo di esecuzione della prestazione lavorativa) attraverso la presentazione della Denuncia aziendale (DA). Qualora non avesse ancora alcun lavoratore alle proprie dipendenze, in deroga alla prassi consueta in tema d'iscrizione, l'interessato indicherà come inizio attività con dipendenti una data "fittizia", corrispondente alla data di presentazione della domanda di iscrizione.

Nella domanda d'iscrizione è necessario specificare che si tratta di iscrizione richiesta ai fini delle agevolazioni di cui all'art. 1, d.l. n. 76/2013; pertanto, nel campo riservato all'indirizzo deve essere anteposta la dicitura "DL 76/2013" (ad es., invece di "Via Roma 1", occorrerà riportare "DL 76/2013 Via Roma 1"). Sarà cura delle sedi individuare e monitorare giornalmente le domande pervenute e

procedere alla immediata validazione delle stesse. Contestualmente, gli operatori di sede dovranno sospendere dalla medesima data la DA in questione.

All'atto dell'avvenuta assunzione del dipendente beneficiario degli incentivi, il datore di lavoro deve darne immediata comunicazione alla sede Inps per consentire che venga riattivata la posizione aziendale precedentemente sospesa e che venga modificata la data di inizio attività, la quale dovrà coincidere con quella dell'effettiva assunzione di cui sopra.

Invece, nel caso in cui non avvenga l'assunzione del dipendente per il quale era stata presentata la domanda preliminare di ammissione all'incentivo, l'interessato deve richiedere la cessazione della DA. Tuttavia quest'ultima viene mantenuta nel caso in cui, sebbene l'assunzione del dipendente non sia andata a buon fine, l'interessato abbia nel frattempo instaurato altri rapporti di lavoro subordinato.

A seguito della formale approvazione del modulo di richiesta incentivo trasmesso, l'azienda potrà, a decorrere dall'esercizio III/2013 utilizzando l'apposito campo di nuova istituzione denominato "CODAGIO" (quadro F), procedere alla denuncia dei lavoratori per le cui assunzioni si è richiesto di accedere agli incentivi ex art. 1, d.l. n. 76/2013.

Per una corretta dichiarazione, in un dato mese, della fattispecie in argomento l'azienda dovrà, per il lavoratore agevolato, obbligatoriamente e congiuntamente indicare:

Per una corretta dichiarazione, in un dato mese, della fattispecie in argomento l'azienda dovrà, per il lavoratore agevolato, obbligatoriamente e congiuntamente indicare:

- il valore "Y" per il <Tipo Retribuzione>;
- nel campo <CODAGIO>, il valore:
  - "U1" per lavoratori OTI, ex art. 1, d.l. n. 76/2013;
  - "U2" per lavoratori OTD trasformati in OTI, ex art. 1, d.l. n. 76/2013;
  - "U3" per lavoratori OTI di azienda somministratrice, ex art. 1, d.l. n. 76/2013;
- nel campo della retribuzione, l'importo dell'incentivo spettante.

L'importo dell'incentivo spettante, indicato nei modelli DMAG nel campo della retribuzione (quadro F), sarà oggetto, in sede di tariffazione, di preventiva verifica e sarà detratto dalla contribuzione dovuta complessivamente dall'azienda.

Eventuali eccedenze derivanti dall'operazione suddetta potranno essere richieste a rimborso ovvero in compensazione su contributi anche futuri. In tal caso il datore di lavoro ammesso all'incentivo straordinario dovrà, pertanto, presentare istanza telematica di compensazione o rimborso specificando, nel campo note, che si tratta di "Incentivo giovani under 30".

### Istruzioni contabili

L'onere per l'incentivo sperimentale per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani under 30 è a carico dello Stato.

### Ripartizione delle risorse

Ripartizione delle risorse in euro destinate all'incentivo per le Regioni previste dall'art. 1, comma 12, lett. a, del d.l. n. 76/2013.

Regione	Annualità 2013	Annualità 2014	Annualità 2015	Annualità 2016
Abruzzo	1.750.875,81	2.626.313,71	2.626.313,71	1.750.875,81
Molise	709.766,99	1.064.650,48	1.064.650,48	709.766,99
Sardegna	6.365.075,85	9.547.613,78	9.547.613,78	6.365.075,85
Basilicata	2.813.528,38	4.220.292,57	4.220.292,57	2.813.528,38
Calabria	12.629.299,86	18.943.949,79	18.943.949,79	12.629.299,86
Campania	26.126.959,96	39.190.439,94	39.190.439,94	26.126.959,96
Puglia	21.330.344,53	31.995.516,79	31.995.516,79	21.330.344,53
Sicilia	28.274.148,62	42.411.222,94	42.411.222,94	28.274.148,62
<b>Totale</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>150.000.000,00</b>	<b>150.000.000,00</b>	<b>100.000.000,00</b>

Ripartizione delle risorse destinate all'incentivo per le Regioni e le Province autonome di cui all'art. 1, comma 12, lett. b, del d.l. n. 76/2013.

Regione	Annualità 2013	Annualità 2014	Annualità 2015	Annualità 2016
Emilia Romagna	4.113.610,78	8.398.622,01	8.398.622,01	4.285.011,23
Friuli Venezia Giulia	1.886.131,83	3.850.852,48	3.850.852,48	1.964.720,65
Lazio	7.176.799,39	14.652.632,09	14.652.632,09	7.475.832,70
Liguria	3.063.251,82	6.254.139,14	6.254.139,14	3.190.887,32
Lombardia	5.324.961,25	10.871.795,88	10.871.795,88	5.546.834,63
Marche	2.177.510,98	4.445.751,59	4.445.751,59	2.268.240,61
Provincia autonoma di Bolzano	841.733,54	1.718.539,31	1.718.539,31	876.805,77
Provincia autonoma di Trento	780.793,95	1.594.120,98	1.594.120,98	813.327,03
Piemonte	7.987.886,67	16.308.601,94	16.308.601,94	8.320.715,28
Toscana	6.320.360,74	12.904.069,84	12.904.069,84	6.583.709,10
Umbria	2.415.176,55	4.930.985,46	4.930.985,46	2.515.808,91
Valle d'Aosta	508.682,92	1.038.560,96	1.038.560,96	529.878,04
Veneto	5.403.099,58	11.031.328,31	11.031.328,31	5.628.228,73
<b>Totale</b>	<b>48.000.000,00</b>	<b>98.000.000,00</b>	<b>98.000.000,00</b>	<b>100.000.000,00</b>

### Nota del consulente del lavoro

*Lascia perplessi il fatto che venga comunicato solo il 17 settembre 2013 che l'incentivo per gli under 30, previsto dal c.d. pacchetto lavoro (d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013), «spetta per le assunzioni e trasformazioni effettuate a decorrere dal 7 agosto 2013» e che contemporaneamente nella stessa*

*circolare venga scritto che il modello per l'istanza on-line «verrà messo a breve a disposizione [...] sul sito internet».*

*Altra perplessità nasce dal fatto che non appare molto semplice determinare l'incremento netto dell'occupazione e il suo mantenimento, requisito indispensabile per poter godere dell'incentivo. Prova ne è il fatto che la circolare cita e allega la Guida al calcolo dell'incremento netto dell'occupazione e alla verifica mensile del suo mantenimento, già allegata alla circ. n. 111/2013, di ben 72 pagine, tanto per ribadire che il nostro sistema non riesce a "semplificare" ma si dirige sempre di più lungo una strada contraria e fatta da una "cattiva" burocrazia.*

*Vista la difficoltà di applicazione e i fondi limitati (soprattutto per le Regioni del nord, si vedano le tabelle sopra riportate) si dubita che tale incentivo possa avere un "importante" impatto sull'occupazione giovanile.*

# **Pacchetto lavoro convertito in legge: indicazioni operative del Ministero del lavoro**

di Nicola Porelli

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la circolare n. 35 del 29 agosto 2013 fornisce indicazioni operative per il personale ispettivo in relazione al d.l. n. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013, c.d. pacchetto lavoro.

Si riporta una scheda di sintesi.

## **Circolare del Ministero del lavoro n. 35/2013**

### **Premessa**

#### **Fonte**

D.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013.

La circolare in oggetto analizza le novità riguardanti le seguenti tipologie contrattuali/istituti:

1. apprendistato;
2. tirocini formativi e di orientamento;
3. contratto a tempo determinato;
4. distacco e contratto di rete;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2013, n. 29](#).

5. lavoro intermittente;
6. collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto;
7. lavoro accessorio;
8. procedura di conciliazione in caso di licenziamento;
9. associazione in partecipazione;
10. convalida delle risoluzioni consensuali e delle dimissioni;
11. stabilizzazione di associati in partecipazione con apporto di lavoro;
12. solidarietà negli appalti;
13. rivalutazione delle sanzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
14. pluriefficacia delle comunicazioni al centro per l'impiego;
15. tutela del lavoratore in somministrazione;
16. imprese agricole e assunzioni contestuali.

### **1. Apprendistato**

(artt. 2, commi 2 e 3, e 9, comma 3)

Il d.l. n. 76/2013 demanda alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano l'adozione, entro il 30 settembre 2013, di «linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere».

Tali linee guida potranno prevedere, *in deroga* alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 167/2011, che:

- il piano formativo individuale (PFI) sia obbligatorio esclusivamente in relazione alla formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche;
- la registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita sia effettuata in un documento avente i contenuti minimi del modello di libretto formativo del cittadino di cui al d.m. 10 ottobre 2005;
- in caso di imprese multilocalizzate la formazione avvenga nel rispetto della disciplina della Regione ove l'impresa ha la propria sede

legale.

A partire dal 1° ottobre 2013, in assenza della adozione delle linee guida, gli elementi di cui ai punti precedenti troveranno diretta applicazione in relazione alle assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere.

Rimane intatto l'obbligo di svolgimento della formazione finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali disciplinata dalle Regioni.

### **Piano formativo individuale**

Per quanto riguarda il PFI attestante la formazione obbligatoria limitatamente alla «formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche» il personale ispettivo focalizzerà in via assolutamente prioritaria la propria attenzione sul rispetto del piano formativo, adottando eventuali provvedimenti dispositivi o sanzionatori, secondo le indicazioni già fornite con la circ. n. 5/2013, esclusivamente in relazione ai suoi contenuti.

### **Registrazione formazione**

Il relativo documento deve riportare i "contenuti minimi" già individuati con il d.m. 10 ottobre 2005 ossia quei contenuti che, nell'ambito del libretto formativo del cittadino, fanno evidentemente riferimento alle *Competenze acquisite in percorsi di apprendimento* (sezione 2) oltre, evidentemente, alle *informazioni personali* del lavoratore (nome e cognome, codice fiscale, ecc.).

In via esemplificativa si riporta di seguito la relativa tabella contenuta nel libretto allegato al d.m. 10 ottobre 2005.

### **Competenze acquisite in percorsi di apprendimento**

Tipologia	Descrizione	Contesto di acquisizione (in quale	Periodo di acquisizione (anno/i in cui sono	Tipo di evidenze documentali a supporto
-----------	-------------	---------------------------------------	--	---

		percorso/situazione e sono state sviluppate le competenze indicate)	state sviluppate le competenze indicate)	<b>dell'avvenuta acquisizione delle competenze descritte</b>

Resta evidentemente salva, anche per i contratti di apprendistato in questione, l'eventuale utilizzo della diversa modulistica adottata dal contratto collettivo applicato (compresa quella adottata dagli accordi interconfederali).

Il d.l. n. 76/2013 stabilisce che, successivamente al conseguimento della qualifica o diploma professionale, allo scopo di conseguire la qualifica professionale ai fini contrattuali, è possibile la trasformazione del contratto in apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; in tal caso la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva.

Tale disposizione può trovare applicazione in relazione ai contratti di apprendistato per la qualifica o diploma professionale in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2013 ed il cui periodo formativo non sia ancora scaduto ma esclusivamente nell'ipotesi in cui il contratto collettivo applicato abbia individuato «la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato».

## **2. Tirocini formativi e di orientamento**

(art. 2, comma 5-bis)

Il legislatore ha infatti stabilito che «i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni possono fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale e possono altresì accentrare le comunicazioni obbligatorie [...] presso il Servizio informatico nel cui ambito territoriale è ubicata la sede legale».

Tale previsione costituisce una *mera facoltà* per i datori di lavoro e

non già un obbligo.

Il Ministero ricorda che non sono soggetti alle comunicazioni obbligatorie i c.d. tirocini curriculari, ossia «i tirocini promossi da soggetti ed istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro».

La comunicazione è normalmente effettuata dal soggetto ospitante, sebbene nulla osta a che la stessa sia effettuata in sua vece dal soggetto promotore. In tale ultima ipotesi va tuttavia precisato che, ai fini dell'accentramento, occorrerà avere riguardo sempre alla sede legale del soggetto ospitante.

### **3. Contratto a tempo determinato**

(art. 7, comma 1)

#### **Contratto a termine acausale**

Il decreto-legge stabilisce che le ragioni di carattere «tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo» non sono richieste:

- nell'ipotesi del primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a 12 mesi comprensiva di eventuale proroga, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di *qualunque tipo di mansione*, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nel caso di prima missione di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003;
- in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

#### **Le novità**

- La durata massima di 12 mesi del contratto acausale è comprensiva

di eventuale proroga.

- La disciplina eventualmente introdotta dalla contrattazione collettiva in materia di contratto acausale va ad integrare quanto già previsto direttamente dal legislatore. In tal modo i contratti collettivi, anche aziendali, potranno prevedere, a titolo esemplificativo, che il contratto a termine acausale possa avere una durata maggiore di 12 mesi ovvero che lo stesso possa essere sottoscritto anche da soggetti che abbiano precedentemente avuto un rapporto di lavoro subordinato.

### **Proroga dei contratti acausali**

È consentita la proroga dei contratti a tempo determinato acausali, i quali potranno avere comunque una durata massima complessiva di 12 mesi.

Sul punto va chiarito che la proroga può riguardare anche contratti sottoscritti (ma evidentemente non ancora scaduti) prima dell'entrata in vigore del decreto-legge e che rispetto agli stessi trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 368/2001 ad eccezione del requisito relativo alla «esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga».

### **“Periodi cuscinetto” e obbligo di comunicazione al centro per l'impiego**

Il legislatore si è preoccupato di chiarire che i c.d. periodi cuscinetto trovano applicazione anche in relazione ai contratti a termine acausali.

In tal senso pertanto – ferme restando eventuali diverse previsioni introdotte dalla contrattazione collettiva – un contratto acausale potrà avere una durata massima di 12 mesi e 50 giorni, superati i quali lo stesso si trasformerà in un “normale” contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Anche in questo caso tale periodo comporta l'applicazione delle c.d. maggiorazioni retributive (20% fino al 10° giorno e 40% per ciascun giorno ulteriore).

Il d.l. n. 76/2013 abroga l'obbligo di comunicazione al centro per l'impiego nell'ipotesi di continuazione "di fatto" del rapporto a tempo determinato oltre il termine inizialmente stabilito.

### **Intervalli tra due contratti a termine**

Vengono ripristinati gli intervalli ante l. n. 92/2012: 10 o 20 giorni, a seconda che il primo contratto abbia una durata fino a 6 mesi ovvero superiore a 6 mesi.

Le disposizioni che richiedono il rispetto degli intervalli tra due contratti a termine, nonché quelle sul divieto di effettuare due assunzioni successive senza soluzioni di continuità, non trovano applicazione:

- nei confronti dei lavoratori impiegati nelle *attività stagionali* di cui al d.P.R. n. 1525/1963;
- in relazione alle ipotesi, legate anche ad *attività non stagionali*, individuate dai contratti collettivi, anche aziendali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

### **Lavoratori in mobilità e contingentamento dei contratti**

Il legislatore ha chiarito che in relazione alle assunzioni a termine di lavoratori in mobilità ai sensi dell'art. 8, comma 2, della l. n. 223/1991, non trovano applicazione le disposizioni di cui allo stesso d.lgs. n. 368/2001.

Di conseguenza, in relazione alle assunzioni di tale categoria di lavoratori, non è necessario il rispetto della disciplina concernente, ad esempio, l'indicazione delle ragioni di carattere «tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo» o il rispetto degli intervalli, salvo il rispetto della disciplina di cui agli artt. 6 e 8 del d.lgs. n. 368/2001 relativa, rispettivamente, al «principio di non discriminazione» e ai «criteri di computo».

In tale ultimo caso i lavoratori in mobilità interessati sono esclusivamente quelli assunti a partire dall'entrata in vigore della legge

di conversione e quindi a far data dal 23 agosto u.s.

I limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato possono essere stabiliti da parte della contrattazione collettiva nazionale sia per i contratti a termine causali che acausali. Al riguardo le parti sociali potranno peraltro individuare limiti quantitativi differenziati tra contratti a tempo determinato causali e contratti acausali.

#### **4. Distacco e contratto di rete**

(art. 7, comma 2)

Il d.l. n. 76/2013 introduce un comma 4-ter all'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003 che disciplina l'istituto del distacco.

Con tale intervento il legislatore ha inteso configurare "automaticamente" l'interesse del distaccante al distacco qualora ciò avvenga nell'ambito di un contratto di rete (ai sensi del d.l. n. 5/2009, convertito dalla l. n. 33/2009).

Ne consegue che, ai fini della verifica dei presupposti di legittimità del distacco, il personale ispettivo si limiterà a verificare l'esistenza di un contratto di rete tra distaccante e distaccatario.

La disposizione inoltre consente «la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso»; ciò vuol pertanto significare che, in relazione a tale personale, il potere direttivo potrà essere esercitato da ciascun imprenditore che partecipa al contratto di rete.

Sul piano di eventuali responsabilità penali, civili e amministrative – e quindi sul piano della sanzionabilità di eventuali illeciti – occorrerà quindi rifarsi ai contenuti del contratto di rete, senza pertanto configurare "automaticamente" una solidarietà tra tutti i partecipanti al contratto.

## 5. Lavoro intermittente

(art. 7, commi 2 e 3)

In materia di lavoro intermittente il legislatore stabilisce che «in ogni caso, fermi restando i presupposti di instaurazione del rapporto e con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo il contratto di lavoro intermittente è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un periodo complessivamente non superiore alle quattrocento giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari. In caso di superamento del predetto periodo il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato».

L'instaurazione del rapporto di lavoro intermittente rimane soggetto ai limiti di carattere oggettivo o soggettivo già individuati dagli artt. 34 e 40 del d.lgs. n. 276/2003.

Il nuovo limite di 400 giornate di effettivo lavoro «nell'arco di tre anni solari» dovrà essere rispettato considerando i 3 anni a ritroso.

Tale conteggio dovrà considerare solo le *giornate di effettivo lavoro* «prestate successivamente all'entrata in vigore della presente disposizione» e quindi prestate successivamente al 28 giugno 2013.

Il limite di 400 giornate di effettivo lavoro non trova applicazione nei settori «del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo».

In tutti gli altri settori, un eventuale *superamento del limite* delle 400 giornate determinerà la *trasformazione* del rapporto in un *normale* rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato dalla data del superamento.

È stato spostato al 1° gennaio 2014 il termine ultimo di vigenza dei contratti di lavoro intermittente che, stipulati precedentemente all'entrata in vigore della l. n. 92/2012 (18 luglio 2012), non siano più compatibili con la nuova disciplina.

In caso di cessazione del rapporto per incompatibilità, per la quale si

dovrà provvedere alla comunicazione obbligatoria, non è dovuto il contributo sui licenziamenti di cui all'art. 2, comma 31, della l. n. 92/2012 (c.d. *tassa/ticket licenziamenti*).

Sotto il profilo ispettivo va da ultimo osservato che l'eventuale prestazione di lavoro intermittente in forza di un contratto non più compatibile con la disciplina dettata dalla l. n. 92/2012 – e quindi in forza di un contratto che ha cessato di “produrre effetti” – comporterà il riconoscimento di un normale rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Inoltre, in assenza di una “tracciabilità” della prestazione, troverà applicazione il regime sanzionatorio in materia di “lavoro nero”.

## **6. Collaborazioni coordinate e continuative a progetto**

(art. 7, commi 2 e 2-bis)

Modifiche al d.lgs. n. 276/2003 (già modificato dalla l. n. 92/2013).

### **Compiti meramente “esecutivi e ripetitivi”**

Il progetto non può comportare lo svolgimento di compiti meramente “esecutivi e ripetitivi”. L'intervento vuole pertanto evidenziare l'incompatibilità dell'istituto con attività che si risolvano nella mera attuazione di quanto impartito dal committente (compiti meramente *esecutivi*) e che risultano elementari, cioè tali da non richiedere specifiche indicazioni di carattere operativo (compiti meramente *ripetitivi*).

### **Attività di ricerca scientifica**

Viene chiarito che, «se il contratto ha per oggetto un'attività di ricerca scientifica e questa viene ampliata per temi connessi o prorogata nel tempo, il progetto prosegue automaticamente».

Pertanto il legislatore ha previsto un automatico “ampliamento” dello stesso progetto, legittimando la prosecuzione dell'attività del

collaboratore senza particolari formalità.

Ciò non toglie che, per ragioni di opportunità, di tale circostanza si possa dare atto nella sottoscrizione dell'iniziale contratto di collaborazione o in successive comunicazioni effettuate dal committente ai propri collaboratori a progetto.

### **Attività di vendita di beni e servizi**

Viene chiarito che per i call center *outbound* è ammesso il ricorso al lavoro a progetto sia per le attività di vendita diretta di beni, sia per le attività di servizi.

### **Forma del contratto**

Il legislatore chiarisce che il contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto è un contratto rispetto al quale la forma scritta costituisce elemento di legittimità dello stesso (c.d. forma scritta *ad substantiam*) e quindi non più ai soli "fini della prova".

## **7. Lavoro accessorio**

(art. 7, comma 2)

La legittimità del ricorso al lavoro accessorio va verificata esclusivamente sulla base dei *limiti di carattere economico*, fatte salve le peculiarità proprie del settore agricolo e del lavoro prestato nei confronti di un committente pubblico.

È stato infatti eliminato l'inciso «di natura meramente occasionale» che contraddistingueva le prestazioni di lavoro accessorio.

Il legislatore prevede inoltre una particolare disciplina del lavoro accessorio nell'ambito di progetti promossi dalle PA, al fine di poter impiegare più efficacemente «specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali». In tal caso occorre tuttavia

attendere l'emanazione di un apposito decreto ministeriale.

## **8. Procedura di conciliazione in caso di licenziamento**

(art. 7, comma 4)

Il d.l. n. 76/2013 stabilisce che la procedura di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 7 della l. n. 604/1966) non trova applicazione:

- in caso di licenziamento per superamento del periodo di comporto di cui all'art. 2110 c.c.;
- per i licenziamenti e le interruzioni del rapporto di lavoro a tempo indeterminato di cui all'art. 2, comma 34, della l. n. 92/2012 (medesime ipotesi in cui non è dovuto il c.d. contributo per «interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato») e cioè:
  - *licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto*, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai Ccnl stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
  - *interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel settore delle costruzioni edili* per completamento delle diverse fasi lavorative e chiusura del cantiere.

Se fallisce il tentativo di conciliazione e, comunque, decorso il termine di 7 giorni per la trasmissione, da parte della DTL, della convocazione al datore di lavoro e al lavoratore, «il datore di lavoro può comunicare il licenziamento al lavoratore» mentre «la mancata presentazione di una o entrambe le parti al tentativo di conciliazione è valutata dal giudice ai sensi dell'articolo 116 del codice di procedura civile».

In quest'ultimo caso il legislatore considera chiusa la procedura conciliativa, evidenziando tuttavia come l'assenza debba essere valutata in un eventuale giudizio.

## **9. Associazione in partecipazione**

(art. 7, comma 5)

Il legislatore ha introdotto una importante deroga secondo la quale non trova applicazione il limite massimo di 3 associati introdotto dalla l. n. 92/2012 «limitatamente alle imprese a scopo mutualistico, agli associati individuati mediante elezione dall'organo assembleare [...] nonché in relazione al rapporto fra produttori e artisti, interpreti, esecutori, volto alla realizzazione di registrazioni sonore, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento».

Per quanto concerne gli *associati di società cooperative* va tuttavia chiarito che la certificazione dei relativi contratti non deve essere intervenuta necessariamente prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 76/2013.

Va tuttavia segnalato che dette certificazioni dovranno essere quantomeno avviate prima di qualsiasi accertamento ispettivo. La disposizione vuole infatti sollecitare un intervento "sostitutivo" e "parallelo" da parte delle Commissioni di certificazione, evitando ogni possibile sovrapposizione ad un eventuale accertamento.

Ne consegue che:

- in caso di *procedura di certificazione già avviata*, il personale ispettivo sospenderà gli accertamenti iniziati dopo tale procedura e sino alla sua conclusione;
- in caso di *accertamento ispettivo già avviato*, la Commissione di certificazione adita dovrà dichiarare l'improcedibilità della richiesta presentata successivamente all'avvio dell'accertamento.

## **10. Convalida delle risoluzioni consensuali e delle dimissioni**

(art. 7, comma 5)

Il d.l. n. 76/2013 estende la procedura di convalida delle risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro e delle dimissioni ad altre forme di impiego anche:

- alle lavoratrici e ai lavoratori impegnati con *contratti di*

*collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto* (con esclusione delle prestazioni rese ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 61 del d.lgs. n. 276/2003, ossia le c.d. mini co.co.co. e le collaborazioni con professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali, nonché i rapporti e le attività di collaborazione coordinata e continuativa comunque rese e utilizzate a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche);

- alle lavoratrici e ai lavoratori impegnati con *contratti di associazione in partecipazione*.

Rispetto a tali rapporti, pertanto, sarà possibile convalidare la risoluzione consensuale del rapporto o le dimissioni secondo le modalità già previste per i *rapporti di lavoro subordinato*.

### **11. Stabilizzazione di associati in partecipazione con apporto di lavoro** (art. 7-bis)

La procedura di stabilizzazione è subordinata alla stipula di contratti collettivi, nel periodo 1° giugno-30 settembre 2013, tra aziende e associazioni (di qualsiasi livello) dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tali contratti devono prevedere l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato – anche mediante apprendistato e ricorrendo ad eventuali benefici «previsti dalla legislazione» –, entro 3 mesi dalla loro stipulazione, «di soggetti già parti, in veste di associati, di contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro».

Nei primi 6 mesi successivi alle assunzioni, i datori di lavoro possono recedere dal rapporto di lavoro solo per giusta causa ovvero per giustificato motivo soggettivo.

#### **Soggetti interessati**

Sono interessati i «soggetti già parti, in veste di associati, di contratti di

associazione in partecipazione con apporto di lavoro» a prescindere dalla circostanza che, rispetto agli stessi, siano pendenti accertamenti ispettivi o siano stati adottati provvedimenti amministrativi o giurisdizionali non definitivi.

L'accesso alla procedura di stabilizzazione è consentito *anche* alle aziende che siano destinatarie di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali non definitivi concernenti la qualificazione dei pregressi rapporti.

### **Atti di conciliazione**

A seguito della stipulazione dei contratti collettivi, viene prevista la sottoscrizione da parte dei lavoratori interessati, «con riferimento a tutto quanto riguardante i pregressi rapporti di associazione», di *atti di conciliazione ex art. 410 c.p.c.*

L'efficacia di tali atti, pur immediata, è risolutivamente condizionata al versamento alla gestione separata Inps, da parte del datore di lavoro, di una somma pari al 5%% «della quota di contribuzione a carico degli associati per i periodi di vigenza dei contratti di associazione in partecipazione e comunque per un periodo non superiore a sei mesi, riferito a ciascun lavoratore assunto a tempo indeterminato».

### **Verifica degli adempimenti**

Ai fini della verifica circa la correttezza degli adempimenti, ai datori di lavoro è fatto obbligo di depositare entro il 31 gennaio 2014, presso le competenti sedi dell'Inps:

- i contratti collettivi;
- gli atti di conciliazione;
- i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, stipulati con ciascun lavoratore;
- l'attestazione dell'avvenuto versamento delle somme alla gestione separata Inps.

In particolare l'istituto sarà tenuto a verificare che le assunzioni

previste nel contratto collettivo siano state effettuate, che a queste corrispondano altrettanti atti di conciliazione nonché i relativi versamenti alla gestione separata.

Gli esiti di tale verifica dovranno essere comunicati dall'Inps alle competenti Direzioni territoriali del lavoro, individuate in base alla sede legale del datore di lavoro, nonché ai datori di lavoro interessati.

La disposizione non prevede termini per la verifica, da parte dell'Inps, circa la correttezza degli adempimenti indicati; tuttavia, al fine di evitare situazioni di incertezza che potrebbero ripercuotersi sia sulle aziende che sui lavoratori interessati, si raccomanda all'istituto la massima tempestività nella definizione delle procedure.

### **Sospensione degli effetti dei provvedimenti amministrativi o giurisdizionali**

Sino all'esito della verifica circa la correttezza degli adempimenti posti in essere da parte del datore di lavoro, il legislatore prevede che gli effetti dei provvedimenti amministrativi o giurisdizionali già adottati siano sospesi.

Ai fini della sospensione di tali effetti è facoltà delle aziende interessate comunicare direttamente alla competente DTL l'adesione alla procedura di stabilizzazione.

Va evidenziato che la disposizione prevede la sospensione degli effetti di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali già emanati ma non la sospensione dei termini.

### **Estinzione degli illeciti**

Il buon esito della verifica comporta, «relativamente ai pregressi rapporti di associazione o forme di tirocinio», l'estinzione degli illeciti previsti dalle disposizioni in materia di versamenti contributivi, assicurativi e fiscali, «anche connessi ad attività ispettiva già compiuta» alla data di entrata in vigore della l. n. 99/2013 (23 agosto 2013) e «con riferimento alle forme di tirocinio avviate dalle aziende

sottoscrittrici dei contratti collettivi».

Ciò sta a significare che, fermo restando che la procedura di stabilizzazione coinvolge i soli lavoratori impiegati con contratto di associazione in partecipazione, eventuali provvedimenti sanzionatori concernenti l'impiego sia di associati in partecipazione che di tirocinanti (in ambedue i casi anche cessati), adottati anche sulla base di un medesimo accertamento ispettivo, saranno estinti e quindi archiviati. Viceversa, l'adesione alla procedura di stabilizzazione non comporterà l'estinzione di eventuali provvedimenti sanzionatori adottati in relazione all'utilizzo di altri lavoratori (ad. es. collaboratori a progetto, partite IVA, ecc.), sebbene gli stessi provvedimenti siano presi nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo.

L'estinzione coinvolge anche i «provvedimenti amministrativi emanati in conseguenza di contestazioni riguardanti i medesimi rapporti anche se già oggetto di accertamento giudiziale non definitivo» (ad es. diffide accertative), nonché «le pretese contributive, assicurative e le sanzioni amministrative e civili conseguenti alle contestazioni».

L'archiviazione dei provvedimenti dovrà essere comunicata alle aziende interessate e, per quanto riguarda le diffide accertative, anche ai lavoratori interessati.

## **12. Solidarietà negli appalti** (art. 9, comma 1)

### **Chiarimento sugli appalti**

L'art. 29 del d.lgs. n. 276/2013 stabilisce che, «salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti, in caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore,

nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento [...]».

Al riguardo, si prevede che la disciplina in questione:

- trovi applicazione anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con *contratto di lavoro autonomo*. La *ratio* sottesa all'istituto della solidarietà, volta a tutelare i lavoratori per i quali gli obblighi previdenziali e assicurativi sono prevalentemente assolti dal datore di lavoro/committente, lascia tuttavia intendere che il riferimento ai «lavoratori con contratto di lavoro autonomo» sia limitato sostanzialmente ai co.co.co./co.co.pro. impiegati nell'appalto e non anche a quei lavoratori autonomi che sono tenuti in via esclusiva all'assolvimento dei relativi oneri;
- non trovi applicazione in relazione ai *contratti di appalto stipulati dalle PA* di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, rispetto ai quali continuano tuttavia ad applicarsi sia la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 163/2006 che nell'art. 1676 c.c.

È inoltre previsto che l'eventuale intervento delle parti sociali volto ad incidere sulla disciplina di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, individuando «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti», espliciti i propri effetti esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto «con esclusione di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi».

**13. Rivalutazione delle sanzioni  
in materia di salute e sicurezza sul lavoro**  
(art. 9, comma 2)

Il d.l. n. 76/2013, nel sostituire il comma 4-*bis* dell'art. 306 del d.lgs. n. 81/2008, stabilisce che «le ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto nonché da atti aventi forza di legge sono rivalutate ogni cinque anni con decreto del direttore generale della Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in misura pari all'indice ISTAT dei prezzi al consumo previo arrotondamento delle cifre al decimale superiore. In sede di prima applicazione la rivalutazione avviene, a decorrere dal 1° luglio 2013, nella misura del 9,6% e si applica esclusivamente alle sanzioni irrogate per le violazioni commesse successivamente alla suddetta data».

In sede di conversione del d.l. n. 76/2013 è stato chiarito che l'incremento si applica «alle sanzioni irrogate per le violazioni commesse successivamente alla suddetta data», il che esclude pertanto tutte le sanzioni che abbiano come presupposto delle violazioni commesse prima del 2 luglio scorso.

Tali «maggiorazioni [...] sono destinate, per la metà del loro ammontare, al finanziamento di iniziative di vigilanza nonché di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro effettuate dalle Direzioni territoriali del lavoro».

#### **14. Pluriefficacia delle comunicazioni al centro per l'impiego** (art. 9, comma 5)

Con una disposizione di interpretazione autentica, viene stabilito che «le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga ivi previste sono valide ai fini dell'assolvimento di tutti gli obblighi di comunicazione che, a qualsiasi fine, sono posti anche a carico dei lavoratori nei confronti delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della

Prefettura – Ufficio territoriale del Governo e delle Province».

### **15. Tutela del lavoratore in somministrazione**

(art. 9, comma 6)

Viene stabilito per i lavoratori oggetto di somministrazione il «diritto a condizioni di base di lavoro e d'occupazione complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte».

L'intervento del legislatore ha inteso semplicemente evidenziare che, per tutta la durata della missione, anche per tale categoria di lavoratori resta ferma l'integrale applicabilità delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008.

### **16. Imprese agricole e assunzioni contestuali**

(art. 9, comma 11)

Il d.l. n. 76/2013 aggiunge ulteriori commi all'art. 31 del d.lgs. n. 276/2003 che ha introdotto alcune specificità nella gestione dei rapporti di lavoro nell'ambito dei gruppi di impresa.

Secondo le nuove disposizioni le imprese agricole, ivi comprese quelle costituite in forma cooperativa, appartenenti allo stesso gruppo, ovvero riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela o di affinità entro il III grado, possono «procedere congiuntamente all'assunzione di lavoratori dipendenti per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le relative aziende».

È inoltre previsto che l'assunzione congiunta può essere effettuata anche da imprese legate da un contratto di rete, quando almeno il 50% di esse sono imprese agricole, per la individuazione delle quali occorre rifarsi alla definizione contenuta nell'art. 2135 c.c.

L'assunzione congiunta di lavoratori comporta, secondo la nuova

disposizione, una *responsabilità solidale* «delle obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge che scaturiscono dal rapporto di lavoro instaurato».

Pur tuttavia si segnala che dette assunzioni potranno essere effettuate esclusivamente a decorrere dalla emanazione del decreto ministeriale previsto dal nuovo comma 3-*quater* dell'art. 31 del d.lgs. n. 276/2003, con il quale saranno definite «le modalità con le quali si procede alle assunzioni congiunte».

## Agevolazioni “over 50” e donne: istruzioni Inps

di Nicola Porelli

L’Inps, dapprima con la circ. 24 luglio 2013, n. 111, e successivamente con il messaggio 29 luglio 2013, n. 12212 (a seguito dei chiarimenti contenuti nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 20 marzo 2013 e della circ. Min. lav. 25 luglio 2013, n. 34) e 7 agosto 2013, n. 12850, fornisce i chiarimenti e le istruzioni operative in relazione alle **agevolazioni contributive previste per le assunzioni di “over 50”** (uomini e donne) **e per le donne in specifiche situazioni di mancanza di impiego**, come previsto dall’art. 4, commi 8-11, della l. n. 92/2012 (c.d. riforma del mercato del lavoro/Fornero).

Si riportano schede di sintesi.

### Circolare Inps n. 111/2013

#### Premessa

##### Fonte

L. n. 92/2012, art. 4, commi 8-11, c.d. riforma del mercato del lavoro.

Con decorrenza **1° gennaio 2013** viene prevista una **riduzione contributiva del 50%** della contribuzione dovuta dal datore di lavoro,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

per l'assunzione di **lavoratori over 50, disoccupati da oltre dodici mesi, e di donne di qualunque età, prive di impiego** da almeno ventiquattro mesi ovvero prive di impiego da almeno sei mesi e appartenenti a particolari aree.

L'Inps, con la circolare 111/2013 e i successivi messaggi, fornisce le indicazioni operative per il godimento dell'incentivo.

### **Lavoratori per i quali spetta l'incentivo**

- **Uomini o donne con almeno cinquant'anni** di età e «**disoccupati da oltre dodici mesi**».
- **Donne** di qualsiasi età, **residenti in aree svantaggiate** e «**prive di un impiego** regolarmente retribuito da almeno **sei mesi**».
- **Donne** di qualsiasi età, con una professione o di un **settore economico caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale** di genere e «**prive di un impiego** regolarmente retribuito da almeno **sei mesi**».
- **Donne** di qualsiasi età, **ovunque residenti** e «**prive di un impiego** regolarmente retribuito da almeno **ventiquattro mesi**».

#### **L'incentivo per assunzione over 50:**

- riguarda uomini e donne con almeno cinquant'anni di età;
- disoccupati da oltre dodici mesi.

Si prescinde dalla residenza, dalla professione esercitata e dal settore economico di impiego.

L'età deve essere considerata al momento di decorrenza dell'originaria assunzione.

### **Rapporti incentivati. Misura e durata dell'incentivo**

#### **Assunzione diretta**

*Fattispecie generali*

**L'incentivo spetta per:**

- le assunzioni a tempo **indeterminato**;
- le assunzioni a tempo **determinato**;
- le **trasformazioni** a tempo indeterminato di un precedente rapporto agevolato.

L'incentivo spetta **anche in caso di part-time** ed è altresì espressamente previsto per l'assunzione a scopo di **somministrazione**.

In considerazione della loro specialità, l'incentivo **non spetta**: **per i rapporti di lavoro domestico, intermittente, ripartito, accessorio.**

L'incentivo **consiste nella riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro, per:**

- assunzione a tempo **indeterminato** la riduzione spetta per **diciotto mesi**;
- assunzione a tempo **determinato** la riduzione spetta fino a **dodici mesi**.

Se il rapporto viene **trasformato** a tempo indeterminato la riduzione è riconosciuta per complessivi **diciotto mesi**.

L'incentivo spetta **anche in caso di proroga del rapporto** – effettuata in conformità alla disciplina del rapporto a tempo determinato –, **fino al limite complessivo di dodici mesi**.

Ai fini del riconoscimento dell'incentivo, la trasformazione a tempo indeterminato deve intervenire entro la scadenza del beneficio.

*Discontinuità tra prima e seconda assunzione*

L'incentivo può spettare **anche nell'ipotesi in cui, dopo un primo rapporto agevolato a tempo determinato, venga effettuata** – con soluzione di continuità – **una nuova assunzione** a tempo determinato o indeterminato **dell' ex dipendente**; in tal caso è necessario – ai fini

del riconoscimento dell'incentivo – che il lavoratore abbia **mantenuto**, secondo la disciplina dello **stato di disoccupazione** contenuta nel d.lgs. n. 181/2000, l'anzianità di disoccupazione **superiore a dodici mesi**.

#### *Limiti di cumulo*

In applicazione dei limiti di cumulo (dall'art. 4, comma 13, della l. n. 92/2012), **spetta solo l'incentivo residuo per l'assunzione effettuata da un datore di lavoro che presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti** con quelli di chi – a titolo di lavoro subordinato o somministrato – abbia già goduto dell'incentivo; la stessa limitazione si applica nei casi in cui intercorra un **rapporto di collegamento o controllo** tra il datore di lavoro che assume e il precedente datore di lavoro ovvero il precedente utilizzatore.

#### *Proroghe e trasformazioni di rapporti non agevolati, instaurati prima del 1° gennaio 2013*

**Spetta l'incentivo – fino al limite massimo di 12 mesi – per le proroghe di rapporti a tempo determinato non agevolati, instaurati prima del 1° gennaio 2013;** l'incentivo spetta a condizione che, al momento della proroga, il lavoratore avrebbe avuto un'anzianità di disoccupazione di oltre 12 mesi, se il rapporto fosse cessato invece di essere prorogato.

**L'incentivo non spetta se, al momento della proroga, il lavoratore ha maturato un diritto di precedenza all'assunzione a tempo determinato** (ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 4-*quinquies*, del d.lgs. n. 368/2001 e dell'art. 4, comma 12, lett. a, della l. n. 92/2012).

**Spetta l'incentivo – fino al limite massimo di 18 mesi – per le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato non agevolati, instaurati prima del 1° gennaio 2013;** l'incentivo spetta a condizione che, al momento della trasformazione,

il lavoratore avrebbe avuto un'anzianità di disoccupazione di oltre 12 mesi, se il rapporto fosse cessato invece di essere trasformato a tempo indeterminato.

**L'incentivo non spetta se, al momento della trasformazione, il lavoratore ha maturato un diritto di precedenza all'assunzione a tempo indeterminato** (ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 4-*quater*, del d.lgs. n. 368/2001 e dell'art. 4, comma 12, lett. a, della l. n. 92/2012).

In tali speciali ipotesi l'incentivo spetta anche se il lavoratore non abbia compiuto cinquant'anni alla data dell'originaria assunzione; è necessario che abbia **almeno cinquant'anni alla data della proroga o della trasformazione**.

*Proroghe e trasformazioni di rapporti non agevolati, instaurati dopo il 2012*

**In particolari situazioni l'incentivo può altresì spettare per proroghe e trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti originariamente non agevolati, instaurati dopo il 2012;** infatti può avvenire che il datore di lavoro assuma a tempo determinato un lavoratore, che abbia meno di cinquant'anni alla data dell'assunzione e abbia poi almeno cinquant'anni alla data della successiva proroga o trasformazione a tempo indeterminato.

In tal caso, per le proroghe spetta l'incentivo – fino al limite massimo di 12 mesi – **a condizione che, al momento della proroga, il lavoratore avrebbe avuto un'anzianità di disoccupazione di oltre 12 mesi**, se il rapporto fosse cessato invece di essere prorogato.

**L'incentivo non spetta se, al momento della proroga, il lavoratore ha maturato un diritto di precedenza all'assunzione a tempo determinato** (ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 4-*quinqies*, del d.lgs. n. 368/2001 e dell'art. 4, comma 12, lett. a, della l. n. 92/2012).

**Per le trasformazioni a tempo indeterminato spetta l'incentivo – fino**

al limite massimo di 18 mesi – **a condizione che , al momento della trasformazione, il lavoratore avrebbe avuto un’anzianità di disoccupazione di oltre 12 mesi**, se il rapporto fosse cessato invece di essere trasformato a tempo indeterminato.

**L’incentivo non spetta se, al momento della trasformazione, il lavoratore ha maturato un diritto di precedenza all’assunzione a tempo indeterminato** (ai sensi del combinato disposto dell’art. 5, comma 4-*quater*, del d.lgs. n. 368/2001 e dell’art. 4, comma 12, lett. a, della l. n. 92/2012).

### **Assunzione a scopo di somministrazione**

Per espressa previsione del legislatore **l’incentivo spetta anche in caso di assunzione a scopo di somministrazione.**

L’incentivo spetta all’agenzia di somministrazione sia per le assunzioni a tempo indeterminato che determinato.

In caso di assunzione a tempo indeterminato o trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine agevolato, l’incentivo spetta sia per la somministrazione a tempo indeterminato che per i periodi di somministrazione a tempo determinato; spetta anche mentre il lavoratore è in attesa di assegnazione.

**In caso di assunzione a tempo indeterminato l’agenzia potrà fruire del beneficio per un periodo continuativo di 18 mesi**, eventualmente diminuito per evitare che il singolo utilizzatore ne fruisca per un periodo complessivo superiore a diciotto mesi, in conseguenza di precedenti godimenti dell’incentivo. Il periodo agevolato non è diminuito se, tra il precedente e l’attuale godimento da parte dell’utilizzatore, il lavoratore abbia cessato di essere disoccupato e sia poi tornato ad esserlo, iniziando a maturare da zero un nuovo periodo di disoccupazione superiore a dodici mesi.

**In caso di assunzione a tempo determinato il limite massimo di durata dell’incentivo (12 mesi) non deve essere riferito all’agenzia,**

**ma al singolo utilizzatore.**

La stessa agenzia può pertanto superare il limite di 12 mesi complessivi previsti per l'assunzione a tempo determinato dello stesso lavoratore; è necessario però che, al momento di ogni assunzione, il lavoratore possieda lo stato di disoccupazione da oltre 12 mesi e la somministrazione sia effettuata in favore di utilizzatori diversi e non collegati tra loro.

**In caso di proroga** del rapporto intercorrente tra l'agenzia e il lavoratore:

- qualora venga prorogata la somministrazione in favore dello stesso utilizzatore, ai fini della prosecuzione dell'incentivo rileva lo stato di disoccupazione posseduto al momento dell'originaria assunzione da parte dell'agenzia;
- qualora il lavoratore venga somministrato ad un diverso utilizzatore, l'incentivo spetta se, al momento della proroga, il lavoratore avrebbe posseduto ancora l'anzianità di disoccupazione superiore a dodici mesi, se il rapporto fosse cessato invece di essere prorogato.

**In caso di trasformazione a tempo indeterminato** di un precedente rapporto agevolato – da effettuarsi, ai fini della spettanza dell'incentivo, entro la scadenza dell'incentivo relativo al rapporto in corso – l'agenzia potrà fruire del beneficio per un nuovo periodo continuativo di 18 mesi, eventualmente diminuito per evitare che il singolo utilizzatore ne fruisca per un periodo complessivo superiore a diciotto mesi, in conseguenza di precedenti godimenti dell'incentivo.

**Assunzione diretta successiva a utilizzazione con somministrazione**

Particolare rilievo riveste la disciplina dell'incentivo per le ipotesi in cui un soggetto utilizzi un lavoratore mediante una somministrazione agevolata – secondo quanto esposto nel paragrafo precedente – e successivamente lo assuma alle proprie dirette dipendenze.

**L'incentivo spetta per il periodo residuo non goduto, se – al momento dell'assunzione – il lavoratore possieda ancora lo stato di**

**disoccupazione superiore a dodici mesi.**

Spetta l'incentivo residuo, a prescindere dall'anzianità di disoccupazione posseduta dal lavoratore al momento dell'assunzione diretta, nelle ipotesi in cui il lavoratore viene prima somministrato a tempo determinato, nell'ambito di un rapporto a tempo anch'esso determinato, e poi venga assunto alle dirette dipendenze dell'ex utilizzatore, a condizione che:

- l'assunzione diretta sia effettuata senza soluzione di continuità rispetto all'utilizzazione indiretta;
- l'assunzione diretta sia effettuata entro la scadenza dell'incentivo, computata rispetto alla situazione dell'ex utilizzatore.

**Utilizzazione con somministrazione successiva ad assunzione diretta**

**Nei casi in cui un soggetto svolga con lo stesso lavoratore un rapporto di lavoro subordinato – agevolato o non agevolato – e poi lo utilizzi mediante contratto di somministrazione, l'incentivo relativo alla somministrazione spetta – ricorrendo tutti gli altri presupposti di legge – a condizione che il lavoratore sia disoccupato da almeno dodici mesi nel momento dell'assunzione.**

**Condizioni di spettanza dell'incentivo**

**Gli incentivi sono subordinati alla regolarità** prevista dall'art. 1, commi 1175 e 1176, della l. n. 296/2006, inerente:

- all'adempimento degli **obblighi contributivi**;
- all'osservanza delle norme poste a **tutela delle condizioni di lavoro**;
- al **rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali**, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- all'applicazione dei principi stabiliti dall'art. 4, commi 12, 13 e 15, della l. n. 92/2012 (attuazione di obbligo preesistente, diritto di precedenza, ecc.);

- alle **condizioni generali di compatibilità con il mercato interno**, previste dagli artt. 1 e 40 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008.

In caso di somministrazione, la condizione di regolarità contributiva riguarda l'agenzia di somministrazione.

**Le condizioni derivanti dai principi stabiliti dall'art. 4, commi 12, 13 e 15, della l. n. 92/2012**

*Assunzioni in attuazione di preesistente obbligo*

L'art. 4, comma 12, lett. a, della l. n. 92/2012 **esclude gli incentivi quando l'assunzione è effettuata in attuazione di un obbligo preesistente**, derivante dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Si veda circolare Inps 137/2012.

**Per la proroga e la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a tempo determinato** – originariamente agevolato –, **il residuo incentivo spetta a prescindere** dalla circostanza che il lavoratore abbia nel frattempo maturato un diritto di precedenza rispetto alla proroga o alla trasformazione.

Qualora, dopo una prima assunzione a tempo determinato di durata inferiore a dodici mesi, venga effettuata – con soluzione di continuità – una nuova assunzione agevolata a tempo determinato e, successivamente, intervenga una trasformazione a tempo indeterminato, il residuo incentivo connesso alla trasformazione non spetta se il lavoratore abbia maturato al momento della trasformazione un diritto di precedenza all'instaurazione del rapporto a tempo indeterminato.

**La maturazione di un diritto di precedenza all'assunzione** – a tempo determinato, ex art. 5, comma 4-*quinqies*, d.lgs. n. 368/2001, o a tempo indeterminato, ex art. 5, comma 4-*quater*, d.lgs. n. 368/2001 – **impedisce l'applicazione dell'incentivo rispettivamente alla proroga e alla trasformazione di rapporti originariamente non agevolati**, perché

instaurati prima del 1° gennaio 2013 ovvero perché instaurati quando il lavoratore non aveva ancora cinquant'anni.

*Assunzioni che violano un diritto altrui di precedenza all'assunzione*

L'art. 4, comma 12, lett. *b*, della l. n. 92/2012 **esclude gli incentivi quando l'assunzione viola un diritto di precedenza alla riassunzione di un altro lavoratore ovvero quando l'utilizzazione mediante somministrazione non sia preceduta dalla offerta di riassunzione in favore del lavoratore titolare del diritto di precedenza.**

La condizione deve essere autonomamente valutata per ogni assunzione, proroga e trasformazione a tempo indeterminato.

*Datori di lavoro e utilizzatori presso i quali sono in atto sospensioni dell'attività lavorativa per crisi o riorganizzazione*

Analogamente, in relazione ad **ogni assunzione, proroga e trasformazione a tempo indeterminato**, va valutata la condizione prevista dall'art. 4, comma 12, lett. *c*, l. n. 92/2012, per cui **gli incentivi sono esclusi se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione abbiano in atto** – nella stessa unità produttiva – **sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale**, salvi i casi in cui siano acquisite professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi.

*Coincidenza sostanziale di assetti proprietari e rapporti di collegamento*

**L'incentivo è altresì escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti**, da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenti **assetti proprietari sostanzialmente coincidenti** con quelli del datore di lavoro che assume ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; in caso di somministrazione tale condizione si applica anche all'utilizzatore (art. 4, comma 12, lett. *d*, l. n. 92/2012).

### *I limiti di cumulo dell'incentivo*

L'incentivo deve essere applicato in conformità ai limiti di cumulo, desumibili dall'art. 4, comma 13, della l. n. 92/2012.

Ai fini della determinazione della **durata massima dell'incentivo** spettante per un medesimo lavoratore, **devono essere considerati equivalenti gli incentivi goduti dallo stesso soggetto in qualità di datore di lavoro e di utilizzatore indiretto, mediante contratto di somministrazione.**

**Il limite massimo di durata di un incentivo** per lo stesso lavoratore è computato **considerando unitariamente** i periodi di utilizzazione agevolata, diretta e indiretta, non solo da parte dello stesso soggetto ma anche da parte di soggetti diversi, se appartenenti allo stesso gruppo ovvero collegati.

### **Le condizioni di compatibilità con il mercato interno**

L'incentivo, già nella sua astratta disciplina legale, è conforme alle prescrizioni dei paragrafi 2, 3 e 5, dell'art. 40 del regolamento comunitario 800/2008.

### *L'incremento netto dell'occupazione*

La condizione prevista dal paragrafo 4 dell'art. 40, inerente l'incremento occupazionale, deve essere invece verificata in concreto, in relazione alle singole assunzioni agevolate.

**L'incentivo spetta se l'assunzione, la proroga e la trasformazione realizzino un incremento netto del numero dei dipendenti del datore di lavoro interessato rispetto alla media dei dodici mesi precedenti;** l'incentivo è **comunque applicabile**, qualora l'incremento non avvenga per:

- dimissioni volontarie del lavoratore;
- invalidità sopravvenuta o decesso del lavoratore;
- pensionamento per raggiunti limiti di età;
- riduzione volontaria dell'orario di lavoro;

- licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo.

**L'incremento deve essere attualmente valutato in relazione all'intera organizzazione del datore di lavoro** e non rispetto alla singola unità produttiva presso cui si svolge il rapporto di lavoro.

**La base di computo** della forza aziendale per la valutazione dell'incremento occupazionale comprende le varie tipologie di lavoratori a tempo determinato e indeterminato, salvo il lavoro cosiddetto accessorio; devono essere **considerati anche i lavoratori che sono somministrati** nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato intercorrente con l'agenzia. Il lavoratore assunto (o utilizzato mediante somministrazione) in sostituzione di un lavoratore assente non si computa; si computa il lavoratore sostituito.

**Per la proroga e la trasformazione a tempo indeterminato, l'incentivo è subordinato ad una nuova valutazione dell'incremento occupazionale;** in tal caso il lavoratore interessato dalla proroga o dalla trasformazione è escluso dal computo della forza media occupata nei dodici mesi precedenti la proroga o la trasformazione. Nelle ipotesi in cui sia effettuata la proroga o la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto non agevolato – instaurato prima del 2013 ovvero instaurato quando il lavoratore non aveva ancora cinquant'anni –, il lavoratore interessato dalla proroga o trasformazione è invece compreso nel computo della forza media occupata nei dodici mesi precedenti la proroga o trasformazione.

**In caso di assunzione o trasformazione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione** (a tempo determinato o indeterminato), ai fini dell'incremento occupazionale la qualità formale di datore di lavoro dell'agenzia di somministrazione deve essere ritenuta prevalente rispetto al suo ruolo economico di intermediario. Pertanto l'incremento occupazionale deve essere valutato rispetto ai dipendenti dell'agenzia; nella base di computo della forza aziendale dell'agenzia devono essere considerati i lavoratori assunti a tempo indeterminato a scopo di somministrazione e gli altri dipendenti (rispetto a questi

ultimi si computano sia i lavoratori a tempo determinato che indeterminato); l'incremento deve essere valutato rispetto all'intera organizzazione dell'agenzia; non devono essere considerati i lavoratori assunti a tempo determinato a scopo di somministrazione (come già detto, questi devono essere compresi nella forza aziendale dell'utilizzatore).

Ai fini della valutazione dell'incremento occupazionale **il numero dei dipendenti è calcolato in unità di lavoro annuo (ULA)**, secondo il criterio convenzionale proprio del diritto comunitario.

Nell'operare la valutazione dell'incremento dell'occupazione «**si deve porre a raffronto il numero medio di unità lavoro/anno dell'anno precedente all'assunzione con il numero medio di unità lavoro/anno dell'anno successivo all'assunzione**».

Nell'ipotesi in cui il lavoratore viene prima somministrato a tempo determinato, nell'ambito di un rapporto a tempo anch'esso determinato – intercorrente tra il lavoratore e l'agenzia –, e poi, senza soluzione di continuità, viene assunto (a tempo determinato o indeterminato) direttamente dall'utilizzatore, l'incremento occupazionale deve essere nuovamente valutato, ma al netto del lavoratore somministrato; tale parziale deroga ai criteri di computo dell'incremento occupazionale è possibile se l'assunzione avviene entro la scadenza dell'incentivo, computata rispetto alla situazione dell'utilizzatore.

**Se lo stesso giorno intervengono più assunzioni "astrattamente" agevolate, l'incremento occupazionale va valutato singolarmente per ciascuna.**

**Il requisito dell'incremento occupazionale e la condizione del rispetto di eventuali diritti di precedenza alla riassunzione devono entrambi ricorrere ai fini della spettanza dell'incentivo.**

*Aiuti illegittimi. Imprese in difficoltà*

**Gli incentivi sono altresì subordinati:**

- alla circostanza che il datore di lavoro non rientri tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in conto bloccato, gli aiuti individuali definiti come illegali o incompatibili della Commissione europea (art. 1, § 6, regolamento (CE) n. 800/2008, e art. 46, l. n. 234/2012);
- alla circostanza che il datore di lavoro non sia un'impresa in difficoltà, come definita dall'art. 1, paragrafo 7, del regolamento (CE) 800/2008 (art. 1, § 6, regolamento (CE) n. 800/2008).

Di tali condizioni viene fatta menzione nella comunicazione telematica per l'applicazione del beneficio.

In caso di assunzione o proroga a tempo determinato a scopo di somministrazione, le condizioni descritte vanno riferite all'utilizzatore e non all'agenzia.

**Coordinamento con altri incentivi**

**Art. 4, commi 8, 9 e 10, l. n. 92/2012, e art. 8, comma 9, l. n. 407/1990**

**Nell'eventualità in cui sussistano anche i presupposti di applicazione dell'incentivo previsto dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407/1990, che prevede agevolazioni contributive per l'assunzione di disoccupati di qualunque età disoccupati da almeno 24 mesi, si applicherà quest'ultimo.**

Ricorrendo particolari condizioni è possibile godere prima dell'incentivo previsto dalla l. n. 92/2012, per un rapporto a tempo determinato, e poi dell'incentivo della l. n. 407/1990 per la trasformazione a tempo indeterminato.

Infatti spetta l'incentivo previsto dalla l. n. 407/1990, nell'ipotesi in cui si trasformi a tempo indeterminato un rapporto a termine agevolato ai sensi dell'art. 4, comma 8, a condizione – tra l'altro – che, al momento della trasformazione, il lavoratore avrebbe avuto un'anzianità di disoccupazione di almeno 24 mesi, se il rapporto di

lavoro fosse cessato invece di essere trasformato a tempo indeterminato; non spetta se il lavoratore ha maturato nel frattempo il diritto di precedenza all'instaurazione del rapporto a tempo indeterminato. L'incentivo spetta per 36 mesi dalla data di decorrenza della trasformazione.

La durata della condizione di mancanza di lavoro è computata in modo diverso in relazione alle varie categorie di lavoratori.

Per applicare l'incentivo previsto dall'art. 4, commi 8-11, l. n. 92/2012 è necessario che:

- il lavoratore cinquantenne sia disoccupato da oltre 12 mesi (quindi da almeno 13 mesi; per le modalità di computo dell'anzianità di disoccupazione si rinvia all'art. 2, comma 6, d.lgs. n. 181/2000);
- la donna residente in aree svantaggiate ovvero appartenente ad una professione o ad un settore economico caratterizzati da accentuata disparità occupazionale di genere deve essere priva di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;
- la donna infracinquantenne, che risiede in un'area non svantaggiata, che non eserciti una professione né sia impiegata in un settore economico caratterizzati da accentuata disparità occupazionale di genere, deve essere priva di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi.

**Per applicare l'incentivo previsto dall'art. 8, comma 9, della l. n. 407/1990 il lavoratore deve essere disoccupato da almeno 24 mesi.**

**Art. 4, commi 8, 9 e 10, l. n. 92/2012, e artt. 8, commi 2 e 4, e 25, comma 9, l. n. 223/1991**

**Nell'eventualità in cui sussistano anche i requisiti di applicazione degli incentivi previsti dagli artt. 8, commi 2 e 4, o 25, comma 9, della l. n. 223/1991, per l'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, si applicheranno questi ultimi.**

**Indicazioni operative. Adempimenti dei datori di lavoro**

Per fruire dell'incentivo tutti i datori di lavoro interessati devono inoltrare **apposita comunicazione all'INPS**; la comunicazione deve essere presentata avvalendosi del modulo di **istanza on-line "92-2012"** presso il sito internet [www.inps.it](http://www.inps.it); la comunicazione deve essere presentata **prima dell'invio della denuncia contributiva** ove viene indicata la contribuzione agevolata.

Entro il giorno successivo all'inoltro, i sistemi informativi centrali effettuano alcuni controlli formali e attribuiscono un esito positivo o negativo alla comunicazione.

L'Inps effettuerà a posteriori, in sede di verifica amministrativa, i necessari controlli circa la sussistenza effettiva dei presupposti dell'incentivo, secondo modalità che verranno rese note alle Sedi con successive disposizioni interne.

#### **Datori di lavoro che operano con il sistema Uniemens**

Le posizioni contributive relative ai datori di lavoro ammessi all'incentivo saranno contraddistinte dal **codice di autorizzazione "2H"** che, a decorrere da 01.01.2013 ("datore di lavoro ammesso all'incentivo di cui all'art. 4, commi 8-11, della legge 92/2012", il codice autorizzazione è attribuito automaticamente dai sistemi informativi).

I datori di lavoro ammessi all'incentivo, denunceranno il lavoratore valorizzando nell'elemento individuale <TipoContribuzione> il **codice "55"** che assume il nuovo significato di "lavoratore assunto ai sensi dell'art. 4, commi 8-11, della legge 92/2012".

**Per i periodi di spettanza dell'agevolazione, compresi tra gennaio e luglio 2013**, il datore di lavoro potrà recuperare la differenza tra la contribuzione versata in misura intera e la contribuzione agevolata, valorizzando all'interno dell'elemento <Denuncia individuale>, <Dati retributivi>, <AltreACredito>, <CausaleACredito> il nuovo codice

"L431" avente il significato di "Rec. Contr. art. 4, commi 8-11, della legge 92/2012" e nell'elemento <ImportoACredito> il relativo importo.

**Il recupero potrà essere effettuato mediante esposizione nella denuncia Uniemens entro tre mesi a decorrere dal periodo di paga di agosto 2013.**

I dati relativi al recupero – esposti nell'UniEmens – saranno riportati, nel DM2013 "VIRTUALE" ricostruito dalla procedura, con il corrispondente nuovo codice a credito "L431".

**Per i lavoratori non più in forza alla data del riconoscimento dell'agevolazione** i datori di lavoro, per il relativo recupero contributivo riferito ai mesi precedenti, provvederanno ad inviare – per ogni lavoratore interessato – un flusso regolarizzativo riferito all'ultimo mese di attività del lavoratore, utilizzando il codice "L431".

Nel caso in cui il datore di lavoro abbia esposto il codice "L431" per **conguagli non spettanti**, le somme indebitamente conguagliate dovranno essere restituite valorizzando nell'elemento <CausaleADebito> di <AltreADebito> di <DenunciaIndividuale> il nuovo codice causale "M431" avente il significato di "Restituzione contr. art. 4, commi 8-11, della legge 92/2012" e indicando nell'elemento <ImportoADebito> l'importo da restituire.

### **Datori di lavoro agricoli**

Considerata la periodicità trimestrale della trasmissione telematica delle dichiarazioni di manodopera agricola, i datori di lavoro agricoli ammessi all'incentivo inizieranno a denunciare il lavoratore agevolato con il modello DMAG/Unico relativo al terzo trimestre (luglio-settembre 2013).

Con apposito messaggio saranno fornite le istruzioni per la compilazione della dichiarazione trimestrale e saranno dettate le modalità per il recupero della contribuzione relativa ai trimestri (primo e secondo 2013) già decorsi alla data di pubblicazione della presente

circolare.

### **Datori di lavoro che impiegano lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico (ex Enpals)**

La denuncia del lavoratore interessato all'incentivo ex art. 4, commi 8-11, l. n. 92/2012 sarà effettuata sulla base delle seguenti modalità:

- per i datori di lavoro ammessi all'incentivo, che si avvalgono del flusso integrato in UNIEMENS, esponendo il codice "LA" nell'elemento individuale <CodiceAgevolazione>;
- per i datori di lavoro ammessi all'incentivo che si avvalgono della procedura on-line fruibile dal sito dell'Istituto, valorizzando il campo "codice agevolazione", afferenti ai dati individuali del lavoratore, con il codice "LA".

Per i periodi di spettanza dell'agevolazione, compresi tra gennaio e luglio 2013, l'Istituto opererà l'aggiornamento delle denunce già presentate, sulla base delle informazioni contenute nel predetto modulo di istanza on-line "92-2012". Il recupero della maggiore contribuzione versata potrà essere effettuato, entro tre mesi a decorrere dal periodo di paga in corso alla data di pubblicazione della presente circolare, attraverso la riduzione dell'ammontare di uno più versamenti mensili afferenti alla Gestione lavoratori dello spettacolo ovvero alla Gestione sportivi professionisti in misura pari all'ammontare totale dell'importo da recuperare.

Si fa, infine, presente che la riduzione contributiva di cui alla presente circolare non opera sul contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, commi 8 e 14, del d.lgs. n. 182/1997 e dall'art. 1, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 166/1997.

**Messaggio Inps n. 12212/2013**

**Oggetto: Circolare n. 111 del 24 luglio 2013. Integrazione riguardante gli incentivi per l'assunzione di donne appartenenti a particolari categorie.**

**Pubblicazione del modulo di comunicazione on-line per la fruizione del beneficio.**

La nozione di **lavoratore "privo di un impiego regolarmente retribuito"** è stata definita dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 20 marzo 2013 ed è stata ora chiarita – con particolare riferimento all'incentivo previsto dalla l. n. 92/2012 – dal Ministero stesso, mediante la circolare n. 34 del 25 luglio 2013

In sintesi **deve essere qualificata priva di impiego regolarmente retribuito la donna che, nel periodo considerato** (sei o ventiquattro mesi):

- non ha svolto attività lavorativa in attuazione di un rapporto di lavoro subordinato di durata pari o superiore a sei mesi;
- né ha svolto attività lavorativa autonoma (compresa la collaborazione coordinata e continuativa e a progetto) dalla quale derivi un reddito pari o superiore al reddito minimo personale annuale escluso da imposizione fiscale.

Si evidenzia che **la situazione di "priva di impiego regolarmente retribuito" prescinde dall'eventuale stato di disoccupazione** disciplinato dal d.lgs. n. 181/2000; pertanto **non è necessaria la previa registrazione della donna presso il centro per l'impiego.**

Le parti della circolare 111/2013, in cui è evidenziata la necessità del requisito dell'anzianità di disoccupazione superiore a 12 mesi per la categoria degli ultracinquantenni, devono rispettivamente ritenersi integrate con il requisito dell'assenza di "impiego regolarmente retribuito" da almeno sei o ventiquattro mesi.

**La donna "priva di impiego regolarmente retribuito" può essere oggetto di un rapporto agevolato, ai sensi dell'art. 4, l. n. 92/2012, se risiede in una delle aree ammissibili ai finanziamenti, nell'ambito dei**

**fondi strutturali dell'Unione europea.**

La circolare del Ministero del lavoro chiarisce che deve trattarsi di un'area indicata nella carta degli aiuti a finalità regionale approvata per il nostro Paese; per il periodo 2007-2013 la carta è stata definita con Decisione C(2007)5618 def. *corrigendum* del 28 novembre 2007 (consultabile sul sito internet del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, all'indirizzo [http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn\\_aiuti\\_di\\_stato.asp](http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_aiuti_di_stato.asp)).

Ai fini dell'applicazione dell'agevolazione contributiva **non è richiesta una durata minima del requisito della residenza in capo alla lavoratrice**, purché si tratti di una residenza effettiva e non apparente; **il rapporto di lavoro può svolgersi anche al di fuori delle aree indicate.**

In conseguenza dei chiarimenti pubblicati con la circolare 34/2013 del Ministero del lavoro – a parziale scioglimento della riserva formulata nel paragrafo 1 della circolare Inps 111/2013 – i datori di lavoro interessati potranno pertanto applicare anche la riduzione contributiva prevista per le donne di qualsiasi età residenti in aree svantaggiate e “prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi” ovvero ovunque residenti e “prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi”.

**Rimane ancora preclusa** – in attesa della pubblicazione del necessario decreto ministeriale – l'applicazione della riduzione contributiva per le donne di qualsiasi età, “prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi”, impiegate in un **settore economico o per una professione** caratterizzati da un tasso di disparità occupazionale che supera – in sfavore della donna – di almeno il 25% la disparità media occupazionale di genere.

*Il modulo di comunicazione on-line per la fruizione dell'incentivo*

A decorrere dal 30 luglio 2013, all'interno del **Cassetto previdenziale**

aziende ed aziende agricole del sito [www.inps.it](http://www.inps.it), sarà disponibile il modulo “92-2012” per la comunicazione online finalizzata alla fruizione dell’incentivo.

**Lo stesso modulo “92-2012” deve essere utilizzato anche per le assunzioni, proroghe e trasformazione a scopo di somministrazione.**

Il datore di lavoro può eliminare una comunicazione già inviata solo nella stessa giornata in cui ha proceduto all’invio, prima dell’elaborazione da parte dei sistemi centrali.

### Messaggio Inps n. 12850/2013

**Oggetto: Circolare 111/2013 e messaggio 12212/2013. Restituzione misure compensative – modalità operative. Chiarimenti.**

**Il codice “55”** – con cui i datori di lavoro che operano con il flusso UniEmens, una volta ammessi all’incentivo, devono denunciare il lavoratore assunto – è unico e **si riferisce a tutte le diverse tipologie di lavoratori agevolati**, di cui ai commi 8-11 della citata l. n. 92/2012.

Si ricorda che detto codice deve essere valorizzato nell’elemento individuale <TipoContribuzione>.

Riguardo ai periodi di spettanza dell’agevolazione compresi tra “gennaio e luglio 2013”, i datori di lavoro, unitamente al recupero della differenza tra la contribuzione intera e quella agevolata (codice L431), provvederanno alla restituzione della percentuale riferita alle misure compensative non più spettante in relazione alla minore contribuzione versata.

A tal fine, saranno utilizzati i consueti codici di restituzione M120, M121, M123 e M124. L’importo da restituire dovrà essere valorizzato,

secondo le modalità note, nell'elemento <CausaleMCADeb> presente all'interno di <Denuncia individuale>, <GestioneTFR>, <MeseTFR>, <MisureCompensative>, <MisCompADebito>.

Anche le suddette operazioni di restituzione dovranno essere effettuate **entro tre mesi** a decorrere dal periodo di paga di agosto 2013.

## **Contratti Expo incentivati? Arsenico e vecchi merletti**

di Giuliano Cazzola

Ricordate i contatti Expo? La norma si trovava nel testo originario del decreto Giovannini ed era rivolta a consentire l'uso di contratti a termine privi del capestro della causalità, a favore dell'occupazione giovanile, per tutto il tempo di preparazione e di svolgimento dell'Expo 2015. Poi, su richiesta delle parti sociali (ma non solo di esse) la disposizione era stata stralciata, in vista di un avviso comune che le parti stesse erano state invitate a definire dopo la pausa estiva in vista della legge di stabilità. Nel frattempo, era intervenuto – salutato di un peana di elogi degni di miglior causa – l'accordo tra Expo spa e le Confederazioni locali, riguardante le assunzioni del personale (800 unità) direttamente adibito a gestire l'iniziativa. Puntualmente, ma in sordina, il confronto è iniziato ai primi di settembre poco dopo che Confindustria e Cgil, Cisl e Uil avevano sottoscritto il documento congiunto del 2 settembre, nel quale – oltre a rivendicare dal governo provvedimenti sicuramente utili, ma assai onerosi da finanziare (alcune stime parlano di una cinquantina di miliardi) in una legge di stabilità già impegnata a mantenere gli impegni assunti dall'esecutivo, per ora avvalendosi soltanto di promesse e rinvii – non vi era minima traccia dell'avviso comune. A che punto sta il negoziato dei passi perduti in un contesto politico in tutte altre faccende affaccendato? Ne ha scritto brevemente sul Corriere della Sera del 27 settembre Rita Querzè constatando che per ora nulla è stato fatto, nonostante che si siano svolti gli incontri previsti con un ruolo attivo del Ministero. «Le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33.](#)

imprese – nota Querzè – chiedono un contratto a termine senza causali per due anni (2014 e 2015) valido per tutte le categorie e su tutto il territorio nazionale. Il sindacato confederale – aggiunge subito – non ne vuole sentir parlare». Così, secondo l'articolo, il sottosegretario Carlo Dell'Aringa ha incontrato in via informale i sindacati ed ha illustrato loro una sua proposta così articolata: bene i contratti a termine per due anni senza il vincolo della causalità, ma il loro uso è circoscritto a talune categorie più interessate all'Expo (come ad esempio, i trasporti e il commercio) e ad alcune realtà territoriali che possono essere maggiormente coinvolte nell'iniziativa. A fronte di questi argomenti – spiega Rita Querzè – «i confederali non si sono messi di traverso». Resterebbe da capire, allora, se la proposta potrà incontrare l'interesse delle imprese. Che dire? La mediazione rappresenta l'arte suprema della politica. Nel campo delle relazioni industriali, poi, è la regola dominante, perché, in questa materia quasi sempre la ricerca del meglio finisce per essere il peggior nemico del bene. Tanto più che il governo – a sentire Dell'Aringa – sarebbe disposto a riconoscere al contratto a termine Expo una dote di sgravi fiscali e contributivi. Ci risiamo, direte voi. E vi porrete subito dopo una domanda: ma se i datori di lavoro ottengono l'acausalità del contratto a termine per due anni, che cosa cercano di più? Non sono mai contenti. Se il cuneo fiscale e contributivo dovrà essere tagliato occorrerà provvedere in modo razionale ed organico, non a pezzi e a bocconi. Errore. Gli sgravi non sono finalizzati tanto alle assunzioni a termine in regime di grande flessibilità per un biennio, ma ad incoraggiare la trasformazione di questi rapporti temporanei in contratti a tempo indeterminato, dal momento che i datori di lavoro che non procederanno dal 1° gennaio 2016 a stabilizzare i «terministi in regime di acausalità» saranno tenuti a restituire i bonus ricevuti, che passerebbero nelle tasche dei dipendenti come dote per la ricollocazione. Avrebbe un senso quest'ultima parte? A noi non pare. Concedere infatti alle imprese, per i due anni centrali dell'Expo, di assumere con maggiore facilità e senza il rischio della stabilizzazione ad opera di un giudice zelante ha una sua precisa logica in quanto consente di fare fronte ad un incremento di lavoro dovuto ad un evento straordinario limitato nel tempo, che potrà dare i suoi frutti anche in epoche successive, in termini, però, difficilmente misurabili adesso. Perché allora incentivare queste assunzioni con sgravi fiscali e contributivi che finirebbero per divenire poco appetibili perché le aziende, nella generalità dei casi, penserebbero

di doverli restituire tra due anni. Molto meglio – se proprio non si può fare a meno di drogare il mercato alla ricerca della chimera della stabilità – concedere gli incentivi, in caso di trasformazione a tempo indeterminato del rapporto alla scadenza del contratto Expo. In queste vicende rimane sempre valido il pensiero di Marco Biagi quando avvertiva che nessun incentivo economico è in grado di correggere o anche solo di attenuare l'effetto distorsivo di un disincentivo normativo. Pertanto, anche la soluzione di spostare gli sgravi alla conclusione del contratto Expo sarebbe ancora una volta minestra riscaldata, perché non si può fare a lungo occupazione stabile a spese dello Stato. Le ultime vicende, tuttavia, fanno scendere una cortina di tenebre sull'attività del governo, sempre che nei prossimi giorni ci sarà ancora un esecutivo in grado di lavorare. La mossa del Cavaliere ha aperto la porta al caos che stazionava fuori dalle mura. Che dire? Sarà poi vero che il buio più profondo della notte è quello che precede il chiarore dell'alba?



22.  
**PREVIDENZA**



## **Pensioni d'oro: soluzioni vere, no alla demagogia**

di Giuliano Cazzola

Durante l'estate un fantasma si è aggirato tra gli ombrelloni delle spiagge, si è introdotto nelle baite e nei rifugi sulle montagne ed ha raggiunto gli italiani rimasti in città a districarsi con le chiusure estive dei negozi e dei ristoranti: la questione delle c.d. pensioni d'oro. È bastato che il sottosegretario Carlo Dell'Aringa rispondesse ad un'interrogazione della deputata del Pdl Deborah (rigidamente con l'h finale) Bergamini, fornendo la classifica dei "magnifici 10" (tra cui spicca quel manager che percepisce dall'ex fondo dei telefonici ben 91mila euro lordi al mese) perché si rimettessero in moto, da un lato, i foschi (ri)sentimenti di invidia sociale di un popolo di candidati a percepire una pensione il più possibile elevata ed anticipata, perciò sempre pronti a biasimare quanti quel risultato l'hanno ottenuto per sé. Sul lato opposto, si sono manifestate le preoccupazioni di quei pochi pensionati d'oro che temono un sostanziale giro di vite sui loro assegni. A me è capitato pure di dover consolare e tranquillizzare, a proposito del suo trattamento, un ex direttore di giornale che, quando era in servizio, non ha mai esitato a scagliarsi contro lo scandalo dei pensionati d'oro allo scopo di vendere qualche copia in più. Ma il problema esiste ed è il frutto avvelenato di un sistema (che attraverso il calcolo retributivo ragguagliato alla retribuzione pensionabile di un numero limitato di anni alla fine dell'attività lavorativa) si propone di salvaguardare al pensionato un reddito equipollente a quanto conseguito a fine carriera. La Commissione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

Brambilla, nella relazione riguardante gli effetti della riforma Dini a distanza di dieci anni, calcolò che ai pensionati con il modello retributivo il sistema regalava, se lavoratori dipendenti, circa 8-9 anni di pensionamento non coperti da contribuzione (rispetto alla vita residua ivi incluso un periodo di reversibilità), se lavoratore dipendente o addirittura del doppio se autonomo. Così sui quotidiani e sugli schermi televisivi (in attesa che ripartano i talk show sfascisti) hanno preso a circolare le terapie. Tra le ipotesi che vanno per la maggiore (una di "Fratelli d'Italia", intessuta di demagogia alla stato puro; un'altra di Yoram Gutgeld, il guru di Matteo Renzi; un'altra ancora di Giuliano Amato: tra tutte proposte che, di primo acchito, promettono entrate da Orto dei miracoli del tutto inverosimili (come ha confermato il ministro Giovannini a Rimini), quella oggettivamente più seria è in corso di elaborazione (abbastanza avanzata) nei gruppi parlamentari di Scelta civica per l'Italia (del resto che cosa aspettarsi di diverso da un partito di intellettuali raffinati, di professori e docenti emeriti nonché di personalità espresse dalla migliore società civile, dove chi non ha almeno due cognomi è guardato dall'alto in basso?). Vediamo di cosa si tratta. L'idea di fondo è quella di ricalcolare anche con il sistema contributivo, i trattamenti erogati con il calcolo retributivo superiori a 90 mila euro l'anno (assumere come congruo questo livello, al cospetto di quelli circolanti, è indice di non prestarsi alla facile demagogia). Se emerge una differenza tra i due importi, su di essa si applica, per cinque anni, un contributo di solidarietà (si sta discutendo se in percentuale fissa o progressiva a seconda dell'entità dello scostamento). Le risorse così ottenute dovrebbero potenziare i fondi per gli asili nido e per l'occupazione giovanile. La proposta è suggestiva e teoricamente equa: si scontra, però, con un ostacolo non di poco conto. L'operazione del ricalcolo secondo il sistema contributivo si può effettuare solo nel settore privato, disponendo l'Inps delle posizioni contributive individuali a partire dal 1974. È preclusa, invece, per i dipendenti statali (dove si annidano le pensioni più elevate: per magistrati, superburocrati, alti gradi militari, membri di authority, ecc.) dal momento che per i dipendenti delle amministrazioni statali è stata istituita – in realtà solo sulla carta – una gestione pensionistica a partire dal 1996, mentre in precedenza le amministrazioni pagavano le pensioni in proprio, alla stregua degli stipendi. E non erano tenute ad accantonare i contributi. Occorre inoltre aver presente un altro aspetto: mentre nel retributivo, l'anzianità di servizio utile per definire l'importo della

pensione è bloccata ad un massimale di 40 anni, nel contributivo contano tutti i versamenti effettuati anche per un numero maggiore di anni. Pertanto, coloro che sono rimasti più a lungo al lavoro potrebbero addirittura guadagnarci attraverso il ricalcolo o comunque sarebbero esonerati dal contributo di solidarietà. Inoltre questi conti sono fatti – come si suol dire – senza l'oste, che, nel nostro caso, è l'inquilino del Palazzo della Consulta ovvero il giudice delle leggi. Una recente sentenza della Corte Costituzionale, infatti, ha dichiarato illegittimo (innovando nella sua giurisprudenza in materia) perché limitato alle sole pensioni, quel contributo di solidarietà che i governi Berlusconi e Monti avevano introdotto per fasce e per le quote di pensione al di sopra di 90 mila euro l'anno. È vero che l'effettuazione del doppio calcolo, al di là dei problemi pratici, è in teoria più equo, ma non risponde alle questioni sollevate dalla Consulta. Altre soluzioni, come quella proposta dal sottosegretario Dell'Aringa, di rendere strutturale il blocco della rivalutazione automatica per i trattamenti medi ed alti, suscita forti dubbi di incostituzionalità. Da parte di chi scrive sono state avanzate alcune proposte sicuramente operative e legittime. Premesso che con l'andata a regime del sistema contributivo si risolverà anche la questione delle pensioni d'oro perché ognuno otterrà in ragione di quanto versato all'interno di un massimale retributivo e contributivo, nella fase di transizione si possono adottare misure di carattere strutturale e permanente, perfettamente compatibili con i diritti acquisiti e quindi sostenibili al cospetto del giudice delle leggi. In primo luogo, si potrebbe intervenire sui trattamenti più elevati in essere rimodulando al ribasso la rivalutazione automatica al costo della vita. Oggi, in condizioni di normalità e senza blocchi temporanei, le aliquote in rapporto alle fasce di reddito sono: una del 100% dell'inflazione fino a 1.400 euro mensili; un'altra del 90% per la fascia da 1.400 a 2.400 euro; oltre tale soglia opera l'aliquota del 75% sulle ulteriori quote di pensione. Basterebbe allora introdurre, magari per le fasce superiori a 5.000 euro mensili lordi, un'aliquota più bassa, ad esempio del 50% e scendere ancora di più (al 30%) per la rivalutazione di fasce ancor più elevate. L'altro provvedimento – da applicare sulle nuove prestazioni – riguarda una rimodulazione in discesa dei rendimenti, ora ragguagliati al 2% per ogni anno di anzianità fino al massimale di circa 50mila euro lordi annui. Al di sopra di tale soglia il rendimento discende gradualmente fino allo 0,90%. Nulla vieta che si individuino altre fasce più alte a cui applicare

un rendimento inferiore, fino allo 0,50% o addirittura allo 0,30%. *Venenum in cauda*: perché non chiedere un contributo di solidarietà anche alle pensioni baby? Sono 500 mila, in prevalenza nel pubblico impiego, ed hanno un costo di 9,5 miliardi l'anno. E vengono percepite da e per decenni. Si potrebbe prevedere un piccolo taglio temporaneo sulla differenza tra l'importo dell'assegno e il trattamento legale minimo. Con maggior profitto per le casse pubbliche di quello derivante dagli interventi sulle pensioni d'oro. Un'ultima considerazione che può sembrare politicamente scorretta in un contesto in cui tutti giocano allo sfascio. Nei giorni scorsi sono usciti i dati sugli accertamenti della regolarità contributiva delle aziende, da parte degli uffici ispettivi del Ministero del Lavoro e dell'Inps. La lettura è stata sbrigativa: la metà delle imprese italiane opera in condizione di illegalità. Per fortuna la notizia ha trovato spazio solo in qualche Tg serale, ma è stata ignorata dai quotidiani. Per essere corretti questi dati meritavano una spiegazione diversa: a presentare delle irregolarità (di che tipo poi?) non è stata la metà delle aziende italiane ma di quelle, in numero enormemente inferiore, in cui si è compiuto l'accertamento. Ci mancherebbe altro che si andasse a rompere le scatole, in un periodo difficile come l'attuale, alle aziende corrette. Anzi il fatto che ciò sia avvenuto, purtroppo, per ben metà delle aziende visitate grida vendetta, dal momento che la programmazione degli accertamenti dovrebbe essere in grado di individuare preventivamente i settori in cui si nasconde l'evasione. I dati citati, quindi, non suonano a critica del sistema produttivo italiano, come si è voluto far intendere, ma degli apparati ispettivi, la cui opera dovrebbe essere rivolta a scoprire una percentuale di irregolarità, nel campione scelto, molto più elevata del 50%.

## Esempi di pensionamento parziale in Europa

di Luisa Tadini

Il disegno di legge presentato, in data 21 marzo 2013, dai Senatori Giorgio Santini e Rita Ghedini e rubricato *Interventi per l'accesso flessibile e graduale alla pensione ai fini dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale* (per approfondimenti si rimanda a M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in questo Bollettino Speciale), prevede anche il c.d. part-time incentivato per l'accompagnamento alla pensione (cfr. artt. 1 e 2), istituito peraltro non nuovo nel panorama europeo.

Può rivelarsi interessante condurre una (pur sommaria) rassegna delle diverse previsioni legislative adottate da alcuni stati in materia di pensionamento part-time, discipline che disegnano una geografia articolata e plurale degli assetti normativi nella struttura delle modalità di calcolo della pensione e dei requisiti richiesti per accedervi.

Gli interventi sono il risultato di decisioni di carattere politico, variabili nel tempo, che si riflettono nella disomogeneità delle singole normative e delle soluzioni nazionali adottate.

Per i paesi che ne accolgono lo schema, esso consente di raggiungere l'obiettivo dell'innalzamento dell'età pensionabile attraverso margini di scelta individuale; oppure, ove si collochi prima della fascia di età minima prevista per il pensionamento pieno, il pensionamento parziale costituisce mezzo per rendere meno brusca la cessazione dell'età lavorativa, configurando una sorta di pensionamento graduale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 maggio 2013, n. 14.](#)

La dottrina (v. G. Geroldi, *Le integrazioni al reddito dei lavoratori anziani*, in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, Supplemento al n.3/2002, 15-40) ha creato diverse classificazioni, che distinguono gli schemi in base a vari criteri quali le regole di funzionamento e le condizioni di eleggibilità, oppure la provenienza delle risorse finanziarie – trasferimenti del bilancio pubblico o da fondi privati – o, ancora, in base all'integrazione, totale o parziale del reddito, con o senza penalizzazioni. Peraltro, si consideri che gli schemi sono definiti "opzionali" quando il soggetto è libero di scegliere quando ritirarsi e "condizionati" quando il diritto alla prestazione è subordinato ad ottenere una qualificazione di un soggetto terzo.

### Schemi di pensionamento parziale

Anno di introduzione	Età di accesso	Requisiti	Orario di lavoro e retribuzione	Ammontare pensione parziale
<b>FRANCIA</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1988</li> <li>• Riforma pensionistica 9/11/10</li> </ul>	Età legale di pensionamento, ora innalzata gradualmente dai 60 anni fino ai 62 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Età legale di pensionamento</li> <li>• Copertura assicurativa convalidata nell'ambito dell'assicurazione e pensionistica obbligatoria</li> </ul>	Orario ridotto inferiore all'80% (scaglioni)	Pensione calcolata in base all'orario di lavoro svolto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30%:P.T.60-80%;</li> <li>• 50%:P.T.40-60%;</li> <li>• 70%:P.T. &lt; 40%.</li> </ul> Dopo il ritiro definitivo, ricalcolo della pensione con i contributi versati durante il pensionamento graduale
<b>DANIMARCA</b>				
1979 (1987) <b>Prepensionamento parziale</b> in fase di esaurimento	60-65 anni (prima dell'età normale di pensionamento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Età: 60-65 anni</li> <li>• Residenza in Danimarca</li> <li>• Lavoratore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratore dipendente: ore settimanali tra 12 e 30 . (ridotto di almeno 7 ore</li> </ul>	Pensione proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro e

(solo nati ante '59)		<p>dipendente: occupato a tempo pieno per almeno 10 degli ultimi 20 anni (partecipazione allo schema supplementare ATP) e aver lavorato almeno 18 degli ultimi 24 mesi in Danimarca</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratore autonomo: occupato a tempo pieno negli ultimi 5 anni, di cui almeno quattro in Danimarca e stato di lavoratore autonomo almeno per 9 mesi ultimo anno</li> </ul>	<p>o del 25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavoratore autonomo : non superiore ad una media di circa 18,5 ore a settimana</li> </ul>	<p>calcolata in relazione all'indennità di disoccupazione</p>
Attuale programma di <b>prepensionamento volontario</b> (Efterløn), regolamento modificato più volte	Età: 60-65 anni (dal 2019 al 2022 saranno portati a 62-65)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Età 60-65 (poi 62-65)</li> <li>• Almeno 25 anni di contributi versati ai fondi di assicurazione contro la disoccupazione</li> </ul>		<p>La prestazione corrisponde all'indennità di disoccupazione( Limite massimo del 91% e differenziato per lavoratori full-time e part-time). Raggiunti i 65 anni la pensione di vecchiaia non è cumulabile</p>
<b>GERMANIA</b>				
1992	Età: 63 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 63 anni</li> <li>• Requisiti contributivi elevati</li> </ul>	L'orario può essere ridotto di 1/3, 50% o 2/3	1/3, 50% o 2/3 della pensione, come la riduzione dell'orario

Legge sul lavoro part-time per gli over 55 del 1996 ( <i>Altersteilzeitgesetz</i> - AltTZG): schema valido fino al 31/12/2009. Ora il Governo sta valutando altri schemi di pensione parziale	Dai 55 anni (schema aperto fino al 2009) ai 65 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disoccupazione</li> <li>• Contributi per almeno 36 mesi negli ultimi 5 anni</li> </ul>	Ore lavorate ridotte al 50%	Reddito pari al 70% dell'ultimo salario a tempo pieno, integrabile con accordi sindacali. L'Agenzia Federale del Lavoro pagava il restante 20% se il posto vacante veniva colmato con un disoccupato o un giovane al primo impiego (o un apprendista per PMI)
<b>SVEZIA</b>				
1976	Dai 61 anni (finestra di pensionamento 61-67)	Non è richiesto alcun requisito particolare	Orario di lavoro può essere ridotto del 25%, 50% o 75%	25%, 50% o 75% della pensione piena
<b>FINLANDIA</b>				
1987 nel settore privato e 1989 nel settore pubblico.	58-67: non oltre l'età massima di pensionamento (finestra di età per l'inizio del pensionamento è 63 anni senza penalizzazione)		Orario di lavoro ridotto fino a 16-28 ore settimanali e reddito da lavoro ridotto al 35-70% dei periodi precedenti	Pensione pari al 50% del reddito da lavoro perso
<b>SPAGNA</b>				
	Dai 60 anni (la normale età di pensionamento è 60 anni, ma per la pensione piena servono 65 anni o 40 di anzianità)	Aver diritto alla pensione di vecchiaia	Orario di lavoro e salario ridotti dal 25% all'85%	Pensione proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro

	contributiva), ma anche oltre i 65 anni			
Riforma pensionistica 2006 (valido fino al 2013)	Età tra 61 anni (da 60 anni per gli assunti post 1967) e i 64 anni. Dai 65 anni se si combina part time e lavoro, si percepisce un aumento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Età tra 61 e 64</li> <li>• Riduzione orario</li> <li>• Assunzione di un altro dipendente</li> <li>• Anzianità lavorativa di almeno 6 anni presso quel datore di lavoro e almeno 30 anni di contributi</li> </ul>	Orario di lavoro ridotto tra il 25% e il 75%	
Riforma '11, che entrerà in vigore nel 2013 con gradualità	Età: dai 63 anni (61 in situazioni di crisi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Età 63 anni</li> <li>• 33 anni di contribuzione</li> <li>• Non consentito se importo inferiore a pensione minima</li> </ul>		Si applicano coefficienti di riduzione della pensione

Fonte: OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org); ITALIALAVORO S.p.A., UNIONE EUROPEA, MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, FONDO SOCIALE EUROPEO, *Rapporto di Benchmarking sull'invecchiamento attivo in Europa*, novembre 2011, in [www.bancadati.italialavoro.it](http://www.bancadati.italialavoro.it); G. GEROLDI, *Le integrazioni al reddito dei lavoratori anziani*, in *Diritto ed economia dello Stato Sociale*, Supplemento al n.3/2002, 15-40; E. FORNERO, C. MONTICONE, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie*, Quaderni europei sul nuovo welfare, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>; D. ZACCARIA, *Traiettorie dal lavoro alla pensione in Italia, Germania, Danimarca e Regno Unito*, in *Stato e Mercato*, 2009, 63-93

La tabella illustra, senza alcuna pretesa di esaustività, le caratteristiche fondamentali delle disposizioni previste da parte di alcuni paesi, classificati in virtù della loro adesione allo schema di pensionamento parziale.

Il primo paese europeo che ha introdotto una forma di pensione "ridotta" è stato nel 1976 la Svezia (cfr. E. Wadensj, *Le pensioni e il lavoro a tempo*

parziale in Svezia, in *Quaderni Europei sul nuovo Welfare*, Quaderno n. 5 / 2006, in [www.newwelfare.org](http://www.newwelfare.org) e S. Trucchi, *Il pensionamento graduale: non bastano le leggi*, in [www.cerp.unito.it](http://www.cerp.unito.it)).

In Francia, Danimarca e Finlandia l'istituto è stato, invece, adottato solo verso la fine degli anni Ottanta, mentre il legislatore tedesco lo ha disciplinato per la prima volta nel 1992 (Si vedano E. Fornero, C. Monticone, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie*, *Quaderni europei sul nuovo welfare*, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>. e Aa.Vv., *Rapporto di Benmarching sull'invecchiamento attivo in Europa*, novembre 2011, in [www.bancadati.italialavoro.it](http://www.bancadati.italialavoro.it); OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

Alcuni stati hanno, inoltre, rivisitato più volte la materia, alla luce delle riforme pensionistiche attuate (cfr. OCSE, *Pension at a glance*, 2011, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org); Aa.Vv., *Rapporto di Benmarching sull'invecchiamento attivo in Europa*, novembre 2011, in [www.bancadati.italialavoro.it](http://www.bancadati.italialavoro.it); Fornero, C. Monticone, *Il pensionamento flessibile in Europa*, in *Verso il nuovo welfare: obiettivi e strategie*, *Quaderni europei sul nuovo welfare*, febbraio 2007, n. 7, in <http://www.newwelfare.org>).

Analogamente a quanto previsto per il trattamento pensionistico "pieno", anche per l'accesso alla pensione parziale sono previsti alcuni requisiti, tra i quali si collocano *in primis* l'età e/o l'anzianità contributiva. In particolare, per quanto riguarda la fascia di età prevista per l'accesso, si può osservare come, in alcune nazioni (Danimarca, Finlandia, Germania), il pensionamento graduale sia consentito prima della finestra di età da cui è possibile il ritiro completo dall'attività lavorativa. Tale previsione sembra perseguire l'obiettivo di evitare, ove possibile, il ricorso al pensionamento anticipato, garantendo una maggiore sostenibilità del sistema previdenziale, e assicurare, al contempo, ai lavoratori l'alternativa di un percorso graduale di uscita dal mercato del lavoro, evitando la dispersione di professionalità lavorative.

In altri ordinamenti (Svezia, Francia, Spagna) invece, tale possibilità è consentita all'interno di un ampio intervallo di età, configurando combinazioni diversificate in ordine ai tempi e alle modalità

Ai requisiti di età, in Francia si sommano quelli relativi all'anzianità contributiva, mentre la Danimarca prevede il requisito di residenza e lo svolgimento dell'attività lavorativa all'interno del paese per un periodo di tempo determinato (cfr. *Pension at a glance*, 2011, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org); S.

Buffeteau, P. Godefroy, *Conditions de départ en retraite selon l'âge de fin d'études: analyse prospective pour les générations 1945 à 1974*, Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques, Working Paper G 2005/01).

Tutti gli stati esaminati impongono restrizioni sull'orario di lavoro settimanale svolto dal lavoratore che percepisce la pensione ridotta, pur prevedendo fasce all'interno delle quali scegliere la combinazione preferita.

In merito alle modalità di calcolo della pensione che può essere percepita contestualmente al reddito da lavoro "ridotto", si può osservare che, in genere, l'ammontare è inversamente proporzionale al numero di ore lavorate (Germania, Danimarca, Spagna e Svezia) o direttamente legato al reddito da lavoro perso a causa della riduzione di orario (Finlandia).

In Danimarca l'ammontare della pensione parziale è rapportato al sussidio di disoccupazione, attraverso l'applicazione di una quota calcolata in base alla riduzione dell'orario lavorativo, conferma della stretta connessione che l'istituto presenta con le misure di politica del lavoro.

La Francia, invece, prevedeva l'applicazione di scaglioni, all'interno dei quali il lavoratore può scegliere per quanto tempo dedicarsi all'attività lavorativa.

È appena il caso di accennare al recente *contrat de génération* francese, poiché non prevede la trasformazione, da parte del lavoratore *âgé*, del proprio rapporto di lavoro in part-time (l'azienda assume un giovane con meno di 26 anni e garantisce il contestuale mantenimento del lavoratore *over 57* fino al raggiungimento dell'età pensionabile).

Dal quadro disegnato, pare potersi desumere che anche gli schemi di pensionamento parziale potrebbero costituire un buon metodo per incrementare l'offerta di forza lavoro, valorizzando abilità e *skills* dei lavoratori più anziani, consentendo loro, al contempo, una maggiore flessibilità per dettare tempi e modi dell'inevitabile transizione dal mondo del lavoro al pensionamento.

Tuttavia, per consentire che il pensionamento ridotto non replichi le misure onerose per il sistema pensionistico adottate nel passato – ci si riferisce ai prepensionamenti –, deve essere accompagnato da meccanismi di correzione attuariale dei benefici, che consentano, a parità delle altre condizioni, un calcolo della pensione neutrale, senza alcun premio o penalità.

In sostanza, l'ammontare della pensione dovrebbe considerare la minore o maggiore entità di contributi versati e l'orizzonte temporale di corresponsione del trattamento pensionistico, premiando la scelta di ritardare l'età di pensionamento e, per converso, penalizzando la decisione contraria.

A questo punto, tuttavia, un'obiezione che si potrebbe rivolgere ai sistemi di pensionamento graduale attiene alle possibili implicazioni in termini di "adeguatezza" della pensione, qualora la "finestra" di accesso sia troppo bassa e l'accantonamento contributivo insufficiente a garantire al pensionato di far fronte alle sue necessità in età anziana.

Per ovviare a tale inconveniente, si potrebbero prevedere "importi soglia" prestabiliti, quale condizione per consentire al pensionato di esercitare la facoltà di ritirarsi dall'attività lavorativa (la riforma Dini contemplava una previsione simile, nel consentire l'accesso alla pensione di vecchiaia prima del sessantacinquesimo anno di età solo se il soggetto avesse maturato il diritto ad una pensione dell'importo di almeno 1,2 volte l'assegno sociale). Non esistono soluzioni predeterminate in materia, in grado di rispondere all'interrogativo sulla reale efficacia dell'istituto in esame. Tuttavia, attingere al serbatoio delle esperienze dei paesi d'Oltralpe può contribuire allo sviluppo di soluzioni innovative e "di qualità", che individuino le criticità dell'istituto e siano in grado di superarle.

# La prescrizione del diritto alle prestazioni ex articoli 111-112 TU

di Silvana Toriello

## Premessa

Trattasi esclusivamente della prescrizione del diritto dell'assicurato alle prestazioni. La prescrizione è un istituto giuridico che prevede l'estinzione del diritto quando il titolare non lo eserciti per il tempo determinato dalla legge (art. 2934 c.c.). L'art. 2935 c.c. prevede che il termine di prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere. La decadenza è un termine perentorio entro cui il diritto deve essere obbligatoriamente esercitato dal titolare. Rispetto alla prescrizione è un termine più breve, non è soggetto a sospensione o interruzione, non è rinunziabile, è rilevabile d'ufficio in materie sottratte alla disponibilità delle parti.

## La prescrizione del diritto alle prestazioni nel T.U. 1124/1965

L'art. 2952 c.c. detta i termini di prescrizione in materia di assicurazioni e li fissa in un anno per il diritto al pagamento delle rate di premio ed in due anni per gli altri diritti nascenti dal contratto di assicurazione. La norma del codice non si applica alle assicurazioni sociali che in origine (art. 67, r.d. n. 1765/1935) ripeteva il termine di prescrizione di un anno allungato poi a tre con l'art. 112 del TU n. 1124/1965. Tali termini

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33.](#)

decorrono, a seguito delle pronunce, n. 116/1969 e n. 297/1999 della Corte Costituzionale, dal giorno di presentazione della denuncia corredata dal certificato medico ovvero dal giorno in cui viene raggiunto il grado minimo indennizzabile. Ai sensi dell'art. 112 TU l'azione per conseguire le prestazioni previdenziali si prescrive nel termine di tre anni dal giorno in cui l'infortunio si è verificato o da quello della manifestazione della malattia professionale. Detta prescrizione opera anche nei confronti dei superstiti dell'assicurato deceduto a seguito dell'infortunio. La Corte cost., con sentenze 13 febbraio 1974 n. 33, 18 gennaio 1977 nn. 31 e 33 e 14 luglio 1999 n. 297, ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità proposta nei confronti dell'art. 112, primo comma, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui assoggetta a prescrizione l'azione diretta a conseguire le prestazioni infortunistiche. A questa conclusione il giudice delle leggi è pervenuto sul rilievo che: a) tale limitazione è concepibile anche nei confronti dei diritti costituzionalmente garantiti; b) non compromette irragionevolmente il libero esercizio in sede giurisdizionale dei diritti dell'assicurato; c) risponde alla duplice esigenza di porre in condizione l'Istituto assicuratore di iniziare la procedura di accertamento subito dopo l'evento e l'assicurato di conseguire prontamente le prestazioni. La stessa Corte costituzionale, con sentenza 31 maggio 1983, n. 145, ha parimenti dichiarato non fondata la questione di costituzionalità proposta nei confronti dell'art. 112, primo comma, nella parte in cui assoggetta il diritto alle prestazioni infortunistiche ad un termine prescrizione più breve di quello, decennale, previsto invece dall'art. 58 della l. n. 153/1969 per le prestazioni pensionistiche a carico dell'INPS: la giustificazione di questa diversità di disciplina è stata individuata nell'esigenza che il diritto all'indennizzo per l'infortunio sia accertato nel più breve tempo possibile.

### **Decorrenza della prescrizione**

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 112 e 135 TU: l'azione per conseguire le prestazioni assicurative si prescrive nel termine di 3 anni dal giorno in cui si è manifestata la malattia professionale cioè dal 1° giorno di completa astensione dal lavoro o, se non c'è astensione dal giorno di presentazione della denuncia. Comincia a decorrere dal giorno

in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.). Il giorno dal quale cominciano a decorrere i termini prescrizionali è diverso a seconda che si tratti di infortunio o di malattia professionale: nel primo caso è rappresentato dal giorno in cui l'infortunio si è verificato. Con sentenza 23 maggio 1986 n. 129 la Corte cost. ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dell'art. 112, primo comma, nella parte in cui questo, secondo il giudice a quo, disporrebbe che, in caso di infortunio, il termine prescrizionale per il conseguimento della rendita decorre dal momento in cui l'evento lesivo si è verificato, anche nell'ipotesi in cui il danno si sia manifestato successivamente: ad avviso del giudice delle leggi la norma impugnata va invece interpretata nel senso che il *dies a quo* del termine prescrizionale coincide con la data in cui, a seguito dell'infortunio, sono insorti postumi permanenti invalidanti di grado indennizzabile. In caso di tecnopatia, invece, coincide con il primo giorno di completa astensione dal lavoro a causa della malattia ovvero, se il lavoratore ha già cessato di prestare la sua opera nella lavorazione morbigena o si tratta di malattia professionale che non determina astensione dal lavoro, con il giorno in cui è stata presentata all'Istituto assicuratore la denuncia con il certificato medico. Con sentenza 8 luglio 1969 n. 116 la Corte cost. ha invece dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 112, primo comma, nella parte in cui prevede che il diritto alla rendita di inabilità permanente da malattia professionale si prescrive a seguito del decorso triennale anche nel caso in cui, entro detto termine, l'inabilità permanente non abbia raggiunto il grado minimo indennizzabile. L'effettiva portata della decisione è stata chiarita dalla stessa Corte cost. con sentenza 24 gennaio 1991 n. 31. A seguito della pronuncia del giudice delle leggi la giurisprudenza è ora univoca nell'affermare che, nel caso di malattia professionale, l'inizio della prescrizione non coincide più con la manifestazione della tecnopatia secondo la nozione convenzionale datane dall'art. 135 TU (e, quindi, con la presentazione della domanda in via amministrativa ovvero con la cessazione dell'esposizione al rischio morbigeno), bensì con il momento in cui l'inabilità ha ridotto l'attitudine al lavoro in misura indennizzabile. L'onere della prova circa il momento in cui la malattia professionale ha raggiunto o superato il limite minimo di indennizzabilità (*dies a quo* della prescrizione triennale) incombe sull'Istituto assicuratore che eccepisca la prescrizione e non può essere da questo soddisfatto con il mero richiamo alla data o al contenuto del certificato medico allegato

dall'assicurato alla denuncia, al fine di dimostrare il momento dell'effettiva insorgenza dell'invalidità indennizzabile ma, tenuto anche conto che la domanda d'indennizzo non ha natura confessoria, implica un adeguato accertamento tecnico obiettivo esperibile, ove non abbia già provveduto l'Istituto in sede amministrativa, anche in sede giudiziaria. Con sentenza 19 dicembre 1990 n. 544 la Corte cost. ha invece dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 112, primo comma, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che la prescrizione dell'azione giudiziaria diretta ad ottenere la rendita per malattia professionale decorre da un momento anteriore alla morte dell'assicurato, anche quando la malattia professionale non sia accertabile se non *post mortem*, mediante esame autoptico. Pertanto, quando la malattia professionale ha per conseguenza la morte del lavoratore, i termini prescrizionali del diritto alla rendita ai superstiti decorrono sempre dalla data del decesso. Il termine triennale di prescrizione si applica anche alle azioni volte:

- a) alla revisione della rendita per peggioramento delle condizioni fisiche dell'assicurato, a decorrere dalla data in cui si è manifestato l'aggravamento;
- b) a contrastare il provvedimento di riduzione o sospensione della rendita, adottato dall'Istituto per sopravvenuto miglioramento;
- c) ad ottenere l'assegno per assistenza personale continuativa di cui all'art. 76, costituendo detto assegno una prestazione integrativa della rendita già concessa;
- d) al conseguimento della rendita ai superstiti: in questo caso la prescrizione decorre dalla morte del lavoratore; qualora, però, la morte sopraggiunga in conseguenza dell'infortunio, dopo la liquidazione della rendita di inabilità permanente, la domanda per ottenere la rendita deve essere proposta dai superstiti entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data della morte o da quella in cui i superstiti ne sono venuti a conoscenza. Peraltro la Corte cost. 3 febbraio 1994 n. 14 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 122 TU nella parte in cui non prevede che l'Istituto assicuratore, nel caso di decesso del lavoratore, debba avvertire i superstiti della loro facoltà di presentare domanda per la liquidazione della rendita nel termine decadenziale di 90 giorni decorrenti dalla data dell'avvenuta comunicazione;
- e) al conseguimento della rendita di passaggio, con decorrenza dalla data di abbandono della lavorazione morbigena da parte del lavoratore affetto da silicosi;

f) alle quote integrative della rendita da inabilità permanente per i familiari a carico, ma limitatamente ai ratei maturati e non percepiti prima della presentazione della domanda;

g) al diritto al rimborso per spese odontoiatriche e proteiche sostenute da un assicurato in conseguenza di un infortunio sul lavoro.

Non si applica, invece:

a) all'azione proposta per il riconoscimento del diritto all'assegno continuativo mensile spettante, ai sensi degli artt. 124 e 235 TU, agli invalidi già indennizzati secondo le norme del TU n. 51/1904 e del r.d. n. 928/1929;

b) alla rendita già costituita il cui diritto, in mancanza di espressa disposizione contraria, soggiace all'ordinaria prescrizione decennale.

L'esame dell'eccezione di prescrizione, proposta dall'Istituto assicuratore, può essere compiuto preliminarmente dal giudice adito solo quando non esista contestazione fra le parti in causa circa l'esistenza della malattia professionale in misura indennizzabile; in caso contrario non è possibile, nemmeno per considerazioni di economia processuale, procedere ad un autonomo e preventivo esame dell'eccezione che prescindendo da quello, più strettamente di merito, circa l'esistenza della malattia e l'entità della medesima, non essendo configurabile, in mancanza di una malattia di entità invalidante, un diritto suscettibile di estinzione per prescrizione. Concludendo, pertanto, l'azione per conseguire le prestazioni si prescrive nel termine di tre anni e 150 giorni dal giorno in cui si è manifestata la malattia professionale:

- dal primo giorno di completa astensione dal lavoro;
- dal momento in cui, secondo i criteri di normale conoscibilità, il lavoratore abbia avuto cognizione di essere affetto da malattia di probabile origine professionale con danno indennizzabile in rendita.

### **Schema di sintesi in materia di prescrizione**

#### *Rendita da malattia professionale*

La data di decorrenza della **prescrizione** nel caso di **rendita da malattia professionale** non coincide necessariamente con la denuncia ed è:

- successiva alla data della denuncia ogni volta che sia dimostrato che i postumi si sono consolidati in misura pari o superiore al minimo

indennizzabile in epoca posteriore alla data della denuncia, sicché solo in quel momento l'assicurato abbia avuto conoscibilità del suo diritto;

- antecedente alla data della denuncia ogni volta che sia dimostrato che il lavoratore era "edotto" della propria tecnopatia invalidante e poteva, quindi, far valere utilmente il proprio diritto in epoca precedente alla data della denuncia.

#### *Rendita a superstite*

In caso di **evento mortale**, il periodo prescrizione (rendita a superstiti) di tre anni e 150 giorni inizia a decorrere dalla **data del decesso**. Il diritto alla rendita a superstiti si prescrive nel termine di tre anni e 150 giorni decorrenti dalla data in cui sia dimostrabile la conoscenza, o l'oggettiva conoscibilità, da parte dei superstiti, non solo della morte dell'assicurato, ma anche dei seguenti due presupposti del diritto:

- che l'assicurato era affetto da malattia (o aveva subito un infortunio) di origine professionale;
- che la morte dell'assicurato era conseguenza della malattia professionale (o dell'infortunio sul lavoro).

I superstiti debbono chiedere la rendita entro 90 giorni dalla data della morte a pena di decadenza (art. 122 TU). L'art. 122 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che l'INAIL sia tenuto ad avvertire i superstiti (C. cost. 3 febbraio 1994, n. 14). Il termine decorre quindi dalla comunicazione INAIL.

#### *Speciale assegno continuativo mensile*

Per lo speciale assegno continuativo mensile – l. n. 248/1976 – gli aventi diritto debbono chiedere l'erogazione dell'assegno entro 180 giorni dalla data della morte del reddituario a pena di **decadenza**.

#### *Quote integrative di rendita*

Se la data del matrimonio o della nascita è anteriore all'evento: prescrizione triennale. Se la data del matrimonio o della nascita è successiva all'evento: prescrizione decennale. Di conseguenza se la domanda di quote integrativa è effettuata oltre il termine prescrizione,

la stessa deve essere respinta. Se la domanda è effettuata entro il termine prescrizionale la stessa va accolta, con pagamento arretrati.

#### *Diritto a rendita*

L'azione per conseguire il diritto alla rendita già costituita si prescrive in 10 anni. Il diritto alla riscossione dei singoli ratei si prescrive in 5 anni.

#### *Diritto alla rendita di passaggio*

La richiesta deve essere effettuata entro 180 giorni dall'abbandono del lavoro morbigeno, a pena di decadenza. Una volta conseguito, il diritto alla rendita si prescrive in 3 anni dal giorno dell'effettivo abbandono.

#### *Assegno continuativo mensile*

Il pagamento dell'assegno continuativo mensile di cui agli artt. 124 e 235 TU in favore degli invalidi per infortunio sul lavoro o malattie professionali già indennizzati in capitale secondo il TU n. 51/1904 e r.d. n. 928/1929 si prescrive in 10 anni.

#### *Diritto alla revisione*

Il diritto alla revisione si prescrive in 3 anni e decorre dalla scadenza dei vari termini di cui agli artt. 83, commi 6 e 7, e 137, commi 6 e 7, TU. La data di inizio del periodo revisionale coincide con la data di decorrenza della rendita. In base all'art. 137, comma 7, TU: la richiesta di revisione per aggravamento deve essere proposta a pena di decadenza non oltre un anno dalla scadenza del termine di 15 anni. Il termine di decadenza vale anche per l'INAIL (Cass. S.U. n. 10839/03). Il termine di decadenza annuale fissato dall'art. 137 TU per l'ultima revisione delle rendite da malattia professionale va applicato anche all'ultima revisione delle rendite per infortunio.

## **Interruzione della prescrizione**

È interrotta quando l'assicurato o i suoi aventi diritto, ritenendo trattarsi di infortunio agricolo (o industriale), abbiano iniziato o proseguito il procedimento amministrativo o giudiziario in conformità alle normative vigenti nel settore (artt. 112, quarto comma, e 212 del TU del 1965). La Corte cost. 23 maggio 1986 n. 129 ha individuato un'ulteriore causa di interruzione del termine prescrizione nel deposito in cancelleria del ricorso introduttivo della controversia, seguito dalla notificazione di tale atto con il decreto di fissazione dell'udienza di discussione. Per lungo tempo è stato sostenuto in giurisprudenza che non sussistono altre cause interruttive della prescrizione, oltre quella espressamente prevista dall'art. 112 e quella introdotta dalla sentenza additiva del giudice delle leggi, giacché la prescrizione sancita dall'art. 112 – avendo carattere speciale perché rispondente all'esigenza di rapidità e certezza nelle indagini sul diritto del lavoratore infortunato o tecnopatico alla prestazione – si sottrarrebbe ai principi generali in tema di sospensione o d'interruzione della prescrizione per essere regolata dalle disposizioni speciali ex artt. 11, 111 e 112 TU, i quali attribuiscono rilievo soltanto alla proposizione della domanda giudiziale e non anche ad altri atti di costituzione in mora del debitore. In coerenza con tale premessa la stessa giurisprudenza ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 nella parte in cui – a differenza di quanto previsto per altri settori previdenziali, nei quali i termini prescrizione possono essere interrotti con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale – riconosce efficacia interruttiva alla sola proposizione dell'azione giudiziaria; alla base di detta conclusione è la considerazione che tale regime troverebbe giustificazione nell'esigenza che il diritto al risarcimento del danno sia accertato nel più breve tempo possibile, nell'interesse dello stesso danneggiato e per ovvie ragioni concernenti la raccolta delle prove. Negli ultimi tempi si è venuto invece affermando e consolidando un diverso indirizzo secondo il quale, non essendovi una espressa volontà contraria del legislatore, la prescrizione triennale introdotta dall'art. 112 soggiace alle regole dettate dal Codice civile in tema di interruzione della prescrizione. Si è sostenuto, infatti, che l'art. 112 del TU del 1965 dà luogo ad un'ipotesi di prescrizione breve, non sottratta alla disciplina generale dettata per la prescrizione dal codice civile poiché una opposta conclusione non trova idonea conferma né in

elementi testuali né nella *ratio* della disposizione, mentre ha una funzione estensiva e non restrittiva la previsione di una speciale causa di interruzione da parte del quarto comma dell'art. 112 (disposizione peraltro inapplicabile a seguito dell'attribuzione all'INAIL della gestione dell'assicurazione anche per il settore agricolo e quindi rappresentante un relitto storico già al momento del suo inserimento nel T.U. 1965), con la conseguenza che rispetto a tale prescrizione assumono rilievo interruttivo le varie cause di interruzione della prescrizione previste dal codice civile, e non la sola proposizione dell'azione in giudizio. Tappe fondamentali di questo processo di revisione del precedente indirizzo giurisprudenziale sono la sentenza 14 luglio 1999 n. 297 della Corte cost. e la sent. 16 novembre 1999 n. 783 delle SS.UU. della Corte di Cassazione dove si afferma: L'art. 112, primo comma, del d.P.R. n. 1124/1965 (TU delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), nello stabilire che l'azione per conseguire le prestazioni assicurative «si prescrive nel termine di tre anni», fa riferimento al concetto di prescrizione in senso proprio, quale accolto dalla disciplina generale del codice civile, le cui regole, comprese quelle sulla interruzione, sono perciò applicabili – in mancanza di una espressa ed univoca volontà contraria del legislatore – anche alla prescrizione triennale anzidetta, che, in quanto vera prescrizione, non può essere assoggettata ad una disciplina tale da trasformarla in decadenza. Il giudice delle leggi ha preso atto del nuovo orientamento che si veniva manifestando nella giurisprudenza del giudice ordinario, ha dichiarato di dividerlo ed ha affermato che il decorso del termine di prescrizione del diritto alla rendita INAIL prevista dall'art. 112, primo comma, TU può essere interrotto non solo dalla proposizione della domanda giudiziale, ma anche con strumenti rientranti fra le altre cause interruttive stabilite in via generale dal Codice civile. Alla stessa conclusione sono pervenute le SS.UU. della Cassazione le quali, chiamate a comporre il contrasto giurisprudenziale esistente in materia, dopo una puntuale rassegna delle argomentazioni addotte dai due contrapposti indirizzi giurisprudenziali, hanno affermato che non sono rinvenibili nel diritto vigente elementi a supporto della tesi restrittiva e sfavorevole all'assicurato e che la prescrizione delle azioni per conseguire le prestazioni dell'INAIL può essere interrotta, secondo le norme del Codice civile, anche con atti stragiudiziali, né l'efficacia sospensiva della prescrizione, prevista dall'art. 111, secondo comma, TU, esclude l'efficacia interruttiva, che permane

fino alla definizione del procedimento amministrativo di liquidazione. Trattasi di prescrizione in senso tecnico dunque. Ne consegue che il suddetto è quindi assoggettato alla disciplina contenuta negli artt. 2934 ss. c.c. e quindi anche all'art. 2943, terzo comma, che espressamente riconosce l'effetto interruttivo anche agli atti stragiudiziali (ad esempio le richieste di collegiali mediche, le comunicazioni di precontenzioso, ecc. Segue da ciò che:

- a) l'istanza di liquidazione della prestazione presentata entro 3 anni e 150 giorni (210 per le revisioni), decorrenti dal momento in cui il diritto può essere fatto valere, ha efficacia interruttiva. La prescrizione è dunque interrotta dalla domanda amministrativa, da lettera di patronato, dal riconoscimento dell'Istituto debitore;
- b) l'effetto interruttivo si protrae per tutta la durata del procedimento amministrativo e fino alla sua definizione;
- c) dalla data del provvedimento adottato dall'INAIL inizia un nuovo periodo triennale di prescrizione, che è interrotto dalla eventuale proposizione dell'opposizione ex art. 104 TU;
- d) dalla determinazione adottata dall'Istituto sulla opposizione inizia un nuovo periodo triennale di prescrizione;
- e) in ogni caso l'avente diritto conserva la facoltà di proporre l'azione giudiziaria una volta trascorsi i 150 giorni (210 per le revisioni) previsti dall'art. 111 TU.

Di rilievo nella specifica materia la decisione n. 10212 del 4.05.2007 in cui la SC, muovendo dalla decisione delle Sezioni Unite n. 783 del 1999 e dai presupposti ordinamentali che configuravano l'istituto de qua come una sorta di decadenza (cui non era applicabile l'art. 2943 c.c.), insuscettibile di atti interruttivi diversi dall'azione giudiziaria, ritiene che il mutamento di tali presupposti circa la natura della prescrizione non possa espungere dall'ordinamento la norma specifica introdotta da Corte cost. n.129 del 1986, secondo cui l'interruzione della prescrizione si realizza a far data dal deposito del ricorso. La Suprema Corte, con tale decisione, aderisce ai principi affermati da Cass. n.7295 del 2004, intervenuta sullo specifico tema del termine triennale di prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni assicurative per infortunio sul lavoro e malattia professionale e gli effetti interruttivi connessi al deposito del ricorso giurisdizionale, discostandosi dall'orientamento prevalente secondo cui per le domande proposte nelle forme del processo del lavoro l'effetto interruttivo si produce con la notificazione dell'atto al convenuto,

secondo la regola generale dell'art. 2943 c.c., e non con il deposito del ricorso presso la cancelleria del giudice adito (si veda, in fattispecie di diritti previdenziali diversi da quelli in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, Cass., n. 6343 del 2004, n. 3373 del 2003, n. 6423 del 2001, n. 543 del 1992). L'art. 2943, primo comma, c.c. prevede espressamente che la prescrizione sia interrotta dalla notifica dell'atto con il quale si inizia il giudizio (e, in questo caso, il termine non reinizia a decorrere fino al passaggio in giudicato della sentenza). Trattandosi di giudizi sottoposti alla disciplina dettata per il "processo del lavoro" (artt. 409 ss. c.p.c.), il procedimento si introduce con ricorso da depositarsi presso la competente cancelleria del giudice adito. Successivamente al deposito la causa viene assegnata al magistrato il quale fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti. Solo a questo punto il ricorrente può procedere alla notifica del ricorso e pedissequo decreto di fissazione udienza. In che momento allora si interrompe il termine: dal deposito del ricorso presso la cancelleria del giudice adito o dalla sua notificazione? Due erano gli orientamenti: l'uno che riteneva che nonostante le forme previste per l'introduzione del giudizio, l'effetto interruttivo, stante l'espresso disposto contenuto nell'art. 2943 c.c., si produce in ogni caso con la notificazione dell'atto al convenuto (si veda per tutte Cass. Civ. n. 6343/2004). L'altro che riteneva il termine triennale di prescrizione dell'azione interrotto dalla proposizione del ricorso giurisdizionale, a far data dal deposito. I giudici con la sentenza del 2007 hanno anzitutto rilevato che l'art. 112 del TU n. 1124/1965 era stato oggetto di giudizio di illegittimità costituzionale all'esito del quale il medesimo era stato dichiarato illegittimo «nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione per il conseguimento delle prestazioni previdenziali per infortunio sul lavoro è interrotto dalla notificazione dell'atto introduttivo del relativo giudizio e non dal solo deposito dell'atto medesimo (ricorso) nella cancelleria del pretore adito» (Corte Costituzionale n. 129/1986). Da ciò consegue che al termine prescrizionale contenuto nell'art. 112 del TU n. 1124/1965, stante la pronuncia della Corte Cost. 129/1986 richiamata, non possono applicarsi i principi generali in tema di interruzione della prescrizione previsti dall'art. 2943, primo comma, c.c. Ne discende che il termine prescrizionale si considera interrotto con il deposito del ricorso presso la competente cancelleria del giudice adito.

### **Sospensione della prescrizione**

La prescrizione è, invece, sospesa, ai sensi dell'art. 111, secondo e terzo comma, TU:

- a) durante la liquidazione amministrativa delle indennità e nell'ambito dei termini prorogabili per questa previsti (150 e 210 giorni) (72);
- b) quando titolare del diritto è un minore non emancipato per il tempo in cui questo non ha un rappresentante legale e per i sei mesi successivi alla nomina di questo (art. 2942 c.c.).

Trattasi di un termine di sospensione per pendenza di procedimento amministrativo. La prescrizione triennale del diritto alle prestazioni previdenziali, previste in tema di infortuni e malattie professionali nel settore industriale, è sospesa durante la liquidazione in via amministrativa dell'indennità, la quale a norma dell'art. 111, terzo comma, del d.P.R. n. 1124/1965, deve essere esaurita in un termine della durata massima di centocinquanta giorni; ne consegue che detta supposizione può essere inferiore a centocinquanta giorni quando il procedimento amministrativo si esaurisca più rapidamente. Il principio secondo cui il *dies a quo* per la decorrenza del termine triennale di prescrizione di cui all'art. 112 del d.P.R. n. 1124/1965, coincide con il momento in cui l'assicurato abbia la ragionevole certezza della sussistenza della malattia professionale e del superamento della soglia di indennizzabilità, applicato all'azione diretta al conseguimento della rendita ai superstiti per malattia professionale, va inteso nel senso che il termine decorre dalla conoscenza (o oggettiva conoscibilità) da parte dei superstiti del fatto che la malattia professionale sia stata causa o concausa del decesso dell'assicurato (cfr. Cass. n. 4223/2002).

### **Cassazione civile, sez. 6, 30 agosto 2011, n. 17822**

Con tale sentenza la Cassazione precisa: «la questione all'esame è stata già affrontata dalla giurisprudenza di questa Corte e risolta, pur in presenza di una pronuncia di diverso segno, nel senso che, a norma del d.P.R. n. 1124/1965, artt. 111 e 112, la prescrizione triennale del diritto alle prestazioni previdenziali previste in tema di infortuni e malattie professionali nel settore industriale è soggetta ad un unico periodo di

sospensione della durata massima di centocinquanta giorni, collegato alla pendenza del procedimento amministrativo, indipendentemente dal momento in cui il relativo iter venga di fatto a concludersi» (cfr. Cass. n. 15343/2002; n. 12533/2004; n. 25261/2007; n. 14770/2008; *contra*, Cass. n. 15322/2007); è quindi del tutto irrilevante, ai fini *de quibus*, la data, se posteriore al ridetto termine di sospensione, di effettiva conclusione del procedimento amministrativo; più in particolare è stato osservato (cfr. Cass. n. 25261/2007, cit.) che: la sentenza delle Sezioni Unite n. 783/1999 non ha mai inteso attribuire alla denuncia con cui ha inizio il procedimento amministrativo di liquidazione della rendita gli effetti interruttivi/sospensivi della prescrizione propri della domanda giudiziaria e che, decorsi 150 giorni dalla domanda amministrativa, benché non sia intervenuto alcun provvedimento, il termine di prescrizione inizia a decorrere, poiché l'interessato può far valere il proprio diritto in sede giudiziaria; il passaggio motivazionale della predetta sentenza delle Sezioni Unite relativo alla sospensione della prescrizione è strumentale all'unico tema ivi trattato (ossia la natura giuridica della prescrizione in materia) e non costituisce interpretazione nomofilattica del d.P.R. n. 1124/1965, art. 111; lo scadere del termine di 150 giorni previsto per la liquidazione in via amministrativa comporta la formazione del silenzio/rigetto e l'esaurimento del procedimento amministrativo, ragione della sospensione della prescrizione, sicché non vi è giustificazione del protrarsi della sospensione oltre tale termine; il sistema così delineato appare coerente con il principio generale del contenzioso previdenziale, per il quale, una volta che l'assicurato abbia proposto una domanda amministrativa di prestazione, vi devono essere tempi certi per la sua definizione sia in sede amministrativa, sia in sede giudiziaria; tale principio, che corrisponde ad un interesse pubblico (cfr. Corte Cost. n. 234/1974), vale anche per i diritti previdenziali imprescrittibili, come i diritti pensionistici (cfr. Cass. n. 11935/2004; n. 1481/1989); l'esposta interpretazione ha superato il vaglio di costituzionalità (cfr. Corte Cost. n. 207/1997, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.P.R. n. 1124/1965, art. 111, commi 2 e 3, nella parte in cui prevede che la prescrizione dell'azione per conseguire le prestazioni dell'Inail rimanga sospesa per un periodo massimo di 150 giorni, anziché estendere tale sospensione all'intera durata del procedimento amministrativo); deve pertanto essere abbandonato il diverso orientamento espresso dalla sentenza di questa

Corte n. 19175/2006, basata su una acritica adesione ad un *obiter dictum* della ricordata sentenza delle Sezioni Unite n. 783/1999;3. la sentenza impugnata si è conformata al suindicato prevalente orientamento giurisprudenziale, né le considerazioni esposte in ricorso offrono elementi per addivenire a diverse soluzioni della questione; pertanto il ricorso va rigettato ai sensi dell'art. 360-*bis* c.p.c.; non è luogo a pronunciare sulle spese di questo grado di giudizio, stante il disposto dell'art. 152 disp. att. c.p.c., nel testo vigente anteriormente alla novella di cui al d.l. n. 269/2003, convenuto in l. n. 326/2003, applicabile *ratione temporis* alla presente causa (ricorso introduttivo del 6 settembre 2002).

### **Circolare 42 del 19 settembre 2013**

Con circolare 42 del 19 settembre 2013 Inail nel riprendere gli esiti di questo nuovo orientamento giurisprudenziale, ha aggiornato le istruzioni risalenti al 2000 ed ha precisato:

«1. resta fermo che il *dies a quo* della prescrizione coincide con il momento in cui il diritto può essere fatto valere, secondo le disposizioni vigenti;

2. la domanda amministrativa di liquidazione della prestazione presentata entro 3 anni dal suddetto *dies a quo*, avendo effetto interruttivo della prescrizione, impedisce l'estinzione del diritto;

3. il termine triennale di prescrizione, in questo caso, ricomincia a decorrere dal momento in cui si esauriscono i termini fissati dalla legge per l'espletamento del procedimento amministrativo (pari a 150 giorni e 210 per le revisioni);

4. l'effetto interruttivo della prescrizione del diritto è esteso anche ad eventuali altri atti stragiudiziali di esercizio del diritto, come, ad esempio, la presentazione dell'opposizione o di eventuali solleciti rivolti all'Istituto per la definizione della richiesta di liquidazione delle prestazioni. In tali casi, se l'atto interruttivo interviene entro il termine di sospensione di cui all'art. 111 d.p.r. 1124/1965, la prescrizione triennale del diritto ricomincia a decorrere dalla scadenza del termine suddetto; se, invece, l'atto interruttivo è successivo, la predetta prescrizione triennale ricomincia a decorrere dalla data di presentazione dell'atto suddetto, senza applicazione di alcun ulteriore periodo di sospensione;

5. eventuali atti istruttori dell'Istituto o eventuali provvedimenti negativi emanati dopo la scadenza dei termini previsti per la definizione del procedimento e, dunque, a seguito della formazione del silenzio/rigetto, non producono alcun effetto interruttivo, mentre eventuali provvedimenti di riconoscimento del diritto, sia pure in misura inferiore a quanto richiesto, producono l'interruzione del termine prescrizionale che, anche in questo caso, non è suscettibile di sospensione».

Le nuove disposizioni si applicano ai casi futuri nonché alle fattispecie in istruttoria e a quelle per le quali sono in atto controversie amministrative o giudiziarie o, comunque, non prescritte o decise con sentenza passata in giudicato.

### **Rinuncia alla prescrizione**

Nonostante Inail sia un ente pubblico e nonostante la natura indisponibile dei diritti ed obblighi previdenziali, è possibile la rinuncia alla prescrizione da parte dell'Istituto assicuratore che può essere espressa o tacita, ma in questo secondo caso deve risultare da un comportamento univoco, assolutamente incompatibile con la volontà di avvalersi della prescrizione già maturata. (Cass. civ., Sez. lav., 19 dicembre 1995, n. 12968, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1996, II, 9.). È l'altra faccia della non rilevabilità d'ufficio della prescrizione. Perplesità manifesta sul punto De Matteis in *Infortuni e malattie professionali*, Giuffrè, pag. 589, laddove si chiede come l'Istituto possa disporre tramite rinuncia di un diritto pubblico indisponibile in entrambe le direzioni.

## **Pensioni: una proposta per i giovani. Parliamone**

di Giuliano Cazzola

Dal dopoguerra ad oggi vi sono stati soltanto due leggi di riforma del sistema pensionistico caratterizzate se non proprio da una visione, almeno da un progetto. La prima è stata la l. n. 153/1969 che ha istituito quell'ordinamento pensionistico che la seconda (l. n. 335/1995) ha modificato in maniera profonda seppur assumendo una transizione troppo lunga per essere ritenuta minimamente adeguata ed equa sul piano intergenerazionale. La legge (delega) del 1969, introducendo il modello retributivo (il c.d. aggancio alla retribuzione, come si diceva a quei tempi) e prendendo per giunta a riferimento la retribuzione pensionabile degli ultimi tre (poi divenuti cinque) anni di lavoro, tendeva, in via di principio, a garantire ai pensionati un trattamento equipollente al livello di retribuzione o di reddito (perché nel 1990 i medesimi criteri vennero applicati anche ai lavoratori autonomi) raggiunto alla fine della vita attiva. In realtà, con quel provvedimento e con quelle regole si volle soltanto erogare una pensione dignitosa a quanti avevano avuto una storia lavorativa e contributiva piuttosto accidentata nell'immediato dopoguerra. O addirittura avevano visto sfumare i loro versamenti, relativi ad attività lavorative antecedenti il conflitto, per via dell'inflazione postbellica. Infatti, gli anni di lavoro precedenti gli ultimi tre, poi divenuti cinque, servivano soltanto a determinare, a prescindere dai contributi versati, l'anzianità di servizio, allo scopo di calcolare l'importo della pensione (che nel pubblico impiego, addirittura, era equivalente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27](#).

all'ultimo stipendio percepito) secondo la seguente formula vigente nel settore privato:  $2\% \times n = \% \text{ della retribuzione pensionabile degli ultimi anni di lavoro}$ . Il 2% rappresentava il rendimento per ogni anno di servizio, "n" il numero degli anni: il che dava modo di percepire, al massimo, l'80% con 40 anni di assicurazione (o, in proporzione, meno a seconda del numero degli anni lavorativi). Come è facile comprendere, nell'aver concesso per decenni pensioni non sostenute da un corrispondente supporto contributivo, sta la radice non solo del disavanzo pensionistico ma anche di gran parte del debito pubblico. A queste regole si aggiunsero le pensioni di anzianità che consentivano l'accesso alla quiescenza sulla base di un requisito contributivo pari a 35 anni (20 o 25 o ancora meno nel Pubblico impiego) a prescindere dall'età anagrafica, allo scopo di risarcire così i c.d. lavoratori precoci, arruolati in giovane età nei ranghi della società industriale. Così milioni di lavoratori hanno potuto accedere volontariamente alla pensione o essere costretti a farlo in qualità di esuberanti dei processi di ristrutturazione produttiva ad un'età di poco superiore a 50 anni (nonostante che in seguito fosse stato inserito anche un requisito anagrafico). Questo è l'ordinamento che, entrando in sinergia con una imponente accelerazione dell'attesa di vita, avrebbe portato, in mancanza di riordino, al collasso (con una spesa fino al 23% del pil intorno al 2030) il sistema pensionistico e le finanze pubbliche. La riforma del 1995 si fece carico di superare lo squilibrio determinato dal sistema retributivo che, in sostanza, a fronte anche dell'incremento dell'attesa di vita, tendeva a regalare ai pensionati un certo numero di anni di prestazioni non coperti dal montante contributivo (si veda la tabella).

**Anni di pensione coperti dal montante contributivo (a 58 anni di età e con anzianità di 35 anni)**

Gestione	Vita residua al pensionamento	1970-2005 con calcolo retributivo	1970-2005 con calcolo retributivo	1980-2015 con calcolo misto	1980-2015 con calcolo misto
		N° anni coperti da montante	Differenza da vita residua	N° anni coperti da montante	Differenza da vita residua
Ministeriali	25,3	14,9	-10,4	16,6	-8,7

Enti locali	25,3	15,4	-9,9	17,2	-8,1
Dip. Priv.	25,3	17,3	-8,0	19,5	-5,8
Artigiani	25,3	5,5	-19,8	11,4	-13,9
Commercianti	25,3	5,6	-19,7	11,6	-13,7

Fonte: Commissione Brambilla 2001

La tabella mette in evidenza – confrontando nei diversi metodi di calcolo il numero di anni coperti da montante contributivo con quelli della vita residua al pensionamento, comprensivi del periodo di godimento dei superstiti adeguatamente riproporzionato – la “rendita di posizione” del sistema retributivo. Adottando il calcolo contributivo (il montante su cui calcolare il trattamento è dato dalla somma degli accrediti annuali, rivalutati sulla base del PIL nominale, moltiplicato per i coefficienti di trasformazione ragguagliati all’età di pensionamento all’interno di un *rang* flessibile) si è ristabilito un sinallagma tra contributi versati e prestazione, ma lo si è fatto soltanto a partire dai nuovi assunti dal 1996, mentre chi aveva, prima di quella data, almeno 18 anni di anzianità è rimasto interamente all’interno del meccanismo retributivo; gli altri sono inclusi nel sistema misto con il criterio del pro rata, fino a quando – dopo la riforma Fornero – il calcolo contributivo è stato esteso pro rata a tutti a partire dal 2012. Il principale difetto della l. n. 335/1995 (la riforma Dini) consiste proprio nell’aver scaricato l’equilibrio del sistema sui futuri pensionati, salvaguardando, soprattutto sull’aspetto-chiave, dell’età pensionabile, il più possibile gli occupati più anziani. Questa impostazione veniva giustificata con l’alibi della previdenza complementare. Il giovane – si diceva – andrà in pensione a suo tempo con un tasso di sostituzione più basso? No problem – si aggiungeva – Perché potrà iscriversi ad un fondo pensione e colmare così il differenziale nel trattamento pensionistico. Salvo dover constatare, ad anni di distanza, che l’aliquota obbligatoria del 33% per i lavoratori dipendenti (anche quelle dei parasubordinati e degli autonomi sono in crescita) non consente di avere un’adeguata base economica per la previdenza complementare. Così, le successive riforme hanno cercato, non a caso, di rendere più breve ed equa la transizione, anche per ottenere dal sistema pensionistico un contributo al risanamento di quei

conti pubblici che in grande misura ha contribuito a destabilizzare. Il fatto è che il modello prefigurato dalla riforma Dini e dagli aggiustamenti successivi è figlio di un progetto con la testa rivolta all'indietro, nel senso che non si pone l'obiettivo di come garantire ai lavoratori giovani di oggi – chiamati per decenni a versare un terzo del loro reddito per finanziare le pensioni in essere, poiché il sistema resta a ripartizione – un trattamento “adeguato” come previsto dall'art. 38 Cost. Quale è infatti la preoccupazione dei giovani e per i giovani? Non tanto quella di vedersi applicare il calcolo contributivo, perché il nuovo sistema (ci avvaliamo di termini strettamente giuridici) non produce, a fronte di una continuità e regolarità di lavoro, un “danno emergente”, ma solo un “lucro cessante” in quanto vengono meno le rendite di posizione dipendenti dal modello retributivo. Se un neoassunto ha la fortuna di lavorare a lungo e senza interruzioni andrà in pensione con un tasso di sostituzione socialmente sostenibile anche sottoponendosi interamente al calcolo contributivo. L'incerta prospettiva pensionistica dei giovani non deriva, dunque, dalle regole dell'accreditamento dei contributi e dal meccanismo di calcolo della prestazione, ma dalla loro condizione occupazionale precaria e saltuaria durante la vita lavorativa. Una carriera contraddistinta da un accesso tardivo al lavoro, da rapporti interrotti e discontinui (senza potersi giovare, inoltre, di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali che cucia tra di loro i differenti periodi lavorativi, magari contraddistinti da rapporti regolati da regimi differenti) finirà per influire negativamente anche sulla pensione. È evidente che occorre migliorare nel senso di una maggiore uniformità le tutele durante la vita lavorativa, ma nessuno può illudersi che si possa tornare ad una generalità di lavoro dipendente stabile, e quindi a poter salvare la pensione di domani attraverso la salvaguardia forzosa dei rapporti di lavoro standard, oggi.

Bisogna mettere in sinergia le politiche a favore dell'occupazione dei giovani con un riordino del sistema pensionistico che abbia lo sguardo rivolto in avanti e cioè ad un modello che sia in grado di tutelare, al momento della quiescenza, il lavoro di oggi e di domani in tutte le sue peculiarità e differenze rispetto al passato. I capisaldi di questa proposta sono i seguenti:

- le nuove regole dovrebbero valere solo per i nuovi assunti e nuovi occupati (quindi per i giovani);
- i versamenti sarebbero effettuati sulla base d'un'aliquota uniforme – e pari al 24-25% – per dipendenti, autonomi e parasubordinati (si può

valutare una limitata gradualità nell'operazione) dando luogo ad una pensione obbligatoria di natura contributiva;

- sarebbe istituito per questi lavoratori un trattamento di base, ragguagliato 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.

La proposta andrebbe attentamente approfondita, nel suo insieme, soprattutto sul piano dei costi, che sarebbero comunque inferiori a quelli teoricamente ipotizzati nei piani correnti. Essa realizzerebbe, stabilmente, una convenienza ad effettuare nuove assunzioni grazie alla previsione di un'aliquota contributiva per le imprese più ridotta di ben 8-9 punti (e quindi grazie alla diminuzione del costo del lavoro), la cui unificazione al ribasso aiuterebbe a rendere "neutrale", almeno dal punto di vista pensionistico, la tipologia scelta per il contratto di assunzione. La pensione di base compenserebbe, per i lavoratori, i minori accreditamenti secondo il modello contributivo. Nel definire i parametri occorrerà prestare attenzione a che la somma tra pensione di base e pensione contributiva non determinino un tasso di sostituzione più elevato di quello derivante dal vecchio metodo. La riforma, nel suo complesso, riguarderebbe al massimo 400mila unità all'anno (la nuova occupazione, sempre che riparta l'economia). E, quindi, presenterebbe un grado di sostenibilità ben superiore rispetto a quella derivante dai progetti all'esame del Parlamento. Sarà poi necessario pensare ad un meccanismo compensativo, in qualche modo retroattivo, per coloro che in questi anni sono rimasti prigionieri di un sistema che non li garantiva, come per esempio, gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps.

Se su queste proposte dovesse svilupparsi un dibattito, si terrà conto delle osservazioni nell'eventuale stesura di un progetto di legge.

## **Previdenza complementare: un intervento necessario per i giovani**

di Luisa Tadini

La tenuta dei sistemi previdenziali e il rispetto del principio costituzionale di adeguatezza rendono indifferibile l'individuazione di soluzioni calibrate sui giovani, posto che ad essi si applicherà per intero il sistema di calcolo contributivo che, per offrire prestazioni di una qualche consistenza, richiede versamenti consistenti effettuati per un lungo periodo.

Tale obiettivo sarà difficilmente realizzabile in presenza di percorsi lavorativi discontinui, come quelli che caratterizzano sempre più la loro carriera professionale.

Per colmare il differenziale negativo tra le pensioni percepite dai nostri padri e quelle che saranno erogate ai nostri figli, risulta funzionale la costruzione di un sistema previdenziale multipilastro, basato sulla pensione pubblica obbligatoria a ripartizione e su varie forme di risparmio individuale a capitalizzazione, specificamente regolate e fiscalmente incentivate, con una funzione compensatoria rispetto al *deficit* di copertura sociale offerto dal sistema pubblico.

Ma, nonostante "costruirsi una seconda pensione" appaia una necessità improcrastinabile per i giovani, l'urgenza indifferibile di tale intervento non trova conferma nei dati relativi alle adesioni alla previdenza complementare.

---

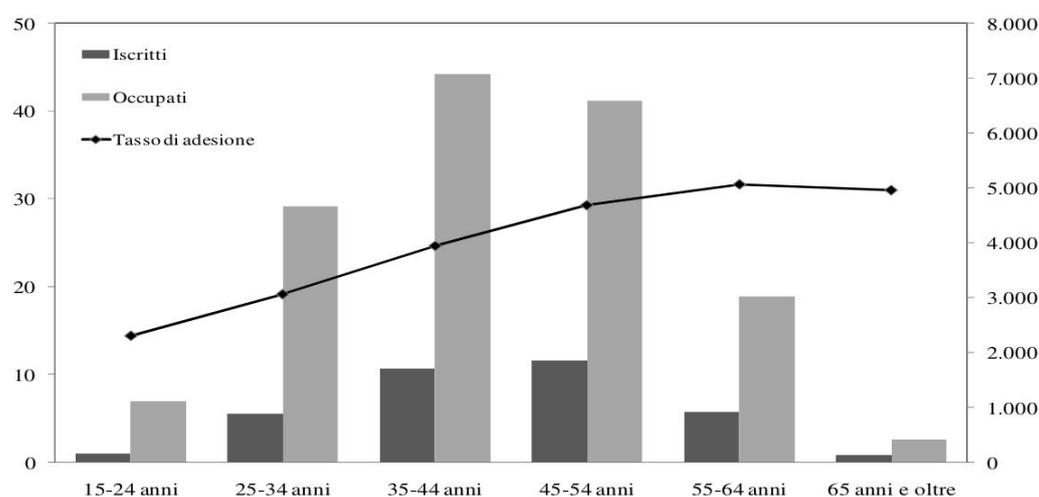
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40.](#)

La relazione annuale della Covip (anno 2012) rivela ampie differenze nelle percentuali di adesione in base all'età degli iscritti alla previdenza complementare.

Soltanto il 18 per cento dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare, mentre il tasso di partecipazione sale al 24,7 per cento per i lavoratori di età compresa tra 35 e 44 anni e al 30,2 per cento per quelli tra 45 e 64 anni.

L'età media degli aderenti è di 44,6 anni, rispetto all'età media degli occupati, che si attesta a 42 anni.

#### Tasso di adesione alla previdenza complementare per classi di età (fine 2012)



\* *Iscritti in percentuale dell'occupazione scala di sinistra; iscritti e occupati in migliaia di unità scala di destra*

Fonte: COVIP, *Relazione per l'anno 2012*, 29, in [www.covip.it](http://www.covip.it)

Tale deludente risultato si spiega con la difficoltà, non banale per un giovane lavoratore, di reperire le risorse necessarie da destinare a futuro reddito pensionistico, aggravata dall'attuale fase congiunturale, che ha inficiato la sua già limitata capacità di risparmio. La previdenza complementare, per essere di una qualche utilità, richiede apporti sostanziosi, difficilmente raggiungibili dai giovani nell'attuale contesto socio-economico.

Ma il fattore che, per acquisizione ormai condivisa in dottrina e tra gli *stakeholder*, maggiormente ostacola le adesioni alla previdenza

integrativa è rappresentato dalla mancanza di un'adeguata formazione e informazione finanziaria e previdenziale.

Agli individui si chiede di risparmiare in un'ottica di lungo periodo, di scegliere il tipo di investimento più adeguato al proprio profilo di rischio, di gestire le risorse in maniera efficiente, di non intaccare il montante accumulato con anticipazioni, di richiedere erogazioni in rendita piuttosto che in capitale, di assicurarsi contro il "rischio di longevità".

La richiesta, insomma, molto più onerosa che in passato, prevede l'assunzione di una responsabilità diretta da parte dei singoli e contempla la capacità di comprensione e di gestione degli *step* decisionali in cui si articola un piano pensionistico.

Tuttavia, l'evidenza empirica dimostra che il grado di conoscenza e di dimestichezza della popolazione con alcuni concetti finanziari e previdenziali di base è assai limitato. La sensazione di insicurezza per il futuro blocca gli individui in posizioni agnostiche e ne inibisce le scelte; tutto ciò si concretizza nell'adesione ad opzioni di *default*, percepite aprioristicamente come ottimali o, più spesso, nell'inclinazione a differire le decisioni o nell'immobilismo.

Alcuni degli Autori più accreditati sull'argomento sostengono che gli individui, prima di assumere decisioni finanziarie o previdenziali, dovrebbero possedere una *financial license*, analogamente alla patente di guida richiesta prima di circolare con una autovettura. La "bontà" di tale suggerimento risiede nella complessità della materia, che richiede competenze specialistiche, e nella possibilità che l'improvvisazione determini danni economici ingenti.

Rifuggendo da reazioni nostalgiche nei confronti del precedente *welfare state*, tanto dispensatore di privilegi quanto fonte di oneri per le generazioni a venire, forse ci si dovrebbe interrogare sulla necessità che i soggetti istituzionali offrano ai singoli individui risposte adeguate, specie alla luce della scelta, operata dal legislatore a partire dagli anni Novanta, di attribuire loro la responsabilità dell'accumulazione di risorse per l'età anziana. È urgente un intervento per i giovani, per un verso, sul fronte delle politiche del lavoro, per altro verso, fornendo loro gli strumenti di conoscenza più adeguati per fronteggiare le decisioni pensionistiche.

## Separazione tra assistenza e previdenza? Già dato

di Giuliano Cazzola

Volendo proseguire nella “caccia grossa” ai luoghi comuni che, ripetuti all’infinito, si trasformano in verità quasi rivelate, oggi ce la prendiamo con uno dei problemi la cui inconsistenza è pari soltanto alla poca conoscenza della materia: la c.d. separazione tra assistenza e previdenza, realizzata la quale si vedrà – affermano i “luogo comunisti” – che i conti della previdenza (leggi: del sistema pensionistico) sono in ordine, mentre la questione della sostenibilità della spesa pensionistica dipenderebbe tutto dal fatto che le gestioni previdenziali dell’Inps sarebbero gravate dal saprofito dell’assistenza. Li avrete visti anche voi i sindacalisti (e non solo) affermare, con una sicumera intemerata, un numero infinito di volte nei talk show televisivi che la previdenza è a posto con i conti e che la parte del “cattivo” spetta all’assistenza? Per questi motivi è necessario – aggiungono col fare dotto di chi concorre al premio Nobel per l’economia o si accinge a svelare all’umanità l’ultimo segreto di Fatima – arrivare, nel bilancio dell’Inps, alla separazione tra i due settori al più presto. A parte il fatto che ovunque la spesa pensionistica è una sola a prescindere da come la si finanzia (con i contributi o con le tasse), in Italia si è andati molto avanti sul terreno della c.d. separazione. Le entrate contributive dell’Inps nel 2011 (consideriamo quest’anno perché precede l’incorporazione nell’Inps dell’Inpdap e dell’Enpals con le relative conseguenze sul bilancio) ammontavano ad oltre 150 miliardi di euro, i trasferimenti dal bilancio dello Stato a poco meno di 84 miliardi, di cui

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

67,5 miliardi alla GIAS e circa 17 miliardi al settore dell'invalidità civile (5 miliardi per le pensioni, 12 miliardi per l'indennità di accompagnamento). In sostanza il 52,5% delle entrate era dovuto ai contributi sociali mentre il 35,8% ai trasferimenti dal bilancio dello Stato per il finanziamento di gestioni e prestazioni poste dalla legge a suo carico. Ma come si è arrivati a questo punto sarà bene raccontarlo. I concetti di previdenza ed assistenza trovano riferimento – se ne è già parlato – nell'art. 38 Cost. L'assistenza è disciplinata dal primo comma che recita: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». La previdenza è disciplinata, invece, dal secondo e quarto comma. Il primo di questi stabilisce che i lavoratori hanno diritto che siano "preveduti" ed "assicurati" mezzi adeguati alle loro esigenze nel caso in cui si verificano alcuni rischi meritevoli di protezione sociale tra cui la vecchiaia; il secondo dispone che ai compiti indicati provvedano «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato». Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai lavoratori hanno diritto alle classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; mentre le prestazioni assistenziali spettano al *cittadino*, purché inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. È questa la cornice giuridica da cui si ricava quali prestazioni, nell'ambito dei trasferimenti monetari, possono definirsi assistenziali: hanno certamente questa natura la pensione sociale riconosciuta agli anziani privi di adeguato reddito proprio e di trattamento previdenziale (finanziato, cioè, da versamenti contributivi) e la pensione di invalidità civile a beneficio delle persone handicappate. Nel campo delle prestazioni pensionistiche è riconosciuta la natura previdenziale alle classiche prestazioni IVS. Nel tempo, tuttavia, è aumentato l'apporto dello Stato alla spesa pensionistica tanto che all'idea di assistenza finiscono per essere riferite le prestazioni, erogate dall'Inps (e da altri enti minori) il cui finanziamento è posto, dalla legge, a carico della fiscalità generale e che sono raggruppate in un'apposita gestione (GIAS) nell'ambito del bilancio Inps. In tal senso si è pronunciata anche la Corte Costituzionale. Nella sentenza n. 157 del 1980 la Consulta ha affermato che «l'istituzione della pensione sociale si inquadra nell'attuazione del

primo (non del secondo) comma dell'articolo 38 Cost.» e che «la natura assistenziale della pensione sociale è fra l'altro sottolineata dal fatto che essa è a carico dello Stato». Ne deriva la seguente considerazione: essendo la pensione sociale sicuramente una prestazione di natura assistenziale, se la Corte ha ritenuto di qualificare in questo modo la prestazione in ragione del suo finanziamento a carico della fiscalità generale, ciò significa che anche la tipologia del finanziamento è un requisito da prendere in considerazione per valutare la natura, previdenziale o assistenziale, della prestazione. Si ricordi, poi, quanto disposto con sentenza n. 34 del 1981 a proposito del trattamento minimo (una prestazione che rappresenta plasticamente l'intreccio spesso inestricabile tra previdenza ed assistenza). La Corte ha confermato che la determinazione e l'adeguamento dell'istituto dell'integrazione al minimo sono rimessi alla discrezionalità del legislatore.

Il principio della separazione tra assistenza e previdenza ha trovato attuazione nella l. n. 88/1989 che ha riformato in tal senso la struttura del bilancio dell'Inps. In particolare – oltre alla Gestione delle prestazioni temporanee, che eroga le prestazioni contro la disoccupazione involontaria, la Cig ordinaria, gli assegni al nucleo familiare, nell'ambito del Comparto dei lavoratori dipendenti – venne istituita (art. 37) la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno al reddito (Gias) che divenne il collettore degli apporti dal bilancio dello Stato a quello dell'Inps. Così, una serie di prestazioni (pensioni sociali, agevolazioni contributive, prepensionamenti, quota parte per ciascuna mensilità di pensione, ecc.) furono poste a carico dello Stato, il quale si accollò anche l'onere di ripianare il debito accumulato dall'Istituto (17.650 miliardi di lire nel 1986 a copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre della Cig e a copertura parziale dei disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1986 del Fpld e della Gestione Coltivatori diretti (Cdc) per 20mila miliardi di lire nel 1987 e 40mila nel 1998). Così, già dal 1989 i bilanci delle gestioni Inps furono predisposti secondo le nuove direttive, che prevedevano una ricomposizione funzionale delle attività con riferimento alla loro natura previdenziale o non previdenziale. Per mostrare l'influenza delle nuove regole lo stesso Inps formulò una simulazione assai interessante dimostrando che in un eventuale rendiconto per il 1989, redatto secondo i previgenti criteri, la previdenza – intesa come la somma di tutte le gestioni previdenziali – anziché avere un saldo attivo di 155 miliardi di lire (come risultava in conseguenza della riforma della

struttura del bilancio) avrebbe avuto un passivo di oltre 11 mila miliardi di lire. A sua volta, l'intervento a carico dello Stato anziché avere un passivo di 10 mila miliardi, avrebbe avuto un attivo di 1.200 miliardi di lire.

Va riconosciuto, tuttavia, che gli effetti della l. n. 88/1989 furono importanti nel determinare – sia pure *ope legis* – un processo di risanamento del bilancio Inps, sia attraverso l'istituzione del Comparto dei lavoratori dipendenti che, accorpendo Fpld e Gpt, finiva per compensare le passività del primo con il saldo attivo della seconda e per realizzare un risultato complessivo positivo; sia grazie alla GIAS che aveva il compito di raccogliere le prestazioni più critiche, poste a carico della fiscalità generale. Sulla via della separazione tra previdenza ed assistenza vanno segnalati due interventi molto importanti: il primo contenuto nella l. n. 449/1997 (la finanziaria per il 1998); il secondo nella l. n. 448/1998 (la finanziaria per il 1999). Nel primo caso, a seguito di un negoziato del Governo Prodi con le organizzazioni sindacali, furono rivisti i confini tra due settori, spostando nel campo dell'assistenza (e quindi del finanziamento di natura fiscale a carico dello Stato), oltre ad ulteriori trasferimenti (per 1.773 miliardi di lire) e all'adeguamento degli oneri di cui all'art. 37 della l. n. 88/1989 (per 664 miliardi), la copertura degli oneri delle pensioni d'invalidità ante 1984 (per 6 mila miliardi di lire), degli oneri delle pensioni Cdcm ante 1989 (per 3.782 miliardi di lire). Venne, altresì, stabilito che lo Stato avrebbe garantito la copertura piena alla GIAS, la quale da allora in poi sarebbe stata, per definizione, in pareggio. Così è avvenuto. La l. n. 448 dell'anno successivo fece il resto, nel senso che stabilì il superamento della pratica delle anticipazioni di tesoreria, usate al posto dei trasferimenti dovuti e sancì la cancellazione (art. 35) del debito pregresso accumulato a tale titolo dall'Inps. Si trattò di un'operazione da 160 mila miliardi di lire. Il bilancio dell'Inps ricevette un notevole beneficio, in termini di risultato d'esercizio, per effetto della integrale finanziamento della GIAS; quanto alla situazione patrimoniale passò da un dato negativo di 99 mila miliardi di lire nel 1997 ad uno positivo di 24 mila miliardi di lire al 31 dicembre 1998 per effetto dell'art. 35 della l. n. 448/1998 che stabilì che le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'Inps fino al 31.12.1997 dovessero essere trasformate in trasferimenti definitivi. In seguito confluirono nella GIAS altre prestazioni (esempio: il ripiano del Fondo FS, nell'ordine di oltre 3,5 miliardi di euro l'anno) man mano che i relativi compiti erano trasferiti all'Inps. Al dunque, dopo quest'insieme di operazioni che hanno lasciato

il segno nella contabilità nazionale, è sempre più difficile attribuire, in via di principio, una prestazione al settore dell'assistenza piuttosto che a quello della previdenza secondo i canoni dell'art. 38 Cost. Si può dire senza tema di smentita che oggi le prestazioni assistenziali vengono considerate tali se il loro finanziamento è a carico dello Stato. Ma sotto questo aspetto la fiscalità generale ha sì è già sobbarcata tanto. In poche parole: ha già dato. Le si chiede di dare di più come si è fatto in tutti questi anni, mettendo a carico dei trasferimenti dal bilancio dello Stato tutto ciò che il bilancio dell'Inps non riusciva a coprire? Non è proibito. Ma almeno si chiamino le cose con il loro nome.

## **Il libro *Cuore delle politiche del welfare.* Considerazioni a margine della cosiddetta flessibilità dei pensionamenti**

di Giuliano Cazzola

Se si scrivesse il libro *Cuore delle politiche del lavoro e del welfare* un capitolo corposo sarebbe dedicato alla cosiddetta flessibilità del pensionamento. In sostanza, per fare il verso all'incontrario a questa nostra rubrica, nulla sarebbe più "politicamente corretto". Siamo in grado, pure, di anticiparvi i ragionamenti a cui si ricorre per dimostrare l'utilità di una formula siffatta. Si direbbe certamente che è giusto lasciare alle persone libertà di scelta, soprattutto quando, grazie al calcolo contributivo, ognuno riceverà quanto ha dato. Anzi, qualcuno si spingerebbe anche oltre, fino a trattare una prestazione pensionistica obbligatoria come una banale liquidazione di una polizza vita, dimenticando che il finanziamento del sistema rimane a ripartizione e che, pertanto, saranno i contribuenti di domani ad onorare gli impegni assunti oggi. Inoltre, la Costituzione prevede che il sistema, oltre ad essere sostenibile, sia in grado di erogare dei trattamenti adeguati. Ne deriva che la questione dell'età pensionabile – con il suo inevitabile riferimento all'attesa di vita – diventa il principale parametro per garantire, insieme alla sostenibilità, anche l'adeguatezza delle prestazioni. Ma non della questione della flessibilità del requisito anagrafico necessario per accedere alla pensione che intendiamo parlare. Il problema esiste. Se non andiamo errati, proprio in questi giorni prende

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2013, n. 23.](#)

avvio alla Camera l'esame di un progetto di legge presentato, come primo firmatario, dal neo presidente della Commissione lavoro della Camera, Cesare Damiano in cui è previsto, appunto, il criterio della flessibilità del pensionamento (con un requisito anagrafico minimo di 62 anni ed uno massimo di 70, ragguagliati ad un meccanismo di disincentivi/incentivi, a fronte di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni). Si fa presto ad evocare la flessibilità in omaggio alle diverse attese di vita, quando, nei fatti, tale impostazione finirebbe per abbassare i requisiti anagrafici e contributivi previsti dalla riforma Fornero, determinando, quindi, dei conseguenti effetti economici. Il progetto reintroduce, nella sostanza, il trattamento di anzianità (sulla base, unicamente, di un requisito contributivo di 41-42 anni) e riporta indietro l'età pensionabile di vecchiaia. Ma poiché ogni giorno ha la sua pena, anche chi vuole sfidare il *politically correct* deve avere pazienza. E non giocarsi tutti gli argomenti in una sola volta. Avete mai sentito parlare, per esempio, di pensionamento progressivo? L'idea si basa su di un assunto mai dimostrato secondo il quale tante persone, arrivate in prossimità del pensionamento, gradirebbero cessare l'attività lavorativa con gradualità, magari trasformando il rapporto di lavoro in uno a part-time, percependo metà retribuzione e metà pensione. Ovviamente, le "anime belle" del "politicamente corretto" sono ancora impegnate nella ricerca di un Carneade siffatto, prima che si accorga che sarebbe per lui più conveniente – a fronte della maturazione dei requisiti e del superamento di qualunque vincolo alla possibilità di cumulare pensione e reddito di altro tipo – di una diversa possibilità molto più interessante e proficua: andare al più presto in pensione e continuare a lavorare – con un rapporto di collaborazione – magari con la medesima azienda o con un'altra. Nelle ultime settimane si è a lungo parlato della staffetta anziano/giovane, intendendo con tale meccanismo la possibilità, riconosciuta ad un lavoratore maturo, di passare ad un regime a part-time, a fronte della corrispondente assunzione di un giovane da parte del datore di lavoro. Dal momento che la pietra filosofale non esiste, soprattutto se si tratta di garantire nuova occupazione, non è la prima volta che ci si ingegna con soluzioni siffatte. Quelle precedenti – diciamoci la verità, pur senza infierire – non hanno avuto quel successo che consentirebbe di annoverarle tra le "buone pratiche". Adesso, però, ci sarebbe una novità: le finanze pubbliche si farebbero carico della contribuzione mancante al lavoratore anziano, passato a un regime di

part-time ripartito con il giovane, in modo da evitargli una decurtazione della pensione. Prudentemente, il ministro Enrico Giovannini ha ipotizzato uno stock di 50 mila casi. Qualcuno si è spinto oltre, salvo dover constatare poi – capita quotidianamente all’attuale governo – che si stenta a reperire le risorse. A mio avviso, occorre molta fiducia nel genere umano per immaginare che un simile esperimento dia buoni esiti, a meno che l’operazione non comporti un particolare vantaggio per il lavoratore anziano, come l’anticipo dell’accesso alla pensione o, ancora peggio, la possibilità di condividere il posto di lavoro con un figlio o un parente (circostanza che, a mio parere, dovrebbe essere vietata dalla legge istitutiva della “staffetta”). E se ci fosse una ragione ancor più di fondo rispetto all’elemento pur cruciale della convenienza economica? L’Italia non ama il part-time; lo considera una prestazione “figlia di un dio minore”, tanto che restiamo indietro in Europa nell’utilizzo di questa tipologia lavorativa (abbiamo – grosso modo – come media tra uomini e donne la stessa percentuale di rapporti che nella Ue attiene ai soli lavoratori maschi). Oseremmo affermare, persino, che nello scarso uso del lavoro a termine sta una delle cause della bassa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, se è vero, come è vero, che laddove il tasso di occupazione femminile è elevato – la Svezia, per esempio – è assai diffuso il part-time. E chi potrebbe mai pensar male della Svezia? In questi giorni, in quella Gerusalemme celeste del *welfare state*, si sono persino presa la briga di vietare, dal 2014, i rapporti di sesso (sic!) con animali: pratica fino ad ora ammessa purché il partner-animale non ne dovesse soffrire (ovvero, avesse anche lui il suo tornaconto). Basti pensare, invece, a come il part-time viene trattato, da noi, nelle statistiche ufficiali. Leggiamo dal Rapporto Istat 2013: «Nel corso del 2012, all’aumento dell’occupazione femminile a part-time (+199 mila) fa seguito la diminuzione dei contratti a tempo pieno, proseguendo la dinamica degli ultimi quattro anni (+338 mila e 221 mila dal 2008)». Ad occhio, saranno pure lavori a metà, ma il saldo è favorevole all’occupabilità delle donne. Se proseguissimo nella lettura scopriremmo che – a peggiorare la situazione secondo un punto di vista “politicamente corretto” – esiste anche il part-time involontario e che raggiunge il 54,1%, in aumento di 3,9 punti rispetto al 2011 e di ben 16,4 punti dal 2008. Può essere (non abbiamo voluto approfondire) che anche Eurostat operi la distinzione tra volontario e involontario. A chi scrive, però, sentir evocare un rapporto di lavoro “involontario” fa venire l’orticaria (è un po’

come quell'appartamento ristrutturato "ad insaputa" dell'inquilino); soprattutto quando a scriverlo non è un sindacato ma l'Istituto centrale di statistica. Il lavoratore o meglio la lavoratrice vengo presentati, in via di fatto, come dei soggetti costretti a subire perché la loro è la posizione più debole nel sinallagma del rapporto d'impiego. Ma tale condizione, a mio avviso, non fa venir meno la loro libertà di accettare o meno la proposta di assunzione o di trasformazione del rapporto. Anche il datore di lavoro avrà pure le sue esigenze produttive, organizzative ed economiche da far valere. O no? Soprattutto durante un periodo di grave crisi come quello che stiamo attraversando da anni, il part-time può essere una misura utile per difendere l'occupazione. Ci fu un periodo nella storia delle relazioni industriali, in cui i sindacati erano disposti a prendere in considerazione soltanto il part-time verticale e non anche quello orizzontale. La logica di questa opzione era chiaramente ideologica: anche se la prestazione non era effettuata a full-time, nei giorni in cui si lavorava, lo si facesse dalla mattina alla sera. Come Dio comanda.

## Il rischio di smontare la riforma delle pensioni

di Giuliano Cazzola

Si parla di manutenzione, di interventi da fare con il cacciavite, ma è presente e forte il rischio che la riforma delle pensioni, varata dal Governo Monti e molto apprezzata in Europa, subisca delle revisioni profonde. Le proposte di modifica che circolano nell'incerto dibattito di inizio legislatura, sono tutte "politicamente corrette", quasi da manuale delle buone intenzioni, come se il Governo delle larghe intese e del salto generazionale volesse mettere in agenda tutte quelle misure virtuose che, da sempre, si citano nei dibattiti, si scrivono nei saggi senza che abbiano trovato, poi, riscontro nella cruda realtà. È il caso, ad esempio, del pensionamento flessibile. Già previsto, nel sistema contributivo, ai tempi della riforma Dini del 1995 è stato rievocato più volte in quest'ultimo (quasi) ventennio (chi scrive nella passata legislatura ha presentato ben due progetti di legge in tal senso, mai presi in considerazione, anzi osteggiati). Oggi il criterio della flessibilità del pensionamento ha trovato posto nelle comunicazioni sulla fiducia del presidente Enrico Letta e di conseguenza in diverse dichiarazioni del ministro del Lavoro, Enrico Giovannini, nonché in un progetto di legge presentato alla Camera, come primo firmatario, dal neo presidente della Commissione lavoro, Cesare Damiano. Ovviamente, prima di dare giudizi definitivi sulle intenzioni dell'esecutivo è opportuno aspettare i testi. D'acchito, però, ci sentiamo di affermare che è non appartiene al novero delle cose possibili introdurre una forma di pensionamento flessibile (tra 62 e 70 anni, ad esempio) senza abbassare i requisiti anagrafici e contributivi previsti dalla

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2013, n. 21](#).

riforma Fornero (determinando, pertanto, gli effetti economici conseguenti). Il progetto Damiano, infatti, reintroduce, in pratica, il trattamento di anzianità, seppure sottoponendolo a penalizzazione, e riporta indietro l'età pensionabile di vecchiaia delle lavoratrici. Al dunque, gli interventi immaginati, più che prendere in considerazione una prospettiva di lungo periodo, sono rivolti a prefigurare, negli anni a venire, un'uscita di sicurezza non per gli "esodati" pre-riforma, ma per tutti i lavoratori, "esodandi" o no. Proprio perché, in materia pensionistica, anche i Governi nuovi finiscono sempre per "rammendare le solite vecchie calze" il ministro Giovannini ha ipotizzato – un proposito lodevole – un "taglio" alle c.d. pensioni d'oro (magari anche a quelle d'argento) per reperire delle risorse da destinare all'occupazione dei giovani. Sappiamo esservi in proposito una giurisprudenza costituzionale consolidata ostile e vigile. Sarebbe il caso, allora, di tentare un nuovo approccio al problema, un po' più equo e ragionevole del solito contributo di solidarietà imposto per un tempo determinato. Le c.d. pensioni d'oro non sono inique di per sé, se sorrette da contributi versati, ma lo diventano soltanto per effetto della "rendita di posizione" conferita, eventualmente, dall'applicazione del sistema retributivo. Si potrebbe, allora, effettuare per i trattamenti in atto, liquidati con il modello retributivo e superiori ad un certo importo (5 mila euro mensili lordi?), un ricalcolo secondo i criteri del sistema contributivo, operando, se del caso, una ritenuta congrua sullo scostamento tra i due differenti importi. Tale procedimento sarebbe tecnicamente possibile per le prestazioni dell'Inps (l'Istituto detiene le posizioni contributive di tutti i lavoratori a partire dal 1974), mentre sorgerebbero dei problemi, non insormontabili, nel caso del pubblico impiego e soprattutto dei dipendenti dello Stato la cui Cassa è stata istituita nel 1995. Si potrebbe poi, alla buon ora, chiedere un contributo alle pensioni baby (sono 500 mila) da calcolare sulla differenza tra l'importo dell'assegno e quello del trattamento minimo. Buon ultima viene la staffetta anziano/giovane. Non sarebbe la prima volta che si tenta un'esperienza siffatta, fino ad oggi contraddistinta da clamorosi fallimenti. La novità, adesso, sarebbe l'onerosa presa in carico da parte dello Stato della contribuzione mancante al lavoratore anziano passato a un regime di part-time ripartito con il giovane, in modo da non doverne soffrire sul piano della pensione. Prudentemente, il ministro Giovannini ha ipotizzato uno stock di 50mila casi. A mio avviso, occorre molta fiducia nelle persone per immaginare che un siffatto esperimento

abbia successo, a meno che l'operazione non comporti un particolare vantaggio per il lavoratore anziano, come l'anticipo dell'accesso alla pensione o, ancora peggio, la possibilità di condividere il posto di lavoro con un figlio o un parente.

# La contribuzione Inail in agricoltura

di Silvana Toriello

## Premessa

Le riflessioni che seguono si originano dagli esiti della recente attuazione dell'art. 1, comma 60, del protocollo del welfare che prevede che «Al fine di promuovere la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, con effetto dal 1° gennaio 2008, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) applica, alle condizioni di seguito elencate, una riduzione in misura non superiore al 20 per cento dei contributi dovuti per l'assicurazione dei lavoratori agricoli dipendenti dalle imprese con almeno due anni di attività e comunque nei limiti di 20 milioni di euro annui, le quali:

- a) siano in regola con tutti gli obblighi in tema di sicurezza ed igiene del lavoro previsti dal d.lgs. n. 626/1994, e successive modificazioni, e dalle specifiche normative di settore, nonché con gli adempimenti contributivi ed assicurativi;
- b) abbiano adottato, nell'ambito di piani pluriennali di prevenzione, misure per l'eliminazione delle fonti di rischio e per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro;
- c) non abbiano registrato infortuni nel biennio precedente alla data della richiesta di ammissione al beneficio o siano state destinatarie dei provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 5 della legge 3 agosto 2007, n. 123».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33](#).

L'articolo fa seguito a quanto previsto nell'Avviso comune dell'agricoltura del 2004 secondo cui si auspicava di «applicare anche all'agricoltura l'oscillazione della contribuzione antinfortunistica in relazione al numero degli infortuni verificatisi ed al grado di sicurezza delle aziende, in modo tale da premiare le aziende che, rispettando le norme in materia di sicurezza sul lavoro, riducano il rischio di infortunio».

In questa fase di prima applicazione della norma di che trattasi si è registrato uno scarso interesse delle aziende al beneficio. Le ragioni? Forse una norma troppo nuova e poco conosciuta? Forse il timore di successivi controlli? Allo stato non è dato sapere. Di certo non si può non registrare una forte distonia delle finalità della norma rispetto alle caratteristiche proprie di questo tipo di contribuzione la cui evoluzione storica e normativa è sintetizzata nei paragrafi che seguono.

### **La gestione agricoltura nel Testo Unico 1124/1965**

Nel Testo Unico 1124 del 1965 la specificità della gestione agricoltura sotto il profilo della provvista finanziaria è da individuare nel c.d. sistema a "capitalizzazione pura" (art. 262 TU) che esclude il computo delle rendite capitalizzate dagli oneri diretti. Questo sistema non trova applicazione nel sistema finanziario per la gestione "industria" il quale è fondato, al contrario, su di una ripartizione dei capitali di copertura in funzione mutualistica, di tal che negli oneri diretti vanno inserite le rendite capitalizzate del periodo, e non solamente i relativi ratei (cfr. in senso conforme Cass. n. 11145/2008 cit.). La scelta di che trattasi comporterebbe perché si generi equilibrio che quanto pagato dalle aziende dell'agricoltura compensi quanto speso dall'Istituto in termini di oneri complessivi per la specifica gestione. In definitiva si rende necessario individuare un contributo (premio) di equilibrio. L'*excursus* che segue dimostra che tale condizione nella operatività concreta non è stata mai soddisfatta procedendosi all'inverso sempre in modo da favorire gli assicuranti riducendo in ogni modo il peso dell'assicurazione sia in termini economici che di semplificazione degli adempimenti. Quanto precede non ha potuto non riflettersi che in termini negativi sul complessivo sistema dell'assicurazione obbligatoria. Nel settore Agricoltura il contributo, sia di legge, sia di equilibrio, è unico: corrisponde ad un rischio medio generale uguale per tutta la collettività

assicurata e per tutte le attività tutelate. La possibilità di commisurare i contributi al rischio delle lavorazioni, pur contemplata nel Testo Unico, Titolo II, capo V, in analogia alla gestione Industria, non è stata mai attuata.

### **Il sistema originario (TU n. 1124/1965, articoli 256-285)**

Il sistema delineato dal TU 1124/1965 era contenuto negli artt. 256-285 TU 1124/1965. Il fabbisogno di ogni esercizio finanziario era determinato dall'Istituto su base nazionale, tenendo conto del probabile ammontare delle indennità e delle rendite dovute per infortuni e per malattie professionali, delle spese per l'assistenza sanitaria, delle spese di gestione compreso l'ammortamento degli impianti, delle altre spese che l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è tenuto a sostenere per disposizioni di legge e delle assegnazioni al fondo di riserva. Come sottolineato anche dal Ferrari (in *Infortuni sul lavoro e malattie professionali del 2004*) «È palese il rilievo che nella determinazione del fabbisogno annuo assumeva il sistema finanziario che era alla base della gestione assicurativa, sistema unico di ripartizione pura per tutte le spese, comprese quelle inerenti alle prestazioni di lunga durata». Ai sensi dell'art. 262 era previsto infatti che quale importo della prevedibile spesa per indennità di inabilità permanente e di morte venisse assunto l'ammontare delle rate di rendita che debbono essere corrisposte nell'esercizio per infortuni avvenuti antecedentemente e per quelli che si prevede avvengano nell'esercizio. Al fabbisogno di ciascun esercizio si provvedeva mediante contributi costituenti quote addizionali dell'imposta erariale sui fondi rustici da determinare in due maniere differenti: in ragione dell'estensione dei terreni, della specie di coltivazione, della mano d'opera media necessaria alla lavorazione ed anche del rischio di infortunio, oppure possono essere commisurati all'imposta erariale sui fondi rustici. La scelta tra i due sistemi era rimessa al Ministero del lavoro. Ai sensi dell'art. 265 i saggi di contributo delle tariffe per estensione e coltura venivano determinati, in base al fabbisogno ed alla estensione complessiva dei terreni di ciascuna specie di coltura, tenendo conto, rispettivamente, della mano d'opera media necessaria alle lavorazioni di un ettaro di terreno e, eventualmente, del rischio d'infortunio. In pratica questo sistema non è stato mai applicato essendo stato preferito il

secondo che, ai sensi dell'art. 267, prevede che i saggi delle tariffe per imposta sono determinati in base al rapporto fra il fabbisogno e l'ammontare dell'imposta principale sui terreni dovuta all'erario, fermo restando il limite massimo per ettaro stabilito per le tariffe per estensione e coltura. Definita su base nazionale tale aliquota, sulla sua base veniva proporzionalmente aumentata la somma che ciascun censito pagava a titolo di imposta fondiaria. I contributi assicurativi così determinati venivano riscossi a mezzo di appositi ruoli predisposti dall'Istituto assicuratore e resi esecutivi dall'intendente di finanza. I contributi potevano essere liquidati sui ruoli per la riscossione dell'imposta erariale sui fondi rustici. Per tal via la provvista finanziaria era garantita riducendo al minimo gli incombeni per gli assicuranti ed era integralmente calata nel sistema tributario dell'epoca. Questo sistema ha generato dissesto all'interno della gestione ed in occasione della riforma tributaria venne integralmente sostituito dalla disciplina dettata dalla l. n. 852/1973. Nel sistema originario, dunque, si è proceduto privilegiando un percorso che ha totalmente pretermesso la possibilità di gestire il mondo agricolo attraverso specifici saggi (tassi) di tariffa.

### **La legge n. 852/1973**

La l. n. 852/1973 introdotta per effetto della riforma tributaria, che intervenne al tempo ed ancora vigente, innova il sistema originario. Le norme del Testo Unico sono state integralmente abrogate per effetto della nuova disciplina contributiva. Con queste disposizioni normative il legislatore non ha tenuto in alcun conto i principi tecnico-finanziari che governano un regime assicurativo, ma ha considerato elementi di natura diversa fissando l'entità dei contributi (mai definiti premi in agricoltura), cosiddetti di legge, come importo unitario pro capite, per i lavoratori autonomi, e come aliquota percentuale delle retribuzioni per i lavoratori dipendenti.

Con la nuova legge si sperava di superare il dissesto finanziario creatosi nella gestione agricoltura. Il tempo ha dimostrato che non è stato così. Il disavanzo della gestione agricoltura ha continuato ad esserci ed a tutt'oggi in una delle ultime relazioni sul tema la Corte dei Conti scrive: «i conti generali dell'Istituto continuano ad essere appesantiti dall'esposizione debitoria della Gestione Agricoltura verso la Gestione

Industria per complessivi 32.392 mln di euro (32.197 mln di euro nel 2010)».

Ebbene ai sensi dell'art. 3 della individuata legge «A decorrere dal 1 gennaio 1974 i datori di lavoro dell'agricoltura ed i concedenti di terreni a compartecipazione e a piccola colonia sono tenuti al pagamento dei contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali in agricoltura nella misura del 3 per cento delle retribuzioni imponibili dei lavoratori dipendenti di cui all'articolo 205 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. La base imponibile del contributo di cui al comma precedente è calcolata con gli stessi criteri e modalità fissati per il contributo integrativo per l'assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori agricoli ai sensi dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n.488». Ai sensi dell'art. 4, invece, «A decorrere dal 1 gennaio 1974 i lavoratori autonomi e i concedenti di terreni a mezzadria e a colonia sono tenuti al pagamento dei contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura nella misura di una quota capitaria annua pari a lire 600 per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore-allevatore diretto, colonico o mezzadrile».

Soltanto nel 1996 si è registrato un aumento dei contributi, a seguito della rivalutazione delle rendite con decorrenza 1° gennaio 1996, essendo stata accolta dal Ministero la proposta dell'Inail di applicare una addizionale del 20% sui contributi stessi (decreto 8 agosto 1996).

Si è quindi avuto che per i lavoratori dipendenti, i datori di lavoro ed i concedenti i terreni a compartecipazione o a piccola colonia erano tenuti al pagamento di contributi in misura percentuale sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti; ai sensi del d.m. 8 agosto 1996 nella misura del 10,8%, con una base imponibile calcolata con gli stessi criteri e modalità fissati per il contributo integrativo dell'assicurazione IVS dei lavoratori agricoli (art. 28, d.P.R. n. 448/1968). Con effetto dall'anno 1998, il contributo in quota capitaria dovuto dai lavoratori autonomi agricoli all'Inail venne elevato di lire 200.000 su base annua dalla l. n. 449/1997. Ne derivava che il contributo in quota capitaria annua venisse fissato in lire 800.000 annue per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore-allevatore diretto, colonico e mezzadrile.

### **Alcune riflessioni del tempo**

Negli anni 90' Rossana Lehner sulla Rivista infortuni e malattie professionali scriveva. Il divario tra contributi di legge e contributi di equilibrio ha assunto nel tempo valori sempre più consistenti soprattutto per i lavoratori autonomi per i quali la sperequazione tra le entrate contributive e le prestazioni erogate è veramente rilevante. I termini del confronto, per il triennio più recente, 1994-1996, considerando i contributi di equilibrio nella versione "senza gli interessi compensativi", senza cioè caricare il contributo del peso dei debiti precedenti, evidenziano misure di equilibrio di quattro/cinque volte superiori a quelle di legge, per gli autonomi, mentre per i dipendenti la differenza maggiore si attesta appena al di sotto del 50%. Qualora non si tenesse conto delle agevolazioni, ma i contributi venissero versati in misura uguale da tutti gli assicurati, mentre per gli autonomi le misure contributive di equilibrio, cosiddette indifferenziate, resterebbero comunque elevate, circa tre/quattro volte superiori a quelle di legge, per i dipendenti risulterebbero addirittura inferiori a quelle di legge, intorno al 7% invece del 10,8%. Analizzando poi l'andamento nel triennio dei contributi di equilibrio, le attuali misure appaiono pressoché costanti. Se, infatti, l'andamento infortunistico in consistente diminuzione indurrebbe a considerare un certo alleggerimento della spesa per prestazioni istituzionali, in realtà ciò non avviene. Il "peso" del costo delle rendite, in vigore al 31 dicembre 1996, su tutte le altre spese istituzionali, supera il 90% e, tra queste, circa il 50% riguarda casi di infortuni invalidanti avvenuti fino al 1980. Altro elemento da non trascurare è la forte diminuzione degli "assicurati" collegata al calo dell'occupazione e alla spinta al pensionamento per molti lavoratori del settore i quali vengono così a trovarsi nella condizione di non dover proseguire i versamenti contributivi. La contribuzione nel settore agricolo è del tutto disancorata dalla correlazione con il rischio della lavorazione tipica come accade per il settore industriale. Ciò ha indubbiamente consentito nel tempo modalità semplificate di riscossione unitamente ad un costo non rimarchevole dell'assicurazione ma ha certamente creato criticità sul versante dell'equilibrio finanziario per la difficoltà del sistema di adeguarsi ad un eventuale incremento dei costi. Fu per tale ragione che nuove disposizioni vennero dettate con il d.lgs. n. 38/2000.

### **Il decreto legislativo n. 38/2000**

L'art. 28 di tale decreto, in vigore dal 16 marzo 2000, prevede: «Ai fini del riequilibrio e del risanamento della gestione agricoltura, compatibilmente con la specificità del settore, fermo restando quanto disposto dagli articoli 257 e 262 del testo unico, è previsto, per gli anni 2001-2005, un incremento dei contributi in quota capitaria dovuti dai lavoratori autonomi agricoli nella misura massima complessiva del 50 per cento. [...] Per gli anni 2001 e 2002, l'incremento dei contributi di cui al comma 1 è fissato nella misura del 12,5 per cento per ciascun anno; per gli anni successivi, la misura dell'incremento è stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su delibera del consiglio di amministrazione dell'INAIL. [...] Con effetto dall'anno 2001 le aliquote contributive per i lavoratori agricoli dipendenti sono incrementate del 12,5 per cento. [...] A decorrere dall'anno 2001, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, può essere determinata la quota parte dei proventi derivanti dalla dismissione dei beni e dei diritti immobiliari dell'INAIL destinata a riduzione dell'incremento dei contributi del settore agricolo previsto dal presente articolo». E sembra proprio che l'ultimo comma di detto articolo sia rimasto lettera morta per l'evidente permanere del disavanzo. Per l'anno 2003 l'incremento della quota capitaria annua è stata fissata con d.m. 17 ottobre 2003 nella misura dell'8,33%. Essendo stato completato l'aumento dei contributi previsto dall'art. 28, il contributo dovuto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, resta fissato, per l'anno 2010, nella misura capitaria annua di € 768,50 per le zone normali, e di Euro 532,18 per i territori montani e le zone svantaggiate (circ. Inps 17 maggio 2010, n. 65; per i piccoli coloni e compartecipanti familiari vedi circ. Inps 17 maggio 2010, n. 68).

### **La legge n. 81/2006**

La l. n. 753/1974 ancora governa la contribuzione Inail in agricoltura pur in assenza di una riflessione successiva della evoluzione dei contratti agrari che hanno visto, ad esempio la abrogazione della mezzadria e della colonia a beneficio del contratto di affitto già con l. 203/1982. A decorrere dal 1° gennaio 2006 la disciplina giuridica della retribuzione imponibile ai fini del calcolo dei contributi, per effetto delle norme introdotte dall'art. 01, comma 4, del d.l. n. 2/2006, convertito con modificazione dalla l. n. 81/2006, ha subito importanti modifiche per gli operai agricoli a tempo determinato nel mentre è stata confermata la normativa per gli operai agricoli a tempo indeterminato. Il citato art. 01, comma 4, del d.l. n. 2/2006, infatti, dispone che «A decorrere dal 1 gennaio 2006, la retribuzione imponibile per il calcolo dei contributi agricoli unificati, dovuti per tutte le categorie di lavoratori agricoli a tempo determinato e indeterminato, è quella indicata nell'art. 1, comma 1, del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 1989, n. 389». L'applicazione di detta norma comporta che per gli operai agricoli ,da tale data, non trova più applicazione l'art. 28 del d.P.R. n. 488/1968, in forza del quale i contributi erano dovuti in rapporto alle retribuzioni medie convenzionali, come già previsto dall'art. 4 del d.lgs. n.146/1997, nei casi in cui le stesse non fossero state superate dal salario contrattuale. Pertanto trova applicazione, anche per gli operai agricoli a tempo determinato, quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, convertito, con modificazioni nella l. n. 389/1989, e, quindi, a decorrere dal 1 gennaio 2006 la retribuzione da assumere quale base del calcolo contributivo non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, o individuali se più favorevoli. Conseguentemente, da tale data, ai fini dell'individuazione della retribuzione rilevante nel calcolo dei contributi si applicano, anche per i rapporti di lavoro a tempo determinato, le disposizioni previste dall'art. 12 della l. n. 153/1969, come modificate dall'art. 6 del d.lgs. n. 314/1997. In forza del citato art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, ove accada che i salari contrattuali risultino inferiori ai minimali di legge, così come rivalutati ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 537/1981, devono essere indicati, nei modelli di dichiarazione trimestrale relativi anche alla manodopera occupata a tempo determinato, i valori minimi previsti dalla

legge. Posto, poi, che nel settore agricolo trova applicazione l'art. 9-ter del d.l. n. 510/1996, convertito con modificazioni dalla l. n. 608/1996, per il quale «Le agevolazioni contributive previste dalla legge sono riconosciute ai datori di lavoro agricolo che applicano i contratti collettivi nazionali di categoria ovvero i contratti collettivi territoriali ivi previsti», ne consegue che, anche nelle Province in cui la retribuzione contrattuale risulti ancora inferiore al minimale di legge, spettano le agevolazioni contributive previste dalle norme vigenti, purché si rispettino i minimali citati. La norma in esame trova certamente attuazione per tutte le categorie di operai a tempo determinato e indeterminato.

Tuttavia, anche se dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 01 del d.l. n. 2/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 81/2006, INPS con circolare 57 del 14 aprile 2006 aveva espresso il dubbio che la retribuzione "contrattuale" sia stata estesa, oltre che agli OTD, anche agli "assimilati" – per i quali ultimi, verosimilmente, sono da intendersi gli "equiparati" di cui all'art. 8 della l. n. 334/1968, ossia i Piccoli coloni, i Compartecipanti familiari nonché i Compartecipanti individuali – disponendo, il citato comma 5, che la retribuzione da prendere ai fini del calcolo delle prestazioni temporanee, è quella di cui al precedente comma 4, ovvero sia la retribuzione indicata dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, convertito dalla l. n. 389/1989 e posto apposto quesito, ad oggi le retribuzioni valevoli per costoro restano quelle convenzionali.

### **L'abrogazione dello SCAU e la gestione delle imprese agricole in INAIL**

Fino al 1995 ero lo SCAU (Servizio per i Contributi Agricoli Unificati) poi soppresso, addetto alla riscossione dei contributi agricoli. Oggi la gestione del rapporto assicurativo è tutta in capo all'INPS che nel settore agricolo, accerta e riscuote i contributi, sia per i lavoratori dipendenti sia per i lavoratori autonomi, riversando, poi, all'INAIL la quota parte contributiva relativa all'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Pertanto i datori di lavoro agricoli non sono tenuti a costituire posizioni assicurative presso l'INAIL. Hanno, però, l'obbligo della denuncia di infortunio e malattia professionale ed hanno tutti gli obblighi connessi alla gestione del LUL ove siano tenuti ad adottarlo. I contributi per l'assicurazione INAIL sono versati in forma unificata con quelli di altra natura previdenziale. L'accertamento dei contributi INAIL e

la loro riscossione sono demandati all'INPS, che provvede successivamente a trasferirli all'Istituto. Anche per l'agricoltura è prevista l'applicazione della disciplina indennitaria per il riconoscimento del "danno biologico". Per la copertura degli oneri relativi al "danno biologico" è prevista una specifica addizionale sui contributi assicurativi determinata con decreto ministeriale (es. per l'anno 2008 è pari al 2,42% dei contributi dovuto per lo stesso anno). Si veda d.lgs. n. 38/2000, art. 13, decreto del Ministero del lavoro n. 156/2004 e n. 281/2005. Si veda circolare INAIL n. 9/2008 e decreto Ministero del lavoro 25 ottobre 2007. Anche la procedura per l'applicazione dell'addizionale danno biologico è interamente gestita dall'Inps anche se la determinazione della percentuale resta ovviamente in capo all'Inail.

In taluni casi eccezionali determinate attività pur agricole vengono attratte nella tutela propria della Gestione Industria in ragione del modo in cui viene svolta l'attività agricola. I casi che rientrano nella tutela industriale sono i seguenti:

- le cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti propri o dei loro soci;
- le lavorazioni meccanico-agricole eseguite esclusivamente ovvero prevalentemente per conto terzi;
- gli agriturismi se la loro attività è assolutamente indipendente dall'attività dell'azienda agricola;
- i frantoi se gestiscono soltanto olive lavorate per conto terzi o acquistate da terzi ovvero olive prodotte nel fondo del gestore, ovvero olive lavorate per conto terzi o acquistate da terzi, quando la potenzialità e l'organizzazione produttiva del frantoio non trovi normale rispondenza nella quantità di olive prodotte dal gestore. È chiaro che negli archivi Inail relativi alla gestione del rapporto assicurativo è possibile rinvenire solo questa specifica tipologia di aziende che svolgono attività agricole o meccanico/agricole o comunque vicine al mondo dell'agricoltura e non altro.

Solo l'INPS ha una veduta a tutto campo su questo mondo, salvo che con la introduzione del libro unico e con la comunicazione dell'RLS Inail ha ricostituito anche se solo per gli aspetti anagrafici ma per certo non di gestione del rapporto assicurativo, a parte il versante prestazioni, un tessuto di conoscenza in qualche modo più vicino a dette aziende.

## Considerazioni finali

Ad avviso di chi scrive le divaricazioni tra Inps, Inail ed ENPAIA di detto mondo, non giovano alla tutela del lavoratore agricolo e, soprattutto, non sono coerenti con il ruolo che le recenti norme in tema di prevenzione attribuiscono all'Inail. Non senza rimarcare, peraltro, che dirigenti ed impiegati delle aziende agricole, attualmente assicurati da ENPAIA, finiscono con il costituire un mondo a sé stante, data la loro particolare collocazione presso un ente di natura privata come l'ENPAIA. Anche sotto il profilo di una corretta gestione delle entrate da parte dell'Istituto l'attuale situazione presenta evidenti punti di criticità che, ove fosse possibile una gestione diretta del rapporto assicurativo, certamente verrebbero elisi.

Ma c'è di più. Si ritiene, infatti, che la storia delle modalità di attuazione della contribuzione agricola dimostri pienamente come questo novero di aziende sia stato sottratto alle logiche proprie dell'assicurazione infortuni e forse anche per tale ragione fatica di più sotto un profilo culturale ed operativo a cogliere il nesso che intercorre tra rischio della lavorazione e costo dell'assicurazione e sia, conseguentemente, meno incentivata ad assumere iniziative in materia di prevenzione finalizzate, peraltro, ad un risparmio sul costo del lavoro. Potrebbe essere anche questa la chiave di lettura dell'assenza di entusiasmo che ha accolto come si diceva all'inizio la previsione attuata da Inail del Protocollo del Welfare. Se rileggiamo in relazione alla ricostruzione appena fatta l'avviso comune in agricoltura del 2004 laddove prevede di «applicare anche all'agricoltura l'oscillazione della contribuzione antinfortunistica in relazione al numero degli infortuni verificatisi ed al grado di sicurezza delle aziende, in modo tale da premiare le aziende che, rispettando le norme in materia di sicurezza sul lavoro, riducano il rischio di infortunio» ci accorgiamo che l'attuazione normativa che ne è stata fatta attraverso il Protocollo del Welfare rappresenta una pura *fictio* del tutto estranea ai meccanismi propri di funzionamento della contribuzione in agricoltura. Il finanziamento di un'assicurazione contro gli infortuni non può mai prescindere da un necessario rapporto di equilibrio fra il premio pagato dall'assicurato, il rischio oggetto del contratto o del rapporto assicurativo ed il costo globale dell'assicurazione. Nella gestione industria il premio – si ribadisce – è calcolato in relazione alla pericolosità della lavorazione considerata, al costo dei lavoratori adibiti (retribuzioni), al costo globale

delle prestazioni erogate per settore di rischio. Nell'assicurazione agricola i criteri adottati sono assolutamente estranei a questa logica. Varrebbe dunque la pena di chiedersi se non sia il caso di avviare una rinnovata riflessione sul c.d. contributo di equilibrio con l'auspicio che si valuti nuovamente la possibilità di lavorare all'ipotesi di costituire una vera e propria tariffa per l'agricoltura così come si ipotizzava già negli anni 90 in Inail quando ancora Lehner scriveva di «codificare le attività agricole assicurate e creare un nesso con l'accadimento dell'infortunio, utilizzando una tabella di codici, con la quale è possibile analizzare gli infortuni secondo l'attività svolta al momento dell'evento. Questo schema, che riunisce le attività agricole in 8 raggruppamenti, potrebbe essere sostituito dal codice europeo ATECO 91, che, prevedendo una più ampia articolazione di voci, 36 tipologie di attività, fornirebbe maggiori informazioni sugli infortuni. È in corso una sperimentazione presso le Unità periferiche dell'Istituto per l'adozione del nuovo schema e presto si potranno verificare i primi risultati. Qualora si disponesse dei dati sugli assicurati, aggregati secondo analoghe codifiche, si creerebbero i presupposti per impiantare un sistema di premi per singola attività, come per l'Industria. Un modello sperimentale di tariffa per l'agricoltura, già predisposto negli anni '93/'94, nell'ambito della Consulenza Statistico Attuariale, dimostra la fattibilità del sistema di premi differenziati; infatti, con i dati disponibili sull'andamento infortunistico e con stime ragionate sulla distribuzione dei datori di lavoro agricolo in settori di attività, il modello ha portato alla determinazione di premi diversi per cinque grandi raggruppamenti di attività, secondo i cinque orientamenti tecnico-economici considerati dall'ISTAT nell'ultimo censimento sull'Agricoltura. Questa è quindi la prospettiva per l'immediato futuro: migliorare la conoscenza sugli infortuni, acquisire informazioni sull'intero universo delle "aziende agricole", impegnarsi per la costruzione di un sistema integrato di dati, il Sistema Informativo per l'Agricoltura».

Quanto sopra rappresentato dimostra che le strade poi seguite sono state altre ma che, nel contempo, i problemi con la Gestione Agricoltura in Inail continuano a persistere.

## I conti dell'Inps tra realtà e propaganda

di Giuliano Cazzola

Conoscendoli, sappiamo che i leader sindacali non sono degli sprovveduti anche quando l'esercizio del loro ruolo di rappresentanza li costringe, purtroppo, a sembrarlo. Ci siamo chiesti, allora, per quali reconditi motivi si fossero scagliati, facendo finta di non capirne il senso, contro le dichiarazioni rese dal presidente del **superInps** Antonio Mastrapasqua nel corso dell'audizione presso la Commissione bicamerale di vigilanza sugli enti previdenziali. Eppure, in quelle dichiarazioni non c'era nulla di nuovo. Pertanto, da uomini di mondo, ci siamo convinti che l'obiettivo di quella polemica fosse proprio la persona del presidente. Cgil, Cisl e Uil e la sinistra non tollerano che, fino a tutto il 2014, l'Istituto previdenziale più grande del mondo tanto da essere uno Stato nello Stato, a contatto con tutte le imprese e tutte le famiglie, sia gestito da un signore che si chiama Antonio Mastrapasqua. Nella passata legislatura ci fu il tentativo di riformare la *governance* dell'Inps, ripristinando il consiglio di amministrazione. Questi propositi naufragarono insieme allo scioglimento del Parlamento. Ma il discorso non è per nulla chiuso. Detto tra di noi il **superInps** è il prodotto della smania di riformismo e della voglia di strafare da cui era affetto il governo Monti, perché ne è derivato un gigante amministrativo che non è ancora partito e che impiegherà decenni per andare a regime, visto che il governo non ha ancora emanato le direttive con le quali il plenipotenziario *ex lege* Antonio Mastrapasqua dovrebbe portare a compimento la titanica impresa. Ma è quanto ha disposto la legge. E non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40.](#)

servirebbe – unicamente allo scopo di ripulire il bilancio dell'Inps che ha tanti guai di suo – rimettere in discussione l'unificazione perché comunque il "buco" resterebbe nel bilancio dell'Inpdap che è pur sempre un ente previdenziale erogatore di pensioni, i cui oneri vanno, pertanto, nel capitolo "spesa pensionistica" del Paese. Con l'incorporazione dell'Inpdap (al contrario dell'Enpals che ha portato in dote un "tesoretto"), l'Inps, quindi, si è portato in casa anche i disavanzi a suo carico. Tali disavanzi, ora della Gestione ex Inpdap – lo ha chiarito Mastrapasqua – oltretutto da aspetti di carattere strutturale e permanente (blocco del *turn over* nel pubblico impiego, ridimensionamento "strategico" degli organici, ecc.) dipendono da una norma maligna del 2007 (legge finanziaria 2008) che ha trasformato in anticipazioni di Tesoreria (e quindi in debiti dell'ente verso lo Stato) gli iniziali trasferimenti (e quindi crediti dell'Inpdap verso lo Stato) stanziati dalla legge Dini del 1995 a copertura dello stock delle pensioni degli statali, quando venne istituita la loro Cassa. È questa una storia complessa che merita di essere raccontata. Prima della l. n. 335/1995 le Amministrazioni dello Stato si limitavano ad incassare la quota di contribuzione dovuta dai loro dipendenti (un terzo di quella complessiva); poi, quando essi cessavano dal servizio le Amministrazioni erogavano direttamente i trattamenti spettanti in termini di cassa come gli stipendi. Con l'istituzione della Gestione pensionistica degli statali presso l'Inpdap (l'ente era stato costituito in via definitiva nel 1994) le amministrazioni hanno dovuto cominciare a versare alla Gestione stessa la loro quota in quanto datori di lavoro. Tutto questo "giro di Pepe" (in buona parte rimasto sulla carta) sta a dimostrare quanti danni faccia l'ideologismo, perché, a vent'anni di distanza, varrebbe la pena di interrogarsi se non fosse tutto più semplice prima. Nel 1996, nel momento in cui partì la suddetta Gestione degli statali, si pose il problema di come far fronte allo stock delle pensioni in essere. Così lo Stato si impegnò a trasferire, annualmente, il corrispettivo 14mila miliardi di vecchie lire alla Gestione, dal momento che essa si prendeva in carico il servizio. Questo stanziamento, che nel frattempo si è tradotto in euro (circa 8 miliardi), ha subito quella trasformazione in anticipazioni a cui accennavo in precedenza. Ciò per alleggerire di qualche miliardo la posizione debitoria del bilancio dello Stato presso gli occhiuti censori di Bruxelles. È bene ricordare che la pratica di erogare coperture tramite anticipazioni anziché trasferimenti è vecchia come il cucco. Il Tesoro vi aveva fatto ricorso in

passato per finanziare, in parte, la c.d. spesa assistenziale sostenuta dall'Inps, tanto che l'Istituto aveva accumulato una situazione patrimoniale deficitaria per 160 mila miliardi di lire, poi azzerata nel 1998 grazie all'azione dell'allora ministro Carlo Azeglio Ciampi. Ovviamente, quella misura aveva rivoltato in positivo il bilancio Inps fino ad allora deficitario a causa di un marchingegno solo finanziario. La storia non sarebbe completa se non fosse sgombrato il campo da uno dei più falsi luoghi comuni che circolano nel dibattito: quello della c.d. **separazione** tra previdenza ed assistenza.

I concetti di previdenza ed assistenza trovano riferimento – se ne è già parlato – nell'art. 38 Cost. L'assistenza è disciplinata dal primo comma che recita: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». La previdenza è disciplinata, invece, dal secondo e quarto comma. Il primo di questi stabilisce che i lavoratori hanno diritto che siano “preveduti” ed “assicurati” mezzi adeguati alle loro esigenze nel caso in cui si verificano alcuni rischi meritevoli di protezione sociale tra cui la vecchiaia; il secondo dispone che ai compiti indicati provvedano «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato». Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai *lavoratori* hanno diritto alle classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; mentre le prestazioni assistenziali spettano al *cittadino*, purché inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. È questa la cornice giuridica da cui si ricava quali prestazioni, nell'ambito dei trasferimenti monetari, possono definirsi assistenziali: hanno certamente questa natura la pensione sociale (ora assegno sociale) riconosciuta agli anziani privi di adeguato reddito proprio e di trattamento previdenziale (finanziato, cioè, da versamenti contributivi) e la pensione di invalidità civile e l'assegno di accompagnamento a beneficio delle persone handicappate. Nel campo delle prestazioni pensionistiche è riconosciuta la natura previdenziale alle classiche prestazioni IVS. Nel tempo, tuttavia, è aumentato l'apporto dello Stato alla spesa pensionistica tanto che all'idea di assistenza finiscono per essere riferite le prestazioni, erogate dall'Inps (e da altri enti minori) il cui finanziamento è posto, dalla legge, a carico della fiscalità generale. In tal

senso si è pronunciata anche la Corte Costituzionale. Nella sentenza n. 157 del 1980 la Consulta ha affermato che «l'istituzione della pensione sociale si inquadra nell'attuazione del primo (non del secondo) comma dell'articolo 38 Cost.» e che «la natura assistenziale della pensione sociale è fra l'altro sottolineata dal fatto che essa è a carico dello Stato». Ne deriva la seguente considerazione: essendo la pensione sociale sicuramente una prestazione di natura assistenziale, se la Corte ha ritenuto di qualificare in questo modo la prestazione in ragione del suo finanziamento a carico della fiscalità generale, ciò significa che anche la tipologia del finanziamento è un requisito da prendere in considerazione per valutare la natura, previdenziale o assistenziale, della prestazione. Si ricordi, poi, quanto disposto con sentenza n. 34 del 1981 a proposito del trattamento minimo (una prestazione che rappresenta plasticamente l'intreccio spesso inestricabile tra previdenza ed assistenza). La Corte ha confermato che la determinazione e l'adeguamento dell'istituto dell'integrazione al minimo sono rimessi alla discrezionalità del legislatore. Al di là di quanto disposto dal citato art. 38 Cost., il principio della separazione tra assistenza e previdenza ha trovato attuazione pratica nella l. n. 88/1989 che ha riformato in tal senso la struttura del bilancio dell'Inps. In particolare – oltre alla Gestione delle prestazioni temporanee, che eroga le prestazioni contro la disoccupazione involontaria, la Cig ordinaria, gli assegni al nucleo familiare, nell'ambito del Comparto dei lavoratori dipendenti – venne istituita (art. 37) la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno al reddito (Gias) che divenne il collettore degli apporti dal bilancio dello Stato a quello dell'Inps. Così, una serie di prestazioni (pensioni e assegni sociali, agevolazioni contributive, prepensionamenti, quota parte per ciascuna mensilità di pensione, ecc.) furono poste a carico dello Stato, il quale si accollò anche l'onere di ripianare il debito accumulato dall'Istituto (17.650 miliardi di lire nel 1986 a copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre della Cig e a copertura parziale dei disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1986 del Fpld e della Gestione Coltivatori diretti (Cdc) per 20mila miliardi di lire nel 1987 e 40 mila nel 1998). Così, già dal 1989 i bilanci delle Gestioni Inps furono predisposti secondo le nuove direttive, che prevedevano una ricomposizione funzionale delle attività con riferimento alla loro natura previdenziale o non previdenziale. Per mostrare l'influenza delle nuove regole lo stesso Inps formulò una simulazione assai interessante dimostrando che in un eventuale

rendiconto per il 1989, redatto secondo i previgenti criteri, la previdenza – intesa come la somma di tutte le gestioni previdenziali – anziché avere un saldo attivo di 155 miliardi di lire (come risultava in conseguenza della riforma della struttura del bilancio) – avrebbe avuto un passivo di oltre 11 mila miliardi di lire. A sua volta, l'intervento a carico dello Stato anziché avere un passivo di 10 mila miliardi, avrebbe avuto un attivo di 1.200 miliardi di lire.

Va riconosciuto, tuttavia, che gli effetti della l. n. 88/1989 furono importanti nel determinare – sia pure *ope legis* – un processo di risanamento del bilancio Inps, sia attraverso l'istituzione del Comparto dei lavoratori dipendenti che, accorpando Fpld e Gpt, finiva per compensare le passività del primo con il saldo attivo della seconda e per realizzare un risultato complessivo positivo; sia grazie alla Gias che aveva il compito di raccogliere le prestazioni più critiche, poste a carico della fiscalità generale. Sulla via della separazione tra previdenza ed assistenza vanno segnalati due interventi molto importanti: il primo contenuto nella l. n. 449/1997 (la finanziaria per il 1998); il secondo nella l. n. 448/1998 (la finanziaria per il 1999). Nel primo caso, a seguito di un negoziato del Governo Prodi con le organizzazioni sindacali, furono rivisti i confini tra due settori, spostando nel campo dell'assistenza (e quindi del finanziamento di natura fiscale a carico dello Stato), oltre ad ulteriori trasferimenti (per 1.773 miliardi di lire) e all'adeguamento degli oneri di cui all'art. 37 della l. n. 88/1989 (per 664 miliardi), la copertura degli oneri delle pensioni d'invalidità ante 1984 (per 6 mila miliardi), degli oneri delle pensioni CdcM ante 1989 (per 3.782 miliardi). Venne altresì stabilito che lo Stato avrebbe garantito la copertura piena alla Gias, la quale da allora in poi sarebbe stata (come è avvenuto), per definizione, in pareggio. La l. n. 448 dell'anno successivo fece il resto, nel senso che stabilì il superamento della pratica delle anticipazioni di tesoreria, usate al posto dei trasferimenti dovuti e sancì la cancellazione (art. 35) del debito pregresso accumulato a tale titolo dall'Inps. Si trattò di un'operazione da 160 mila miliardi di lire. Il bilancio dell'Inps ricevette un notevole beneficio, in termini di risultato d'esercizio, per effetto della integrale finanziamento della Gias; quanto alla situazione patrimoniale passò da un dato negativo di 99 mila miliardi di lire nel 1997 ad uno positivo di 24 mila miliardi al 31 dicembre 1998 per effetto dell'art. 35 della l. n. 448/1998 che stabilì che le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'Inps fino al 31 dicembre 1997 dovessero essere trasformate

in trasferimenti definitivi. In seguito confluirono nella Gias altre prestazioni (esempio: ripiano del Fondo FS poi incorporato nell'Inps a cui lo Stato eroga 3,5 miliardi di trasferimenti all'anno in quota Gias) man mano che i relativi compiti erano attribuiti all'Inps. In sostanza, oggi si è invertito (buon ultimo, anche) il sillogismo. Salvo pochi e conclamati casi in cui la distinzione è chiara, non è più corretto affermare che «essendo questa una prestazione assistenziale essa è a carico dello Stato». Occorrerebbe precisare così: “dal momento che la paga lo Stato questa è una prestazione assistenziale”.



23.  
**PROFESSIONI**



## **Propositi per l'imminente avvenire: abolire la gestione separata**

di Andrea Asnaghi

È proprio di ogni cambio (anno, stagione, periodo liturgico, compleanno e quant'altro) di cominciare con buoni propositi, un modo per confermare la fiducia nel futuro con un atteggiamento positivo e proattivo. Ormai inoltrato il nuovo anno con novità che appena partite già ci hanno fatto sperare in un cambiamento, proviamo ad offrire alla nuova guida (qualunque sia) del nostro Paese suggerimenti per migliorie. Ogni operatore ha le proprie idee ed anche più di una, ed in seno ad esse una graduatoria non è facile.

Senza alcuna pretesa proponiamo di considerare attentamente la abolizione della Gestione separata, non tanto come obbligo contributivo in sé, ma con le regole e la gestione che oggi attanagliano imprese, lavoratori e consulenti che in tali regole si dibattono.

La contribuzione in questione è nata nel 1996 – con il famoso contributo del 10%, via via aumentato negli anni allargando la propria area di riferimento – anche se le regole relative alle prestazioni ed al regolare inquadramento di esse è sorto quasi due anni dopo (una specie di “prima paga e poi ti dico”), e fin da questa particolarità, oltre che per quanto diremo dopo, il prelievo in questione ha assunto tutte le caratteristiche di un tributo, più che di una contribuzione, tanto da arrivare alla famosa definizione delle Sezioni Unite di Cassazione (Sent. n. 3240/2010) che lo qualificavano esplicitamente come “tassa” (si noti per inciso che la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2013, n. 7.](#)

sentenza in oggetto ha, sul punto, riportato *pedissequamente* quanto già ad un nostro intervento in *Boll. ADAPT*, 2007, n. 43).

La Gestione separata, peraltro, deve alla sua nascita un po' tortuosa – e con tutta evidenza legata a mere esigenze di cassa – uno sviluppo contorto e non privo di aspetti molto critici:

- si rivolge ad una platea disomogenea (parasubordinati a progetto e non, amministratori, professionisti senza cassa, lavoratori occasionali, venditori porta a porta, categorie che presentano problematiche del tutto differenti), oltretutto divisa in tre grandi sottogruppi con altrettante differenti situazioni (già iscritti ad altra gestione obbligatoria, non iscritti, pensionati);
- si coordina malamente in settori ove già si era sviluppata una contribuzione legata a prestazioni autonome ( ad esempio, Enpals e Inpgi);
- si basa, unica fra le contribuzioni, su un principio di cassa e non di competenza (e quindi di conseguenza ha una distorta percezione della anzianità contributiva, a cui nemmeno si lega una contribuzione minima);
- non ha alcuna correlazione con il principio di attività prevalente;
- presenta tuttora difficoltà di totalizzazione e/o continuità con le altre forme previdenziali.

Dobbiamo rilevare, ancora, che tali difficoltà, legali ma anche (e non poco) operative, sono testimoniate – oltre che dalla abbondante e contraddittoria produzione giuridica e dalla divisione dottrinale – dalla situazione di marasma in cui l'ente gestore di tale settore contributivo (Inps) sta arrancando da diverso tempo (mancati o distorti controlli, incapacità di contabilizzazione corretta dei pagamenti, estratti conto inesatti, ecc.).

Anche dal punto di vista delle prestazioni, in alcuni casi sembra si sia voluta replicare, con scarso successo, una tutela quasi da "dipendentino" o lavoratore figlio di un dio minore, con diverse difficoltà ad ottenere ed inquadrare i tipi di prestazione e le modalità per acquisirli (ed anche con diverse sperequazioni e contraddizioni, che sarebbe lungo qui affrontare ma che gli operatori ben conoscono).

Da ultimo, l'aliquota di rendimento e capitalizzazione di tale contribuzione ai fini previdenziali, anche per via delle aliquote stabilite, porta a risultati davvero modesti in termini di tutela pensionistica.

Abolire tale gestione, riportandola a quelle già esistenti, appare possibile:

- per il lavoro autonomo (i c.d. "professionisti senza cassa") sembra agevole e logico inquadrare la contribuzione nell'ambito del settore terziario;

- per tutte le altre categorie, non sarebbe impossibile pensare ad un inquadramento, con regole specifiche e calibrate (aliquote e minimali compresi), direttamente nella gestione dei lavoratori dipendenti.

Ciò darebbe anche impulso (quando si fa una cosa razionale spesso si riverberano effetti positivi su altri aspetti, magari non sempre chiari, che con tale logica devono confrontarsi) ad affrontare alcune grosse lacune (che appare indispensabile risolvere) del sistema previdenziale, in specie – ma non solo – relativamente al lavoro autonomo, quali:

- il significato e la determinazione di abitudine della prestazione;
- i criteri per stabilire la prevalenza di una attività ed il suo significato;
- le regole (omogenee, coordinate ed uguali per ogni settore) per evitare una doppia (e/o inutile) contribuzione;
- le norme (chiare e logiche) per determinare la capacità contributiva di un soggetto autonomo o che svolga attività miste (ad esempio autonome e subordinate);
- una più meditata determinazione dei minimali contributivi, ad esempio per redditi minimi o in caso di lavoro misto (più settori oppure autonomo/subordinato);
- un coordinamento con le altre forme previdenziali ed anche con quelle assicurative (ad esempio, Inail), nonché un'uniforme prospettiva anche con gli aspetti fiscali.

Il panorama relativo alle predette problematiche è, ad avviso di chi scrive, oggi particolarmente sconsolante: le norme infatti (oltre che spesso irrazionali o poco coordinate) sono tutt'altro che chiare (in qualche caso sono addirittura "implicite") e quindi ciascuna sede, Tribunale, Ente, Istituto (comprese le relative varianti fra le diverse espressioni territoriali dei suddetti) può esprimere la propria interpretazione.

Il contenzioso e la confusione che ne derivano dovrebbero trovare sensibilità ed attenzione in chiunque rivolga uno sguardo minimamente tecnico alla problematica: d'altronde, un corretto e civile funzionamento di tali aspetti ha anche un grosso riverbero politico, a cominciare dall'attenzione al mondo del lavoro (autonomo e non) ed alle sue tutele, senza contare che la chiarezza e linearità di norme e prassi alla cosa pubblica fanno (meglio: farebbero) solo un gran bene.

## Una cassa previdenziale unica per i professionisti

di Giuliano Cazzola

«Ceterum censeo Carthaginem delendam esse». Raccontano che queste fossero le parole con cui Catone finiva ogni suo intervento al Senato della Repubblica (SPQR) prima che i Romani decidessero di arrivare alla soluzione finale con Cartagine. I lettori perdoneranno questa mia impennata di superbia (del resto che *politically(in)correct* sarei?) che mi porta a paragonarmi a Catone (il quale, pare, ce l'avesse tanto con i Cartaginesi soltanto perché, essendo un armatore, temeva la loro concorrenza per i traffici nel *Mare nostrum*), senza, peraltro, aver conseguito – diversamente da lui – il risultato a cui aspiravo. Eppure, ogni volta che, nei miei vari ruoli, sono stato invitato ad esporre le mie idee sulla previdenza e le pensioni, ho sempre finito i miei discorsi con questa frase, ormai divenuta consueta: «Infine, penso che per le Casse privatizzate dei liberi professionisti si debba aprire un processo di unificazione». E finivo il ragionamento aggiungendo: «A partire, ovviamente, dall'unificazione, magari con gestioni separate, di quelle istituite sulla base del d.lgs. n. 103 del 1996, che fin dall'inizio applicano le medesime regole del calcolo contributivo, hanno pochi iscritti e già conoscono nel proprio ambito l'esperienza di una cassa intercategoriale». Man mano che passava il tempo risultava sempre più evidente la sproporzione, da un lato, tra la costruzione (alla fine compiuta almeno sulla carta) di un **superInps**, che, incorporando, con l'eccezione dell'Inail, tutto quanto è previdenza obbligatoria fuori dal mondo delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)

libere professioni (ma è proprio il caso di parafrasare il classico “Nebbia sulla Manica, il Continente è isolato”), si avviava a diventare uno dei più grandi se non il più grande ente previdenziale del Pianeta e, dall’altro, la permanente ed accanita balcanizzazione (una ventina di Casse, tra quelle storiche – compresa una, l’Inpgi, a cui sono iscritti i giornalisti che sono lavoratori dipendenti pur appartenendo ad un ordine – e quelle di nuova istituzione) della c.d. previdenza privatizzata riguardante il sistema, anch’esso obbligatorio, dei liberi professionisti (con ordini e collegi), sottoposti a metà degli anni Novanta (d.lgs. n. 509/1994 e d.lgs. n. 103/1996) a un regime di autonomia ed autogoverno vigilati in vari modi dal governo proprio per assolvere nel tempo al ruolo che esse svolgono, riconducibile a quanto previsto dall’art. 38 Cost. Il problema della fusione tra le gestioni obbligatorie (a partire da quella da tempo matura ma abortita tra le Casse dei ragionieri e dei commercialisti) venne già posto dal comma 36 dell’art. 2 della riforma Maroni: «Gli enti di diritto privato – recita la norma – di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, possono accorparsi fra loro, nonché includere altre categorie professionali similari di nuova istituzione che dovessero risultare prive di una protezione previdenziale pensionistica, alle medesime condizioni di cui all’articolo 7 del d.lgs. n. 103/1996». In sostanza, il legislatore del 2003 propose alle Casse “privatizzate” una precisa via da seguire, ferma restando la loro autonomia: allargare la base dei contribuenti sia mediante una politica di alleanze sia attraverso l’inclusione di altre categorie prive di copertura obbligatoria. La ragione di questo indirizzo programmatico è presto spiegata. Lo stato di salute di un regime pensionistico dipende da un indicatore molto semplice: il rapporto tra gli iscritti contribuenti e i trattamenti pensionistici erogati. Quando tale rapporto si deteriora, nel senso che il numero dei contribuenti si allinea con quello delle pensioni, la gestione va in crisi, tanto più se si tratta di uno schema di tipo retributivo (come accade, in generale, nelle Casse tradizionali dei liberi professionisti). È una malattia genetica della previdenza a ripartizione (una caratteristica che non viene meno anche nel caso di calcolo contributivo) da cui nessuna realtà è immune. Più la gestione è di modeste dimensioni più è a rischio di subire processi di squilibrio, perché man mano che passa il tempo aumentano i pensionati e diminuiscono gli attivi. La figura del libero professionista, poi, non è solo il frutto di una legittima propensione degli interessati, ma è condizionata dal concorso di almeno due elementi estranei:

l'ordinamento universitario e quello professionale, ambedue definiti dal legislatore, con un occhio alle normative Ue. Si tratta di requisiti essenziali per definire i confini delle categorie libero professioniste. Ambiti di riferimento più vasti per quanto riguarda i soggetti contribuenti (derivanti dall'accorpamento di più Casse o dall'inclusione di nuove categorie) fornirebbero, in linea di massima, maggiori garanzie per il futuro, nel senso che la contrazione di una tipologia professionale potrebbe essere compensata da un ampliamento di altre. Certo, per realizzare operazioni siffatte è necessario armonizzare le regole, mediante un coraggioso programma di riforme dei trattamenti, fermo restando che, per la fase di transizione, si può far ricorso alla prassi – altrove consolidata – delle contabilità separate. Ma da questo orecchio i gruppi dirigenti delle Casse privatizzate non hanno mai voluto sentire ragioni. Siamo arrivati al caso limite della grande "incompiuta" tra la Cassa dei ragionieri e periti commerciali e quella dei Commercialisti. È accaduto infatti – ormai è trascorso più di un decennio – che la figura professionale del ragioniere e perito commerciale sia scomparsa dall'ordinamento e che alle persone che, in futuro, avessero voluto abbracciare questa attività sarebbe stata richiesta la laurea. Sarebbero dovuti diventare, cioè, dei dottori commercialisti. Pertanto la Cassa dei ragionieri era condannata a morte, avendo il bacino dei contribuenti la prospettiva di esaurirsi nel tempo perché privo di nuove adesioni. Logica e coerenza avrebbero voluto che le due Casse si fondessero (in tal senso disponeva anche una norma di delega che non ha mai trovato attuazione). L'operazione – nonostante tutti i tentativi – non ha mai avuto esito favorevole a causa dell'ostinata opposizione dei Commercialisti. Chi scrive, nel suo ruolo di parlamentare, si è battuto con tutti i mezzi a disposizione, sia a livello di iniziativa legislativa che di sindacato ispettivo, per l'unificazione delle due Casse, scontrandosi duramente con la lobby dei commercialisti, senza riuscire a raccogliere alcunché di diverso degli insulti e degli sberleffi. Ricordo persino che il governo diede parere sfavorevole (cosa che non succede quasi mai) ad un mio ordine del giorno che auspicava l'unificazione delle due Casse. Ad estremi mali, estremi rimedi. Divenni, allora, nella passata legislatura, il sostenitore del "super-Inps delle Casse privatizzate", convincendo un mio collega, l'on. Aldo Di Biagio, a presentare, come primo firmatario, un progetto di legge (AC 3522) per l'istituzione dell'Enpalp (Ente nazionale di previdenza ed assistenza delle libere professioni), ripresentato nell'attuale legislatura al

Senato. Quella dell'ente unitario più che una "provocazione" era e rimane una sfida, provvista di una base di praticabilità che non ho difficoltà a ritenere degna di approfondimento. Tutti questi enti professionali, operanti ciascuno per sé, non sono in grado di sopravvivere in mancanza di solidarietà reciproca; e se sopravvivono, vanno di sicuro incontro a criticità, una volta che si rovescerà il rapporto tra attivi e pensioni come accade in tutti i sistemi maturi, soprattutto se sono di dimensioni chiuse e limitate. Un "Inps dei professionisti", invece, potrebbe risolvere davvero tante difficoltà e sarebbe lo sbocco naturale del processo di privatizzazione avviato tempo addietro. Soprattutto, insegnerebbe ai liberi professionisti ad essere solidali tra di loro, senza peraltro determinare delle indistinte ammucciate, poiché ogni Cassa, nell'Enpalp, conserverebbe la propria autonomia amministrativa e gestionale, come del resto, avviene da sempre nelle 30 e più gestioni dell'Inps. Ma vi sarebbe un bilancio unitario (ovvero un bilancio consolidato per dirlo in termini privatistici) in grado di compensare i disavanzi di una gestione con gli avanzi di un'altra. Ovviamente, la cosa venne vissuta come una provocazione vera e propria. Ero diventato, tra tutti i professionisti d'Italia, l'uomo che voleva privarli della loro Cassa. Non mi riuscì neppure un tentativo indiretto, quando la riforma Fornero (solo Elsa Fornero era "odiata" più di me dai gruppi dirigenti delle libere professioni perché, anche da studiosa, si era distinta per dire, scrivere e dimostrare che, nel futuro delle Casse, c'era soltanto una prospettiva di insostenibilità) aveva imposto alle Casse privatizzate di presentare bilanci attuariali sull'andamento delle entrate e delle uscite nell'arco di un cinquantennio, tenendo conto solo dei rendimenti reali dei patrimoni. La mia proposta consisteva nel ammorbidire queste regole molto severe a favore di quelle Casse che accettassero di fondersi. Fu solo un altro fallimento. Ma le idee giuste sono come le palle spinte sott'acqua: tornano spontaneamente a galla. Ed anche alle persone *politically(in)correct* capita ciò che succede agli orologi rotti: almeno due volte al giorno segnano l'ora giusta. Sabato 9 novembre un titolo a pag. 25 del Sole 24 Ore (**Per i professionisti una Cassa a più gestioni**) ha attirato la mia attenzione. Si parla di un convegno svoltosi a Pisa promosso dall'Anc (Associazione nazionale commercialisti) a cui hanno partecipato 950 professionisti provenienti da tutta Italia. L'Anc è essenzialmente espressione dei giovani commercialisti su cui gravano in particolare gli effetti della riforma del settore con l'introduzione del

calcolo contributivo. Nel convegno la proposta centrale è stata quella dell'istituzione di una previdenza privata centralizzata ovvero di un'unica Cassa delle professioni. Gli argomenti a sostegno di tale proposta e di contestazione delle critiche sono state molto semplici e convincenti: «Abbiamo proposto un unico ente di previdenza dei professionisti – ha dichiarato il presidente dell'Associazione Marco Cuchel – perché è l'unico modo per mitigare le curve demografiche che ciclicamente vivono le professioni». E a chi gli replicava che entrare nel sistema pubblico avrebbe messo a rischio il patrimonio delle Casse (50 miliardi) il presidente ha risposto: «Se esiste la volontà di assorbire la previdenza privata [il termine più corretto sarebbe "privatizzata", *nda*] in quella pubblica non credo che farà gran differenza essere uniti o separati. Di contro – ha aggiunto Cuchel – unirsi può rendere il sistema più efficiente e potremmo far nascere un welfare integrato. Inoltre, l'equilibrio... si trova nei grandi numeri». Che altro dire? Anche i cammini più lunghi cominciano sempre con un primo passo.

## Liberalizzazione delle professioni

di Gianni Marche

Ho sottoposto alla redazione ADAPT un caso curioso ma, comunque, emblematico in merito agli ulteriori e giusti richiami dell'Unione europea (raccomandazioni del Consiglio europeo), rivolti al nostro Paese, sulla necessità di reali liberalizzazioni delle professioni.

Purtroppo, continuiamo a registrare indignate e sorprendenti prese di posizione sui richiami europei: l'ultima, in ordine di tempo, la scorsa settimana sul quotidiano *Italia Oggi* da parte dei Consulenti del lavoro, sempre in tema "ordinistico" o, meglio, a mio parere, corporativo.

Veniamo al caso segnalato.

Ex dirigente, ho 61 anni, risiedo ad Avigliana, provincia di Torino. Dopo oltre 43 anni di lavoro sono andato in pensione nel 2010 e mi sono dedicato al completamento degli studi universitari interrotti molti anni prima. Gli ultimi 25 anni li ho svolti in qualità di Direttore del personale di un'importante multinazionale statunitense manifatturiera, settore elettrico, con diversi stabilimenti produttivi e uffici commerciali in Italia. In tale ruolo, quale procuratore speciale, avevo la diretta responsabilità dell'amministrazione e gestione del personale, sino a circa mille dipendenti fra dirigenti, impiegati ed operai oltre agli agenti commerciali; la gestione diretta delle relazioni sindacali e relazioni esterne; il coordinamento e la gestione dei servizi di sicurezza aziendale, dei servizi generali e della sicurezza ed igiene del lavoro, incluso il servizio di medicina del lavoro assicurato attraverso servizi medici esterni. Inoltre, ho sempre rappresentato l'azienda nei contenziosi legali/sindacali correlati ai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

rapporti contrattuali di lavoro. Pertanto, un'esperienza a tutto campo nell'area della gestione del personale costantemente accompagnata, grazie all'azienda ed al mio impegno personale, da corsi di aggiornamento esterni ed interni di aggiornamento, alcuni riconosciuti dall'università.

Il 24 maggio scorso ho conseguito la laurea in giurisprudenza e ho pensato di chiedere informazioni per l'iscrizione all'ordine dei consulenti del lavoro di Torino.

Due curiosità nella risposta datami dall'addetta alla segreteria dell'ordine:

- esame di stato;
- praticantato di almeno 18 mesi.

L'esame di stato è previsto dall'ordinamento per l'esercizio della professione, in attuazione del principio costituzionale dettato dal quinto comma dell'art. 33 della nostra Costituzione (si veda anche l'art. 2229 c.c.). Principio dettato in un'epoca sufficientemente statica rispetto alla organizzazione del lavoro ed alla articolazione delle diverse attività oggi esistenti e, comunque, molte, classificabili "professionali" ovvero a prevalente prestazione intellettuale di importante valenza ed impatto sociale. Vero è che "gli esami non finiscono mai" come giustamente sosteneva un compianto e grandissimo attore napoletano. È anche vero che nei miei anni di servizio gli esami sui temi in questione li sostenevo tutti i giorni, spesso senza prove preliminari come d'uso in teatro.

Mi ha fortemente sorpreso, a dir poco, l'obbligo del praticantato «da prestarsi per almeno quattro ore giornaliere presso lo studio di un consulente del lavoro o di un avvocato comunque già iscritti all'ordine».

Non è previsto riconoscimento alcuno (crediti zero) per il lavoro già svolto, anche se simile od uguale, documentato e con merito.

Risparmio i commenti ed i soliti raffronti, peraltro facili in questo caso, con le regole vigenti in altri Paesi europei relativamente al riconoscimento delle professionalità comunque acquisite.

È chiaro che tali vincoli unitamente ad altri, aggravati dalla contingenza economica negativa e dalla concorrenzialità internazionale – spesso richiamati, studiati e documentati da ADAPT – non favoriscono una reale e libera attività lavorativa e professionale, ma soprattutto, a mio avviso, non garantiscono una libera concorrenza del mercato.

Neppure i recenti interventi legislativi hanno modificato la sostanza del problema, se non l'abolizione delle tariffe professionali, un po' poco per poter parlare di liberalizzazione delle attività professionali che, a mio parere, meritano la regolamentazione solo e soltanto se necessario a

tutelare reali interessi pubblici. Forse è necessario procedere ad una nuova e più attuale definizione di interesse pubblico da conciliare con il diritto del singolo a fare tutto quello che non nuoce agli altri, anche nel settore lavorativo delle professioni: non tutto ciò che è super regolamentato è garanzia di qualità, trasparenza e buon servizio. Spesso è esatto il contrario.

Il caso riportato sopra riguarda una persona che fortunatamente intende dedicarsi ad attività professionale per libera scelta e per passione e non anche per necessità. Ma se riguardasse un “disoccupato” non giovane (sì, è bene sottolinearlo, esistono anche i disoccupati “non giovani”), lo stesso dovrebbe essere avviato al “praticantato” in una attività dove ha già svolto il ruolo da affermato e confermato professionista pur se formalmente inquadrato quale lavoratore dipendente? È un problema sul quale riflettere e dare conseguenti e coerenti risposte.

## Riforma delle professioni: prime riflessioni

di Laura Chiari

Sono trascorsi ormai dieci anni da quando i professionisti, che sono oltre 3 milioni, aspettavano una norma che li regolamentasse; il ddl 3270/2012, recentemente approvato, introduce il principio del libero esercizio della professione fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica del professionista.

Si consente inoltre al professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione riconoscendo l'esercizio della stessa sia in forma individuale che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

I professionisti possono costituire associazioni professionali (con natura privatistica, fondate su base volontaria e senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva) con il fine di valorizzare le competenze degli associati, diffondere tra essi il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

Una norma che risponde alle esigenze di un vasto numero di professionisti e di utenti che riconosce anche all'UNI, l'Ente nazionale italiano di unificazione, il ruolo di qualificatore delle competenze e delle caratteristiche del servizio professionale, con tutti i requisiti che questo servizio deve avere per garantire un livello minimo di qualità.

La volontà di regolamentare una materia così complessa come le professioni non organizzate in ordini e collegi, che rappresenta anche una rilevante dimensione socio-economica in quanto sono numerosissimi i lavoratori e i professionisti che esercitano la propria attività al di fuori

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

degli schemi tradizionali, potrebbe rispondere in maniera efficace alle crescenti e differenziate esigenze del mercato.

Allo stesso modo la riforma forense, varata definitivamente dal Senato, introduce diverse novità, alcune delle quali saranno operative attraverso regolamenti attuativi che dovranno essere adottati entro due anni dall'approvazione della legge e che potranno anche essere modificati, entro quattro anni dalla loro entrata in vigore.

È stato disciplinato il nuovo tirocinio, che per non più di sei mesi potrà essere effettuato anche in concomitanza dell'ultimo anno di università. Il tirocinante potrà avere un rimborso spese e la possibilità di ricevere una indennità o un compenso commisurato all'effettivo apporto professionale. Tra le novità della riforma, l'obbligo di iscrizione per tutti i professionisti alla Cassa forense indipendentemente dal reddito conseguito. Secondo la nuova disposizione la Cassa forense avrà un anno di tempo per stabilire, con un proprio regolamento, tutti gli aspetti attuativi della norma, con particolare riferimento ai minimi contributivi e al regime previdenziale applicabile.

Di particolare rilevanza anche la clausola sulla incompatibilità tra professione e altre attività d'impresa con cui «viene salvaguardata la indipendenza degli avvocati».

Quanto detto riflette la convinzione secondo la quale i professionisti non sono imprese e non possono soggiacere alle logiche di mercato, ma devono garantire qualità con l'obiettivo di trasmettere la conoscenza del mondo accademico ai clienti, cioè fungere da catalizzatori per una crescita culturale dei clienti attraverso la continua cessione di nuova conoscenza.

Il ddl sulle professioni e la riforma dell'ordinamento forense rappresentano una sfida e allo stesso una opportunità che può aprire la strada al vero riformismo che si colloca oggi più che mai nel principio di sussidiarietà. Per valorizzare questo principio in tutte le sue potenzialità, è necessario, in una prospettiva di un processo di modernizzazione dello Stato e di riduzione della burocrazia, rivalutare in chiave di sussidiarietà il ruolo della professioni non per sostituire lo Stato nei suoi compiti essenziali, ma per sgravarlo da quelle funzioni che possono essere efficacemente svolte da soggetti della società civile e permettere allo Stato e alle Pubbliche amministrazioni di concentrarsi su una nuova e più efficace azione pubblica.

## Le professioni “non regolamentate” escono dall’ombra

di Angelo Santamaria

L’esercizio di attività professionali nel nostro ordinamento è tradizionalmente caratterizzato dalla distinzione tra professioni ordinistiche e non ordinistiche.

Il *discrimen* tra i due tipi di attività risiede in particolari caratteristiche che l’esercente la professione deve avere alla luce di specifiche considerazioni di tipo storico e politico: in particolare, la peculiarità dell’attività stessa e l’incidenza su beni costituzionalmente tutelati (quali la salute, il diritto alla salute, la pubblica incolumità, ecc.) ha portato ad una regolamentazione specifica e stringente per talune tipologie di competenze professionali (le professioni ordinistiche).

Le professioni c.d. “non ordinistiche”, al contrario, diffuse in particolare nel settore dei servizi, ma anche in settori come arti, scienze, servizi alle imprese e cura alla persona, sono tutte quelle per cui il nostro ordinamento non richiede particolari titoli e/qualifiche né un’abilitazione subordinata al superamento di un Esame di Stato.

Tali professioni, spesso definite “non protette”, molte delle quali di recente sviluppo, hanno, nella quasi totalità dei casi, creato autonome associazioni professionali di tipo privatistico, anche per “emergere dall’ombra” in cui la legislazione le aveva relegate, nonostante il sempre maggiore rilievo che esse acquisivano.

Sebbene la recente crisi economica abbia avuto effetti negativi in termini di occupazione e profitti in tutti gli ambiti, il lavoro autonomo costituisce

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

un settore che assume un rilievo sempre maggiore all’interno del tessuto economico-produttivo del nostro Paese.

E proprio accanto alle professioni ordinistiche (da sempre considerate il paradigma del lavoratore autonomo) sono fiorite una serie di attività professionali che, pur non collocandosi in figure professionali già tipizzate (e regolamentate), unendo conoscenze tradizionali con metodi/tecniche innovative, forniscono servizi che in molti casi sono diventati indispensabili (si pensi agli amministratori di condominio, ai consulenti fiscali e tributari, ai fisioterapisti, ai naturopati, ecc.).

Va sottolineato che, nell’ultimo decennio, si sono registrati diversi tentativi del Legislatore, sia di iniziativa parlamentare che del Governo, di fornire una più organica sistemazione alla complessa materia delle professioni intellettuali, sia ordinistiche che non.

Tuttavia, mentre per le professioni regolamentate le esigenze erano legate alla necessità di modernizzare un impianto storicamente consolidato, per le professioni non protette si registrava l’urgenza di adattare il sistema giuridico, fisiologicamente più lento a conformarsi ai mutamenti dei contesti economico-sociali, ad una realtà sempre più considerevole.

L’attività della Legislatura uscente ha dato molto spazio al tema delle professioni, recependo le pressanti necessità che da più fronti venivano palesate: numerosi sono stati, infatti, gli interventi legislativi che hanno inciso sull’esercizio delle attività professionali intellettuali.

Possiamo in tal senso citare il d.l. n. 138/2011 (che ha avviato il processo di delegificazione in riferimento alle professioni regolamentate), oltre il decreto liberalizzazioni (d.l. n. 1/2012), il regolamento governativo di riforma delle professioni regolamentate (d.P.R. n. 137/2012 in attuazione del d.l. n. 138/2011, fino alla più recente riforma forense.

Ma il Legislatore ha colto anche l’occasione per intervenire sulle professioni non regolamentate con l’approvazione, lo scorso dicembre, del ddl n. 3270/2012 che apporta una serie di novità interessanti in materia.

Con il provvedimento citato, che ha avuto un sostegno bipartisan in Parlamento, si è data dignità a un mondo (quello delle professioni non regolamentate) che coinvolge più di 3 milioni di lavoratori, autonomi e dipendenti, spesso altamente specializzati.

Questo è il motivo per cui il ruolo delle professioni non regolamentate è sempre più strategico nel nostro sistema economico-produttivo: la fornitura di servizi qualificati alle imprese aumenta la competitività e ha

risvolti positivi in termini di innovazione, occupazione e produttività, mentre i servizi alla persona e quelli resi in altri settori (informatica, istruzione, arte, cultura, ecc.) si innestano in ambiti in cui lo Stato non riesce sempre a intervenire con gli stessi livelli di efficacia ed efficienza, incrementando la qualità della vita e l'economia.

Le principali esigenze recepite dal ddl n. 3270/2012 riguardano due aspetti fondamentali: la certificazione delle conoscenze e la tutela del consumatore. Ciò alla luce dei dettati dell'art. 41 Cost. in materia di libera iniziativa economica e del principio della libertà professionale, che ha ricevuto recente conferma nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'impulso comunitario è stato rilevante in materia anche a seguito della necessità, per il nostro Paese, di adeguarsi al dettato della direttiva servizi (2005/36/CE) a cui si è dato seguito con il d.lgs. n. 206/2007 che riconosce tra i soggetti legittimati alla partecipazione delle piattaforme comuni (vale a dire quegli strumenti di riconoscimento preventivo delle competenze e dei profili professionali a livello europeo) anche le associazioni delle professioni non riconosciute.

Il limite intrinseco del citato decreto era, però, legato al fatto che esso riconosceva le associazioni delle professioni non regolamentate quali soggetti idonei a partecipare alla formazione delle piattaforme comuni, ma non interveniva sulla necessità di una configurazione giuridica di dette associazioni e tantomeno sugli ambiti professionali oggetto di regolamentazione (professioni non protette).

Questi sono i motivi alla base del grande fermento legato alla "gestazione" del ddl n. 3270/2012 (attualmente in fase di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale), che attirava le attenzioni sia dei rappresentanti delle professioni non regolamentate che di quelle ordinistiche.

Nel primo caso l'interesse nasce dal diretto coinvolgimento nella materia e dal bisogno di dare una sistemazione ad un mondo ancora indefinito; dall'altro lato, nell'ambito delle professioni ordinistiche, si covava il timore di un'erosione del proprio spettro di competenze (e profitti).

Nel corso delle audizioni effettuate durante l'esame del provvedimento n. 3270/2012, se le posizioni espresse dagli esponenti del settore ordinistico (CUP e Consigli Nazionali) sono state abbastanza critiche e rigide, Confprofessioni ha auspicato, invece, una rapida conclusione dell'iter parlamentare, consapevole della necessità di fornire degli strumenti adeguati al fine di garantire, come si evince dal *position paper* depositato,

«un’equilibrata proposta di mediazione tra le istanze di riconoscimento di nuove professioni che provengono dalla società (e non solo dai professionisti esercenti nuove attività professionali, ma anche dai consumatori e dalla società civile, che ad essi con sempre maggiore frequenza si affidano), e la domanda di rigore che molte associazioni rappresentative di professioni tradizionali avanzano, preoccupate non dell’aumento della concorrenza tra professionisti, ma della tutela della qualità delle prestazioni e quindi della funzione pubblica che i professionisti sono chiamati a svolgere».

A tal riguardo è da apprezzare la volontà di Camera e Senato di esaurire l’esame parlamentare del provvedimento prima della fine della Legislatura, sebbene, stante il generale plauso nei confronti del testo adottato, si fossero registrate spinte a una modifica del disegno di legge (in relazione ad una definizione normativa chiara di “professione intellettuale”, dei criteri di riconoscimento delle associazioni professionali e della certificazione di qualità dei processi associativi, al ripristino della funzione del CNEL quale ente terzo supervisore, ecc.).

In sintesi, le novità apportate dal ddl n. 3270/2012 permetteranno, al fine di prestare una maggior tutela agli stessi operatori e ai consumatori, di “creare” dei professionisti “accreditati” attraverso l’attività delle associazioni professionali. Esse vigileranno sulla formazione continua dei propri iscritti e sulla loro condotta adottando un codice di condotta e attivando uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Inoltre, relativamente ai propri settori di competenza, le stesse associazioni potranno dare impulso alla costituzione di organismi di certificazione della conformità a norme tecniche UNI, accreditati dall’ente unico nazionale di accreditamento (ACCREDIA).

Nonostante i profili di criticità che sotto alcuni aspetti tale provvedimento legislativo può presentare, si tratta di un importante passo in avanti nell’emersione di un fenomeno economico-sociale quanto mai rilevante che si innesta nel più ampio discorso del lavoro autonomo professionale.

## **Il fondamento delle professioni “non regolamentate”: l’autoregolamentazione**

di Angela D’Elia

La disciplina sulle professioni non regolamentate è diventata legge. Il 19 dicembre 2012 la Commissione attività produttive della Camera ha approvato in sede legislativa il ddl n. 3270/2012 (in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale) che regola le associazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

Accanto alle professioni “ordinistiche”, dunque, numerose tipologie di professioni non “protette” ottengono un riconoscimento legislativo.

Cosa si intende con la dizione “professione non organizzata in ordini o collegi”? L’art. 1 dello stesso ddl in esame ne fornisce la definizione, individuandola nell’«attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’articolo 2229 del Codice civile, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative».

Vi rientrano, dunque, molteplici professioni quali, a titolo di esempio, amministratori di condominio, animatori, fisioterapisti, musicoterapeuti, bibliotecari, statistici, esperti in medicine integrate, pubblicitari, consulenti fiscali, coach, e così via; professioni che, fino a questo momento, hanno agito autonomamente, costituendo anche associazioni professionali del tutto prive di riconoscimento legislativo. Secondo i dati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

ISTAT, aggiornati all’ottobre 2012, infatti, si tratta di 811 attività professionali, e 700.000 relative al computo delle partite IVA aperte da professionisti non regolamentati.

Dal 19 dicembre, dunque, con l’approvazione degli 11 articoli di cui si compone il testo in esame, prende forma il sistema duale delle professioni che ha costituito l’impianto della riforma organica di cui nell’ultimo decennio si era fatto promotore il legislatore, sia su iniziativa parlamentare che del Governo.

In particolare, il ddl regola tre ambiti specifici: l’associazionismo, la formazione e la rappresentanza dei professionisti.

Con riferimento al primo aspetto la legge riconosce ai professionisti la possibilità di costituirsi in associazioni professionali, a cui si affida il compito di valorizzare le competenze degli associati, adottare all’interno codici di condotta e favorire la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Il professionista, dunque, rimane libero di scegliere la forma societaria con cui esercitare la propria professione: individuale, associata, societaria o nella forma di lavoro dipendente. Laddove, tuttavia, decida di aderire ad un’associazione professionale potrà, altrettanto liberamente, organizzarne la struttura interna insieme agli altri associati.

Sarà, poi, l’associazione così costituita ad occuparsi della formazione permanente dei propri iscritti e vigilare sulla condotta professionale degli associati, oltre a definire le sanzioni disciplinari da irrogare nel caso in cui gli stessi violino le norme contenute nei codici di condotta adottati, e promuovere forme di garanzia a tutela dell’utente (es. attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore). Si configura, dunque, un vero e proprio sistema di autoregolamentazione, che supera le rigidità delle regolamentazioni ordinistiche, privilegiando sistemi di adesione e organizzazione volontaria.

Tali associazioni, non dotate di alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, potranno, poi, unirsi in forme aggregative (associazioni di associazioni) ed agire in piena indipendenza ed imparzialità. Esse costituiranno, infatti, soggetti autonomi rispetto alle associazioni professionali che le compongono ed avranno il fine di promuovere e qualificare le attività professionali, controllare l’operato delle singole associazioni e farsi portavoce delle istanze comuni, nelle sedi politiche ed istituzionali opportune.

La norma, inoltre, introduce un sistema di qualificazione dei soggetti che esercitano una professione non regolamentata (art. 6) e quello di attestazione che le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti (art. 7). Con riferimento al primo aspetto, i singoli professionisti, nell'esercizio della loro attività, avranno il solo obbligo di conformarsi alla normativa tecnica UNI, elaborata a livello nazionale dall'Ente Nazionale Italiano di Unificazione. Sarà, infatti, il rispetto dei requisiti stabiliti all'interno di detta normativa a garantire la qualificazione dell'attività professionale esercitata.

Il Ministero dello sviluppo economico, dall'altra parte, agirà per promuovere l'informazione nei confronti dei professionisti e degli utenti dell'avvenuta adozione, da parte degli organismi competenti, di una norma tecnica UNI relativa alle attività professionali.

Con riguardo, invece, alle attestazioni, il dettato normativo riconosce la possibilità alle associazioni di rilasciarle ai propri iscritti, così da certificare determinati aspetti (regolare iscrizione del professionista all'associazione, possesso della polizza assicurativa, ecc) e tutelare, nel contempo, i consumatori e la trasparenza del mercato dei servizi professionali.

A ben vedere, tale meccanismo è tutto volto ad "incoraggiare" l'associazionismo da parte del professionista. La ragione è ben evidente. L'attestato rilasciato dall'ente costituisce, agli occhi dell'utente, una vera e propria garanzia. Da ciò ne deriverà, quasi inevitabilmente, una predilezione da parte del medesimo a scegliere il professionista in possesso di attestazione rilasciata dall'associazione, piuttosto che colui che ne sia del tutto privo.

Per i settori di competenza, inoltre, la legge riconosce un altro potere alle associazioni, che è rappresentato dalla possibilità di promuovere la costituzione di appositi organismi di certificazione che attestino la conformità alle norme tecniche UNI, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (ACCREDIA). Tali enti, così, potranno rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla normativa tecnica UNI, definita per la singola professione. Sono immaginabili, dunque, quattro livelli di professionisti: coloro che non possiedono alcuna certificazione; coloro che rientrano nei criteri della normativa UNI; coloro che oltre a rientrare nei criteri indicati dalla norma UNI, sono anche associati all'associazione di riferimento ed infine, coloro che oltre

a rispettare i criteri della normativa tecnica UNI ed essere associati, possiedono altresì la certificazione delle competenze rilasciata da appositi enti certificatori.

In sostanza, ciò che si evince dall’analisi svolta è che, con tale disposizione, si sia voluto fornire risposta ad un fenomeno divenuto sempre più urgente nel corso degli ultimi anni, con l’obiettivo di dettare una disciplina in grado di superare la differenza rispetto agli altri Stati europei e favorire, anche nel nostro Paese, quelle attività che si pongono come “motore” dell’“economia della conoscenza” sancita già dalla Strategia di Lisbona.

Il provvedimento, infatti, tende a realizzare tale obiettivo tramite l’autoreferenzialità dei sistemi di gestione delle libere associazioni professionali, l’autoregolamentazione volontaria, oltre che una peculiare legittimazione allo svolgimento di tali attività, basata sull’attestazione e la certificazione delle competenze rilasciate direttamente dalle associazioni professionali.

È evidente il netto cambio di rotta rispetto al passato. Si tratta di una legge, dunque, che pone al centro professionalità e competenze, che costituiranno, senza dubbio la chiave del futuro per lo sviluppo del mondo delle professioni.

# La riforma delle professioni e i consulenti del lavoro

di Nicola Porelli

Si riporta una sintesi delle dichiarazioni rilasciate dalla Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei Consulenti del lavoro, nonché Presidente del CUP (Comitato unitario delle professioni), Marina Calderone, in occasione dell'approvazione del d.P.R. n. 137/2012, c.d. riforma delle professioni.

## Premessa

Per la Presidente Calderone la Riforma delle professioni ha esaltato il valore sociale degli ordini e nel contempo è stata ribadita la necessità dell'intero sistema ordinistico.

La Presidente ha espresso soddisfazione per il ruolo centrale dell'attività di formazione e per il tirocinio che, rispetto quanto previsto nella versione precedente della Riforma, ritorna di competenza dei consigli nazionali.

Una delle cose che stanno più a cuore ai professionisti è sicuramente la formazione.

Anche in materia di assicurazione sono state recepite le richieste dei professionisti assegnando 12 mesi per l'entrata a regime dell'obbligo. Questo periodo sarà utile per i Consigli nazionali per cercare di ovviare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

ad alcune discrasie, quali, ad esempio, la non presenza di una norma che obblighi le compagnie ad assicurare i professionisti.

Secondo la Presidente Calderone la Riforma dà impulso di modernità alle professioni ribadendo nel contempo la centralità e la valenza del sistema ordinistico.

### **Come è stata “accolta” la Riforma delle professioni dai Consulenti del lavoro?**

I Consulenti del lavoro vedono la Riforma delle professioni come un “alleato” importante per quanto riguarda la formazione.

Nonostante la formazione continua è obbligatoria per i Consulenti del lavoro dal 1997, la categoria ha accolto molto favorevolmente quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica sul tema.

La categoria ha a cuore la formazione per i propri iscritti, ancora di più in questo momento di crisi.

Il decreto del Presidente della Repubblica prevede ora che il mancato adempimento della formazione continua costituisca un illecito disciplinare.

I Consulenti hanno adattato dal mese di giugno 2012, prima dell’entrata in vigore della Riforma delle professioni, la durata del tirocinio a 18 mesi contro i precedenti 24.

Tale riduzione è stata estesa anche ai giovani che avevano già iniziato il praticantato.

Il tirocinio può essere svolto per un periodo non superiore a sei mesi, presso enti e professionisti di altri Paesi.

È stata inoltre prevista la possibilità di svolgere per sei mesi il tirocinio in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea, sulla base delle convenzioni tra i Consigli Nazionali competenti e il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, e presso Pubbliche amministrazioni.

Il Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro si attiverà per trovare uno strumento che permetta di vigilare sulla effettività e continuità del tirocinio per i dipendenti pubblici. A questi ultimi, infatti, sia a tempo pieno che a tempo parziale, è ora consentito svolgere tirocinio previsto per le professioni ordinistiche.

La Riforma, diversamente da quanto previsto in un primo momento, ha eliminato l'obbligo del tirocinio per gli ordini che non lo prevedono nei propri ordinamenti.

La categoria dei Consulenti del lavoro considera impegnativo il compito, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica, di mettere a punto il proprio regolamento prevedendo l'esclusione della possibilità di ricoprire la carica di consigliere per chi aspira a far parte dei collegi disciplinari.

Il Consiglio nazionale dovrà dettare i criteri applicativi delle nuove norme sulla disciplina, mentre dai consigli provinciali dovranno arrivare i candidati da sottoporre al presidente del tribunale competente.

La categoria ha apprezzato l'introduzione da parte del decreto del Presidente della Repubblica dell'obbligo assicurativo per responsabilità civile; per i Consulenti sarebbe necessario un sistema assicurativo sul modello dell'RC auto.

Il codice deontologico dei Consulenti del lavoro aveva già disciplinato la pubblicità: ora, il decreto del Presidente della Repubblica circoscrive il contenuto del messaggio all'oggetto dell'attività svolta.

Il codice deontologico della categoria non consente alcun tipo di pubblicità "creativa" e limita la possibilità di dare informazioni ai clienti sui titoli, specializzazioni e prezzi delle consulenze.

## **Conclusioni**

La Presidente Calderone ricorda che nella professione dei Consulenti del lavoro c'è un grande ricambio generazionale: il 50% degli iscritti ha meno di quarantacinque anni e l'80% di nuovi iscritti è donna.

Oggi serve una preparazione tarata sulle esigenze di un mercato in cui non ci sono più le differenze nette di prima della crisi.

È necessario caratterizzare la propria preparazione e tenerla aggiornata.

Per poter offrire una consulenza globale in materia di lavoro e di fisco è necessario formarsi in modo da poter orientare il cambiamento individuando le strategie più efficaci.

Secondo i Consulenti del lavoro, dalla Riforma delle professioni è stata trascurata l'attività di sostegno, il c.d. welfare.

È necessario dare maggiori certezze lavorative ai tanti giovani che intraprendono la professione. Infatti, oggi fare un'attività autonoma professionale vuol dire poter contare su tutele molto ridotte.

C'è ora bisogno di azioni di sostegno, di un aiuto per i giovani e le donne per la creazione di nuovi studi.

## Riforma delle professioni: schema di sintesi

di Nicola Porelli

Con la legge di stabilità 2012 (l. n. 183/2011) è stata prevista la delegificazione degli ordinamenti professionali. Tale delegificazione è stata attuata con il d.P.R. n. 137/2012.

Si sotto riporta uno schema di sintesi di quest'ultimo decreto.

### D.P.R. n. 137/2012

Regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate, in attuazione delle previsioni del decreto l. n. 138 del 2011.

**In vigore dal 15 agosto 2012.**

I principali **“contenuti”** del decreto:

- misure volte a garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa durante il tirocinio (durata massima di 18 mesi) e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione e quindi l'interesse dell'utenza;
- obbligatorietà della formazione continua permanente, la cui violazione costituisce illecito disciplinare;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

- obbligatorietà dell'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale, della quale deve essere data notizia al cliente;
- funzione disciplinare affidata a organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali corrispondenti;
- possibilità di fare pubblicità informativa con ogni mezzo e stabilisce che questa possa avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati;
- disposizioni specifiche per la professione forense e la professione notarile.

Le disposizioni del regolamento in materia disciplinare **non si applicano alle professioni sanitarie, alla professione notarile** nonché alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione.

Con l'entrata in vigore del regolamento (15 agosto 2012) – e comunque a decorrere dal 13 agosto 2012 – sono abrogate tutte le norme incompatibili con i principi contenuti nel d.l. n. 138/2011.

### **Art. 1**

#### *Definizione e ambito di applicazione*

**Professione regolamentata:** si intende l'attività, o l'insieme delle attività, riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, il cui esercizio è consentito solo a seguito d'iscrizione in ordini o collegi subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità.

**Professionista:** si intende l' esercente la professione Regolamentata.

Il decreto si applica alle professioni regolamentate e ai relativi professionisti.

## **Art. 2**

### *Accesso ed esercizio dell'attività professionale*

**Accesso ed esercizio** dell'attività professionale:

- è libero;
- sono vietate limitazioni alle iscrizioni agli albi professionali che non sono fondate su espresse previsioni inerenti al possesso o al riconoscimento dei titoli previsti dalla legge per la qualifica e l'esercizio professionale, ovvero alla mancanza di condanne penali o disciplinari irrevocabili o ad altri motivi imperativi di interesse generale;
- l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico;
- la formazione di albi speciali, legittimanti specifici esercizi dell'attività professionale, fondati su specializzazioni ovvero titoli o esami ulteriori, è ammessa solo su previsione espressa di legge;
- non sono ammesse limitazioni, in qualsiasi forma, anche attraverso previsioni deontologiche, del numero di persone titolate a esercitare la professione, con attività anche abituale e prevalente, su tutto o parte del territorio dello Stato, salve deroghe espresse fondate su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute. È fatta salva l'applicazione delle disposizioni sull'esercizio delle funzioni notarili; sono in ogni caso vietate limitazioni discriminatorie, anche indirette, all'accesso e all'esercizio della professione, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti.

## **Art. 3**

### *Albo unico nazionale*

Gli **albi territoriali** relativi alle singole professioni regolamentate sono pubblici e recano l'anagrafe di tutti gli iscritti, con l'annotazione dei provvedimenti disciplinari adottati nei loro confronti.

L'insieme degli albi territoriali di ogni professione forma **l'albo unico**

**nazionale** degli iscritti, tenuto dal consiglio nazionale competente.

#### **Art. 4**

##### *Libera concorrenza e pubblicità informativa*

È ammessa con ogni mezzo la **pubblicità informativa** avente ad oggetto:

- l'attività delle professioni regolamentate;
- le specializzazioni;
- i titoli posseduti attinenti alla professione;
- la struttura dello studio professionale;
- e i compensi richiesti per le prestazioni.

La **pubblicità informativa dev'essere**:

- funzionale all'oggetto;
- veritiera e corretta;
- non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non dev'essere equivoca, ingannevole o denigratoria.

La violazione di dette disposizioni costituisce illecito disciplinare.

#### **Art. 5**

##### *Obbligo di assicurazione*

Il professionista è tenuto a stipulare **idonea assicurazione** per i danni derivanti al cliente dall'esercizio dell'attività professionale, comprese le attività di custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente stesso.

Il professionista deve **rendere noti al cliente**, al momento dell'assunzione dell'incarico, **gli estremi della polizza professionale**, il relativo massimale e ogni variazione successiva.

La violazione della disposizione di detta disposizione costituisce illecito disciplinare.

L'obbligo di assicurazione di cui al presente articolo acquista efficacia decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto.

## **Art. 6**

### *Tirocinio per l'accesso*

#### **Il tirocinio professionale:**

- è obbligatorio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali,
- ha una durata massima di diciotto mesi (escluse professioni sanitarie).

#### **Il tirocinio:**

- consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante,
- è finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione.

Il **registro dei praticanti** è tenuto presso il consiglio dell'ordine o del collegio territoriale. Ai fini dell'iscrizione nel registro dei praticanti è necessario aver conseguito la laurea o il diverso titolo di istruzione previsti dalla legge per l'accesso alla professione regolamentata.

#### **Il professionista affidatario:**

- deve avere almeno cinque anni di anzianità di iscrizione all'albo,
- è tenuto ad assicurare che il tirocinio si svolga in modo funzionale alla sua finalità;
- non può assumere la funzione per più di tre praticanti contemporaneamente.

#### **Il tirocinio può essere svolto:**

- in misura non superiore a sei mesi, presso enti o professionisti di altri Paesi con titolo equivalente e abilitati all'esercizio della professione;
- per i primi sei mesi, in presenza di specifica convenzione quadro

tra il consiglio nazionale dell'ordine o collegio, il ministro dell'istruzione, università e ricerca, e il ministro vigilante, in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria;

- **previe apposite convenzioni, può essere svolto presso pubbliche amministrazioni.**

Dalla disciplina restano escluse le professioni sanitarie.

Il tirocinio **può essere svolto in costanza di rapporto** di pubblico impiego ovvero di rapporto di lavoro subordinato privato, purché le relative discipline prevedano modalità e orari di lavoro idonei a consentirne l'effettivo svolgimento.

Il tirocinio professionale **non determina l'instaurazione di rapporto di lavoro** subordinato anche occasionale.

L'**interruzione** del tirocinio per oltre tre mesi, senza giustificato motivo, comporta l'inefficacia, ai fini dell'accesso, di quello previamente svolto.

Quando ricorre un giustificato motivo, l'interruzione del tirocinio può avere una durata massima di nove mesi, fermo l'effettivo completamento dell'intero periodo previsto.

I praticanti osservano gli stessi **doveri e norme deontologiche** dei professionisti e sono soggetti al medesimo potere disciplinare.

Il tirocinio, oltre che nella pratica svolta presso un professionista, può consistere altresì nella frequenza con profitto, per un periodo non superiore a sei mesi, di **specifici corsi di formazione professionale** organizzati da ordini o collegi.

Gli ordini e collegi hanno un anno di tempo per regolamentare tali specifici percorsi, previo parere favorevole del ministro vigilante.

## **Art. 7**

### *Formazione continua*

Al fine di garantire la **qualità ed efficienza** della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività, e per conseguire l'obiettivo dello **sviluppo professionale** ogni professionista ha l'obbligo di **curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale** secondo quanto previsto dal presente articolo.

La violazione di detto obbligo costituisce illecito disciplinare.

I corsi di formazione possono essere organizzati oltre che da ordini e collegi, anche da associazioni di iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi.

Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, da emanarsi, previo parere favorevole del ministro vigilante, entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto dovrà regolamentare le modalità, i requisiti minimi e il valore unitario del credito formativo.

Con apposite convenzioni stipulate tra i consigli nazionali e le università possono essere stabilite regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi professionali e universitari.

Resta ferma la normativa vigente sull'educazione continua in medicina (ECM)

### **Art. 8**

#### *Disposizioni sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie*

**Presso i consigli dell'ordine o collegio territoriali** sono istituiti **consigli di disciplina territoriali** cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo.

Vi è **incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine o collegio territoriale e la carica di consigliere del corrispondente consiglio di disciplina territoriale.**

I consiglieri componenti dei consigli di disciplina territoriali sono nominati dal presidente del tribunale nel cui circondario hanno sede, tra i soggetti indicati in un elenco di nominativi proposti dai corrispondenti consigli dell'ordine o collegio.

I consigli di disciplina territoriale restano in carica per il medesimo periodo dei consigli dell'ordine o collegio territoriale.

**Presso i consigli nazionali dell'ordine o collegio** che decidono in via amministrativa sulle questioni disciplinari, sono istituiti **consigli di disciplina nazionali** cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari.

I consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative.

Il ministro vigilante può procedere al **commissariamento** dei consigli di disciplina territoriali e nazionali per gravi e ripetuti atti di violazione della legge, ovvero in ogni caso in cui non sono in grado di funzionare regolarmente.

Alle professioni sanitarie e alla professione notarile continua ad applicarsi la disciplina vigente.

### **Art. 9**

#### *Domicilio professionale*

L'avvocato deve avere un **domicilio professionale nell'ambito del circondario di competenza territoriale dell'ordine presso cui è iscritto**, salva la facoltà di avere ulteriori sedi di attività in altri luoghi del territorio nazionale.

**Art. 10***Disposizioni speciali sul tirocinio forense per l'accesso*

**Il tirocinio può essere svolto presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o di ente privato** autorizzato dal ministro della giustizia o presso un ufficio giudiziario, per non più di dodici mesi.

Il tirocinio deve in ogni caso essere svolto per almeno sei mesi presso un avvocato iscritto all'ordine o presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o di un ente privato autorizzato dal ministro della giustizia.

Il diploma conseguito presso le **scuole di specializzazione** per le professioni legali è valutato ai fini del compimento del tirocinio per l'accesso alla professione di avvocato per il periodo di un anno.

Il praticante può, per giustificato motivo, **trasferire la propria iscrizione** presso l'ordine del luogo ove intende proseguire il tirocinio. Il consiglio dell'ordine autorizza il trasferimento, valutati i motivi che lo giustificano, e rilascia al praticante un certificato attestante il periodo di tirocinio che risulta regolarmente compiuto.

L'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari è disciplinata con regolamento del ministro della giustizia da adottarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

I praticanti presso gli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio.

Il praticante avvocato è ammesso a sostenere l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio (a parità di periodo, in base al luogo di svolgimento del primo periodo).

**Art. 11***Accesso alla professione notarile*

Possono ottenere la **nomina a notaio** tutti i cittadini italiani e i cittadini dell'Unione Europea che siano in possesso dei requisiti di cui all'art. 5 della l. n. 89/1913, compreso il superamento del concorso notarile, fermo il diritto dei cittadini dell'Unione Europea che abbiano superato il concorso notarile al quale abbiano avuto accesso a seguito di riconoscimento del titolo professionale di notaio conseguito in altro Stato membro dell'Unione Europea.

Il **diploma di specializzazione**, conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali è valutato ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alla professione di notaio per il periodo di un anno.

**Art. 12***Disposizione temporale*

Le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 137/2012 si applicano dal giorno successivo alla data di entrata in vigore dello stesso (in vigore il 15 agosto 2012).

**Sono abrogate** tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili con le previsioni di cui al presente decreto (fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 5-*bis*, del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, e successive modificazioni, e fatto salvo quanto previsto da disposizioni attuative di direttive di settore emanate dall'Unione europea).

**Art. 13***Invarianza finanziaria*

Dall'attuazione del d.P.R. n. 137/2012 non derivano nuovi o maggiori

oneri per la finanza pubblica.

**Art. 14**

*Entrata in vigore*

Entrata in vigore: il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (pubblicazione avvenuta in data 14 agosto 2012).

## Le novità della riforma forense: una scheda di lettura

di Luca Apollonio

Al termine di un'attesa lunga 80 anni, il Senato, in data 21 dicembre 2012, ha dato semaforo verde all'approvazione definitiva della riforma forense. Correva infatti l'anno 1933 allorquando il legislatore promulgò le prime e ultime linee guida per la professione legale, rimaste pienamente in vigore fino ad oggi.

Il provvedimento in esame, composto di ben 67 articoli, mira a riformare e riordinare la complessa materia della professione legale, intervenendo con opportuni aggiustamenti volti ad adeguare la disciplina ai cambiamenti occorsi negli ultimi anni a livello sociale, legislativo ed economico.

Attraverso un'analisi sistematica della riforma, si riportano di seguito le novità di maggior rilievo e interesse, che incidono in modo diretto ed immediato nella professione dell'avvocato.

### **Società tra avvocati (articoli 4-5)**

Discostandosi sensibilmente dalla normativa vigente – si rammenta che la l. n. 183/2011 prevede la costituzione di società tra professionisti, con la eventuale presenza del *socio d'investimento (non professionista)* – la riforma dispone che i soci della società o dell'associazione potranno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

essere solo avvocati iscritti al relativo albo; e ciascun avvocato potrà far parte di una sola associazione.

Dell'esatto adempimento della prestazione risponderanno la società ed il socio professionista che l'ha eseguita. La società dovrà essere iscritta in una apposita sezione dell'albo e sarà soggetta al rispetto del codice deontologico.

L'incarico professionale conferito alla società potrà essere eseguito solo dai soci. Il socio incaricato risponderà personalmente e illimitatamente dell'errore professionale, la società invece nei limiti del proprio patrimonio. La responsabilità potrà estendersi agli altri soci:

- a) quando la società non abbia comunicato al cliente il nominativo del socio professionista incaricato di eseguire la prestazione;
- b) quando si tratta di obbligazioni sociali non derivanti dall'attività professionale.

Ad ogni modo, si sottolinea che la riforma prevede una delega al Governo – da esercitarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge – per disciplinare analiticamente l'esercizio della professione forense in forma societaria.

### **Specializzazione (articolo 9)**

Viene riconosciuta la possibilità anche per gli avvocati di specializzarsi in determinati settori e ottenere così il titolo di "specialista" che, tuttavia, non comporta riserva di attività professionale. Le modalità di conseguimento del titolo sono specificamente stabilite con regolamento adottato dal Ministro della giustizia, previo parere del CNF.

Il titolo di specialista potrà essere conseguito in due modi: a) a seguito di esito positivo di percorsi formativi almeno biennali organizzati presso le facoltà di giurisprudenza con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione; b) a seguito di comprovata esperienza nel settore di specializzazione negli ultimi cinque anni, limitatamente agli avvocati iscritti all'albo da almeno otto anni.

### **Informazioni sulla professione (articolo 10)**

La pubblicità informativa sulla propria attività professionale viene praticamente liberalizzata. Le informazioni potranno essere diffuse con qualunque mezzo di comunicazione, anche informatico, a patto che siano veritiere, corrette e che non propongano comparazioni con altri professionisti.

### **Formazione continua (articolo 11)**

Il legislatore introduce l'obbligo per l'avvocato di provvedere all'aggiornamento delle proprie competenze professionali. Le esclusioni dal predetto obbligo riguarderanno: a) gli avvocati sospesi dall'esercizio professionale; b) gli avvocati dopo venticinque anni di iscrizione all'albo o dopo il compimento del sessantesimo anno di età; c) i componenti di organi con funzioni legislative e i componenti del Parlamento europeo; d) i docenti e i ricercatori confermati delle università in materie giuridiche. Il CNF è chiamato a stabilire le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento.

### **Assicurazione per la responsabilità civile e contro gli infortuni (articolo 12)**

Il legislatore – in ottemperanza a quanto disposto dalla l. n. 148/2011, la quale prevede l'obbligo di contrarre una polizza assicurativa nell'esercizio di un'attività professionale – stabilisce l'obbligatorietà di una copertura assicurativa a copertura della responsabilità per i danni arrecati alla clientela nell'esercizio della professione. La predetta copertura è da intendersi altresì estesa all'attività di collaboratori e praticanti che operino in nome e per conto del titolare dello studio legale. L'avvocato dovrà, inoltre, stipulare una apposita polizza a copertura degli infortuni derivanti a sé e ai propri collaboratori (compresi sostituti e collaboratori occasionali) in conseguenza dell'attività lavorativa svolta, anche fuori dei locali dello studio legale.

Le condizioni e i massimali minimi delle polizze saranno stabilite e aggiornate ogni cinque anni dal Ministero della Giustizia, previa consultazione del CNF.

### **Pattuizione del compenso (articolo 13)**

Il compenso sarà pattuito, di regola, per iscritto. L'avvocato, nel rispetto del principio di trasparenza, sarà tenuto a rendere noto al cliente il livello di complessità dell'incarico, fornendo, a richiesta, comunicazione scritta sulla prevedibile misura del costo della prestazione.

Come per la pubblicità informativa, anche in tal caso si assiste ad una vera e propria liberalizzazione della pattuizione delle parcelle. È infatti ammessa la pattuizione a tempo, in misura forfettaria, per convenzione avente ad oggetto uno o più affari, in base all'assolvimento e ai tempi di erogazione della prestazione, per singole fasi o prestazioni o per l'intera attività, a percentuale sul valore dell'affare o su quanto si prevede possa giovare, non soltanto a livello strettamente patrimoniale, il destinatario della prestazione.

Qualora all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sarà stato determinato in forma scritta, e in ogni caso di mancata determinazione consensuale, il compenso del professionista è determinato sulla base di parametri formulati dal Ministero della Giustizia mediante decreto e sentito il CNF.

Infine, ritorna il divieto di patto quota lite – precedentemente abrogato – in forza del quale è preclusa la possibilità all'avvocato di stipulare con i suoi clienti alcun patto relativo ai beni che formano oggetto delle controversie. In buona sostanza non sarà più possibile percepire come compenso una quota dei beni oggetto della prestazione, ma richiedere il pagamento della quota lite in denaro senza obbligare il cliente a condividere il bene della contesa conclusa.

### **Effettività dell'esercizio professionale (articolo 21)**

Una novità di assoluto rilievo riguarda la permanenza dell'avvocato nell'albo, che sarà subordinata all'esercizio professionale effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione. La mancanza di tali

requisiti comporterà, se non sussisteranno giustificati motivi (si dovrà infatti tener conto delle eccezioni, anche in riferimento ai primi anni di esercizio professionale), la cancellazione dall'albo.

### **Tirocinio (articoli 41-46)**

La durata della pratica forense, ridotta a 18 mesi, potrà essere svolta:

- a) presso un avvocato iscritto all'albo da almeno cinque anni;
- b) presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o presso un ufficio giudiziario per non più di un anno;
- c) per non più di sei mesi, in altro Paese dell'Unione europea presso professionisti legali, con titolo equivalente a quello di avvocato, abilitati all'esercizio della professione.

La pratica forense potrà anche iniziare, per i primi sei mesi, durante l'ultimo anno del corso di laurea in giurisprudenza, a condizione però che vi siano apposite convenzioni tra università e Consiglio Nazionale Forense. Un'importantissima novità riguarda il compenso dei tirocinanti. Si stabilisce infatti che «il tirocinio professionale non determina di diritto l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato anche occasionale». Ne discende che non sarà previsto alcun compenso obbligatorio per i praticanti, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute per conto dello studio presso il quale è svolto il tirocinio. Tuttavia, decorso il primo semestre, il professionista, a sua discrezione, potrà riconoscere al praticante un'indennità per l'attività svolta per conto dello studio.

Si dispone inoltre che il tirocinante potrà essere abilitato a svolgere attività in sostituzione del dominus già dopo sei mesi (in origine era un anno), purché in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza.

Infine, si introduce l'obbligo di formazione in capo al praticante nel corso dello svolgimento del tirocinio. Trattasi di corsi di formazione professionale di durata non inferiore a 170 ore, i cui contenuti saranno stabiliti e disciplinati da un apposito regolamento emanato dal Ministro della Giustizia, sentito il CNF.

**Esame di Stato (articoli 46-49)**

Viene confermata l'attuale struttura dell'esame di stato, articolato in tre prove scritte ed una orale. La novità di rilievo concerne i testi consultabili: durante la prova d'esame saranno ammessi unicamente codici di legge non commentati; vietati invece testi o scritti, neanche informatici, né ogni sorta di strumenti di telecomunicazione, pena la immediata esclusione dall'esame. Inasprite anche le sanzioni: in caso di trasgressione si rischierà fino tre anni di reclusione, salvo che il fatto costituisca reato più grave.

Tuttavia si dispone che fino al secondo anno successivo alla data di entrata in vigore della riforma, l'accesso all'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato resterà disciplinato dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge, fatta salva la riduzione a diciotto mesi del periodo di tirocinio.

## La riforma forense nell'ottica dell'occupazione giovanile

di Gaia Gioli

La riforma restituisce all'Avvocatura la propria funzione sociale di servizio per la tutela dei diritti dei cittadini, in condizioni di autonomia e indipendenza. Con queste parole il presidente del Consiglio nazionale forense (CNF), Guido Alpa, ha accolto la notizia dell'approvazione in via definitiva della riforma dell'ordinamento forense lo scorso 21 dicembre 2012.

Dopo quasi ottanta anni dall'ultimo intervento del legislatore, il voto dell'aula del Senato ha suggellato quattro anni di lavoro parlamentare per la realizzazione di uno "Statuto degli avvocati" che innoverà l'amministrazione della giustizia. Tuttavia il testo di legge, più che la degna conclusione di un percorso normativo, ne sembra verosimilmente l'inizio. Si parla già infatti di "riformare la riforma".

Il testo di legge, in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, si compone di 67 articoli suddivisi in sei titoli, alcuni dei quali suddivisi in capi e rubricati rispettivamente: Disposizioni generali (artt. 1-14); Albi, elenchi, registri (artt. 15-23); Organi e funzioni degli ordini forensi (artt. 24-39); Accesso alla professione forense (artt. 40-49); Il procedimento disciplinare (artt. 50-63); Delega al Governo e disposizioni transitorie (artt. 64-67).

La nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense ha normato in maniera profondamente diversa, rispetto al passato, i temi della tutela del cliente, del controllo della continuità ed effettività

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 18 gennaio 2013, n. 4.](#)

dell'esercizio professionale, della qualificazione e disciplina del rapporto di tirocinio; senza dimenticare le modifiche apportate alla disciplina delle specializzazioni, all'assicurazione obbligatoria, alle società tra professionisti, al conferimento dell'incarico e alle tariffe professionali. Ciò è stato possibile grazie all'impegno che gli avvocati hanno profuso per raggiungere tale obiettivo. La riforma forense rappresenta, infatti, una legge fortemente voluta dal mondo dell'avvocatura e altrettanto fortemente contestata dai giovani che la interpretano come un passo incompleto nel percorso di riforma intrapreso, nonché una chiusura nei loro confronti.

La prima accusa è facilmente verificabile con la lettura dell'art. 1, comma 3, secondo cui l'attuazione della legge avverrà tramite regolamenti del Ministero della giustizia, entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, previo parere del Consiglio nazionale forense (CNF) per le seguenti materie: associazioni tra professionisti, specializzazioni, permanenza di iscrizione all'albo, elezione degli ordini, istituzione degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie, tirocinio. Diversamente, la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense si attiverà per le sole materie di suo interesse, quale quella della formazione continua, in cui le è stata lasciata assoluta libertà, data l'assenza del benché minimo criterio o linea guida.

Per quanto attiene invece l'accusa di chiusura nei confronti dei giovani, basta far riferimento alla disciplina dell'esame di Stato, per comprenderne le ragioni. È stata introdotta una modalità diversa di esame rispetto al passato ed un numero inferiore di materie a scelta del candidato, a favore delle materie obbligatorie. Inoltre sarà introdotto il divieto di utilizzo di codici commentati o testi relativi al tema proposto, pena la reclusione fino a tre anni. Il dettato normativo è improntato sicuramente in un'ottica garantista, finalizzato a stimolare lealtà, probità, diligenza e competenza degli avvocati nei confronti dei loro clienti, in considerazione del ruolo sociale della professione, volta alla difesa dei cittadini, nel rispetto dei principi della corretta e leale concorrenza.

Questo non sembra valere nei confronti degli avvocati già iscritti all'albo, poiché il legislatore non ha inasprito i requisiti per l'adempimento dell'obbligo di formazione continua. Al momento, tuttavia, l'unica certezza risiede nel superamento del sistema di crediti formativi, in attesa che il CNF renda note le nuove modalità e condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento.

L'analisi della norma dal punto di vista degli effetti che questa ha prodotto sui giovani, non può prescindere dalla lettura del titolo IV capo I (artt. 41-45) che disciplina il tirocinio per l'accesso alla professione, quale modalità di «addestramento pratico e teorico finalizzato a far conseguire al praticante le capacità necessarie per l'esercizio della professione di avvocato e per la gestione di uno studio legale» (art. 41, comma 1), che non determina di diritto l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato (art. 41, comma 11). Da notare che il contenuto del comma 11 contravviene con quanto disposto dallo stesso legislatore al comma seguente, il quale riconosce al laureato magistrale in giurisprudenza, una volta terminato il primo semestre il tirocinio, la facoltà di sostituire il proprio dominus nell'esercizio dell'attività professionale, sotto il suo controllo e responsabilità.

Se a ciò si aggiunge il fatto che è statuito l'obbligo del rimborso delle spese sostenute dal giovane per conto dello studio presso cui svolge il tirocinio e che, decorso il primo semestre di pratica, è ammesso il versamento (facoltativo) di un'indennità o di un compenso per l'attività svolta, commisurata all'effettivo apporto professionale, diventa chiaro il contrasto tra il divieto di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con il dominus e le modalità con cui nei fatti è svolto il tirocinio.

A tal proposito e considerando l'elemento del compenso, la riforma forense vieta qualunque tipo di rimborso spese (anche documentato) nei primi sei di tirocinio, mentre lo ammette nei successivi. Novità di assoluto rilievo rispetto all'art. 26 del codice deontologico (che già aveva previsto all'art. 26, comma 1, un «compenso proporzionato all'apporto professionale» da versare dopo un periodo iniziale di tirocinio) è la previsione di un'indennità o un compenso per l'attività svolta per conto dello studio, a fronte di uno specifico contratto sottoscritto tra dominus e praticante.

Sebbene la pratica forense, così regolamentata, si conformi al disposto dell'art. 6 del d.P.R. n. 17/2012 per quanto riguarda il rimborso spese, è indubbio che la previsione di un compenso aggiuntivo, non solo supera i limiti imposti dallo stesso articolo, ma mina alle basi i presupposti per ricorrere al contratto di apprendistato per il praticantato, già disciplinato dall'art. 5, comma 1, del Testo Unico per l'apprendistato (d.lgs. n. 167/2011) e dall'art. 31 del Ccnl per i dipendenti degli studi professionali, offrendo condizioni di minor tutela per il giovane laureato in giurisprudenza.

Oltre tutto, per ovviare ad una carenza formativa del tirocinio, è concesso di svolgere fino a due tirocini contemporaneamente, alle medesime condizioni, previa richiesta del praticante e autorizzazione del competente consiglio dell'ordine, solo ed esclusivamente nel caso in cui la mole di lavoro di uno dei suddetti avvocati sia tale da non permettere al praticante una sufficiente offerta formativa.

Infine, sempre per quanto riguarda la disciplina del tirocinio, è da osservare che la durata del tirocinio è stabilita in 18 mesi, in conformità con quanto disposto dall'art. 9 del d.l. n. 1/2012 e dal Regolamento di riforma degli ordinamenti professionali, durante i quali il tirocinante deve frequentare, con profitto, corsi di formazione obbligatori, il cui carico didattico non deve essere inferiore alle 170 ore nell'arco dei 18 mesi (art. 43).

Sorge spontaneo domandarsi come il suddetto carico formativo, pratico e teorico, sia conciliabile con lo svolgimento di un impiego di qualsiasi natura – presso enti pubblici o privati – ancorché non sussistano evidenti motivi di conflitti d'interesse e l'impiego eventuale non sia prevalente sul praticantato. È logico pensare, quindi, che se il tirocinio deve rimanere la principale "occupazione" dell'aspirante avvocato, l'ipotesi di conciliazione non si realizzerà, soprattutto dal momento che l'art. 18 (clausola di incompatibilità) statuisce che la professione di avvocato è incompatibile con le altre attività di lavoro autonomo o di impresa commerciale o con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato.

Non sostiene la carriera dei giovani avvocati neppure l'art. 13 che, in un'ottica di continuità con il d.l. n. 1/2012 che ha abrogato le tariffe professionali, conferma il principio di libera pattuizione del compenso tra le parti. Addirittura, tale principio è esacerbato dalla previsione dell'assoluta gratuità della prestazione. Infatti, le uniche condizioni poste dal legislatore, sono il divieto di ricompensare l'avvocato con una quota o la totalità del bene oggetto della prestazione o del litigio e la forma scritta dell'accordo sul compenso all'atto del conferimento dell'incarico. In mancanza della forma o del consenso, sarà necessario applicare i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'art. 1, comma 3.

Inoltre, se si considera oltre a quanto già indicato che, per la prima volta, è ammessa la facoltà per l'avvocato di esercitare l'incarico professionale anche a proprio favore, è indubbio che l'art. 13 costituisca un'apertura

notevole rispetto al passato. Al contempo è verosimile che si ripercuotano sugli stessi giovani avvocati effetti controproducenti, legati al rischio di riduzione dell'attivo fatturato.

Diversamente, il disposto degli artt. 4 e 5 (titolo I) sembra gettare le basi per due strumenti che, in un certo qual modo, potrebbero tutelare i giovani: la società tra professionisti e multisettoriale e la società tra avvocati. L'art. 4 stabilisce infatti che possono costituirsi società a cui partecipano, oltre agli iscritti all'albo forense, liberi professionisti appartenenti ad altre categorie, secondo un contratto di associazione in partecipazione. L'art. 5 contiene, invece, una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo volto a disciplinare le società tra avvocati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in oggetto. Nel frattempo, l'articolo su menzionato indica i criteri cui il Governo dovrà attenersi. A titolo esemplificativo, si ricorda che soci della società tra avvocati possono essere solo avvocati iscritti all'albo, che esercitano la professione nel rispetto del codice deontologico; le uniche forme societarie concesse sono quelle della società di persone, società di capitali, società cooperativa, i cui redditi prodotti si qualificano in ogni caso quali redditi di lavoro autonomo; l'esercizio della professione forense in forma societaria non costituisce attività d'impresa.

In conclusione, l'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di consentire l'accesso e la permanenza nella professione di avvocato solo ai più meritevoli e a chi esercita effettivamente la professione, garantire una maggiore qualificazione e preparazione dei professionisti, ed infine offrire la maggiore trasparenza possibile nei rapporti con i cittadini, anche attraverso un maggiore controllo sulla correttezza del professionista.

Non è detto che tale obiettivo sia raggiungibile a queste condizioni. La legge in oggetto, infatti, guarda alla professione da un unico punto di vista (quello dell'avvocato iscritto), senza avere alcuna cura di proiettare lo sguardo al futuro della categoria. Infatti, la riforma dell'avvocatura con l'inasprimento dell'esame di Stato ha cercato di realizzare un obiettivo meritevole, ovvero quello di ridurre il numero degli avvocati italiani che allo stato attuale delle cose si aggirano intorno alle 247 mila unità rispetto ad una popolazione di quasi 61 milioni (dati Albo nazionale degli avvocati, 2012). Al contempo, rappresenta anche una seria minaccia per i futuri professionisti che difficilmente realizzeranno un volume di affari simile a quello degli avvocati attualmente in forza, a causa della previsione della gratuità del servizio. Di conseguenza, da una riduzione

del numero degli iscritti all'albo non è detto che segua, necessariamente, una maggiore fortuna per questa tipologia di professionisti. Inoltre, la riforma sembra avere dimenticato il fenomeno sociale della mono-committenza. Infatti l'introduzione del principio dell'indipendenza rischia di far cancellare dall'albo migliaia di professionisti che, privi delle risorse per poter avviare un proprio studio professionale o per poter diventare soci di una società tra professionisti, sono costretti ad operare in una situazione di quasi-dipendenza, caratterizzata dalla assoluta mancanza di strumenti organizzativi e strutture proprie e da un fatturato riconducibile esclusivamente all'avvocato/datore di lavoro.

Sarebbe stato auspicabile invece prevedere incentivi per chi opera il passaggio dalla mono-committenza ad un rapporto di lavoro stabile (soprattutto se per il tramite del contratto di apprendistato), e, per tutti i casi che esulano dall'ambito soggettivo di applicazione del contratto di apprendistato, finanziamenti erogati dal CNF o dagli ordini territoriali ai giovani professionisti neo iscritti.

24.

## **RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ**



## Le nuove regole sulla rappresentanza, una vittoria del pragmatismo

di Michele Tiraboschi

Sono passate poche ore dalla firma della intesa su rappresentanza e rappresentatività tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil e già ci si interroga su chi sono i vincitori e i vinti. Così come non mancano voci critiche che parlano di “pasticcio storico” (vedi [F. Forte](#) su *Il Giornale*, 3 giugno 2013), e cioè di un accordicchio finalizzato unicamente a mantenere un monopolio delle relazioni industriali a danno di lavoratori e imprese.

Secondo una lettura che sta diventando prevalente i veri vincitori sarebbero Susanna Camusso (che frena le pulsioni della Fiom e, dopo anni di intese separate, firma un accordo sulle regole del sistema di relazioni industriali) e Confindustria (che porta a casa l'esigibilità di intese negoziali sottoscritte anche senza la Fiom se maggioritarie). Anche Landini, però, sarebbe tra i vincitori in ragione della regola, contenuta nell'accordo, che sancisce la esigibilità al 51% in cambio della consultazione obbligatoria dei lavoratori, anche quelli non sindacalizzati, garantendosi così lo spazio per utilizzare le nuove regole in funzione della costruzione di una posizione egemone della Fiom nei luoghi di lavoro.

Secondo questa lettura sarebbe dunque la CISL a uscire sconfitta dall'intesa. Non solo perché costretta ad accettare la votazione sulle intese raggiunte, quanto perché avrebbe finito con il sacrificare la propria idea di “sindacato associazione”; un sindacato che cioè agisce in funzione degli interessi dei propri associati e non dei lavoratori in quanto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

tali e ciò al punto di negare quella visione pluralista delle relazioni industriali che sin qui l'ha caratterizzata.

Eppure a me non pare che il protocollo neghi una visione pluralista del sindacato e delle relazioni industriali. Al contrario, anzi, perché è proprio questa visione a consentire ora di realizzare un percorso di buon senso per comporre le diverse visioni e proposte sui temi del lavoro secondo una sana regola maggioritaria che è alla base della democrazia, anche quella sindacale. Ecco, a differenza di quanto si va dicendo in queste ore, a me pare che la Cisl abbia semmai ceduto su un nodo tecnico, quello della misurazione della rappresentanza, ma che alla fine sia il vero vincitore dell'accordo.

Per la Cisl il valore aggiunto dell'accordo, al di là di quello che potrà accadere nella gestione di una singola vicenda contrattuale, sta infatti nell'aver definitivamente sancito, in termini pratici e non più solo culturali e valoriali, la supremazia della propria visione partecipativa e cooperativa delle relazioni industriali, portando a casa un percorso che blindava (secondo il principio maggioritario, e non poteva essere diversamente) quanto fa per i propri associati, ben sapendo che una comunità di lavoratori non è fatta solo di iscritti alla Cisl.

Nell'accordo vedo insomma una sana attuazione da parte di Cisl del "principio di realtà", quello che talvolta manca ad altre organizzazioni sindacali. Un principio che ha sempre aiutato la Cisl a tenersi lontana da massimalismi e ideologie, cercando semmai di far prevalere la propria visione culturale e progettuale in modo pragmatico, nel contesto dato e secondo quanto è possibile fare in presenza di una controparte datoriale che diffida della partecipazione e del decentramento contrattuale (specie se sul territorio), e di altri attori sindacali ancora animati da logiche conflittuali e centralistiche di regolazione dei rapporti di lavoro. Questo è il tratto caratterizzante e vincente di una Cisl che porta questa organizzazione a non tenere mai "in ostaggio" i lavoratori in carne e ossa in nome di una astratta ideologia da difendere ad oltranza in termini di mero principio.

Con questa intesa la Cisl non solo pone al centro della dialettica sindacale una moderna visione cooperativa e partecipativa di relazioni industriali, ma consolida il modello contrattuale del 2009 (non firmato da Cgil), il relativo decentramento della contrattazione e persino la blindatura (accordo del 2011) delle relative intese anche là dove

modificative (*rectius*, derogatorie) del Ccnl. Una vittoria a tutto campo, mi pare.

## **Rappresentanza: prime osservazioni sul protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil**

di Antonio Vallebona

Il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 stipulato tra la Confindustria e le Confederazioni CGIL, CISL e UIL dà applicazione all'accordo 28 giugno 2011 disciplinando essenzialmente la contrattazione collettiva nazionale.

Si tratta di regole collettive e non legali, ma per la prima volta viene varato un sistema completo, che prevede disposizioni precise sia sulla rappresentanza, sia sul procedimento negoziale, sia sulla sottoscrizione a maggioranza del contratto nazionale.

La rappresentanza per ogni singola organizzazione aderente alle tre confederazioni al fine della stipulazione del contratto collettivo nazionale di categoria viene misurata per ciascuna organizzazione dal CNEL in base alle deleghe relative ai contributi sindacali trasmessi dall'INPS e ai voti ottenuti in occasione delle elezioni delle RSU trasmessi dai comitati Provinciali dei Garanti o da altro analogo organismo.

Le suddette organizzazioni sono ammesse alla contrattazione nazionale se posseggono una rappresentatività non inferiore al 5% considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale. Queste organizzazioni decideranno le modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante. La piattaforma unitaria è privilegiata, ma in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

assenza di essa la parte datoriale favorirà la piattaforma presentata da organizzazioni che rappresentano almeno il 50% + 1 del settore.

All'esito della negoziazione, i contratti nazionali vengono sottoscritti da organizzazioni che rappresentano almeno il 50%+1 del settore, previa consultazione certificata dei lavoratori a maggioranza semplice. Il contratto nazionale si applica a tutti i lavoratori della categoria.

L'accordo in esame è molto ragionevole. Ed, anzi, il legislatore dovrebbe subito emanare una legge che recepisca l'accordo, così finalmente sarebbe risolto il problema del contratto collettivo di categoria con efficacia *erga omnes*.

Invero, come già ho avuto modo di dire a proposito dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011 (cfr. *L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva*, MGL, 2011, 682), anche l'emananda legge sul contratto collettivo nazionale sarebbe pienamente rispettosa dell'art. 39, comma 4, Cost., secondo la essenziale locuzione "rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti". La regola decisiva del protocollo del 2013 è l'ammissione alla contrattazione di tutte le organizzazioni, anche estranee alle tre confederazioni stipulanti, aventi una rappresentatività non inferiore al 5%, per la necessaria tutela delle minoranze che raggiungano una ragionevole soglia. Per il resto tutto fila liscio come l'olio, poiché il contratto non solo deve essere sottoscritto da organizzazioni che rappresentano più del 50% della categoria, ma deve essere anche previamente approvato dalla maggioranza dei lavoratori.

Le norme dell'art. 39 Cost. sulla registrazione dei sindacati aventi personalità giuridica non sono di ostacolo, poiché l'attuazione della Costituzione non deve essere fatta necessariamente con una legge che recepisca tutte le norme costituzionali in una determinata materia, ma è sufficiente che rispetti i principi basilari di quella materia.

La legge sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico è stata ritenuta costituzionalmente legittima aggirando il problema dell'*erga omnes* con un diverso meccanismo fondato sul vincolo per l'amministrazione e per i dipendenti di rispettare i contratti collettivi stipulati dall'ARAN (Corte Cost. 16 ottobre 1997 n. 309). Ma, a ben vedere, anche qui è stato sancito il principio maggioritario, in quanto i contratti collettivi di comparto o di area possono essere stipulati solo se i sindacati sottoscrittori rappresentano nel loro complesso la maggioranza, individuata nel 51% come media tra dato associativo e dato elettorale nel

comparto o nell'area. Ed è stato sancito anche il principio di tutela delle minoranze, poichè possono essere ammessi alla trattativa tutti i sindacati che nel comparto o nell'area raggiungono la soglia del 5% come media tra il dato associativo e il dato elettorale.

In conclusione sono maturi i tempi per l'attuazione ragionevole dell'art. 39 Cost., scindendo il fulcro della normativa costituzionale dalle previsioni di contorno.

## **A volte ritornano: l'articolo 39, commi 2-4, Cost. dopo gli accordi interconfederali e la sentenza della Corte costituzionale sull'articolo 19**

di Gaetano Zilio Grandi

Trentanovista: questa era una volta l'accusa che veniva rivolta a chi, semplicemente, chiedeva il perché non si fosse attuato, e non si volesse attuare, il precetto costituzionale di cui all'art. 39, commi 2 ss.

Bene, forse oggi quella accusa potrebbe coinvolgere molti più soggetti, rispetto a coloro che credevano, allora, che l'art. 39 dovesse essere attuato, se si voleva realmente creare un efficace sistema di relazioni collettive, e soprattutto rispondere alla *vexata quaestio* dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, in specie aziendale. La scelta, come noto, è stata invece quella di muoversi sul terreno della costituzione materiale, cioè a dire della inattuazione dei commi citati e della necessaria considerazione del contratto collettivo con gli strumenti del diritto privato.

Anche la storia recente delle relazioni sindacali ha invero confermato tale scelta; ma, a nostro avviso, conferma anche la sostanziale inattività dei tentativi di "costringere" i movimenti delle rappresentanze sindacali e dell'efficacia dei loro prodotti contrattuali nell'ambito appunto giusprivatistico, come se questi ultimi cinquant'anni fossero passati senza insegnare nulla. I continui richiami – a loro stessi – da parte dei protagonisti delle relazioni sindacali italiane, con un profluvio di Accordi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2013, n. 26.](#)

interconfederali spesso ripetitivi e in fine stucchevoli nella assenza di risultati concreti (dagli accordi separati del 2009 a quello del giugno 2011, a quello del settembre dello stesso anno – dal sapore emulativo e preventivo nei confronti dell’art. 8 del d.l. n. 138/2011 – e ancora a quello sulla produttività del novembre 2012, e infine a quello del 31 maggio 2013, che dovrebbe segnare l’ultima parola sui criteri di rappresentanza sindacale dei lavoratori e sui meccanismi per attribuire un’efficacia generale ai contratti collettivi aziendali), non hanno in definitiva portato *neppure* a “tratteggiare” un meccanismo funzionale alle esigenze delle parti.

Inevitabilmente i primi commenti – anche alla luce della assenza, ad oggi, delle motivazioni della recentissima (e “lodata”) sentenza della Corte costituzionale – non possono che essere assai dubitativi. E tuttavia, parte della dottrina si è già lasciata andare ad affermazioni entusiastiche, e talora offensive di chi, magari, ritiene che la decisione non risolva molto, e sicuramente non risolva tutto. Il che, pare a noi, è sicuramente vero!

Peraltro, ci sembra che le prime osservazioni su questa decisione di incostituzionalità dell’art. 19 Stat. lav. – della quale, ripetiamo, non si conoscono ancora le motivazioni – non manchino di ripercorrere alcuni errori “sistemici” nell’approccio alle relazioni sindacali del nostro paese, relativi in particolare ad uno sguardo perennemente rivolto all’indietro; non solo e non tanto con riguardo, come ovvio, alla norma statutaria di cui si discute, oggettivamente collocata e diremo “pensata” in un contesto ben diverso da quello attuale, ma altresì nei confronti appunto degli innegabili mutamenti del sistema produttivo presente (e in realtà sempre più assente) nel nostro paese e delle esigenze stesse di sopravvivenza che la quasi esangue parte produttiva del medesimo cerca disperatamente di sottoporre all’attenzione di un legislatore distratto da molte altre questioni. Lo stesso richiamo al pericolo di un sindacato di comodo come esito dell’aziendalizzazione del sistema di rappresentanza sindacale di cui all’art. 19 Stat. lav. *post referendum* appare decontestualizzato e anacronistico, se si escludono settori e ambiti territoriali realmente residuali.

Così può ben dirsi, anche da parte di chi ha strenuamente difeso a suo tempo la norma statutaria, che sono forse giunti i tempi di un intervento legislativo, diverso e più ampio di quanto avvenuto nel 2011; anche perché la norma sulla quale la Corte si pronuncia risulta a sua volta

estranea, in quanto modificata dal referendum del 1995, a quel che viene riconosciuto come l'indirizzo politico-culturale della normativa statutaria. Ed è questa la notizia: quella cioè per la quale l'intervento del legislatore in tema non appare più come un *tabù*. Ma, e va detto subito, un intervento a nostro modo di vedere che non può che seguire la linea tracciata dal costituente.

Riteniamo infatti che risulti oramai insufficiente, per i diversi motivi che la vicenda Fiat ha chiaramente dimostrato, il quasi ossessivo richiamo all'applicazione dei richiamati accordi interconfederali che a loro volta si richiamano l'un l'altro in attesa di una messianica applicazione delle parti sociali.

Perché il punto sta proprio qui. Il contratto (e dunque l'accordo interconfederale) può molto, ma non tutto. E se rimane sullo sfondo, o meglio ancora, nei primi spazi del palcoscenico l'art. 19 Stat. lav. e, ovviamente, l'art. 39 Cost., è con questi che le parti sociali devono fare, una volta per tutte, i conti.

Ciò servirebbe, risulta evidente, non solo alle imprese ma alle stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori. E in fondo gli elementi previsti dalla norma costituzionale appaiono in buona misura presenti: il sistema di conteggio dei dati elettorali e associativi, cui già rinviano gli accordi interconfederali richiamati; la richiesta, da parte di tutti (almeno formalmente) di un provvedimento che risolva la questione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo aziendale, almeno a far data dal 1993, noto momento di passaggio, questo sì epocale, delle nostre relazioni industriali; mentre i requisiti di cui si dibatte maggiormente (necessità della registrazione, base democratica dello statuto dell'organizzazione, unitarietà della rappresentanza, e dunque dell'azione sindacale), ebbene paiono a noi realmente a portata di mano.

In questo modo anche le recenti ipotesi di contrattazione della e sulla crisi, sulle quali si soffermano le cronache, potrebbero evidentemente essere ricondotte ad una normale dialettica, superando così le comprensibili resistenze di talune sigle sindacali ma anche di una parte del mondo delle imprese, meno propense a muoversi al di fuori delle tradizionali forme contrattuali.

Insomma, pare a noi che forse la più "rivoluzionaria" delle proposte sarebbe anche la meno "eversiva" rispetto all'ordinamento costituzionale, sempre al centro, formalmente, delle preoccupazioni dei giuslavoristi del nostro paese.

Art. 39 Cost., dunque, ora e subito, anche per evitare il *dumping* contrattuale che, nonostante le numerose intese raggiunte tra le maggiori confederazioni, continua a costituire un rischio.

Certo, ce ne rendiamo conto, un provvedimento attuativo di quella anziana ma attualissima norma, richiederebbe un consenso politico largo e solido. Ma proprio qui si manifesterebbe, e si dovrebbe svolgere, ancora una volta, il ruolo assunto dal 1948 ad oggi, e riconosciuto tale proprio dal giudice delle leggi, dalle nostre più responsabili organizzazioni sindacali; se non vogliono che il fenomeno della aziendalizzazione delle relazioni industriali si svolga solo nel suo significato deteriore e finisca per costituire l'ovvio prologo di un declino irreversibile del nostro sistema produttivo.

## Autonomia significa non avere supplenti

di Pietro Merli Brandini

Che errore fu quello, fratelli miei! Che errore aver dimenticato che il libro V del Codice civile (1942) doveva essere abolito perché in totale contrasto con l'ordine democratico sancito dalla nostra costituzione del 1947.

L'art. 2061 del libro V recita: «L'ordinamento delle categorie professionali è stabilito dalla legge, dai regolamenti, dai provvedimenti, dell'autorità governativa e dagli statuti delle associazioni professionali».

L'art. 18, primo comma, della nostra Costituzione, recita: «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazioni, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge».

Nei regimi totalitari tutto viene dall'alto. La società civile è fagocitata dallo Stato. Negli ordinamenti democratici, libero Stato e libera società si fondano su rispetto delle reciproche autonomie.

La Magistratura del lavoro fu una giurisdizione speciale competente per regolare le controversie di lavoro ed altro. Una conseguenza logica con il fatto che i contratti di lavoro avevano natura di legge e cioè di norme pubbliche che esigevano la competenza di giurisdizione pubbliche.

Appunto una Magistratura allora, detta del lavoro. In ogni ordinamento democratico, (prima e dopo il fascismo) la rappresentanza non discendeva dalle leggi, regolamenti ed altro, ma dalla libera volontà di coloro che intendevano associarsi. Imprese e lavoratori, cioè le parti contraenti, erano rappresentate liberamente.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2013, n. 30.](#)

Sia per concordare le norme, che per decidere sulla loro applicazione. Non avevano bisogno, cioè, di deferire le loro controversie a tribunali pubblici più o meno speciali.

Marchionne e Landini, cosa stupefacente soprattutto per Marchionne, chiedono di essere sostituiti dallo Stato, per sapere se e come debbono essere rappresentati lavoratori e imprese.

Può darsi che Marchionne e Landini siano troppo giovani per conoscere l'intromissione statale che, all'epoca del fascismo, interferiva nella contrattazione collettiva e nelle parti sociali.

Quanto a Landini, tutto mostra l'influenza speciale che su di lui esercita la Commissione giuridica della Cgil, che non riesce a fare a meno di ispirarsi al libro V del Codice civile. Le dichiarazioni di Marchionne e Landini hanno sollevato la decisa opposizione e convergenza di tutte le Confederazioni e Federazioni di categoria.

Si va dalla Fim Cisl alla Uilm, da Bonanni ad Angeletti, da Farina della Fim a Palombelli della Uilm, seguiti da altre organizzazioni Confederali e Federali di Categoria che preferiscono essere governate da un ordinamento democratico. Questo è un buon momento per diradare le nebbie confuse che sono sopra le nostre teste. Insomma, sembra giunto il momento per fare chiarezza su aspetti istituzionali concernenti i rapporti tra Società e Stato che da tempo sono offuscati con danni per tutti. A Marchionne e Landini occorrono approfonditi ma non impossibili aggiornamenti.

Se ignorano più o meno consapevolmente le differenze di cui parliamo che incidono sulle nostre relazioni industriali, è bene che ciascuno rifletta per aggiornarsi e guardare oltre.

Per esempio, facendo attenzione al sistema scandinavo e a quello tedesco e dei Paesi del Nord Europa. Non ci sono leggi *erga omnes*. Le parti sociali non si rivolgono allo Stato per sapere chi e che cosa rappresentano.

I contratti sono gestiti dalle parti sociali. Gli imprenditori s'impegnano a coinvolgere il massimo delle imprese allo scopo di estendere l'applicazione dei contratti.

Non chiedono agli Stati di interessarsi troppo al modo con cui i sindacati sono organizzati e svolgono le loro azioni di tutela. Questa difesa dell'autonomia non comporta chiusure al dialogo verso i partiti e le scelte politiche del Parlamento e dei Governi.

Il dialogo è favorito soprattutto quando ogni attore sa difendere la propria autonomia per giungere a decisione o orientamenti comuni. Quanto a noi italiani, dovremmo liberarci da idee e visioni istituzionali confuse. Che non giovano, come mostra la realtà, né allo sviluppo di una libera società né al progresso di un libero Stato.

# L'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e la giurisprudenza costituzionale sull'articolo 19 Stat. lav.

di Marco Lai

## Premessa

Il Protocollo d'intesa sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil e Confindustria il 31 maggio 2013 in materia di rappresentanza sindacale, definito "storico" o "rivoluzionario", più semplicemente appare "necessario" per un sistema di relazioni industriali "normali", meno conflittuali e più regolate, dove gli accordi una volta conclusi si applicano a tutti e da tutti devono essere rispettati.

L'Accordo si occupa della misurazione della rappresentatività e della titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale, ponendosi espressamente come attuativo dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, concernente in particolare le regole della rappresentanza e l'efficacia della contrattazione aziendale.

D'altro lato l'Accordo modifica su punti significativi, ma non sostituisce, l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 sulle RSU, impegnando le parti firmatarie a rendere coerente la disciplina ivi disposta con i nuovi principi stabiliti in tema di rappresentanza.

L'Accordo in esame rappresenta il "punto di arrivo" di una sorta di "percorso circolare", a partire dal documento sindacale unitario

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

*Democrazia e rappresentanza*, del maggio 2008, attraverso l'Accordo separato di riforma degli assetti contrattuali, del gennaio 2009, il citato Accordo interconfederale, del 28 giugno 2011, le Linee programmatiche per la crescita della produttività, del novembre 2012, e da ultimo il documento unitario sulla rappresentanza, del 30 aprile 2013.

D'altro lato l'Accordo del 31 maggio 2013 costituisce anche un "punto di partenza", dal momento che per diventare operativo necessita di una successiva regolamentazione di dettaglio, affidata alla contrattazione collettiva nazionale dei singoli settori, nonché di specifiche convenzioni con gli enti certificatori (INPS e CNEL) della rappresentatività sindacale.

I problemi da risolvere per relazioni sindacali ordinate sono prevalentemente legati al superamento della c.d. "via giudiziale alla rappresentanza", intrapresa da Fiom-Cgil, sia in riferimento alla vicenda Fiat, quanto alla generale applicazione ed esigibilità del Ccnl Metalmeccanici, del dicembre 2012, sottoscritto da Fim-Cisl e da Uilm-Uil.

È peraltro da sottolineare come l'ambito di estensione dell'Accordo sia al momento limitato al settore industriale, con esclusione del terziario e degli altri settori (bancari, assicurativi, ecc), non risultando altresì applicabile alle imprese non associate a Confindustria.

### **Le principali novità dell'Accordo (spunti di riflessione)**

L'Accordo introduce anche nel settore privato il meccanismo di verifica della rappresentatività già sperimentato nel pubblico impiego (cfr. art. 43, d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.), pur con significative differenze, ovvero un mix tra dato associativo e dato elettorale (concernente le elezioni delle Rsu), frutto di compromesso tra le diverse concezioni sindacali (il sindacato degli iscritti per Cisl e Uil; il sindacato di tutti i lavoratori per la Cgil).

### **Misurazione della rappresentatività**

Ai fini dell'ammissione alla contrattazione collettiva nazionale di categoria la rappresentatività di ogni organizzazione sindacale, così come definita nell'intesa del 28 giugno 2011, ossia il 5%, «sarà determinata

come media semplice fra la percentuale degli iscritti (sulla totalità degli iscritti) e la percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle RSU (sul totale dei votanti), quindi, con un peso pari al 50% per ognuno dei due dati» (parte I, punto 5). Precisando l'Accordo del 28 giugno 2011, si tratta dunque di una media aritmetica semplice e non di una media aritmetica ponderata.

Il numero delle deleghe viene acquisito e certificato dall'INPS, tramite apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali (Uniemens), e trasmesso al CNEL. Il computo delle tessere sindacali pagate *brevi manu* dal lavoratore, per paura di ritorsioni, prassi assai diffusa in alcuni settori, potrebbe essere superato attraverso il ricorso alla bilateralità.

Insieme ai dati relativi alle votazioni per le RSU, raccolti, se possibile, tramite Comitati provinciali di Garanti o analoghi organismi, il CNEL, quale ente certificatore, determina la rappresentanza per ogni singola organizzazione sindacale e per ogni contratto collettivo nazionale di lavoro (parte I, punti 2 e 4).

«Ai fini della misurazione del voto espresso da lavoratrici e lavoratori nella elezione della Rappresentanza Sindacale Unitaria varranno esclusivamente i voti assoluti espressi per ogni Organizzazione Sindacale aderente alle Confederazioni firmatarie» (parte I, punto 3, primo periodo). Ciò non preclude che, ai sensi del punto 6, primo, secondo e terzo capoverso, che richiama in particolare quanto disposto dall'Accordo sulle RSU, del 20 dicembre 1993, che anche Organizzazioni non affiliate alle Confederazioni firmatarie o addirittura non affiliate a Confederazioni, legittimate a dar vita a RSA, possano aderire all'intesa, ed i loro voti computati ai fini della misurazione della rappresentatività anche sul piano nazionale.

«Lo stesso criterio si applicherà alle RSU in carica, elette cioè nei 36 mesi precedenti la data in cui verrà effettuata la misurazione» (parte I, punto 3, secondo periodo). È da rilevare la difficoltà di tale accertamento, da operare per il passato.

«Laddove siano presenti RSA, ovvero non vi sia alcuna forma di rappresentanza, sarà rilevato il solo dato degli iscritti (deleghe certificate) per ogni singola organizzazione sindacale» (parte I, punto 3, terzo periodo). Pare pertanto valorizzato il dato associativo rispetto al dato elettorale.

Pur confermando il principio posto dall'Accordo del 20 dicembre 1993, secondo cui la partecipazione alla procedura di elezione delle RSU

equivale a rinuncia a costituire RSA, nonché l'impegno a non costituire RSA nelle realtà in cui siano state o vengano costituite le RSU, si precisa che «il passaggio alle elezioni delle RSU potrà avvenire solo se definito unitariamente dalle Federazioni aderenti alle Confederazioni firmatarie» (parte I, punto 6, terzo capoverso). Se dunque si sono privilegiate le RSA, non si potrà essere costretti a sostituirle con le RSU.

«Le RSU scadute alla data di sottoscrizione dell'intesa saranno rinnovate nei successivi sei mesi» (parte I, punto 6, quarto capoverso). Qualora non sia stata nel frattempo emanata la relativa disciplina di dettaglio da parte delle categorie, è da domandarsi se il rinnovo delle RSU scadute debba avvenire con le vecchie o con le nuove regole.

«Le RSU saranno elette con voto proporzionale» (parte I, punto 6, quinto capoverso). Tra le principali novità dell'Accordo vi è dunque il superamento della riserva del terzo, prevista dall'Accordo del 20 dicembre 1993, a favore delle liste presentate dalle associazioni sindacali firmatarie di Ccnl applicato nell'unità produttiva. Tutte le RSU infatti saranno ora elette in proporzione ai voti ricevuti.

«Il cambiamento di appartenenza sindacale da parte di un componente la RSU ne determina la decadenza dalla carica e la sostituzione con il primo dei non eletti della lista di originaria appartenenza del sostituito» (parte I, punto 6, sesto capoverso), regola che nell'Accordo del 20 dicembre 1993 sulle RSU valeva solo in caso di dimissioni. Si rafforza dunque il ruolo delle organizzazioni sindacali che presentano le liste, introducendo una sorta di "vincolo di mandato". La previsione potrebbe trovare applicazione anche nell'ipotesi in cui il componente di RSU si dimetta dal sindacato che lo ha presentato in lista senza peraltro passare ad altro sindacato.

Di particolare rilievo è la questione della titolarità della contrattazione collettiva di secondo livello. L'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, non precisa al riguardo (il coinvolgimento del sindacato territoriale è previsto solo nel caso di intese derogatorie, cfr. punto 7). Venendo ora meno la riserva del terzo si pone ancor più la questione della co-titolarità, ai fini della contrattazione aziendale, tra RSU e strutture sindacali territoriali, secondo quanto espressamente previsto dall'Accordo del 20 dicembre 1993 sulle RSU (Parte I, punto 5, secondo periodo). L'armonizzazione delle regole dell'Accordo del 20 dicembre 1993 con i nuovi principi stabiliti dall'Accordo del 31 maggio 2013, con specifico riferimento «all'esercizio dei diritti sindacali e, segnatamente, con quelli

in tema di diritto di assemblea, in capo alle Organizzazioni sindacali firmatarie..., titolarità della contrattazione di secondo livello e diritto di voto per l'insieme dei lavoratori dipendenti», è rimessa alle parti firmatarie (parte I, punto 7).

### **Titolarità ed efficacia della contrattazione**

Ferme restando che sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5%, come sopra considerato, si rinvia ai regolamenti delle Federazioni di categoria, per ogni singolo Ccnl, per la decisione delle «modalità di definizione della piattaforma e della delegazione trattante e le relative attribuzioni» nella prospettiva di favorire la presentazione di piattaforme unitarie (parte II, punto 2, primo capoverso). «In assenza di piattaforma unitaria, la parte datoriale favorirà, in ogni categoria, che la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% + 1» (parte II, punto 2, secondo capoverso). Si prevede dunque, quale novità per il nostro ordinamento, una sorta di “obbligo a trattare”, per la parte datoriale, sulla base della piattaforma presentata dalle organizzazioni sindacali complessivamente maggioritarie.

I contratti collettivi nazionali di lavoro sono efficaci ed esigibili qualora si verifichino due condizioni: da un lato il contratto sia sottoscritto da almeno il 50% +1 delle organizzazioni sindacali deputate a trattare (soglia assai più bassa del 60%, originariamente sostenuta da parte della Cgil); dall'altro sia validato, tramite *consultazione certificata*, dalla maggioranza semplice dei lavoratori (del settore), secondo modalità operative definite dalle categorie. La sottoscrizione del Ccnl in base a tale procedura diviene vincolante per le parti (parte II, punto 3). Particolare importanza avranno dunque le modalità operative stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto (referendum, assemblee, altre forme di consultazione).

«Conseguentemente le parti firmatarie e le rispettive Federazioni si impegnano a dare piena applicazione e a non promuovere iniziative di contrasto agli accordi così definiti» (parte II, punto 4). La tenuta della

previsione nei confronti della parte sindacale dissenziente, teoricamente titolata a negoziare, potrebbe risultare assai problematica.

Si rinvia alla disciplina nazionale di categoria anche per la definizione di clausole e/o procedure di raffreddamento e per le conseguenze di eventuali inadempimenti (parte II, punto 5). È da ritenere che le clausole di tregua sindacale e le eventuali sanzioni per i casi di inadempimento abbiano come destinatari le organizzazioni sindacali e non i singoli lavoratori (non è dunque violato il diritto di sciopero; cfr. espressamente in tal senso l'Accordo del 28/6/2011, punto 6).

Si afferma inoltre l'impegno delle parti firmatarie a far rispettare i principi contenuti nell'Accordo da parte delle «strutture ad esse aderenti» e delle «articolarioni a livello territoriale e aziendale» (parte II, punto 6). La previsione mira a risolvere la questione sollevata dalla recente pronuncia del Trib. di Roma, del 9 maggio 2013, che ha respinto la richiesta della Fiom, basata sui criteri stabiliti dall'Accordo del 28 giugno 2011, di essere obbligatoriamente coinvolta nel negoziato sul rinnovo del Ccnl di settore, precisando che il menzionato Accordo interconfederale vincola solo le organizzazioni stipulanti (i sindacati confederali) ma non le organizzazioni ad esse aderenti (categorie, territori).

Le parti firmatarie sono infine impegnate a «monitorare la puntuale attuazione» dei principi dell'Accordo, nonché a concordare modalità di definizione di eventuali controversie sorte sul piano applicativo (parte II, punto 7).

### **L'accordo sulla rappresentanza e la giurisprudenza costituzionale sull'articolo 19, Stat. lav.**

La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 231, del 3 luglio 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 Stat. lav., per contrasto con gli artt. 2, 3 e 39 Cost., nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati in azienda, abbiano comunque partecipato alla negoziazione di tali contratti.

La decisione della Corte, alla luce delle sue motivazioni, deve essere letta in una prospettiva di evoluzione, e non già di rottura, dell'interpretazione costituzionale dell'art. 19 Stat. lav. In particolare la Corte, già con

sentenza n. 244/1996 aveva affermato che ai fini della costituzione di rappresentanze sindacali in azienda «non è sufficiente la mera adesione formale ad un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto», valorizzando dunque l'effettività dell'azione sindacale.

Lo stesso criterio selettivo della partecipazione al processo negoziale, che nel 1996 era stato utilizzato per salvare l'art. 19 da profili di illegittimità costituzionale (sentenza interpretativa di rigetto) è peraltro ora richiamato per affermare l'incostituzionalità della norma statutaria qualora essa fosse intesa, secondo la sua accezione letterale, come limitata ai soli soggetti firmatari di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva (sentenza additiva di accoglimento).

L'attenzione si sposta dunque su cosa debba intendersi per "partecipazione al negoziato", concetto assai più labile di quello di "firmatario" di contratto collettivo, che implica quanto meno una assunzione di responsabilità nella gestione di quanto concordato.

Se è vero che può esservi firma senza negoziato è altrettanto vero che anche un negoziato privo di firma si presta ad ambiguità e strumentalizzazioni. La firma del contratto è rilevante infatti non solo sul piano civil-contrattualistico, ma anche sul piano delle relazioni industriali in quanto indicativa di una capacità del sindacato di mediare al fine di pervenire ad un accordo.

Nella parte finale della sua decisione la Corte cost., sul tema cruciale dei criteri selettivi della rappresentatività sindacale ai fini del riconoscimento della tutela privilegiata di cui al titolo III Stat. lav., individua una molteplicità di soluzioni, che rimette al legislatore.

A ben vedere tuttavia la disciplina contenuta negli Accordi, del 28 giugno 2011 e del 31 maggio 2013, pare fornire un'utile risposta al riguardo, senza necessità di ulteriore intervento legislativo. D'altro lato anche il recepimento in legge della disciplina pattizia potrebbe rivelarsi non del tutto conforme al dettato costituzionale (art. 39, comma 4, Cost.), specie in riferimento alle procedure previste per garantire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo nazionale (il modello del Protocollo d'intesa, del 31 maggio 2013, è ispirato al concorso tra criterio associativo e criterio elettivo mentre quello costituzionale indica quale unico indice di misurazione della rappresentatività il dato associativo).

È da ritenere che l'ordinamento sindacale, espressione di parte della società civile, sia da configurarsi come distinto ed autonomo

dall'ordinamento statale, trovando al suo interno le regole di funzionamento. Nel caso peraltro, oggi assai frequente, di "complementarietà tra ordinamenti", e ancor più su materie di preminente interesse sindacale, il legislatore non potrà che limitarsi a rinviare alla disciplina pattizia, come del resto espressamente affermato tra le soluzioni indicate dalla stessa Corte Costituzionale (laddove la Corte afferma che una soluzione potrebbe essere quella di «attribuire al requisito previsto dall'art. 19 Stat. lav. (del) carattere di rinvio generale al sistema contrattuale e non al singolo contratto collettivo applicato nell'unità produttiva vigente».

## **L'accordo sulla rappresentanza sindacale: un altro passo verso relazioni industriali "normali"**

di Giorgio Usai

Per capire il significato e la portata reale dell'accordo appena raggiunto fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sulla misurazione della rappresentatività dei sindacati ai fini della titolarità a negoziare i contratti nazionali di categoria, bisogna leggere la bella intervista di domenica 2 giugno su *Il Sole 24 Ore*, al Vice Presidente di Confindustria per le relazioni industriali, Stefano Dolcetta. Con toni misurati, esattezza tecnica e senza inutili trionfalismi illustra l'accordo indicando le novità ed i limiti ma l'aggettivo "storico" non compare mai. Si tratta infatti solo di un altro passo nel percorso che, da molto tempo, caratterizza le politiche sindacali di Confindustria con l'obiettivo di arrivare ad un sistema di relazioni industriali "normali", meno conflittuali, più regolate, dove gli accordi si fanno con chi ha la maggioranza ed una volta conclusi si applicano a tutti e da tutti devono essere rispettati. In altre parole, la realizzazione di semplici fondamentali principi di democrazia. Quel che stupisce è che ancora al 31 maggio 2013 non si sia arrivati al traguardo bensì si sia potuto solamente fissare un nuovo punto di partenza che, al momento, presenta tante incertezze perché l'attuazione dei principi concordati è affidata a futuri comportamenti delle parti nei contratti collettivi nazionali di lavoro e solo allora si potrà verificare la loro coerenza con le intese attuali. Anche se, come ha affermato il Presidente della Repubblica, è «un segno incoraggiante di volontà costruttiva e di coesione sociale», c'è da ritenere che il paese abbia bisogno di atti più

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

concreti ed immediatamente misurabili nella loro efficacia di contrasto alla situazione contingente. Ciò non toglie che opportuna è stata la scelta dei vertici di Confindustria e Cgil, Cisl e Uil di concludere l'accordo, superando le difficoltà e le insidie frappostesi nel tempo ed, a maggior ragione, ottimo è stato il lavoro (sempre sottaciuto) delle strutture tecniche delle rispettive parti che, con pazienza e competenza, sono riuscite ad elaborare un testo di notevole equilibrio. Un equilibrio delicato e precario perché tutto ruota intorno all'efficacia che accordi come quello del 31 maggio possono avere stante la permanente mancata attuazione dell'art. 39 Cost. (che, per l'appunto, affida solo alla legge ordinaria la registrazione dei sindacati che, così dotati di personalità giuridica potrebbero, «rappresentati unitariamente in proporzione ai loro iscritti», stipulare i contratti collettivi nazionali di categoria). La questione dell'efficacia e della esigibilità dei contratti aziendali, sottoscritti anche a maggioranza (questione di lontane origini ma poi deflagrata con il caso Fiat nel 2010), non essendo soggetta ai vincoli dell'art. 39, ha trovato soluzione (sempre per le imprese iscritte a Confindustria) con l'accordo del 28 giugno 2011. Ed è proprio in quello stesso accordo che Confindustria e Cgil, Cisl e Uil hanno fissato i principi, poi declinati nell'intesa del 31 maggio, per la misurazione della rappresentatività dei sindacati ai fini della titolarità a negoziare i contratti collettivi nazionali di categoria. Va detto che mentre il problema della effettività e della efficacia ed esigibilità della contrattazione aziendale si era posto con una certa frequenza, la questione dell'efficacia dei CCNL non aveva, nei fatti, mai creato problemi concreti se non nel settore metalmeccanico da quando, nel 2002, la Fiom ha iniziato a non sottoscrivere più (tranne che in una occasione) il contratto nazionale. Detto con chiarezza, nel sistema Confindustria – lo stesso cui è limitata l'applicazione del nuovo accordo – la questione di quali sindacati hanno diritto a negoziare e concludere un contratto nazionale, non si è mai posta tranne, come detto, nel settore metalmeccanico. Ma anche in questo settore, comunque, i contratti nazionali cosiddetti separati (cioè senza la firma della Fiom) hanno avuta piena efficacia ed esigibilità di fatto ma anche in virtù di sentenze della magistratura. Ecco che, in prospettiva l'obiettivo è superare anche questo elemento di contenzioso, di grave danno per le imprese e per gli stessi lavoratori, tutti, iscritti e non iscritti al sindacato dissidente. Obiettivo importante ma raggiunto in che tempi? E poi, effettivamente raggiunto? Adesso, specie dopo quanto, nella stessa

giornata dell'accordo, ha denunciato il Governatore della Banca d'Italia, possiamo ancora accettare "i tempi lunghi"? A ben vedere ci son voluti tempi lunghi per la conclusione dell'accordo ma ci vorranno tempi lunghi – come correttamente riconosciuto dal Vice Presidente Dolcetta – perché l'accordo trovi una effettiva realizzazione applicativa. Proprio quei tempi lunghi che tutti, in tutte le sedi e ad ogni livello, ogni giorno raccomandano di superare, perché oggi è il momento del fare, dell'attuare, del dare risposte concrete alle tante domande che incombono: come far ripartire l'economia, come stimolare la crescita, come ridare ossigeno alle imprese, come offrire opportunità di lavoro ai tanti che invano le cercano, come dare una vigorosa scossa al paese. Ed invece le più importanti organizzazioni sindacali si limitano a congratularsi reciprocamente per la ritrovata (ma è proprio così? A leggere l'accordo non sembrerebbe) unitarietà di azione, dopo che hanno impiegato "appena" due anni per dare attuazione ai principi già sottoscritti nell'accordo del 28 giugno 2011 che, per di più, recepiva sul punto una precedente intesa intersindacale già raggiunta nel 2008 che, a sua volta, serviva per trasferire nel mondo del lavoro privato le regole già in vigore da tempo, in forza di accordi e di legge, nel pubblico impiego. Nel frattempo è stata messa a punto un'intesa endosindacale che dovrebbe regolamentare i rapporti fra di loro nelle fasi di presentazione, approvazione, discussione delle "piattaforme" e degli eventuali successivi accordi di rinnovo. "Tempi sindacali", si dirà, che però, se rispetto ai "tempi dell'economia" già erano inaccettabili nel secolo scorso, oggi dovrebbero suscitare qualche critica e non certo lodi e plauso. Ma il tutto potrebbe anche essere tralasciato, giustappunto come un effetto dello sciagurato decennio di dissensi appena trascorso, se i tempi lunghi non fossero anche il risultato di quest'ultima intesa. Infatti, l'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 fissa alcuni principi. Perché diventi operativo occorrerà una successiva regolamentazione attuativa di dettaglio affidata alla contrattazione collettiva nazionale dei singoli settori, ma occorrerà anche che si recuperino i dati relativi alle precedenti elezioni delle RSU (operazione al limite dell'improbabile), si svolgano le elezioni per le RSU nelle singole aziende per la loro prima costituzione o per rinnovare le RSU scadute. Per non dire delle intese di tipo organizzativo che dovranno intercorrere con l'Inps ed il CNEL per i ruoli, necessari e rilevanti, che le parti firmatarie hanno loro attribuito ai fini della certificazione della rappresentatività dei sindacati. Tempi lunghi

anche per la realizzazione degli altri importanti principi indicati nell'accordo (procedure di raffreddamento ed "eventuali" sanzioni in caso di inadempimento) perché potranno essere definiti solo con i futuri rinnovi che si faranno applicando le nuove regole sulla rappresentatività. E l'esperienza insegna che nella dinamica negoziale dei rinnovi di categoria, non sempre le parti sono interessate a recepire le indicazioni ed i rimandi degli accordi interconfederali. Domanda: ma non sarebbe stato meglio che l'accordo interconfederale del 31 maggio avesse già fissato queste regole, a valere da subito, per tutti i settori? Anche perché non mancano precedenti di accordi interconfederali che hanno provveduto in materia trattandosi, comunque, di regole di comportamento e di procedure per le quali difficilmente si intravedono aspetti da disciplinare nei Ccnl allo scopo di salvaguardare le "specificità settoriali". Quindi, siamo in presenza di rinvii opportuni o di rinvii necessitati dal timore delle centrali sindacali di non avere deleghe in materia da parte delle loro rispettive federazioni di categoria? È qui che emerge con evidenza il difficile equilibrio che è stato possibile raggiungere fra i soggetti stipulanti l'accordo. Un accordo "cornice", dunque, che solo la buona volontà delle tante diverse categorie (sindacali e datoriali) che operano nei tanti diversi settori merceologici che fanno capo al sistema di Confindustria (e tra gli obiettivi della riforma associativa dovrebbe esserci anche quello della loro riduzione), potranno – nel tempo – riempire definendo un "quadro" di regole semplici e applicabili.

Ma su tutto questo continua a gravare l'incertezza circa la sua effettiva efficacia. Siamo tutti d'accordo che l'intesa del 31 maggio costituisce un notevole progresso in una materia – la misurazione della rappresentatività dei sindacati – contrassegnata dal ricordato storico immobilismo, rappresentando comunque una soluzione che rimane inserita nell'ambito dell'autonomia collettiva e, come tale, al di fuori dei vincoli che comunque derivano dall'art. 39 Cost. Detto più semplicemente, l'efficacia dell'accordo appena sottoscritto è appeso al filo di una mera intesa tra alcuni soggetti privati e, come tale, può spezzarsi in qualsiasi momento. E suona strano sentir dire che un'intesa su questa materia era "attesa da sessant'anni". Ma perché, dove sono stati nei sessanta (anzi sessantacinque) anni trascorsi dalla promulgazione della Costituzione e del suo art. 39? I sindacati hanno mai "spinto" per l'attuazione dell'art. 39 che li riguardava direttamente? Regole troppo rigide, si diceva. Ed i

politici che si sono succeduti nelle sedici legislature precedenti, oltre a presentare disegni di legge velleitari per la sua attuazione, hanno mai provato a proporre un disegno di legge di modifica costituzionale per rendere l'art. 39 più attuale? E se sì, si sono chiesti quale "superiore volontà maligna" ha sempre impedito ed ostacolato la prosecuzione dell'iter parlamentare? I cittadini – e le vicende elettorali di questa prima parte dell'anno sono lì a dimostrarlo – non accettano più le favole belle. Chi vuole denunciare all'attenzione pubblica che ha atteso sessant'anni, metta lo stesso impegno nel dire "per colpa di chi". Il problema della validità di accordi come quello odierno è reale e grave perché è un'intesa che – se anche avesse il "sostegno" della legge, come certo qualcuna delle parti si affretterà a richiedere – rischia sempre di rimanere esposta ad eventuali assalti da parte di tutte le organizzazioni di sindacalismo autonomo (non confederale) o di mestiere che non si sentiranno certo vincolate da patti sottoscritti da soggetti che, per definizione, sono con loro in concorrenza. Una questione non ipotetica ma concreta specie da quando il sistema di Confindustria non si limita più ad associare i settori manifatturieri – dove le organizzazioni sindacali tradizionali hanno sostanzialmente una rappresentanza esclusiva sia pure in proporzioni differenziate – ma vede la presenza, praticamente maggioritaria, del terziario e delle grandi imprese di servizi a rete dove gli "autonomi" ed i sindacati di mestiere hanno un peso significativo. Inoltre, se non si sottolinea la natura di complementarietà di questo accordo con quello del 28 giugno 2011, c'è il rischio di spostare nuovamente tutta l'attenzione sui contratti collettivi nazionali di categoria. Da tempo in Europa prima e poi anche fra le stesse parti sociali italiane, si è consolidata l'idea che la vera, se non l'unica, sede utile per la contrattazione collettiva dovrebbe essere quella aziendale. Tutte le parti sociali ne sono convinte tanto da aver sottoscritto l'accordo del 22 novembre scorso per favorire, stimolare, incentivare tramite detassazione e sgravi contributivi, la contrattazione aziendale. Il tutto nella logica, che sembrerebbe ormai acquisita (accordi del 28 giugno 2011 e lo stesso del 22 novembre scorso), che i contratti nazionali di categoria/settore devono essere sempre più "leggeri" e limitarsi a definire il trattamento "comune" da valere per tutti i lavoratori cui quel contratto si applica. Ebbene, adesso, sono stati indicati puntuali principi per disciplinare la titolarità della contrattazione collettiva a livello nazionale, ma nulla si dice circa il ruolo che le parti riconoscono al Ccnl (nemmeno in forma di mero

richiamo all'ultimo accordo del 22 novembre che, peraltro, se nel frattempo non è successo niente, la Cgil non ha sottoscritto). Sorge il dubbio che si voglia dare nuovo vigore al Ccnl. Se questo fosse l'omaggio reso alla Cgil che notoriamente vede nel Ccnl il vero, se non l'unico strumento di regolazione dei rapporti fra capitale e lavoro, allora avremmo fatto un bel passo indietro. D'altronde la sensazione che lo "storico" accordo non segni ancora un salto nell'armonia sindacale (dal momento che, come nelle migliori storie d'amore, dieci anni e più di tensioni fra separati in casa, non si superano con un solo atto di rappacificazione!), lo dà la soluzione – non priva di originalità – individuata in caso di mancanza di una piattaforma unitaria per il rinnovo del Ccnl. Il solo prevedere questa ipotesi sembra contrastare con tutta la costruzione dell'intesa endosindacale che regge l'accordo del 31 maggio. L'originalità del caso sta nel fatto che sarà l'Associazione imprenditoriale "a favorire" l'avvio della negoziazione sulla base della "piattaforma" presentata dai sindacati con rappresentatività nel settore almeno pari al 50%+1. È vero, è ciò che è successo finora (sempre e solo nel settore metalmeccanico) ma al di fuori di un contesto di regole. Adesso che ci sono le regole, la domanda sorge spontanea: e la parte che "dissidente" ma teoricamente è titolata a negoziare che fa, si siede comunque "al tavolo" come "osservatore"? è tenuta a rispettare le regole sui periodi di raffreddamento durante il negoziato degli "altri"? E via così. Inoltre, pur consapevole della sua fatuità, mi domando se nella situazione economico-produttiva attuale e che prevedibilmente troveranno le categorie quando saranno chiamate ai rinnovi dei rispettivi Ccnl, si debba ancora parlare di "piattaforme" sottintendendo così quella carica rivendicativa propria del secolo scorso con tutti gli effetti che ne sono derivati. Almeno nell'accordo sulla riforma degli assetti della contrattazione collettiva del 15 aprile 2009 (naturalmente non sottoscritto dalla Cgil) le parti avevano convenuto di non parlare più di "piattaforme" bensì di "presentazione delle proposte sindacali". Non è una questione meramente nominalistica bensì culturale se si vuole passare da una conflittualità permanente alla logica del confronto che presuppone collaborazione e non quell'antagonismo che porta con sé la nozione di "piattaforma rivendicativa". Ma forse sono aspetti che non interessano a nessuno. Invece credo che possa interessare il fatto che adesso che – a partire dal 2009, per passare all'intesa del 2011, del 2012 e a quella di venerdì 31 maggio – finalmente sono state chiarite le regole su "chi fa"

contrattazione collettiva, in tutte le sedi, nazionale e aziendale (con qualche opportuno riferimento anche al territoriale), quanto prima si trovi un accordo ad efficacia immediata (per stabilire il “quando”) sul “cosa fare”. Sarebbe la vera prima conferma della ritrovata coesione che dovrebbe tradursi nell’impegno delle parti sociali a non rivolgersi ancora ad altri al di fuori di loro stesse ma a stabilire cosa, proprio loro, con la loro indiscussa titolarità negoziale possono compromettere/concordare/cedere/condividere affinché imprese e lavoratori possano tornare a far crescere il nostro paese secondo la nostra migliore tradizione. Forse ci aiuterebbe in questo anche smetterla con le profezie di sventura che vedono solo in tempi lontanissimi la luce in fondo al tunnel. In fin dei conti anche il Sommo Poeta tornò infine “a riveder le stelle” dopo esser passato per tutte le pene dell’Inferno, ma ci mise appena tre giorni!

## Non è ancora storico, ma può essere rivoluzionario

di Emmanuele Massagli

Nella società dell'informazione frenetica e delle molteplici possibilità di accesso ai fatti e alle opinioni, la possibilità che una notizia perduri più dei pochi minuti concessi dalla cronologia di *twitter* o dall'ansia di novità delle redazioni giornalistiche è particolarmente bassa. Non è certo il giornalismo "usa e getta" a decretare la storicità di un avvenimento, ci mancherebbe, ma è stato impossibile non notare la contraddizione di un accordo sulla rappresentatività, quello del 31 maggio, descritto come "rivoluzionario" dai firmatari, ma dimenticato in poco più di un giorno dall'opinione pubblica, composta in buona parte da quegli stessi lavoratori che saranno protagonisti dei nuovi meccanismi di individuazione dei soggetti sindacali abilitati a contrattare (si veda il contributo di Francesco Nespoli in questo stesso bollettino). Incapacità dei media di cogliere la rilevanza dell'accordo? Irresponsabile indifferenza dei cittadini? Scarsa innovatività dell'intesa?

Chiunque si occupi di relazioni industriali per passione e per lavoro ha letto "tutto d'un fiato" le cinque paginette firmate da Squinzi, Camusso, Bonanni e Angeletti nell'ultimo venerdì di maggio (lo ha fatto certamente Tomassetti, di cui potete leggere il commenti in questo bollettino). È seguita la ricostruzione dei commenti ufficiali, la ripresa degli accordi interconfederali degli ultimi anni, il confronto con i primi editoriali (qui raccolti nell'ampia rassegna stampa).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

La seconda lettura, in tranquillità, ha reso ancor più pressante una domanda emersa subito: in cosa consiste la storicità dell'accordo? È la stessa domanda che si sono posti Tiraboschi, Cazzola e Usai negli interventi pubblicati. E già si avviano alcune prime riflessioni di carattere teorico che non possono prescindere da una attenta ricostruzione della storia del nostro sistema di relazioni industriali (si veda P. Merli Brandini, *Per una storia delle relazioni industriali e di lavoro in Italia: dal totalitarismo alla democrazia*, in R. Caragnano, E. Massagli (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2013).

Scartando l'ipotesi Orwelliana che «ogni opinione rivoluzionaria attinge parte della sua forza alla segreta certezza che nulla può essere cambiato», è bene leggere questo documento in combinato disposto con l'accordo tra i sindacati del maggio 2008 sulle Linee di riforma della struttura della contrattazione, con l'Accordo separato di riforma degli assetti contrattuali del gennaio 2009 (e l'intesa applicativa nell'industria dell'aprile dello stesso anno), con l'Accordo interconfederale del giugno 2011, le Linee programmatiche per la crescita della produttività di novembre 2012 e, da ultimo, con il recentissimo documento unitario dei sindacati del 30 aprile 2013 (trovate nel Bollettino una scheda di sintesi di tutti questi accordi, nonché i documenti originali).

Tale preziosa lettura conferma il sospetto che la presunta storicità non sia da ascrivere ai contenuti. Anzi, si può dire, con Chesterton, che circa questi si è «[tornati] da dove siamo partiti! Questo è rivoluzione: andare, andare e girare in tondo, tornando da dove si è partiti! Ogni rivoluzione, come un pentimento, è un ritorno». In questo caso un ritorno al maggio del 2008, alle soglie della crisi, in un altro mondo economico e sociale, quando Cgil, Cisl e Uil concordarono che «per il settore privato viene indicato nel CNEL l'istituzione che, avvalendosi di specifici comitati con un alto profilo di competenza ed autonomia, certifichi la rappresentanza e la rappresentatività delle relative organizzazioni sindacali. Per il settore privato la base della certificazione sono i dati associativi, riferiti di norma alle deleghe, come possono essere numericamente rilevati dall'inps, prevedendo un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali del DM10, e trasmessi complessivamente al CNEL, nonché i consensi elettorali risultanti ai verbali elettorali delle Rsu, che andranno generalizzate dappertutto. [...] le segreterie assumono le ipotesi di accordo, le sottopongono alla valutazione e approvazione dei rispettivi organismi

direttivi per il mandato alla firma da parte delle stesse, previa consultazione certificata fra tutti i lavoratori, lavoratrici, pensionate e pensionati».

Gli addetti ai lavori sanno che quell'accordo, ai quei tempi ugualmente definito "storico", fu abortito durante la gestazione, poiché meno di un anno dopo Confindustria, Cisl e Uil firmarono l'Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali che segnò uno dei momenti più complessi nel rapporto interno tra i sindacati, che ebbe inequivocabile manifestazione nelle vicende legate alla Fiat. Anche nel 2009, comunque, si convenne che «i successivi accordi dovranno definire, entro 3 mesi, nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'Inps dei dati di iscrizione sindacale». Nella successiva intesa relativa ai comparti confindustriali (15 aprile 2009), Cisl, Uil e Confindustria confermarono «l'interesse a definire uno specifico accordo interconfederale per rivedere ed aggiornare le regole pattizie che disciplinano la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo ivi compresa la certificazione all'Inps dei dati di iscrizione sindacale».

L'assenza di Cgil rese però impossibile pervenire a nuove intese, tanto più su una materia così delicata, fino al 28 giugno 2011, quando anche la Camusso sottoscrisse che «ai fini della certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali per la contrattazione nazionale di categoria, si assumono come base i dati associativi riferiti alle deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori. Il numero delle deleghe viene certificato dall'Inps tramite un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali [...]. I dati così raccolti e certificati, trasmessi complessivamente al CNEL, saranno da ponderare con i consensi ottenuti nelle elezioni periodiche delle rappresentanze sindacali unitarie da rinnovare ogni tre anni, e trasmessi dalle Confederazioni sindacali al CNEL. Sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel settore una rappresentatività non inferiore al 5% considerando a tal fine la media tra il dato associativo (iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi)».

Il protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 attua questa previsione del 28 giugno 2011. In mezzo c'è stata qualche altra occasione per enunciazioni

di principio, come le linee guida per la produttività del novembre 2012, non sottoscritte da Cgil (è «essenziale definire compiutamente, attraverso specifiche intese, un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e, quindi, in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sull'affidabilità ed il rispetto delle regole stabilite. [...] Le intese dovranno, altresì, prevedere disposizioni efficaci per garantire, nel rispetto dei principi concordati nell'Accordo Interconfederale 28 giugno 2011, l'effettività e l'esigibilità delle intese sottoscritte, il rispetto delle clausole di tregua sindacale, di prevenzione e risoluzione delle controversie collettive, le regole per prevenire i conflitti, non escludendo meccanismi sanzionatori in capo alle organizzazioni inadempienti») e un nuovo accordo endosindacale della triplice, quello del 30 aprile 2013 sulle urgenze per l'economia («Su rappresentanza e democrazia sindacale, Cgil Cisl e Uil, confermando il testo unitario del 2008, l'allegato all'accordo del 28 giugno 2011 e ad integrazione dello stesso, convengono di definire con Confindustria un accordo che regoli: la rilevazione e la certificazione della rappresentatività basata sull'incrocio tra iscritti e voto proporzionale delle Rsu. Laddove non ci siano le Rsu varrà solo il numero degli iscritti. Le organizzazioni sindacali sono impegnate a confermare le Rsu laddove esistenti; la titolarità della contrattazione nazionale per le organizzazioni sindacali firmatarie che raggiungano il 5% della rappresentanza per ogni Ccnl; gli accordi saranno definiti dalle organizzazioni sindacali che rappresentano almeno il 50%+1 della rappresentanza e dalla consultazione certificata dei lavoratori, a maggioranza semplice, le cui modalità attuative saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo Ccnl»).

Particolarmente significativo, quest'ultimo del 30 aprile 2013, per cogliere il percorso "circolare" compiuto dalle nostre relazioni industriali sul tema della misurazione della rappresentatività: viene confermato l'accordo del 2008.

Sono molteplici le riflessioni che possono essere fatte sui contenuti di questi accordi. È però la storia stessa che dimostra che solo il tempo può attribuire il distintivo di "storico" a un accordo interconfederale. E questo sarà attribuito solo se i contenuti di quell'accordo diventeranno vita quotidiana, influenzando realmente sulle regole e la prassi della contrattazione. È stato storico il Protocollo del 1993. Lo è stata l'intesa separata del 2009. Lo stesso ancora non si può dire dell'accordo

interconfederale del 2011 (se non per la postilla politica sull'art. 8, comunque spesso disattesa) e di quest'ultimo.

Elementi di novità ci sono certamente, primo fra tutti la firma. Impegno definitivo e inequivocabile a regolare pattiziamente le relazioni industriali, scongiurando quell'intervento normativo sempre più richiesto nel dibattito, anche da alcune componenti dello stesso sindacato.

Non di poco conto è anche l'obbligo di consultazione referendaria dei lavoratori per l'accoglimento dei contratti negoziati dai sindacati. Probabilmente Mario Romani non apprezzerrebbe questa distorsione del "sindacato-associazione" che riceve il mandato prima ed è quindi legittimato a firmare senza il ricorso all'approvazione di tutti i lavoratori, compreso i non iscritti; ma le relazioni industriali sono il terreno del compromesso per una soluzione condivisa e probabilmente una scelta diversa non avrebbe permesso al segretario della Cgil di contenere le critiche della sua sinistra, da sempre affezionata alla concezione di "sindacato-movimento" che rappresenta la classe, se non addirittura di "sindacato-istituzione" che si sottomette alla legge.

D'altra parte quella stessa sinistra non avrà apprezzato un'altra novità, ovvero l'attesa definizione della soglia necessaria per approvare un contratto: il 50%+1. Vittoria negoziale *in primis* della Cisl, poiché nei mesi scorsi si era parlato anche di una possibile maggioranza qualificata al 60%.

Da ultimo, è finalmente fissata anche la dimensione della ponderazione tra dato elettorale e dato associativo, pari al 50%.

Ma le novità da sole fanno i titoli di giornale, non la storia. La fortuna di questo accordo sarà quindi legata alla applicazione e alla sua tempistica. Pur essendo un testo attuativo, infatti, ha bisogno di ulteriori passaggi (accordi con Inps e CNEL, fissazione delle modalità di misurazione dei "piccoli", rinnovo delle Rsu, ecc.). Non a caso le parti hanno scritto che il protocollo fissa «i principi ai quali ispirare la regolamentazione attuativa». Se questa regolamentazione tarderà a concretizzarsi come ha tardato a compiersi l'accordo sindacale del 2008, certamente sarà giustificato lo scetticismo dei media e di buona parte dei lavoratori, che hanno già archiviato l'accordo nella banca dati delle relazioni industriali. Se invece Confindustria e i sindacati, spronati anche da una situazione economica che richiede tempestività e concretezza, vorranno completare questo quinquennale percorso velocemente, allora certamente si potrà definire questo accordo "storico", se non "rivoluzionario".

## Rappresentanza: si va alla conta

di Paolo Tomassetti

Ora si va alla conta. Con il protocollo del 31 maggio 2013 Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno tracciato le linee guida per la misurazione della forza rappresentativa dei sindacati e per la negoziazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. L'intesa prevede anche importanti disposizioni sulle Rsu, che sembrano dare nuova linfa all'accordo del dicembre 1993.

Mi schiero con chi parla della firma del protocollo come di un passaggio storico. A patto chiaramente che l'accordo sia applicato. Tradizionalmente, infatti, l'ordine del nostro sistema di contrattazione collettiva si è retto sul principio del mutuo riconoscimento. A guardia di questo principio, il diritto assoluto di sciopero e la possibilità di ricorso per condotta antisindacale. Un sistema, insomma, caratterizzato da una forte vocazione pluralista, dove le aziende e le organizzazioni delle imprese riconoscono quale controparte negoziale il sindacato in grado di aggregare il maggior consenso tra i lavoratori e garantire quindi la piena esigibilità all'accordo.

Molto è stato scritto in questi anni sull'opportunità di risolvere le (presunte) disfunzioni di questo modello. Soprattutto alla luce delle note vicende della Fiat che hanno fatto eco al ben più ampio fenomeno della contrattazione separata. Eppure, proprio rispetto a questa esperienza, la dialettica pluralista delle relazioni industriali ha dato prova della sua natura tutt'altro che illiberale. Se da un lato i tribunali continuano a ritenere validi ed efficaci gli accordi separati, dall'altro con la campagna

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

*riconquistiamo il contratto* la Fiom sta risalendo la china attraverso una riconquista garibaldina, azienda per azienda, delle prerogative e dei diritti perduti con gli ultimi rinnovi contrattuali nell'industria metalmeccanica. Non è, questa, la massima espressione del principio del reciproco riconoscimento di rappresentatività che con il protocollo sulla rappresentanza si rischia di comprimere?

L'intesa formalizza poi il passaggio, anche questo storicamente significativo benché già sperimentato, da un modello di democrazia sindacale rappresentativa a un sistema misto, dove il ruolo di sintesi e rappresentazione dell'interesse collettivo che il sindacato esprime nell'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva viene esposto alla spada di Damocle del referendum. Questo cambio di paradigma ha due implicazioni strettamente interconnesse: se è vero che il contratto collettivo è uno strumento di governo del mercato del lavoro, con l'istituto del referendum si mette nelle mani della maggioranza dei lavoratori non solo il destino delle loro buste paga, ma anche il futuro economico e occupazionale di interi settori; la competizione sindacale dovrà giocarsi allora anche sul fronte della comunicazione strategica per guidare il consenso o il dissenso dei lavoratori sull'accordo raggiunto ed evitare che interessi particolari finiscano per prevalere sull'interesse collettivo. Interesse collettivo che, è bene ricordarlo, non coincide più esclusivamente con le tutele avanzanti della comunità dei lavoratori subordinati, ma ha a che fare anche e soprattutto con le aspettative del 30% di giovani disoccupati e dell'X% di lavoratori in nero che un contratto collettivo non lo hanno mai visto. Saranno in grado i nostri sindacati di interpretare questo ruolo in modo responsabile e non demagogico?

Venendo alle finalità dell'intesa, è difficile credere che la firma unitaria sia stata raggiunta in nome della democrazia o delle buone relazioni industriali. Salvo che non venga chiesto un intervento legislativo che dia forza di legge ai contratti nazionali di lavoro attraverso la piena attuazione all'art. 39 Cost., infatti, il protocollo sulla "rappresentanza" lascia aperto proprio il problema della democrazia sindacale nelle aziende come la Fiat, che non applicano alcun Ccnl. L'accordo lascia inoltre irrisolto il problema dell'esigibilità degli accordi separati di livello aziendale, che in alcune regioni d'Italia vanno diffondendosi a macchia d'olio nonostante l'accordo del 28 giugno. Ma, soprattutto, resta aperta la

piaga dei Ccnl pirata che, pure, ha assunto dimensioni non trascurabili in molti settori dell'economia.

*At the end of the day*, viene da chiedersi allora se i nostri sindacati, inclusi quelli più riformisti come la Cisl, col protocollo sulla rappresentanza non abbiano davvero scelto di abbandonare la legge del contratto in favore della "legge ferrea dell'oligarchia", per cui le élite politiche (e sindacali?) a un certo punto della loro storia tendono a sacrificare la realizzazione del proprio programma e della propria ideologia in nome della sopravvivenza dell'organizzazione.

## **Rappresentanza sindacale e democrazia sociale: il valore aggiunto del protocollo sulla rappresentatività tra Cgil Cisl Uil e Confindustria**

di Maurizio Petriccioli

Sono passate ormai alcune settimane dalla firma del protocollo sulla rappresentatività del 31 maggio scorso tra sindacati e Confindustria.

Il principale punto che ha diviso i commentatori, a seguito della firma dell'accordo, non ha rivestito più di tanto problemi di merito, ma ha riguardato la questione se per esso si potesse scomodare l'aggettivo "storico" o se ci trovassimo di fronte ad una, pur condivisibile, mera messa a punto di cornice per di più con un'efficacia implementativa ancora tutta da dimostrare.

Una prima risposta può essere ricercata attraverso il ruolo che questo accordo può rivestire nel rilancio di una democrazia compiuta nel nostro paese sia sotto l'aspetto procedurale che sostanziale.

In una celebre intervista del 1985 sulla natura della democrazia Norberto Bobbio sosteneva che una definizione minima di democrazia potesse essere data in senso puramente procedurale intendendola come un metodo per prendere decisioni collettive. Due erano, per Bobbio, le regole in base alle quali si potesse parlare di democrazia nel senso minimo:

- tutti partecipano alla decisione direttamente o indirettamente;
- la decisione viene presa dopo una libera discussione a maggioranza.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

Bobbio aggiungeva: «io ho considerato come una delle promesse non mantenute della democrazia proprio il fatto che la democrazia politica non si è estesa alla società e non si è trasformata in *democrazia sociale*. A rigore una società democratica dovrebbe essere democratica – cioè dovrebbe avere queste regole – nella maggior parte dei centri di potere. Questo in realtà nella maggior parte delle democrazie non è avvenuto. Qual è poi il centro di potere in cui dovrebbe avvenire quest'estensione delle regole democratiche? È la fabbrica. All'interno della fabbrica non esiste un regime democratico: le decisioni vengono prese da una parte sola, dall'altra parte c'è la possibilità di un certo controllo delle decisioni, ma le decisioni non vengono prese, da tutte, da tutte le parti che sono in gioco in quel in quel centro di potere».

L'autodeterminazione della vita produttiva era, per Bobbio: «*l'ideale limite della democrazia*».

Definire il quadro della rappresentatività nei luoghi di lavoro, è, soprattutto dal punto di vista sindacale, un tassello fondamentale per costruire un quadro di regole condivise che, grazie al libero riconoscimento tra le parti, è condizione necessaria per tendere a quell'ideale che Bobbio definiva appunto «autodeterminazione della vita produttiva».

Il nodo dell'accertamento dell'effettiva capacità di rappresentanza dei sindacati è questione ormai aperta dall'entrata in vigore della nostra Costituzione, complice anche la stesura di un articolo, il 39, che, al di là delle intenzioni dei padri costituenti, ha complicato non poco la sua soluzione.

L'intesa del 31 maggio giunge quindi dopo un lungo e non semplice percorso. Essa costituisce lo sbocco naturale anche se non scontato, dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, e si raccorda anche con l'Accordo interconfederale del 1993 sulle Rappresentanze sindacali unitarie attraverso un meccanismo di modifica, ma non di mera sostituzione.

Essa è in buona parte l'attuazione coerente del documento unitario Cgil Cisl Uil denominato *Democrazia e rappresentanza* siglato nel maggio 2008, solo qualche mese prima della rottura operata dalla Cgil sulla riforma degli assetti contrattuali.

In un contesto di consolidato e profondo pluralismo sindacale come quello presente da sempre nel nostro paese è necessario, coerentemente con la lezione di Bobbio, fissare regole certe ed esigibili.

La misurazione della rappresentatività attraverso la media tra iscritti e voti è un'equilibrata sintesi oltre che una positiva contaminazione delle diverse "culture sindacali", peraltro positivamente sperimentata già da quindici anni nel pubblico impiego. Stesso discorso vale per la soglia di accesso alla contrattazione fissata al 5% e del criterio di maggioranza (50 più uno) per la validità dei contratti.

La sfida attuativa fondamentale e la carica innovativa dell'accordo si misureranno soprattutto su altri due aspetti: la rilevazione su larga scala delle deleghe sindacali (supportata dall'Inps) e la loro certificazione (sancita dal Cnel) oltre che dai meccanismi di intreccio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta attraverso la consultazione certificata dei lavoratori sia per quel che riguarda la preparazione delle piattaforme contrattuali che la validazione delle intese.

Il fatto che quest'ultimo punto, insieme alle clausole di raffreddamento del conflitto, sia, all'interno di una cornice regolatoria comune, demandato alle categorie, è perfettamente coerente con una contrattazione settoriale molto variegata nel nostro paese ed è, a mio parere, un punto di forza dell'accordo stesso, non un punto di debolezza. Il ruolo delle categorie conferisce infatti al protocollo quella necessaria elasticità che lo rende applicabile nei contesti più diversi anche in vista dell'allargamento dell'accordo alle altre organizzazioni datoriali.

Se la vera libertà sindacale si preserva e si estende facendo produrre le regole nell'ambito dell'ordinamento intersindacale, attraverso l'autonoma produzione di regole delle parti sociali, non voglio poi sottovalutare un aspetto "derivato" dell'accordo del 31 maggio.

Mi riferisco alla centralità che assumono, in tutti i livelli di contrattazione le Rsu e le Rsa che, anche nella strategia della Cisl, ribadita nel nostro recente congresso, costituiscono peraltro il nerbo del sindacato del futuro.

Dovranno infatti essere resi effettivi i Comitati provinciali dei Garanti delle Rsu e delle Rsa mentre viene sancito un principio ormai ampiamente riconosciuto anche nella giurisprudenza e cioè il vincolo di legame tra i rappresentanti nelle Rsu e le organizzazioni sindacali di appartenenza e relativa elezione.

Positivo infine anche il superamento del cosiddetto "terzo riservato" riservato alle associazioni sindacali firmatarie del CCNL che, specialmente nelle unità produttive medio piccole, contribuiva a falsare il libero voto democratico dei lavoratori.

Certo ci troviamo di fronte ad alcuni nodi operativi che dovranno essere risolti nei prossimi mesi. Ne possiamo individuare sostanzialmente cinque:

- la regolamentazione attuativa affidata alla contrattazione collettiva nazionale nei singoli settori;
- la certificazione dei dati relative alla RSU attualmente in carica;
- la definizione delle nuove elezioni RSU, comprese di quelle che, per unanime decisione delle organizzazioni firmatarie dell'accordo, verranno istituite per la prima volta;
- la realizzazione delle intese e delle convenzioni con INPS e CNEL
- l'allargamento del protocollo a tutte le organizzazioni datoriali ed il necessario raccordo con le intese sulla produttività previste a livello aziendale, rispetto alle quali ci aspettiamo dei passi avanti della Cgil.

Non aggiungo un sesto punto: quello della traslazione legislativa dell'accordo.

Su questo aspetto, pur non volendo porre veti pregiudiziali, ci sembra che, anche concettualmente, il vero successo di questa intesa risieda nell'autoregolazione e nel reciproco riconoscimento delle parti sia all'interno del mondo sindacale che nel rapporto con le organizzazioni datoriali.

Aspettiamo però altre iniziative legislative, di sostegno della contrattazione, che ci appaiono più rilevanti.

Tornado, per esempio, al tema della piena democrazia economica, in raccordo con la crisi di rappresentanza generale presente nel nostro paese, il pensiero non può non giungere alla questione dell'attuazione dell'art. 46 della nostra Costituzione sulla partecipazione dei lavoratori.

Partecipazione e rappresentatività sono infatti due temi molto più collegati di quanto non appaia ad uno sguardo superficiale.

Definire le regole della rappresentatività è infatti condizione necessaria per la promozione della democrazia sociale ed economica, ma non possiamo fermarci qui.

Per citare un grande studioso della partecipazione come Guido Baglioni, per uscire dall'accerchiamento cui è stato sottoposto in questi ultimi decenni di turbo capitalismo, il sindacato non deve rinunciare a porsi questioni di orizzonte ed a praticarle concretamente, passo dopo passo.

La democrazia economica, non è una "democrazia impossibile", ma l'altra faccia della democrazia sociale. Insieme esse costituiscono, per dirla con Aldo Moro, quella democrazia compiuta la cui realizzazione, o

almeno il cui avvicinamento, appaiono fondamentali per uscire dalla crisi economia, politica e spirituale che ci ha accompagnato in questi anni.

## Rappresentanza e rappresentatività: un accordo di maturità

di Paolo Varesi

Rivoluzionario, pragmatico, pasticcio storico, accordicchio, grande truffa. In pochi giorni non sono mancati i giudizi più o meno severi e più o meno autorevoli su un protocollo d'intesa che ha la sola presunzione di voler rendere "normali" le relazioni industriali, in un Paese dove la normalità é sempre più merce rara, misurando la rappresentatività delle organizzazioni sindacali, definendo la titolarità alla contrattazione collettiva nazionale e l'efficacia della contrattazione stessa, convinti che le nuove regole sulla rappresentanza con tutti gli incoraggiamenti del caso, da sole non potranno mai portare il Paese fuori dalla condizione di stallo in cui si trova. Niente di più, niente di meno.

Capisco che la notizia possa interessare gli studiosi della materia ed appassionare gli addetti ai lavori ma non comprendo tanta attenzione e tanto tifo contrapposto al punto che anche Michele Tiraboschi si é dovuto affrettare ad esprimere il proprio illustre parere su chi avrebbe vinto e chi avrebbe perso, confermando in tal modo che la ritrovata momentanea unitarietà confederale lascia aperte ferite e divisioni culturali molto profonde.

Più in generale, così tante reazioni forse si possono spiegare solo alla luce del particolare momento politico che stiamo vivendo, il più delicato degli ultimi decenni, soprattutto per la crescente frammentazione della rappresentanza dei bisogni dei cittadini e dei lavoratori, sempre meno inclini a confermare la propria fiducia a sindacati e partiti politici.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2013, n. 22.](#)

Se questo è l'aspetto a cui vogliamo guardare credo che il protocollo d'intesa sottoscritto da CGIL, CISL, UIL e UGL sia un buon accordo, una prova di maturità, un buon punto di partenza per preparare il terreno alla semina che altri dovranno fare attuando riforme (quelle sì rivoluzionarie e storiche) per tagliare antichi sprechi e liberare nuove risorse necessarie allo sviluppo economico e sociale del Paese.

L'Ugl ha sottoscritto l'accordo. Lo ha fatto qualche giorno dopo (il 6 giugno 2013) ma in modo convinto, non rinunciando sino alla fine ad un confronto leale con Confindustria e alla stesura di un testo che tenesse conto del mutato panorama sindacale ed in particolare del crescente ruolo che l'Ugl ha raggiunto nella quasi totalità dei settori produttivi, malgrado la resistenza di molti a negare la realtà.

Una firma unita a tanta voglia di misurarci nei luoghi dove il lavoro produce ricchezza e benessere sociale e dove un ventennio di convulse relazioni industriali, spesso condizionate da stupide preclusioni preconcepite, non sono state capaci di cogliere i cambiamenti avvenuti in questi anni per poi ritrovarci schiacciati da un livello di disoccupazione gigantesco e con un sistema produttivo in coma.

Una firma "senza se e senza ma", come da tempo ci capita di fare: Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 2009, Accordo Interconfederale del giugno 2011, Linee programmatiche per la crescita della produttività del 2012, desiderosi di dare efficacia e concretezza ai testi sottoscritti.

È fuori dubbio che l'accordo presenti molti elementi di fragilità. Come ha osservato Giorgio Usai nelle pagine del Bollettino, «l'attuazione è affidata ai comportamenti che le parti assumeranno nelle fasi di rinnovo dei contratti collettivi nazionali», ma esso rappresenta comunque un buon punto di equilibrio come ad esempio quando tenta di offrire una prospettiva regolatoria al caos della rappresentanza nelle aziende dove la presenza congiunta di Rsa e Rsu è spesso motivo di incertezza e di conflitto.

Le stesse efficacia ed esigibilità dei contratti, anche se sottoscritti a maggioranza, restano un punto debole, stante la più volte ricordata mancata attuazione dell'art. 39 Cost. ma la decisione di sottoporre gli accordi al voto certificato dei lavoratori e delle lavoratrici è una scelta coraggiosa e allo stesso tempo vincente che produrrà effetti certi e inoppugnabili.

Sempre su questo tema credo sia stato molto importante aver previsto in sede di contratto collettivo clausole e procedure di raffreddamento finalizzate all'esigibilità degli impegni assunti e alla determinazione delle conseguenze degli inadempimenti, confermando la volontà di trovare innanzitutto dentro il contratto ogni più utile ed efficace strumento di regolazione dei conflitti.

L'intesa è quindi la conferma di un impegno sempre più responsabile e condiviso in un momento in cui è soprattutto la responsabilità, sia essa individuale o collettiva, il primo passo per poter pretendere risposte precise dal governo.

## Perché l'accordo Confindustria-sindacati è buono

di Giuliano Cazzola

È sicuramente importante l'accordo tra Confindustria e sindacati sulle regole della rappresentanza e della rappresentatività a valere per la stipula dei contratti nazionali di lavoro. Perché lo si possa definire anche "storico" occorrerà vederlo applicare nella quotidianità delle relazioni industriali, dal momento che l'intesa sottoscritta ripete sostanzialmente quanto già convenuto (fino ad ora disatteso) dalle medesime parti nel protocollo del 28 giugno 2011 e in altri documenti successivi tra cui, da ultimo, l'accordo sulla produttività dello scorso 24 aprile. È già capitato più volte di assistere ad una falsa partenza e ad un rinvio. Eppure, questa sembrerebbe la volta buona: lo stesso Maurizio Landini (sic!) ha rilasciato dichiarazioni favorevoli. Sull'isoletta sperduta, a far la parte dell'irriducibile giapponese è rimasto, a quanto pare, il solo Giorgio Cremaschi che non è ancora pronto a godersi la pensione dopo una vita passata a svolgere il compito dello sfasciacarrozze nei metalmeccanici. Merita, pertanto, una particolare attenzione la tenuta dell'adesione della Cgil soprattutto perché resta aperto un fronte alla sua sinistra (i Cobas, il sindacalismo di base e qualche movimento politico) che metterà l'accento – lo si è già visto nelle contestazioni a Susanna Camusso a Milano – sugli impegni che le confederazioni hanno assunto in tema di tregua sindacale, senza scostarsi troppo, in verità, da quanto già previsto nel celebre Protocollo Intersind-Asap che, nel lontano 1962, aprì la strada alla contrattazione articolata. L'accordo – lo abbiamo già ricordato – è la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

naturale prosecuzione di quanto già stabilito in precedenza, soprattutto nell'atto del giugno 2011, attraverso il quale venne superata la crisi determinata nei rapporti unitari dopo l'intesa separata del 22 gennaio 2009. Viene definita, per i sindacati, una soglia minima (sul modello del pubblico impiego) di presenza organizzativa per poter essere ammessi al negoziato; sono previsti, in un mix certificato di iscritti e votanti, i criteri per valutare il tasso di rappresentatività delle federazioni di categoria; è stabilita una metodologia per sottoporre le piattaforme e gli accordi al voto dei lavoratori interessati, precisando che, se approvati a maggioranza del 50% + 1, i testi avranno valore anche per chi non ha condiviso quelle scelte. Sul piano politico, va riconosciuto che il documento manda comunque un messaggio positivo, perché punta a costruire, ad opera di significativi soggetti collettivi, un "modus operandi" stabilizzatore e condiviso in una fase in cui sono prevalenti, nel Paese, le spinte alla divaricazione, al conflitto, all'odio e alla rissa. Spinte che i sindacati, inclusa la Cgil, non intendono alimentare o coprire più di tanto. Sempre che sappiano resistere alle pressioni. In qualche misura – il nostro è un apprezzamento – hanno ragione quanti sostengono che l'accordo manda un segnale coerente con la formazione del governo delle larghe intese. Rimane soltanto da valutare se le parti sociali – nel momento in cui si andrà oltre l'aspetto della contrattazione nazionale per affrontare il tema della contrattazione decentrata – accetteranno di avvalersi di quanto consente la legge (art. 8, l. n.148/2011) per rendere valide *erga omnes* le intese intervenute a quel livello. Basterebbe che la Cgil rimuovesse il veto posto ad una norma (voluta dall'allora ministro Maurizio Sacconi) per compiere un passo decisivo in avanti anche sul terreno delicato e complesso della c.d. esigibilità della contrattazione di prossimità. Persino la Ue, nell'atto stesso in cui ha chiuso la procedura d'infrazione per l'Italia, ha ribadito la necessità di rafforzare la contrattazione aziendale ai fini di una migliore remunerazione della produttività. È il caso, a questo punto, di recepire il testo dell'accordo del 31 maggio in una legge? Lo chiedono soprattutto settori della Cgil e della sinistra. La nostra opinione non è favorevole a tale eventualità. Trasformando in legge un accordo privato (applicabile sulla base del principio del reciproco riconoscimento che ha sorretto tutto il sistema delle relazioni sindacali dal 1948 in poi, a fronte della mancata attuazione dell'art. 39 Cost.) si corre il rischio di incorrere in un giudizio di incostituzionalità proprio perché il modello convenuto tra le parti non

è il medesimo previsto dal citato art. 39. Il che, se non crea problemi nell'ambito di accordi privati tra le parti, ne aprirebbe a fronte di un intervento legislativo. Come ha insegnato l'esperienza Fiat, la questione della rappresentanza e della rappresentatività va risolta anche a livello decentrato. Il ricorso all'art. 8 lo consentirebbe in modo adeguato. Se le parti intendono sottostare al veto contro quella norma imposto dalla Cgil, ignorando le opportunità loro offerte (il citato art. 8, peraltro, sarà sottoposto a referendum abrogativo nel 2014) hanno comunque il dovere di indicare un'alternativa altrettanto valida per il secondo tempo del restauro di un modello di relazioni industriali, in grado di appartenere, se non proprio alla storia, almeno alla cronaca.

## Rappresentanza e rappresentazione di un accordo definito storico

di Francesco Nespoli

La firma del nuovo accordo interconfederale sulla rappresentanza sindacale raggiunta dalle parti sociali nella tarda serata di venerdì scorso (31 maggio 2013), oltre a costituire una notizia di certo interesse per gli addetti ai lavori, ha portato nuovamente all'attenzione dei media generalisti italiani la materia delle relazioni industriali, di irrecusabile importanza ma di difficile rappresentazione. I comportamenti seguiti dai principali telegiornali italiani di fronte all'intesa raggiunta formano un caso indicativo di alcuni limiti e alcune peculiarità dell'informazione della contrattazione diffusa attraverso il canale audiovisivo.

Osservare la gestione della notizia in questione permette infatti di far emergere le strategie narrative ricorrenti che offrono un orizzonte interpretativo all'opinione pubblica, sempre più spesso vero oggetto del contendere tra i comunicatori protagonisti delle controversie variamente legate al lavoro (si pensi ad esempio al c.d. caso Pomigliano e al più recente caso Ilva).

Ciò risulta ancor più interessante soprattutto effettuando un paragone con il trattamento riservato da parte degli stessi media alla notizia dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, cui il nuovo accordo dà applicazione.

La principale differenza tra le edizioni relative ai due distinti accordi si colloca sul piano della visibilità. È facile infatti verificare come la notizia della firma dell'accordo del 28 Giugno 2011 avesse trovato scarso spazio

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 6 giugno 2013, n. 15.](#)

tra i titoli di apertura delle diverse edizioni, guadagnandosi tra quelle serali una sola apparizione (TG La7). I servizi dedicati inoltre occupavano mediamente le posizioni intermedie della scaletta. La notizia dell'accordo più recente ha invece ricevuto una copertura decisamente maggiore, comparando in almeno un servizio in tutte le edizioni di TG1, TG2, TG3, TG5 e TG La7.

Osservando invece la contestualizzazione narrativa operate dai diversi telegiornali la differenza si osserva nella diversa qualificazione riservata ai due distinti accordi. Data la soddisfazione generalizzata, espressa persino della Fiom, l'intesa del 2013 è passata unitariamente al racconto televisivo come svolta "storica" (con una tendenza che vede contraria anche poca stampa, come si vede dalla rassegna raccolta in *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 15). L'accordo del 2011 era invece segnato ancora da tensioni tra Cgil e Fiom nonché tra Governo Berlusconi e parti sociali visto che l'intesa del 2011 rappresentava una reazione alle misure proposte dal Ministro Sacconi con il celebre art. 8 del d.l. n. 138/2011. L'intesa del 2011 veniva presentata come l'accordo che significava «innanzitutto coesione sociale e ritorno all'unità interrotta nel 2009» (TG1), l'accordo della «riunificazione» (TG3), l'accordo della «svolta» nelle relazioni sindacali (TG La7), per la quale la presunta storicità veniva riferita solo in un caso. Venivano inoltre frequentemente menzionate le criticità sottolineando da più parti l'incertezza nelle possibilità di risolvere la conflittualità delle relazioni sindacali. La firma dell'accordo era insomma «un evento che [avrebbe potuto] non allentare le tensioni su FIAT Pomigliano e Mirafiori» (TG La7).

Nei casi di TG1, TG3 e TG La7, le tensioni interne alla Cgil, emerse più chiaramente durante la giornata del 29 giugno 2011, prestarono poi il fianco ad una riformulazione del racconto che nelle edizioni serali aveva finito per abbandonare le espressioni dubitative per rappresentare esclusivamente l'aspro conflitto tra Susanna Camusso e Maurizio Landini, convinto che il raggiungimento dell'accordo indicasse un cedimento.

Proprio in questo meccanismo di riconfigurazione del significato dell'accordo risiede la caratteristica comune alle diverse edizioni prese in considerazione. Ciò si riscontra sia all'interno dei telegiornali della stessa giornata, sia trasversalmente alle due differenti giornate (28 giugno 2011, 1° giugno 2013).

Ma sono i diversi riassetti provveduti nelle edizioni serali dell'1° giugno 2013 ad essere particolarmente significativi. L'accordo «che mancava da

sessant'anni», che rende «impossibili le spaccature del passato», che regola finalmente la «democrazia sindacale», l'accordo insomma che fa ben sperare tutti (persino Landini), nelle edizioni dell'ora di pranzo la firma dell'accordo è sempre coordinata con quella degli allarmanti dati risultanti da uno studio della Cgil sulla disoccupazione. Dati che, visti gli ordini di grandezza delle cifre in gioco («sessant'anni per tornare ai livelli pre-crisi»), ben si prestano alla logica di spettacolarizzazione seguita dai media.

Nella fascia serale il rapporto diventa invece di subordinazione facendo scaturire dalla nuova collocazione della notizia un significato differente. Nel contesto dei dati scoraggianti Cgil, dai toni declamatori si passa a «un'intesa *in attesa del cambio* di passo o del miracolo» (TG La7), «una base per fare maggiore chiarezza nelle relazioni industriali» (TG5) o addirittura «*il primo passo concreto*» di quella che è descritta come una lunga marcia verso il ritorno alla crescita.

Difficile non osservare che la Cgil da questa rappresentazione combinata è emersa sia come la forza organizzata in grado di analizzare i problemi, sia come quella che ha avuto un ruolo cruciale nel successo della negoziazione, ritrovando al suo interno quella unità che mancava negli accordi precedenti.

Altre integrazioni vengono realizzate, ma in nessun caso risultano utili a comunicare l'importanza dell'accordo alla luce del passato che è presupposto interrompere o al futuro che ne risulterebbe inaugurato.

Cosa indicano quindi la visibilità e la riconfigurazione narrativa della notizia dell'accordo?

Innanzitutto la maggior copertura mediatica può essere considerata un indizio di quanto sia cresciuta negli ultimi tre anni, e cioè a partire dal caso Pomigliano, l'attenzione dei media verso i temi industriali, tra cui anche le relazioni sindacali. Una materia però quest'ultima certamente difficile da raccontare con il testo audiovisivo<sup>1</sup>. Una materia oltretutto fatta di contratti instabili, un terreno mutevole che guadagna spazio per necessità di cronaca, ma che laddove si esprime nelle sue articolazioni più virtuose, come sono quelle delle negoziazioni partecipative, si

---

<sup>1</sup> Lo testimoniano tutti i servizi considerati: solo il TG3 ha scelto di aprire con l'immagine singolare quanto sintetica del brindisi dei firmatari. Per il resto poche riprese del tavolo negoziale, dichiarazioni (e non interviste) dei firmatari e a seguire elenco dei dettagli dell'accordo con copertura di immagini generiche, raffiguranti lavori manifatturieri. Scarsissimo infine il ricorso alla grafica esplicativa.

allontana problematicamente (per i media) dagli schemi del conflitto aperto. Conflitto che offre soluzioni narrative non solo più profittevoli da punto di vista degli ascolti che generano, ma anche più efficienti in termini cognitivi: più facili da comprendere e più semplici da impiegare nell'interpretazione della realtà. Raccontare l'accordo è più difficile che raccontare il disaccordo e spiegare la soluzione è più difficile che spiegare il problema. Ecco perché etichettato rapidamente un accordo come "storico", si tenta di collocarlo come fatto concluso all'interno della narrazione di macro-fenomeni più ampi, assolutamente imprecisabili, ma certo più suggestivi.

Quella del servizio informativo è però anche una missione educativa che potrebbe risultare determinante per supportare una cultura del dialogo e della mediazione tra gli interessi individuali o corporativi. Non a caso alla rappresentazione del lavoro nei media è dedicato un paragrafo della *Relazione-proposta per lavoro* curata dal comitato per il progetto culturale della CEI. Il rapporto offre un sostegno teorico alle osservazioni qui presentate su un caso specifico. Infatti l'accordo interconfederale in assenza di conflitto, non ricade precisamente in nessuna delle situazioni tipiche del racconto mediatico individuate dalla CEI: non si tratta di lavoro come esperienza esistenziale, non è crisi globale dell'economia, non è un tema direttamente connesso a un tessuto sociale locale e non è frutto dell'operato del governo (cfr. Comitato per il progetto culturale della CEI 2013: 157). Ecco allora che il racconto necessita il sostegno di un inquadramento più collaudato, come quello della produzione di dati e statistiche, quali per esempio proprio lo studio della Cgil.

Probabilmente però sforzarsi di narrare il raggiungimento dello "storico" accordo ricostruendo un percorso narrativo, magari motivando o giustificando l'uso dei termini impiegati, avrebbe riportato più prontamente alla memoria la precedente intesa del 28 giugno 2011, rammentando come anch'essa avesse creato aspettative maggiori dei risultati successivamente conseguiti. Il nuovo quadro contrattuale, pur con enfasi contenuta, era presentato dai firmatari dell'epoca come una dimostrazione dell'autonomia sindacale e come un'apertura all'esigibilità dei contratti, salvo poi aver visto necessario l'intervento di un decreto-legge che rendesse operative tali intenzioni (senza riuscire oltretutto a evitare la fuoriuscita di FIAT da Confindustria). Come sottolineano quindi alcune voci (cfr. [Tiraboschi](#), [Cazzola](#), [Bertinotti](#)) il richiamo potrebbe essere non tanto ad uno sfatamento della crucialità dell'accordo, negata

nelle letture proposte da alcuni giornali (cfr. [il Foglio](#)), ma anzi ad una comunicazione esplicativa degli aspetti distintivi dell'accordo, sospendendo il giudizio sulla sua storicità in attesa dell'effettiva applicazione, in capo esclusivamente alle parti firmatarie. Ma non sembra essere stato questo lo scopo della mitigazione proposta dai telegiornali italiani.

25.

## **RELAZIONI INDUSTRIALI**



## **Fiom contro Fiat: le relazioni industriali alla luce della sentenza della Consulta**

di Giancarlo Bergamo

Con il deposito della sentenza *Fiom c. Fiat* la Consulta ha chiarito i motivi che hanno indotto i giudici a dichiarare illegittimo l'art. 19 Stat. lav.: la norma lede il pluralismo sindacale.

Il comma 1 dell'art. 19 Stat. lav. è stato dichiarato illegittimo perché, spiega la decisione, se si consentisse la rappresentanza sindacale aziendale (Rsa) solo ai sindacati firmatari del contratto applicato nell'unità produttiva, i sindacati «sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa».

Dunque l'art. 19 nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi abbiano comunque partecipato alla negoziazione dei contratti stessi, legittima una logica premiale del sindacato favorevole alla sottoscrizione del contratto, e per contro si traduce in una «forma impropria di sanzione del dissenso» nei confronti di quel sindacato che ritiene di tutelare i propri rappresentati negando la firma all'accordo.

Libertà sindacale e pluralismo, grazie all'atteso intervento della Consulta, trovano piena tutela al momento della sottoscrizione dell'accordo: i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 agosto 2013, n. 28.](#)

sindacati ammessi al tavolo delle trattative in ragione della loro rappresentatività non correranno più il rischio di essere estromessi dalle prerogative sindacali nel caso in cui maturino la decisione di non sottoscrivere l'accordo.

Tuttavia, se da un lato la Corte sgombra i dubbi sul diritto dei sindacati effettivamente rappresentativi, presenti alla trattativa, a non essere esclusi se non firmano il contratto, dall'altro dà luogo a nuovi margini di incertezza interpretativa: non è affatto agevole, ad esempio, intendere quando un sindacato abbia "partecipato alla negoziazione" pur senza poi sottoscrivere il contratto.

Sicuramente la mera presentazione di una piattaforma rivendicativa non sarà sufficiente ad integrare il requisito prescritto.

Questo è solo uno dei tanti nodi interpretativi che dovranno essere sciolti in futuro. Intanto, in attesa che la parola passi ai giudici di merito, sono numerosi coloro i quali auspicano l'intervento del legislatore, che, come suggerito anche dalla Corte, affronti il problema della rappresentanza sindacale, garantendo la certezza del diritto e l'uniformità dell'interpretazione.

Purtroppo questo atteggiamento denota una estrema sfiducia nelle abilità negoziali dei sindacati, i quali pur avendo a disposizione strumenti efficaci, idonei a risolvere in modo autonomo il problema della rappresentanza/rappresentatività (mi riferisco alle intese interconfederali) sono tutt'ora incapaci di addivenire ad una idonea soluzione.

Alla luce di questo ennesimo fallimento del sistema delle relazioni industriali, che vede depotenziata la capacità dei sindacati di risolvere autonomamente i conflitti, occorre interrogarsi sulle strategie future che le organizzazioni datoriali e quelle dei lavoratori intendono perseguire per scongiurare il rischio di creare danni irreversibili all'interno del complesso mondo delle relazioni industriali.

Occorre abbandonare le dinamiche relazionali, improntate sul principio della prevaricazione, che hanno caratterizzato il sistema delle relazioni sindacali fino a questo momento, e creare una solida e legittima rete di intese che, grazie al più ampio e condiviso consenso delle parti sociali, trovi spazio in sede applicativa e scongiuri l'intervento del legislatore. Ovviamente l'auspicio riguarda non soltanto le regole sulla rappresentanza, ma è esteso alla più generale attività negoziale che attiene alla regolamentazione del mercato del lavoro.

## Lo stallo delle relazioni industriali tra cuneo fiscale e retribuzioni sempre più basse

di Roberta Caragnano

Welfare in affanno e servizi pubblici poco efficienti. Questa è la fotografia dell'Italia, fatta dalla [CGIA di Mestre](#), che ha rielaborato i dati Eurostat 2012. Il nostro paese pur avendo una pressione fiscale molto elevata rispetto agli altri paesi dell'Europa, fatta eccezione per quelli scandinavi, ha standard qualitativi pubblici non in linea con i suoi competitors (europei), che hanno una tassazione meno pesante, ma buoni servizi. Il punto centrale è proprio qui: maggiore spesa dovrebbe significare maggiori e migliori servizi ma non è così per l'Italia, dove, invece, si assiste ad una inversione di tendenza. La percentuale di tassazione è del 30,2%, ben 1,3 punti in più rispetto al 2011. Basti pensare che nel Regno Unito la pressione tributaria del 28,6; in Francia del 27,9% e in Germania (23,6%), addirittura 6,6 punti percentuali in meno di noi.

Quello che grava sul bel paese sono le tasse, le imposte e i tributi che pesano sul PIL e con un debito pubblico balzato dal 120 a quasi il 130%. Il cuneo fiscale pesa sulle imprese e sul costo del lavoro provocando una contrazione della domanda interna e dell'occupazione. Tanto è confermato anche dai dati del Rapporto OCSE, [Taxing Wage 2012 Tax burdens on labour income in OECD countries continue to rise](#) (leggilo in ADAPT International Bulletin n. 6/2013).

In Italia il ritmo di crescita del cuneo fiscale nel 2012 è stato superiore a quello della media dei Paesi Ocse: 0,8 punti percentuali dal 2009 al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2013, n. 17](#).

2012, contro 0,6, per i single, e di 1,4 punti percentuali, contro 1,1, per le famiglie monoreddito con due figli. In particolare il cuneo fiscale, ossia la differenza cioè tra salario lordo e netto, in Italia, è pari al 47,6% per un single senza figli e al 38,3% nel caso di una famiglia con un reddito e due figli, a fronte di una media europea rispettivamente del 35,6% e del 26,1%.

La caratteristica italiana, quasi unica nel panorama internazionale, è la combinazione tra basso costo del lavoro, alto cuneo fiscale, elevata quota di tassazione attribuibile anche alla contribuzione pensioni. Ciò dipende da due fattori, entrambi ad impatto negativo sulla crescita: la contrattazione troppo rigida del costo del lavoro, in un Paese dalle forti asimmetrie tra produttività e costo della vita, e la mancata riforma del Welfare. Il primo fattore scoraggia investimenti, con effetti sulla occupazione e produttività degli occupati; il secondo impedisce la differenziazione della spesa sociale, verso gli istituti a sostegno del singolo e della famiglia durante tutte le fasi della vita: figli, casa, conciliazione vita-lavoro, inabilità/disabilità, in-clusione/re-inclusione nel mercato del lavoro, formazione. Tutti istituti essenziali per perseguire l'obiettivo dell'equità in un contesto di crescita individuale e collettiva. La riduzione del cuneo fiscale rappresenta, quindi, un fattore chiave non solo per le aziende e dipendenti, perché consente di avere più risorse in busta paga, anche puntando sulla detassazione del salario di produttività (per un approfondimento si legga in *q. Bollettino* il contributo di F. Fazio, che segue), ma anche per il sistema paese, nel complesso, in quanto concorre a porre le basi per un rilancio dello sviluppo. Su tutto l'aspetto centrale resta sempre il ruolo importante delle parti sociali per costruire *buone* relazioni industriali.

## Relazioni industriali: gli “additivi” che fanno male all’impresa (e all’Italia)

di Marco Crippa

«Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell’ambito delle associazioni sindacali che siano **firmatarie** di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva».

Sulla base del chiaro (?) dato letterale dell’art. 19 Stat. lav. (e delle successive sentenze della Corte costituzionale che ne hanno confermato la legittimità), il Gruppo Fiat, come noto, iniziò un cammino di “sganciamento” dal contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici e di autonomia dalla propria Associazione nella contrattazione collettiva per le proprie aziende.

Sulla base degli accordi collettivi aziendali di seguito firmati con alcuni sindacati ampiamente rappresentativi, la Fiat annunciò e concordò un riassetto produttivo e organizzativo necessari per i nuovi investimenti per i siti produttivi italiani.

Così nacque nel panorama industriale e sindacale italiano un nuovo e forte interlocutore aziendale, portatore di regole contrattuali nuove nel ramo auto, così da far ritenere a qualcuno che si potesse, proseguendo sul cammino di Fiat, arrivare anche a un nuovo contratto collettivo nazionale specifico per il ramo auto.

Non ripercorro qui le notorie controversie sindacali e legali che seguirono ai vari accordi collettivi firmati da Fiat e dalle maggiori federazioni sindacali del settore meccanico (con esclusione della Fiom). E

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2013, n. 31.](#)

nemmeno mi soffermo troppo sulle questioni squisitamente giuridiche avanzate dalla recente sentenza della Corte Costituzionale sull'art. 19 dello Statuto. Da uomo di azienda, mi interessa maggiormente mettere in chiaro il contesto più generale della vicenda. Si vedrà però poi come la "tracimante" sentenza della Corte Costituzionale abbia scombinato un panorama normativo/sindacale che invece andava "aggiustandosi" da solo senza necessità di interventi esterni.

Fare impresa, va da sé, è difficile. La quota di incertezza sul ritorno di un investimento (vale per tutte le imprese, senza badare alle dimensioni) non è mai eliminabile con alcun mezzo previsionale. L'accettazione del rischio del fallimento è simmetrico al meritato profitto in caso di successo. Cosicché l'imprenditore investe e rischia, muovendo le leve di cui dispone, ossia agisce sulle leve della realtà che conosce e scommette su una certa evoluzione di quelle che non conosce o che non controlla direttamente.

L'esigenza di certezza che richiede l'imprenditore per investire non è la certezza sul futuro (saremmo tutti imprenditori se potessimo prevedere con certezza gli esiti delle nostre decisioni), bensì la certezza sul presente, ossia egli richiede che gli strumenti della realtà di cui si avvale oggi non si rivelino differenti dopo che la decisione imprenditoriale di investire sia stata presa (e per quanto qui riguarda anche la lingua italiana è un mezzo per conoscere la realtà).

È come se si giocasse a carte, e dopo le prime giocate qualcuno ci dicesse che le carte di cui disponiamo hanno valori diversi da quelli che ci avevano comunicato prima dell'inizio della partita.

Quando Marchionne lamenta «la mancanza di certezze normative che si è creata a seguito della recente pronuncia della Consulta», e invoca una legge, pensa che una legge (beato lui) gli dia maggiori certezze. Ma in realtà richiede di più: chiede che non si cambino le carte o le regole durante la partita, o che almeno, se si debbano cambiare, lo si faccia con il consenso di tutti i giocatori.

Agli occhi di un imprenditore le cose possono essere solo bianche o nere, vere o false, possibili o impossibili. La base solida da cui partire è la realtà, così come la vede. Nessuno spiccherebbe un salto sapendo di poggiare su sabbie mobili, ma non è leale indurlo a saltare dicendogli che poggia i piedi sulla roccia. Dover dello Stato di diritto è di garantire una corretta e onesta lettura della realtà.

Così, se la legge scrive «associazioni sindacali firmatarie», si suppone che non sia lo stesso di «associazioni sindacali che abbiano partecipato alla trattativa». Soprattutto se il dato normativo di cui si dispone è il risultato della volontà delle parti sociali (che tanta influenza esercitarono nella genesi dello Statuto dei Lavoratori), con l'aggiunta della volontà popolare espressa attraverso un referendum, e infine confermata dalle successive sentenze di legittimità della Corte Costituzionale sulla legge medesima. Così evidentemente l'imprenditore (ma non solo lui) è portato a leggere e interpretare la lettera della legge, e si comporta di conseguenza.

Certamente nulla è immutabile nel tempo. Gli usi e le norme mutano al mutare della società e degli equilibri delle forze in campo. E certamente il contesto sindacale (dominato dal sostanziale monolitismo della triplice sindacale) in cui nacque lo Statuto dei lavoratori è diverso da quello di oggi. E infatti se ne accorge pure il giudice costituzionale, il quale sostiene che nel mutato assetto sindacale, contraddistinto da accordi collettivi separati, non è più possibile attenersi all'applicazione letterale della norma perché essa, nata allora per assicurare un adeguato peso contrattuale ai sindacati effettivamente rappresentativi (in quanto "firmatari"), oggi, in presenza di sindacati rappresentativi ma "non firmatari", determinerebbe la sproporzionata conseguenza della esclusione di questi ultimi dal tavolo delle trattative.

E allora, dato che in precedenti sentenze (vedi la n. 244 del 1996) la stessa Corte aveva stabilito che ai fini della rappresentatività del sindacato, non valesse tanto l'adesione e/o la firma agli accordi collettivi, ma l'effettiva partecipazione alla trattativa, quale prova della effettiva capacità di imporsi come controparte contrattuale (*partecipare* quindi è più importante di *firmare*), oggi ci dice che è sufficiente la semplice partecipazione alle trattative.

E così viene chiuso il giro: ponendo alla base delle proprie considerazioni non il dato normativo concreto, ma gli esiti delle interpretazioni precedenti usati come se fossero un trampolino di lancio, la Corte approda al sovvertimento del dato letterale della legge: le associazioni sindacali "firmatarie" diventano le associazioni sindacali "partecipanti".

Sappiano quindi gli imprenditori e i manager italiani chiamati alle scelte imprenditoriali che dovranno valutare oltre ai tradizionali rischi quali le dinamiche della domanda, la concorrenza, la crisi, le difficoltà al credito, ecc., anche le evoluzioni giuridiche "additive" che portano al mutamento della lingua italiana.

Ma non è finita. Siccome l'appetito vien mangiando, la forza trascinante della sentenza, una volta travolte le troppo anguste barriere della semantica si spinge oltre. All'insegna della difesa (sacrosanta) del principio di libertà sindacale, la Corte, non si limita a far rientrare in azienda una rappresentanza sindacale "generica" o "atipizzata", ma specificatamente una rappresentanza sindacale qualificata e destinataria di particolari diritti quali quelli di cui agli artt. 20 ss. dello Statuto. Incidentalmente va qui precisato che l'art. 19 non esclude che si possano formare rappresentanze sindacali diverse da quelle normate (le RSA o le RSU). Cosicché, la Corte avrebbe potuto fermarsi un poco prima, dichiarando il semplice diritto alle rappresentanze sindacali "partecipanti" ad esser riconosciute dal datore e lasciare ad altri (alla legge o meglio alle parti sociali) le modalità di tale riconoscimento. E non sarebbe comunque stata una sentenza incompleta, o per lo meno non più incompleta di quella che è stata emessa: la Corte stessa si è dovuta in ogni caso arrestare nella sua attività "additiva", riconoscendo di non potere introdurre alcun criterio selettivo della rappresentatività nei casi in cui non vi sia alcun contratto collettivo o in totale carenza di attività negoziale: per tutto ciò ha invocato l'intervento del legislatore o delle parti sociali. Come peraltro non ha nemmeno potuto precisare cosa si debba intendere per "partecipazione al negoziato" (sul cui tema già molti si arrovellano).

A nostro avviso invece la presenza del recente accordo sulla rappresentanza del 31 maggio (che la Corte medesima cita) che testimonia una nuova vitalità sindacale proprio sui temi della rappresentanza, unita alla consapevolezza che l'ordinamento sindacale costituisce, a detta di molti, un ordinamento distinto da quello statuale, capace di dotarsi autonomamente di proprie regole, avrebbe dovuto consigliare maggiore cautela e rispetto dell'autonomia sindacale.

Ma ancora, siamo sicuri che assegnare gli stessi diritti alle rappresentanze firmatarie e non, sia poi conforme alla volontà delle parti sociali in questo nuovo contesto sindacale?

Ci pare invece il contrario. Leggiamo il nuovo accordo sulla rappresentanza del 31 maggio e vi troviamo numerosi riferimenti testuali alle «organizzazioni e federazioni **firmatarie** del presente accordo» sia nella parte relativa alla misurazione della rappresentatività sia in quella relativa alla titolarità ed efficacia della contrattazione. Risulta evidente che per le organizzazioni sindacali che hanno firmato l'accordo sulla

rappresentanza (compresa la CGIL) che la firma degli accordi è condizione necessaria sia per partecipare al nuovo sistema di misurazione della rappresentanza sia per sedersi al tavolo delle trattative con la controparte datoriale (vedasi ad esempio il punto n. 3 della sezione Misurazione della rappresentatività, oppure il n. 1 della sezione Titolarità ed efficacia della contrattazione).

D'altra parte la firma di un accordo è il corollario dell'impegno contrattuale e strumento per la sua esigibilità: non appare ragionevole che ad alcune rappresentanze sindacali si richieda di meno (la semplice partecipazione alle trattative) in cambio degli stessi diritti.

E perché ora, dopo la sentenza della Corte costituzionale, molti si affannano a convincerci che occorrerebbe una (nuova) legge sulla rappresentanza? Un dato normativo chiaro sul tema c'era già prima, ed era l'art. 19 dello Statuto, che nessuna delle parti sociali si è mai sognata di cambiare. E l'"incertezza" odierna non deriva dalla legge, ma dalla sentenza della Corte, che peraltro come si è visto, denuncia essa stessa i suoi limiti. E perché una nuova disposizione di legge dovrebbe essere più certa della attuale? Forse sarebbe più immune da future sentenze "additive" della Consulta? Chi è pronto a scommetterci?

Lasciate stare. Lasciate che le parti sociali se la regolino da soli, la rappresentanza sindacale. D'altra parte lo stanno già facendo, magari con qualche conflitto, ma certamente con maggiore efficacia, come la vicenda Fiat ha comunque dimostrato.

Mi si permetta ora un chiusa polemica: forse noi tutti ci siamo allontanati dal tema e dalla verità.

Forse la grande verità su tutta la vicenda ce l'ha rivelata Giorgio Airaudò (ex Fiom oggi deputato di SEL), che all'indomani della sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato, felice, su Twitter: «E adesso si rientra in fabbrica e ci si riprende le salette sindacali evviva la Fiom».

Le salette sindacali... cari signori della Fiom, era questo il vostro obiettivo? La saletta sindacale, simbolo della presenza (o esistenza? ma non sempre del potere) del sindacato che si avvantaggia dei metri quadri altrui per mantenere la propria rendita di posizione.

Avevate bisogno che la Corte costituzionale si trasformasse in agente immobiliare per voi?

Ma sì, la saletta sindacale assurge a paradigma di un sindacato immobile che "sta" seduto (nella saletta) e perpetua se stesso.

Mentre altri, senza necessità di nuove leggi, il giorno appresso, incassano l'accordo per nuovi investimenti e il rilancio dell'azienda.

## Le relazioni industriali alla prova della legittimità del decreto salva Ilva

di Roberta Caragnano e Maria Giovannone

Il nodo gordiano sulla costituzionalità della legge salva ILVA, che per mesi ha animato il dibattito istituzionale, nella contrapposizione tra magistratura e politica, è stato sciolto dalla Consulta. Il conflitto tra poteri dello Stato, tra il legislatore e la magistratura, quindi, non c'è.

La sentenza n. 85/2013 (in *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 12), depositata il 9 maggio, segue altri due precedenti ricorsi dichiarati anch'essi inammissibili e sollevati della procura di Taranto, per conflitto di attribuzione sempre sullo stesso decreto. In merito i Giudici avevano evidenziato che il conflitto non poteva essere presentato nei confronti di una legge rispetto alla quale era possibile sollevare «eccezione di legittimità costituzionale». Tanto è stato fatto e i ricorsi sono stati respinti. La Corte Costituzionale, così, con la citata sentenza si è espressa sulla l. n. 231/2012 dichiarando la legittimità del provvedimento. Il più grande stabilimento d'Europa, quindi, può continuare a produrre acciaio e restare operativo perché le norme censurate non hanno alcuna incidenza sull'accertamento delle responsabilità nell'ambito del procedimento penale in corso davanti all'autorità giudiziaria di Taranto.

Per la Consulta sono in parte inammissibili, e in parte infondate, le questioni di legittimità sollevate e riguardanti gli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207/2012 (in *Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 12), convertito dalla l. n. 231/2012. Alla base vi è la considerazione che «le norme censurate non violano i parametri costituzionali evocati in quanto non influiscono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 22 maggio 2013, n. 13](#).

sull'accertamento delle eventuali responsabilità derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni di tutela ambientale, e in particolare dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata, nei confronti della quale, in quanto atto amministrativo, sono possibili gli ordinari rimedi giurisdizionali».

In altri termini, la norma oggetto di censura non si configura né come *abolitio criminis*, né come *lex mitior*, e non incide sulle indagini volte ad accertare la colpevolezza o meno degli attuali indagati nel procedimento principale. Allo stesso tempo su un altro aspetto delicato, tra i diversi esaminati, quale quello delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza dell'AIA, la Consulta precisa come le previsioni legislative siano da leggere in maniera oggettiva, tenendo presente il disposto normativo.

L'idea che nel periodo previsto dalla norma censurata sia possibile proseguire senza regole l'attività produttiva e che le sanzioni non possono comunque essere irrogate prima della scadenza dei 36 mesi, fatta eccezione per la sanzione pecuniaria in misura pari al 10 % del fatturato, non è stata condivisa dai Giudici in quanto ritenuta «totalmente inadeguata a tutelare salute ed ambiente». Se l'effetto della normativa, infatti, fosse solo quello di rinviare alla scadenza del periodo previsto ogni intervento correttivo o sanzionatorio nei confronti dell'impresa non avrebbe senso la previsione di un Garante «incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto». Garante che deve promuovere, altresì, tutte le iniziative atte a realizzare «la massima trasparenza per i cittadini». Ne discende, non solo, che non vi è sospensione dei controlli di legalità ma c'è anche qualcosa in più: un rafforzamento e allargamento degli stessi in materia di osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata.

La Corte è andata oltre e ha delineato la *ratio* della norma censurata: tracciare un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela di beni corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti (sul punto si legga il contributo di Fulvio Giacomassi *L'ambiente ed il lavoro vanno coniugati. La vicenda ILVA in Boll. speciale ADAPT*, 2013, n. 12). Salute e lavoro sono, infatti, in rapporto di integrazione reciproca e per questo non è possibile individuare uno di essi che abbia prevalenza assoluta sull'altro.

Il bivio è sempre lì tra salute, ambiente, diritto del lavoro e diritto al lavoro, in un ambiente sicuro, passando attraverso i diritti, le garanzie della Costituzione e l'indipendenza della magistratura.

Le riflessioni sono sempre le stesse: dove sono le relazioni industriali che avrebbero potuto e dovuto evitare di giungere ad un punto di non ritorno?

## ***Litigation PR e Media Reputation.*** **Una nuova frontiera per le relazioni industriali**

di Francesco Nespoli

La collaborazione tra i professionisti del diritto e quelli delle relazioni pubbliche e della comunicazione si sta imponendo nel dibattito interno alle rispettive comunità professionali, negli Stati Uniti più che altrove. L'attività, che va sotto il nome di *litigation public relation (PR)*, identifica la gestione a livello professionale delle attività di comunicazione sviluppate ed esercitate dalle parti coinvolte in una controversia legale (cfr. Haggerty 2003: 2).

I primi contributi che hanno inteso definire il quadro disciplinare e concettuale delle *litigation PR* sono comparsi sulla fine del secolo scorso (cfr. Fitzpatrick 1996, Gibson 1998). Lo sviluppo di un pensiero codificato ha preso avvio da alcuni casi giudiziari che avevano visto coinvolte alcune grandi aziende, guadagnando una particolare visibilità pubblica grazie all'attività di alcuni comunicatori. Tra questi si annoverano pionieri quali Alan Hilburg, rappresentante della U.S. Tobacco nel caso Marsee e, soprattutto, John Scanlon, che nel 1983 veniva definito dal *New York Times* «un nuovo attore del panorama dei procedimenti legali» (Kaplan, 1984). Per dirlo con le parole di Kaplan, mentre la battaglia legale tra la difesa della CBS e l'ex capo di stato maggiore Westmoreland si stava «combattendo in base ai principi generali del diritto» Scanlon, che non era un avvocato e neppure un giornalista, stava contribuendo a difendere il suo cliente (CBS) «con le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 aprile 2013, n. 16.](#)

regole non codificate delle relazioni pubbliche», per esempio distribuendo documenti all'esterno del tribunale dopo le udienze.

La collocazione "naturale" della riflessione sulle *litigation PR* è, quindi, interno al campo disciplinare delle relazioni pubbliche in genere. Da qui però la pratica si è sviluppata specificandosi in ragione sia della stretta interdipendenza con un procedimento giudiziario, fatto che riconduce la comunicazione della controversia alle teorie e alle tecniche della comunicazione di crisi, sia per la sistematica presenza della relazione con i *media* (cfr. Gibson 1998).

Gli obiettivi strategici della comunicazione delle controversie coprono quindi sia il campo del processo, tradizionalmente occupato dalle discipline legali, sia tutto il complesso di considerazioni e valutazioni esterne al perimetro delle aule di tribunale, che compongono quella entità di difficile definizione, normalmente rubricata come "opinione pubblica".

Allo stato attuale è sufficiente una breve ricerca per rendersi conto di quanto scarso sia il consenso attorno alla priorità da attribuire a queste due differenti sfere di interesse. Si possono probabilmente individuare due poli contrapposti: da un lato una linea di pensiero che assegna alla *litigation PR* il compito prevalente di difendere la reputazione del cliente, indipendentemente dagli esiti del processo, integrando così maggiormente la disciplina con l'ambito della *media reputation* (cfr. Fitzpatrick 1996, Bruschi 2012, Sarto 2012); dall'altro una teoria che rivendica una specificità maggiore per la pratica della comunicazione della controversia, che mirerebbe soprattutto ad incidere sul risultato della sentenza per via della pressione mediatica prodotta su di esso, (cfr. Haggerty 2003: 2, Melnikov 2011).

La sola conclusione certa è che la materia è sensibile all'interazione tra la realtà processuale e quella extra-processuale, sia che si tenti di influenzare l'opinione pubblica per ottenere il miglior risultato da un processo, sia che si utilizzi un processo come pretesto per affermare le proprie istanze presso l'opinione pubblica, indipendentemente dalla stretta pertinenza rispetto ai contenuti del dibattito cui ci si riferisce.

Se l'interdisciplinarietà della questione è chiaramente espressa dai diversi orientamenti del dibattito ben avviato oltreoceano, non altrettanta consapevolezza può essere riscontrata in Italia, dove gli effetti di una collaborazione sinergica tra professioni forensi e attori delle relazioni pubbliche sono stati riconosciuti con notevole ritardo, mentre ancora

manca una adeguata riflessione scientifica (vedi la nota bibliografica che segue).

Il caso che ha fatto scuola, innovando il confronto sui rapporti tra comunicazione e giustizia, è il c.d. “processo di Perugia” che ha visto Amanda Knox e Raffaele Sollecito imputati per l’omicidio della studentessa inglese Meredith Kercher, avvenuto il 2 novembre 2007. Le fasi salienti del processo erano state caratterizzate da una consistente copertura mediatica culminata con la sentenza di assoluzione degli imputati trasmessa in diretta tv il 3 ottobre 2011. Da più parti è stato evidenziato il fatto che la rappresentazione mediatica aveva incorporato l’effettiva vicenda processuale oscurandola e contribuendo ad alimentare un certo discredito del sistema giudiziario e investigativo italiano presso gli osservatori esteri (cfr. Ghiglione 2011), convinti che questo fosse incline ad assecondare proprio il ritratto degli imputati proposto dai *media*. Tanto che Claudio Pratillo Helman, presidente del Collegio che aveva assolto Knox e Sollecito, aveva tenuto a sottolineare che non c’era stata «nessuna influenza sulla Corte da parte dei media», fatto provato, secondo lui, dall’impopolarità della sentenza.

Nel panorama italiano i comunicatori, pochi e ricorrenti nomi, avevano tentato di innescare una collaborazione virtuosa con gli avvocati e i responsabili legali promuovendo con più convinzione i servizi offerti dalle proprie agenzie e sollecitando il confronto on-line. Con riferimento ai processi di Perugia è certamente da ricordare il convegno promosso dalla rivista *Reset* e dalla Federazione Italiana Relazioni Pubbliche (FERPI) che riunendo attorno a un tavolo il presidente dell’ANM Palamara, relatori pubblici professionisti e rappresentanti dell’ambasciata americana, si era proposta di «porre le basi per un’intesa comune tra i due processi [Knox e Sollecito F.N.] nell’interesse pubblico», non avendo però alcun seguito (Muzi Falconi 2012).

Dal canto loro i professionisti delle discipline giuridiche hanno raccolto le implicazioni di natura tecnica per lo svolgimento dei processi commentando anche la liceità delle nuove prassi giornalistiche e sottolineando implicitamente l’opportunità di un aggiornamento normativo (cfr. Bruti Liberati 2007, 2010; Giostra 2007). Proseguendo così le riflessioni avviate alla fine degli anni Ottanta (cfr. Giostra 1989), sono stati rilanciati gli studi intorno ai limiti della libertà di informazione, raccogliendo anche in Italia la questione deontologica, ben sintetizzata già dai quesiti che si poneva Kaplan nel sopracitato articolo: «possono le

parti cercare l'approvazione del mondo esterno quando l'obiettivo di un contenzioso è quello di ottenere giustizia all'interno delle aule del tribunale? E quale può essere la correttezza della stampa se prende suggerimenti da un addetto all'informazione pagato per il processo?» (Kaplan 1984).

Diversi osservatori negli anni passati hanno sottolineato come anche le controversie sorte nel settore delle relazioni industriali e sindacali abbiano conosciuto un notevole incremento del loro interesse mediatico (cfr. Muzi Falconi 2010, Gallino 2010, D'Antona 2013), probabilmente dovuto al fatto che la congiuntura socio-economica attuale sta comportando il moltiplicarsi di casi di esubero e di ristrutturazione aziendale. Sarebbe quindi opportuno osservare la vicenda che ha dato avvio a considerevoli modifiche interne alla contrattazione aziendale dalla prospettiva della comunicazione della controversia, in modo da evidenziare come i rapporti tra Stato, imprese, lavoratori e sindacati, possano sempre meno prescindere dalla comunicazione pubblica di sé stessi (cfr Muzi Falconi 2010), trovando quindi nelle relazioni pubbliche e nella *media reputation* una nuova frontiera.

Mi riferisco al c.d. caso Pomigliano, tornato all'attenzione dei *media* proprio in giorni recenti con le indagini della procura di Nola, che ha già dimostrato che «in un paese come il nostro, con un sistema giudiziario inefficiente e una normativa in materia di lavoro molto complicata, affidarsi solo alle norme contrattuali è molto rischioso» (Boeri/Schivardi 2011). Da questo caso di contrattazione sono risultate delegittimate sia la gran parte delle sigle sindacali, sia una grande azienda, decise insieme a riformulare il sistema della flessibilità aziendale per aumentare la produttività e preservare l'occupazione. Frutto del fatto che laddove la vertenza, annunciata o in corso, coinvolga una materia già di per sé controversa dal punto di vista del diritto, come quella delle relazioni industriali, la cosiddetta "opinione pubblica" costituisce un terreno ben più consolidato nel quale esercitare l'influenza sui processi decisionali degli attori politici, della controparte e dei tribunali.

## Bibliografia

Bruschi P., Tu vuò fà l'americano, in diritto24.ilsole24ore.com, 27 Novembre 2011, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/professioneLegale/2012/11/tu-vuo-fa-lamericano-.html>

Bruschi P., La sinergia tra studi legali e relazioni pubbliche, diritto24.ilsole24ore.it, 25 Settembre 2012, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/professioneLegale/2012/09/la-sinergia-tra-studi-legali-e-relazioni-pubbliche.html>

Bruti Liberati E., Mass media e (pre)giudizio, Consiglio Superiore Della Magistratura, 27 Marzo 2007, Bologna. [http://www.personaedanno.it/attachments/allegati\\_articoli/AA\\_011207\\_resource1\\_orig.pdf](http://www.personaedanno.it/attachments/allegati_articoli/AA_011207_resource1_orig.pdf)

Bruti Liberati E., La rappresentazione mass-mediatica della giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura, 23 Marzo 2010, Roma. [http://www.personaedanno.it/attachments/allegati\\_articoli/AA\\_018347\\_resource1\\_orig.pdf](http://www.personaedanno.it/attachments/allegati_articoli/AA_018347_resource1_orig.pdf)

D'Antona R., Giuslavoristi e comunicatori: il ruolo dei media nelle vertenze sindacali, diritto24.ilsole24ore.it, 2013, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/professioneLegale/2013/03/giuslavoristi-e-comunicatori-il-ruolo-dei-media-nelle-vertenze-sindacali.html>

Fitzpatrick K., Practice management: The court of public opinion, Texas Lawyer, , 2013, 30

Gallino L., I rischi del lingotto, repubblica.it, 29 luglio 2010, [http://www.repubblica.it/economia/2010/07/29/news/rischi\\_lingotto-5912486/?ref=HREC1-10](http://www.repubblica.it/economia/2010/07/29/news/rischi_lingotto-5912486/?ref=HREC1-10)

Ghiglione D., Amanda Knox secondo i media anglosassoni, Il Secolo XIX, 19 maggio 2011, [http://www.ilsecoloxix.it/p/mondo/2011/05/19/AOB5gOV-amanda\\_anglosassoni\\_secondo.shtml](http://www.ilsecoloxix.it/p/mondo/2011/05/19/AOB5gOV-amanda_anglosassoni_secondo.shtml)

Gibson K., Litigation public relations: Fundamental assumption, in Public Relations Quarterly, 1998, n. 43, 19-23

Giostra G., Processo penale e informazione, Giuffrè, 1999, Milano

Giostra G., Processo penale e mass-media, in Criminalia, 2007, n. 2, 57-69, ETS, Pisa

Grandi R., La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi, Carocci, 2007

Haggerty J., In the court of public opinion: Winning your case with public relations, Hoboken, 2003

Haywood R., Managing your reputation: How to plan public relations to build and protect the organization's most powerful asset, Hogan Page, 2002

Kaplan, P.V., Public relations. A facet of Westmoreland trial, New York Times, 23 ottobre 1984

Melnikov V., Litigation pr is different, <http://nl.grayling.com/GraylingBlog/2011/08/Litigation-PR-is-different/>, 2011

Muzi Falconi, Le relazioni industriali, ferpi.it, 27 ottobre 2010

Sarto A., Processo eternit: una sentenza storica e un emblematico caso di litigation PR, diritto24.ilsole24ore.it, 15 marzo 2012, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/professioneLegale/2012/03/proc-esso-eternit-una-sentenza-storica-e-un-emblematico-caso-di-litigation-pr.html>

# Un nuovo sindacato per una nuova politica del lavoro

di Paolo Varesi

## Fotografia del dramma

L'economia italiana sta vivendo una vera e propria crisi di sistema le cui radici affondano in un trentennio di ritardi, di errori e non di meno di sottovalutazione dei cambiamenti in atto.

Il recente Rapporto CNEL sul mercato del lavoro 2012-2013 ha definito, quello appena trascorso, il peggiore anno della storia dell'economia italiana dal secondo dopoguerra.

Gli effetti della recessione in corso hanno messo a nudo le antiche fragilità del nostro sistema produttivo e con esso i limiti e la tenuta delle opportunità occupazionali: negli ultimi anni abbiamo perso 750 mila posti di lavoro e visto diminuire sempre più la capacità di resistenza delle imprese e delle famiglie.

La fotografia del nostro tessuto produttivo e dei tassi occupazionali non è mai stata tanto allarmante: tra il 2007 e il 2012 la quota di occupati si è contratta di quasi 2 punti percentuali. Gli ultimi dati Istat ci dicono che a settembre il numero dei disoccupati è arrivato a toccare quota 3 milioni 194 mila, salendo al 12,5% e registrando così un nuovo record.

Non va meglio il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) che è sceso al 16,1%, toccando un valore che eguaglia il minimo storico e che vede dunque meno di due giovani su dieci occupati nel mese di settembre e, sempre nello stesso mese, è salito anche il numero di giovani inattivi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2013, n. 39.](#)

Particolarmente grave è la situazione del Mezzogiorno, in cui il tasso di disoccupazione giovanile rasenta il 45% e quello di occupazione è bloccato al 13,2%.

L'aumento del tasso di disoccupazione degli ultimi anni è sicuramente un grave spreco di risorse per l'intero sistema, oltre che un grave danno individuale per milioni di persone che restando ai margini del mercato del lavoro sprofondano in una crescente condizione di povertà ed isolamento sociale. Una stima delle tendenze di medio termine del mercato del lavoro mostra che per riassorbire la disoccupazione formatasi in questi anni occorrerebbe una crescita economica annuale superiore al 2 per cento, nel corso di tutta la seconda metà del decennio.

La stagnazione della produttività del lavoro ha portato ad una riduzione dei margini di profitto delle imprese, che non sono più nella condizione di traslare sui prezzi finali i rincari dei costi unitari.

La caduta dei salari reali, la riduzione dell'occupazione e l'aumento della pressione fiscale sono i fattori che hanno guidato al ribasso l'andamento del potere d'acquisto delle famiglie e provocando una drastica riduzione dei consumi.

Questa recessione, che interessa tutti i principali settori dell'economia, ha cambiato profondamente la morfologia del mercato del lavoro ponendoci davanti a problemi che richiedono una risposta immediata anche in relazione agli strumenti di partecipazione sociale alle scelte di politica economica.

### **Giovani, belli ma... disoccupati**

La media della disoccupazione giovanile (15-29 anni) italiana, secondo gli ultimi dati Istat, è del 40,1% e anche al di sotto della media dei cosiddetti Neet, giovani sospesi nel limbo del non studio e del non lavoro, che corrisponde, per l'anno 2012, al 23,9%. Un tasso elevato spiegato in buona parte dalle difficoltà sperimentate dai giovani italiani nella transizione verso il mercato del lavoro una volta concluso il percorso di studi.

Per tanto, se si vuole pensare di sconfiggere la disoccupazione giovanile o quanto meno di iniziare una battaglia per sconfiggerla, bisogna guardare al sistema di istruzione e formazione e ammettere che necessita di una radicale trasformazione. A fronte delle nuove competenze

richieste dal mercato, i giovani trovano nel sistema scolastico un'offerta formativa spesso inadeguata e ancora tradizionale, pagando con bassi salari e condizioni di lavoro precarie l'incompatibilità tra ciò che fanno e ciò che viene loro richiesto.

**Il problema centrale è infatti il disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, a causa di percorsi formativi troppo teorici e lontani dai fabbisogni professionali delle imprese.**

La trasformazione deve partire da un cambiamento culturale anche delle famiglie, spesso colpevoli di orientare i propri figli verso percorsi formativi che non trovano alcuna declinazione occupazionale, ma rispondono solo ad arcaici stereotipi.

Abbiamo bisogno di un sistema integrato tra scuola e lavoro e per farlo abbiamo bisogno di rilanciare **l'apprendistato come strumento di programmazione e di facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.** I giovani hanno scarsa consapevolezza di sé e dei propri talenti ma soprattutto di cosa gli aspetta una volta finita la scuola, di quali sono le esigenze e le nuove professionalità richieste. È perciò **fondamentale la fase dell'orientamento**, veicolando nei giovani l'importanza dell'alternanza: l'esito del monitoraggio sull'andamento dell'alternanza scuola/lavoro nel nostro Paese nell'anno 2012/2013 diffuso dall'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) mostra un costante seppur timido aumento dell'utilizzo. Nell'anno scolastico 2012/2013 sono stati l'8,7% (circa 227.000) gli studenti italiani che hanno seguito percorsi di alternanza, a fronte del 7,5% dell'anno 2011/2012 e del 5% del 2010/2011.

I percorsi di alternanza sono attivati dal 45,6% degli istituti: timidi aumenti che segnalano però la corrispondenza tra la forma educativa offerta e il bisogno formativo di parte degli studenti italiani, in particolar modo di quelli che sono iscritti a istituti professionali (che seguono percorsi di alternanza in una percentuale del 28,3%). Ancora non è appieno compresa e accettata l'utilità dell'alternanza, se solo il 58,2% delle strutture che ospitano e consentono tali percorsi sono imprese. Questa percentuale mostra come **le aziende non abbiano ancora pienamente colto il vantaggio di collaborare alla formazione professionale dei giovani con percorsi di alternanza scuola/lavoro.**

Un ulteriore elemento di riflessione è offerto da dati forniti dal recente Rapporto CNEL: **i livelli quantitativi e qualitativi di istruzione formale dei nostri giovani sono in media ancora distanti da quelli degli altri paesi**

**avanzati.** Questo è particolarmente grave se si osserva che un paese come l'Italia, povero di risorse materiali e in ritardo su molti fronti non solo economici, dovrebbe mirare a **investire nella scuola e nella conoscenza.**

### **Né giovani né vecchi: il dramma dei quarantenni**

Non meno importante della disoccupazione giovanile, anzi forse più drammatica per la mancanza di qualsiasi disincentivo fiscale, è la disoccupazione degli over 35 espulsi dal mercato produttivo, soprattutto se a bassa scolarizzazione: oltre 3 milioni di individui tra disoccupati e inoccupati.

**L'outplacement** è un tema molto attuale e vuole indicare l'attività di reinserimento e orientamento professionale di quei soggetti la cui attività non è più ritenuta funzionale alle strategie aziendali. L'outplacement avrebbe dunque il pregio di rendere meno traumatica l'interruzione del rapporto di lavoro e la ricerca di una nuova collocazione professionale.

Lo sforzo che dobbiamo compiere è dettato dalla necessità di **integrare le politiche del lavoro, le politiche della formazione e le politiche sociali.**

**Le competenze devono essere continuamente adeguate**, anche da adulti, alle nuove mutevoli richieste che emergono nel contesto esterno. Questo vale sia per gli adulti "giovani", in larga parte ancora coinvolti nei processi formativi, per i quali sono necessari interventi e strumenti che consentano di associare efficacemente l'istruzione formale (scolastica o universitaria) a quella funzionale acquisibile più direttamente nel mercato del lavoro, sia per gli adulti "anziani", ormai lontani dagli anni dell'istruzione formale. Occorrono strumenti che facilitino la formazione continua sul lavoro e che favoriscano, in caso di perdita dell'impiego, un'opportuna riqualificazione delle competenze sinora acquisite alla luce delle necessità espresse dal mercato del lavoro.

Per far ripartire la crescita quindi è necessario attivare nuova occupazione con il reimpiego di quanti sono rimasti esclusi dal mercato negli ultimi anni.

Un dramma reale per quanti hanno perso il lavoro e non vedono opportunità concrete di reinserimento all'orizzonte. È il rischio concreto che corrono molti di coloro che sono stati espulsi dal mercato, o non sono neanche riusciti ad entrarvi o che restino a lungo fuori dal processo

produttivo. **Il deterioramento del capitale umano legato alla persistenza ai margini del mercato determina una grave perdita per il lavoratore e per la società nel complesso.** Inoltre, queste persone soprattutto se più in là con l'età, spesso sono i genitori di quei giovani per i quali si invoca intervento occupazionale e che rimangono per tanto privi anche del sostegno dei genitori disoccupati.

### **Il sindacato futurista**

La fotografia occupazione ci mostra con quale velocità si stanno delineando nuovi modelli organizzativi della produzione e del lavoro; condizioni spesso non riconosciute dall'attuale quadro giuridico formale e di rappresentanza.

In questa stagione di forte flessibilità e precarietà, di ricerca di nuovi paradigmi, di cambiamenti non sempre positivi per il lavoro e per le forme che ne tutelano il valore sociale ed economico, in cui sembra trovare sempre maggiore spazio la tentazione di rinegoziare i diritti di base dei lavoratori, **la contrattazione collettiva assume un ruolo fondamentale.**

Soprattutto le parti sociali, sono chiamate a trovare nuovi punti di equilibrio, adeguando gli strumenti della rappresentanza, sviluppando nuove strutture negoziali e contribuendo ad offrire un nuovo inquadramento alla categorie giuridiche del lavoro.

Bisogna evitare il pericolo che siano i governi, spinti dalla necessità di dare risposte emotive, immediate e soprattutto di corto respiro, ad avocare a se il ruolo che è proprio delle organizzazioni sindacali, arrivando addirittura a mettere in discussione il valore della contrattazione collettiva, in quanto a loro dire ostacolo alle politiche per l'occupazione. Ne è un esempio a dir poco allarmante la proposta di introdurre per decreto, fuori da ogni controllo negoziale, una nuova forma di contratto a termine, ad applicazione generale, acausale, privo di durata minima e di adeguati contenuti formativi, proposto dal governo nel tentativo di stimolare una presunta "fiammata occupazione" in occasione del prossimo Expo 2015.

Ecco perché, soprattutto ora, siamo chiamati ad una rappresentanza nuova, forte, innovativa nei modi e nei contenuti, che sappia coinvolgere

ed aiutare pur nella loro diversità occupazionale, tutte le persone, dando risposte concrete in un progetto di prospettiva.

### **Lavoro, un costo insostenibile**

**Il costo del lavoro è un altro dei grandi problemi del nostro Paese**, dove si riscontra il più alto divario tra salario netto e oneri fiscali.

Nella classifica stilata nel 2012 dall'OCSE *Taxing wages*, l'Italia è al sesto posto in Europa, con il 47,6%. Tuttavia, se al dato attribuito dall'OCSE si aggiungono l'Irap, il Tfr e la trattenuta Inail, il cuneo fiscale in Italia balza al 53,5% portandoci al secondo posto, subito dietro il Belgio (55,5%), Germania (49,8%), Francia (49,4%) e Austria (48,4%).

In pratica quello che viene incassato come retribuzione netta rappresenta meno della metà del costo totale sopportato dalle imprese.

La stangata del costo del lavoro risulta quasi equamente distribuita: il 23,3% degli oneri viene trattenuto ai lavoratori, il 16,1% sotto forma di tasse sul reddito e il 7,2% come contributi. Il 24,3% viene, invece, versato dalle imprese come contributi previdenziali, un versamento tra i più alti tra i Paesi industrializzati visto che quello italiano è il quarto livello più elevato dell'OCSE, superato solo dalla Francia (29,7%), Repubblica Ceca (25,4%) ed Estonia (25,6%).

Su questo tema si attende che il Governo, nella legge di stabilità, presti fede a ciò che per mesi ha annunciato riguardo un possibile taglio del cuneo fiscale.

Un intervento importante per la ripresa economica, che per essere tale è stimato in 3 punti di riduzione per un totale annuo di 9 miliardi. Dalla lettura del testo della legge, in discussione in parlamento, invece sono previsti solo 5 miliardi all'anno. Ciò porterà, nei prossimi 3 anni ad una riduzione del cuneo fiscale soltanto di un punto. Un'azione quindi irrisoria, non solo rispetto al potere di acquisto perso dai salari in questi anni, ma soprattutto rispetto la pretesa di una forte ripresa occupazionale, anche in vista di Expó 2015.

### **Quasi quasi ci provo: l'autoimprenditorialità**

Il mercato del lavoro è cambiato nella sua richiesta e, conseguentemente, anche nei suoi schemi inquadrativi. In Italia siamo ancora troppo legati, da un punto di vista normativo e culturale, all'idea del tradizionale lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Le opportunità in tal senso si sono ridotte notevolmente ed è per tanto necessario accompagnare ed incentivare i giovani non solo al concetto di flessibilità e mobilità nel mercato del lavoro, ma anche a recuperare importanti opportunità che possono essere offerte dal lavoro autonomo e più in generale dallo spirito imprenditoriale. Tanto però richiede interventi di analisi dei mercati, orientamento e supporto economico ed amministrativo. L'autoimprenditorialità può diventare un interessante volano di sviluppo soprattutto per i giovani più qualificati. Nel nostro Paese, dove prevale lo schema di lavoro dipendente, essa può rappresentare una vera e propria rivoluzione se solo trovasse adeguata sensibilità legislativa e fiscale. «Per esaurimento delle risorse finanziarie relative agli incentivi previsti dal Decreto Legislativo 185/2000 (Avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 24.04.2013), dal 26 aprile 2013 non è possibile presentare nuove domande di ammissione alle agevolazioni per l'Autoimprenditorialità».

In questa più ampia visione del lavoro, le stesse parti sociali sono chiamate a rivedere il proprio concetto di rappresentanza riconoscendo e tutelando le nuove forme di lavoro.

26.  
**TELELAVORO**



## Telelavoro e servizi per l'impiego nell'attuale mutamento del mercato del lavoro

di Michele Tiraboschi

[Programma Italo-Argentino su Telelavoro e Servizi per l'impiego](#). Il titolo di questa nuova iniziativa promossa dall'[ILO](#), da [ADAPT](#), e dal [Ministero del lavoro argentino](#) e presentata pubblicamente lo scorso [21 maggio a Roma presso la sede dell'ILO di Italia e San Marino](#), è già di per sé emblematico di una connessione alla quale in Italia non si era mai pensato, e che dimostra l'importanza della comparazione sui temi giuridici e sociali.

Per quanto riguarda il lavoro decente, in particolare con riferimento ai giovani, proprio in questi giorni in Italia e in Europa si sta discutendo di un piano di azione che viene definito *Youth Guarantee* (si veda il [Boll. speciale ADAPT, 2013, n. 16](#)), fortemente sostenuto in Italia non solo dalle parti sociali, ma anche dallo stesso Governo che sta segnalando l'intenzione di procedere lungo questa traiettoria. Anche in questo caso, però, iniziative volte a garantire un colloquio, un'opportunità di tirocinio, un bilancio delle competenze, sono destinate a fallire se manca una struttura efficiente di centri e servizi per l'impiego. Lo ha confermato il neo Ministro per il lavoro Giovannini nel corso delle prime audizioni presso Camera e Senato. Alla domanda se tra le tantissime priorità e criticità dovesse sceglierne una, il Ministro ha risposto che per lui questa è proprio l'inefficienza dei centri per l'impiego pubblici, che non funzionano, non sono presenti, hanno pochi finanziamenti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 giugno 2013, n. 18](#).

Forse è proprio l'assenza di efficienti servizi al lavoro che può contribuire a spiegare il mancato decollo in Italia del telelavoro. I dati parlano chiaro: ancora nel 2013 la percentuale di utilizzo di modalità di telelavoro rappresenta, nel nostro Paese, una quota che si aggira intorno al 2% della popolazione lavorativa attiva rispetto al 7/8% con punte del 20/22% dei paesi del nord Europa e di oltre il 30% degli USA.

Mancano efficienti e moderni servizi al lavoro come forse ancora troppo arretrata, e piena di pregiudizi, è la fattispecie del telelavoro. Un termine, quest'ultimo, in realtà già vecchio in quanto, in un futuro prossimo, già non si parlerà più di telelavoro, ma di "lavoro da remoto". Con i cellulari, i tablet, da qualunque postazione è ormai possibile essere in contatto con il mondo del lavoro, e cambia dunque completamente la prospettiva. Ormai l'azienda non c'è più o, se c'è, è una sede di entrata/uscita di persone che transitano, ma che poi lavorano attraverso la strumentazione che la tecnologia mette a loro disposizione.

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe allora forse opportuno sviluppare un ragionamento volto a far evolvere questa fattispecie, prendendo in considerazione tutto quel lavoro che ha a che fare con le tecnologie, che consentono di utilizzare meglio spazi, i tempi, i luoghi di lavoro, ma anche la socialità e i rapporti con la famiglia.

Altro tema ormai vecchio è quello della contrapposizione tra pubblico e privato. Nell'ottica del lavoro dignitoso, quello che conta è creare strutture che avvicinino domanda e offerta di lavoro: che poi queste siano pubbliche o private, poco importa. Importa che siano efficienti, che realizzino una funzione pubblica – il che non implica necessariamente una struttura pubblica – che lavorino su standard di operatività, di accreditamento. Quello che a noi dunque è mancato, è un sistema di servizi al lavoro che sapesse accogliere tutti i soggetti in grado di apportare un vantaggio, un valore, e non in chiave meramente statica o burocratica. La capacità del centro per l'impiego dovrebbe essere quella di cogliere che dietro a un CV o a un'esigenza aziendale, v'è una analisi dei fabbisogni, una analisi del mercato del lavoro per settore produttivo, per territorio, per le diverse realtà. È questa la capacità di costruire il fabbisogno, che dovrebbe poi unirsi a quella di dialogare con le scuole, con le università, con i centri di ricerca, perché è qui che si stanno formando, poco alla volta, quelli che saranno i lavoratori del futuro, quei lavoratori che risponderanno ai fabbisogni di domani, magari anche con le tecnologie, in forma di telelavoro, altrimenti il *matching* non funziona.

L'idea dunque è, e deve essere, quella di trasformare i servizi al lavoro da una prospettiva statica di pratica e di procedura amministrativa, a una prospettiva dinamica, di costruzione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. È evidente allora – e sono questi passaggi già presenti nelle due più importanti riforme italiane, la legge Treu del 1997 e la legge Biagi del 2003 – che la risposta a queste esigenze non può essere centralista, perché i bisogni cambiano in funzione dei territori e dei settori.

Accanto alla costruzione di un nuovo scenario e di un nuovo strumentario giuridico, occorre anche saper interpretare il lavoro che cambia. A fronte, infatti, di una trasformazione complessiva e di un vero e proprio cambio di epoca, è ormai in crisi la vecchia rappresentazione del mondo del lavoro, spesso inteso come se ancora fosse retto da logiche di subordinazione e di lavoro dipendente. Lo stesso sindacato, almeno le frange più innovative di esso come ad esempio il sindacato dei c.d. atipici e il sindacato dei *networkers*, sta riflettendo sui cambiamenti, chiedendosi come farà a rappresentare e tutelare la dignità dei suoi lavoratori in un mondo che cambia, in cui la fabbrica scompare e i lavoratori sempre meno sono legati a una postazione fissa in ufficio. Il sindacato, così come le regole del lavoro e i centri per l'impiego, dovrebbero dunque fare una riflessione e riconoscere che con questo cambiamento epocale, e di epoca, quel che bisogna rappresentare è la persona, ovunque essa si trovi e comunque lavori. La domanda che allora ci si dovrebbe porre è se la dimensione della categoria, intesa come settore merceologico, abbia ancora senso per tutelare e rappresentare il lavoro. Non dimentichiamo che il sindacato in tutto il mondo è nato per tutelare prevalentemente il mestiere, non la categoria che ancora non esisteva. Il sindacato diventa orizzontale e poi settoriale perché lo sciopero, la rappresentanza, erano reati, e sorgeva dunque il bisogno di organizzarsi a livello orizzontale per dialogare con la politica, per fare leggi di favore. Il vero sindacato, però, quello in cui le dinamiche sono libere e si crede nel valore dell'organizzazione, è un sindacato di mestiere. È quest'ultimo oggi a dover tornare centrale, perché la tutela del lavoratore, la sua occupabilità, la facilità di trovare o meno un lavoro, dipende da quello che sa fare oggi o saprà fare domani, dalla sua adattabilità, ma prima ancora dalle sue competenze. Il *placement* in quest'ottica diventa un'arma strategica: chi governa il *placement* diventa un soggetto che dà risposta non tanto al centro o alla periferia, ma alla singola persona, a tutte le persone ovunque lavorino e con qualunque

tecnologia, perché quello che si sta rappresentando è il loro mestiere, e di mestiere, professionalità e competenze è anche la battaglia che si combatte. Potrebbe essere questa, dunque, la vera rivoluzione da perseguire.

## Lancio del programma italo-argentino sul telelavoro nell'ambito dei servizi di Impiego

di Lavinia Serrani

Si è svolta lo scorso 21 maggio, presso la sede dell'ILO di Roma, la Conferenza internazionale organizzata dall'ILO, da ADAPT e dal *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* dell'Argentina in collaborazione con Telecom Argentina, Telecom Italia, FOETRA, ILO Argentina, Italia Lavoro e l'Ambasciata argentina in Italia, e che ha visto la partecipazione attiva di Falei-Fistel, Enel Group, e dell'Università di Siviglia.

Il titolo dell'incontro – *Lancio del programma Italo Argentino sul Telelavoro nell'ambito dei Servizi di Impiego* – prende il nome dal documento che è stato firmato al termine dell'evento, e che rappresenta una dichiarazione di intenti circa la volontà di procedere in direzione della definizione di una serie di requisiti minimi da applicarsi al rapporto di telelavoro: volontarietà; reversibilità a richiesta di entrambe le parti; uguaglianza di trattamento tra lavoratori in presenza e telelavoratori che svolgono le stesse mansioni; diritto di partecipazione dei telelavoratori ai procedimenti di informazione, consultazione e negoziazione collettiva; diritto dei telelavoratori alla formazione; inviolabilità del domicilio del telelavoratore e rispetto della privacy; protezioni dei dati attraverso la rete; prevenzione in materia di salute, sicurezza e igiene; intangibilità della remunerazione del telelavoratore; infrastrutture e apparecchiature tecnologiche a carico del datore di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 giugno 2013, n. 18.](#)

Le parti firmatarie hanno assunto in questo modo l'impegno a condividere esperienze e diffondere buone prassi, tanto pubbliche quanto private, che consentono efficacemente di conciliare la vita familiare con il lavoro e collaborare al miglioramento dei collettivi diversamente abili, il tutto con un notevole impatto sul medio ambiente e la comunità. Di alcune di queste esperienze virtuose è stato possibile dar conto già nel corso dell'evento, grazie alla presenza di multinazionali della portata di Telecom ed Enel.

Dall'esperienza comparata, in effetti, c'è sempre molto da imparare, soprattutto in un ambito, quale è quello del telelavoro, che mai è riuscito a decollare in Italia. Si stima che i telelavoratori nel nostro paese siano soltanto il 2% della popolazione attiva. Il problema è senza dubbio culturale, ma, guardando a esperienze come quella argentina, non possiamo dire di star facendo il possibile per rilanciare una forma di organizzazione del lavoro che va imponendosi con la stessa forza con cui ogni giorno di più si impone l'innovazione tecnologica.

In Argentina, infatti, l'interazione tra istituzioni pubbliche (basti pensare che presso il Ministero del lavoro argentino esiste un coordinamento appositamente dedicato al telelavoro) e private in vista del comune obiettivo di implementare il telelavoro nel Paese, è molto forte. Per citare un esempio, a partire dal 2008, il Ministero del lavoro argentino ha dato vita ad un programma definito *Programma Pilota di monitoraggio e promozione del telelavoro nel settore privato (Programa Piloto de seguimiento y promoción del teletrabajo en empresas privadas – PROPET)*, il cui principale l'obiettivo è quello di promuovere detta modalità lavorativa e fissare determinati requisiti volti a migliorare le condizioni di sicurezza nell'ambiente scelto dal telelavoratore come luogo di lavoro. Per raggiungere dette finalità, il Ministero firma un accordo con le imprese che vogliono aderirvi (le prime sono state Telecom Argentina e Cisco), le quali si impegnano a rispettare, sotto il controllo dell'istituzione pubblica, determinate regole nello svolgimento del rapporto di telelavoro all'interno della propria azienda, quali ad esempio la distribuzione equa della giornata di lavoro con almeno una o due ore presenziali, il pagamento di una compensazione per possibili costi dovuti al telelavoro, la fornitura della strumentazione necessaria a telelavorare, la previsione dei requisiti di sicurezza e igiene, il delineamento di una politica di telelavoro interna all'impresa. Per rendere l'idea del successo e del seguito che ha avuto detto programma in Argentina, è sufficiente

citare qualche numero: sono ad oggi oltre 1000 i telelavoratori in Telecom Argentina, 150 in YPF, 80 in Cisco, altrettanti in Nielsen. Come hanno affermato gli stessi rappresentanti di Telecom Argentina, il fatto di essere passati in pochi anni da cinquanta ad oltre un migliaio di telelavoratori, dimostra la maturazione di un cambio concettuale nella matrice culturale e gestionale dell'organizzazione. Gli sforzi del Ministero del lavoro argentino sono peraltro sostenuti anche dal sindacato, come ad esempio da FOETRA, che sin dal principio ha accolto con favore l'iniziativa, vegliando sul rispetto dei diritti dei lavoratori.

Ciò che allora forse manca in Italia è proprio questa interazione virtuosa tra pubblico e privato, che è la causa anche del fallimento dei servizi pubblici per l'impiego, rimasti ancorati alla vecchia concezione del sistema burocratico, senza riuscire a tener conto del fatto che il mondo è cambiato e che la crisi economica attuale impone che tutti, pubblico e privato, si rimbocchino le maniche e remino nella stessa direzione. Non è più concepibile che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro si riduca alla archiviazione di un CV in qualche cartella destinata, il più delle volte, al dimenticatoio. L'attore pubblico, così come le associazioni datoriali e sindacali devono ormai saper cogliere il significato e la portata delle innovazioni e, di conseguenza, adeguare gli strumenti di rappresentanza e tutela al mutare dei contesti, perseguendo obiettivi partecipativi e di corresponsabilità tra imprese e lavoratori.

## Il telelavoro nelle imprese dei servizi a rete

di Carlo de Masi e Vito Vitale

L'importante iniziativa di OIL Italia, ADAPT e Ministero del lavoro argentino sul lancio del programma per il telelavoro nei servizi pubblici di impiego ci ha visti partecipi attivi insieme alla Cisl.

I qualificati interventi italo-argentini che si sono succeduti hanno evidenziato l'utilità di questo innovativo sistema di lavoro con particolare riferimento alle aziende nelle quali operiamo come agenti sociali (Telecom ed Enel in testa).

Il telelavoro è uno strumento che può consentire un salto di qualità nelle attività lavorative e recuperare un corretto rapporto tra esigenze della produzione e centralità della persona/lavoratore.

Più che una nuova modalità di impiego, il telelavoro rappresenta una opportunità con indubbi vantaggi per tutte le parti: flessibilità e duttilità nei sistemi di produzione; riduzione dei costi di esercizio; maggiore competitività per i datori di lavoro; minore rigidità nei rapporti con l'azienda; migliore equilibrio tra tempi di vita e tempi di lavoro; facilità di accesso alle categorie svantaggiate; riduzione dei costi delle merci; risparmi in termini sociali, ecologici e urbanistici per la collettività.

Il telelavoro rappresenta un primo passo concreto per utilizzare la tecnologia non solo per scopi meramente economici, ma al servizio delle Persone al fine di migliorare la qualità della vita dei singoli.

Oltre alle esperienze argentine presentate dai relatori, in Italia il Telelavoro sta iniziando ad avere una discreta diffusione, anche nella P.A. (Poste, INPS, ISTAT). In Telecom ed Enel, presenti all'iniziativa con i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 20 giugno 2013, n. 18.](#)

propri responsabili delle relazioni sindacali, le nostre organizzazioni, FLAEI e FISTel, hanno sottoscritto specifici accordi sindacali che si ispirano alle linee guida contenute nell'accordo quadro europeo del 2002. Per quanto riguarda il settore elettrico vi sono state altre intese con Sogin e Acea.

La FLAEI, in particolare, si è fatta promotrice della pubblicazione della ricerca del dott. Francesco Di Nisio, *Telelavoro, uno strumento a tutela della vita* (Franco Angeli Editore, 2009), che esplora tutte le più rilevanti dimensioni del Telelavoro, ne considera le motivazioni e i vantaggi, le criticità e gli svantaggi, le opportunità e le minacce, prefigurando, attraverso lo sviluppo e l'utilizzo degli strumenti virtuali, un futuro più concreto e soddisfacente, grazie alla possibilità di riorganizzare Strutture e motivare le Parti sociali per un arricchimento qualitativo a tutela della qualità della vita in un futuro di solidarietà per l'uomo e di più alte opportunità per la società.

Molte sono le resistenze, aziendali e sindacali, che contrastano una più ampia diffusione di questa modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. In tal senso, il sindacato, a nostro avviso, deve saper cogliere il significato e la portata delle innovazioni e, di conseguenza, adeguare gli strumenti di rappresentanza e tutela al mutare dei contesti, perseguendo obiettivi partecipativi e di corresponsabilità tra imprese e lavoratori.

È ciò che come federazioni, insieme alla Cisl, stiamo portando avanti in settori strategici quali la comunicazione e l'energia.



27.

**SALUTE E SICUREZZA**



## **Stress, mobbing e suicidio del lavoratore: riconosciuta la rendita Inail ai superstiti**

di Maria Giovannone

Il 24 settembre la stampa ha diffuso la notizia relativa ad una sentenza emessa lo scorso luglio dal Tribunale di Venezia, sezione lavoro, che ha condannato – dopo tre anni di giudizio – l’Inail al pagamento dell’assegno funerario e della rendita ai superstiti a favore del marito di una operaia, dipendente della casa farmaceutica Monico, lanciata giù dal tetto dell’azienda nel 2006.

Il suicidio, secondo quanto riconosciuto dai giudici di primo grado, sarebbe stato l’esito di una patologia depressiva contratta dalla donna a causa di un forte stress da lavoro maturato in un clima organizzativo molto teso, dato il coinvolgimento della medesima azienda in vicende giudiziarie riconducibili alla errata etichettatura di prodotti farmaceutici, da parte di alcuni dipendenti.

Questi i fatti di causa, secondo la stampa. La lavoratrice, rientrata a lavoro dopo aver subito nel 2003 un intervento per tumore al seno, veniva spostata dall’originario reparto di assegnazione (il laboratorio farmaceutico) al sollevamento di pesi (mansione pur vietata dal medico competente), per poi essere nuovamente adibita alle originarie mansioni di laboratorio. Un contesto quest’ultimo che nel frattempo era mutato profondamente e in cui la pressione esercitata sui lavoratori, anche attraverso la minacciata applicazione di pesanti sanzioni disciplinari, sarebbe stata molto serrata, proprio per il timore che nuovi errori potessero esporre l’azienda ad analoghe inchieste giudiziarie.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2013, n. 33.](#)

Il giudizio in sede civile ha seguito la archiviazione di un precedente procedimento in sede penale, avviato dal marito della vittima a seguito del mancato riconoscimento della rendita da parte dell'Inail che, all'epoca dei fatti, aveva giustificato il diniego della prestazione previdenziale con la impossibilità di configurare lo stress da lavoro quale malattia professionale, poiché non rientrante nella lista delle cosiddette malattie tabellate (tabella aggiornata da ultimo con il d.m. 9 aprile 2008). Pur con le incertezze di una pronuncia di primo grado e in attesa di poter disporre del testo integrale, la sentenza del Tribunale di Venezia sembra così aggiungere un interessante tassello al quadro giurisprudenziale in materia di rischi psicosociali, quali fattori emergenti e di complessa gestione e classificazione; ciò sia da un punto di vista prevenzionale, che ai fini della valutazione medico-legale per il riconoscimento di prestazioni previdenziali e assicurative Inail.

Di seguito alcuni necessari chiarimenti.

Il primo di natura meramente definitoria. Invero, in tema di stress lavoro-correlato, il nostro ordinamento richiama espressamente l'accordo europeo sullo stress sul lavoro dell'8 ottobre 2004, come recepito dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2008, in cui esso è appunto definito quale «condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale ed è conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o aspettative riposte in loro». Esso non è dunque una malattia, ma una lunga esposizione a condizioni di stress può determinare l'insorgere di malattie vere e proprie. Tale definizione non comprende dunque altre forme di rischio psicosociale quali la violenza sul lavoro, la sopraffazione sul lavoro, lo stress post-traumatico, il *mobbing*, lo *straining* e tutte quelle situazioni in cui vi è una volontà soggettiva individuabile di provocare un danno al lavoratore, anche se esse di fatto possono essere strettamente collegate tra loro.

La precisazione ha anzitutto una ricaduta sulla natura delle tutele risarcitorie da accordare, al lavoratore danneggiato (o ai suoi parenti), in sede giudiziale.

Invero dalla fattispecie descritta pare emergere la riconducibilità della patologia depressiva della lavoratrice non già ad un "mero" senso di inadeguatezza della stessa rispetto ai compiti richiesti, quanto a più specifiche pressioni psicologiche esercitate da parte dei vertici aziendali, meglio ascrivibili all'area del *mobbing*.

In caso di mobbing, pure in assenza di una disciplina normativa *ad hoc*, il diritto al risarcimento del danno biologico è ormai da diverso tempo pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, in virtù di una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico (o anche dei colleghi), sistematica e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si risolve in sistematici e reiterati comportamenti ostili che finiscono per assumere forme di prevaricazione o di persecuzione psicologica, da cui può conseguire la mortificazione morale e l'emarginazione del dipendente, con effetto lesivo del suo equilibrio fisiopsichico e del complesso della sua personalità.

Ai fini della configurabilità della condotta lesiva del datore di lavoro, secondo la giurisprudenza, sono rilevanti: a) la molteplicità di comportamenti di carattere persecutorio, illeciti o anche leciti se considerati singolarmente, che siano stati posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente con intento vessatorio; b) l'evento lesivo della salute o della personalità del dipendente; c) il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e il pregiudizio all'integrità psico-fisica del lavoratore; d) la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio (vedi per tutte [Cass. 17 febbraio 2009, n. 3785](#), nonché da ultimo Cass. 11 giugno 2013, n. 14643 in cui la Corte ha riconosciuto il diritto al risarcimento per danno alla persona di un lavoratore che, a seguito di condotte mobbizzanti e di demansionamento illegittimo, aveva sviluppato uno stato depressivo).

Più sparuta, considerata la sua più recente acquisizione nell'ambito dell'ordinamento, la giurisprudenza in tema di stress da lavoro.

Vero è infatti che oltre ai citati accordi quadro, è con l'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, che si è previsto espressamente che «la valutazione dei rischi [...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 [...]». Inoltre, per fronteggiare le difficoltà operative determinate da questa previsione normativa, il correttivo al Testo Unico sicurezza (d.lgs. n. 106/2009) aveva investito la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro del compito di elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato (art. 6,

comma 8, lett. *m-quater*); indicazioni che venivano approvate con lett. circ. Min. lav. 18 novembre 2010.

Anche rispetto a questa fattispecie la giurisprudenza non ha mancato di accordare il diritto al risarcimento del danno biologico sofferto dal lavoratore a causa dello stress da lavoro o delle patologie fisiopsichiche dallo stesso derivanti, sulla base della inosservanza degli obblighi di cui all'art. 2087 c.c. (Cass. 2 gennaio 2002, n. 5; Cass. 8 marzo 2011, n. 5437; Cass. 19 marzo 2012, n. 4324; Cass. 23 maggio 2013, n. 12725).

Altra cosa sono però i riflessi previdenziali legati a tali fenomeni. Infatti la pronuncia del Tribunale di Venezia induce più che altro a chiedersi se il *mobbing* e lo stress da lavoro possano considerarsi malattie professionali (ovvero fonte di specifiche malattie professionali o di infortuni sul lavoro mortali e non), corredate dalle classiche prestazioni previdenziali e assicurative poste in capo all'istituto assicuratore, ai sensi del d.P.R. n. 1124/1965.

Vi è infatti una netta distinzione tra il risarcimento del danno biologico, proprio del diritto comune, e l'indennizzo, proprio di quello previdenziale: il primo fonda, quantomeno per il danno alla persona, il diritto per il danneggiato al risarcimento integrale, cioè in tutti gli aspetti, statici e di relazione, del bene tutelato; il secondo, viceversa, si ispira a una logica di tipo assicurativo tendente ad equilibrare, a livello generale, le uscite con le entrate e, a livello particolare, i premi con i rischi assicurati.

L'assicurazione Inail, disciplinata dal d.P.R. n. 1124/1965, definisce infortunio (art. 2) l'evento verificatosi per «causa violenta, in occasione di lavoro» e «malattia professionale» (art. 3) quella contratta «nell'esercizio e a causa» di lavorazioni tassativamente «tabellate», o «non tabellate» purché sia comunque provata la causa lavorativa (C. cost. 18 febbraio 1988, n. 179). In particolare per le malattie tabellate la causa lavorativa è assistita dalla cosiddetta presunzione legale di origine, diversamente per quelle non tabellate incombe in capo al lavoratore l'onere di provarne l'origine lavorativa. In ogni caso, sia dall'infortunio che dalla malattia professionale, deve derivare, per fondare il diritto all'indennizzo, una inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro totale e di fatto (art. 68), ovvero permanente (totale o parziale). Nel caso di evento mortale, poi, il predetto diritto può essere riconosciuto ai superstiti.

Alla luce del quadro fino ad ora descritto si deve escludere la diretta identificazione del mobbing e dello stress quali malattie professionali; corretto invece è parlare di fattori di rischio psicosociali correlati al lavoro che possono determinare l'insorgere di patologie fisiopsichiche indennizzabili, al ricorrere delle condizioni di legge, anche se non tabellate. Ciò pare coerente con la stessa *ratio* del sistema cosiddetto "misto" e con la apertura dinamica dell'ordinamento alla evoluzione che le patologie da lavoro possano avere per la insorgenza di rischi nuovi ed emergenti, tra cui quelli psicosociali senza dubbio si inscrivono, e della cui consistenza lo stesso istituto assicuratore ha dato ampiamente atto negli ultimi rapporti annuali sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali (si vedano al riguardo i rapporti Inail 2012 e 2013). La pronuncia del Tribunale di Venezia sembra pertanto inserirsi in questo solco evolutivo, con la ulteriore peculiarità di considerare il suicidio della lavoratrice quale titolo fondante il diritto alla rendita dei superstiti. L'evento del suicidio, proprio perché causalmente riconducibile ad una patologia psichica indotta da condizioni di lavoro stressanti, viene così equiparato ad un infortunio mortale sul lavoro ovvero quale esito di una malattia professionale di natura psichica eziologicamente collegato allo stress della lavoratrice.

È prematuro dire se tale sentenza sia volta a tipizzare stabilmente questa ipotesi indennitaria, ma senza dubbio essa sembra fare applicazione del criterio formulato dalla Cassazione in una pronuncia del 2011. In quel caso la valutazione circa la condanna dell'Inail all'indennizzo per infortunio sul lavoro – nella specie si trattava di un ictus derivante ancora una volta da stress da lavoro – era stata appunto subordinata all'accertamento positivo circa la sussistenza di una situazione di grave stress lavorativo del ricorrente come causa del preteso infortunio (vedi sul punto Cass. 5 dicembre 2011, n. 25978).

D'altro canto è proprio sulla più complessa valutazione del nesso di causalità tra attività lavorativa, rischio psicosociale ed evento lesivo che dovrà maggiormente concentrarsi lo sforzo della giurisprudenza e della medicina del lavoro e delle assicurazioni, nella ricerca di soluzioni di tutela effettive ed equilibrate a fronte della insorgenza dei nuovi rischi nell'ambiente di lavoro.

## **Salute e sicurezza sul lavoro. La mancata adozione della strategia 2013-2020**

di Sara Autieri

Il 31 maggio la Commissione europea ha pubblicato il documento di valutazione della strategia 2007-2012 in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, sempre nella stessa giornata, ha avviato una consultazione pubblica per valutarne i risultati e conoscerne le prospettive.

Quest'ultima iniziativa – della durata di otto settimane – è volta a identificare (tramite un questionario di 15 domande) sfide attuali e future in tema di salute e sicurezza sul lavoro e individuare eventuali soluzioni per affrontarle.

Nel comunicato stampa di avvio della consultazione ne viene sottolineata l'importanza anche al fine di raccogliere i contributi dei rappresentanti delle autorità pubbliche degli Stati membri, delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché degli esperti in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

Questa modalità di interlocuzione tra società e istituzioni europee non rappresenta un fatto nuovo. La Commissione ha avviato da tempo il metodo della consultazione allargata dei cittadini, al fine di definire le proprie politiche. I risultati della consultazione sono utilizzati nell'elaborazione delle scelte politiche nei settori di competenza e sono uno strumento per rafforzare la cultura e le pratiche di dialogo all'interno dell'Unione europea.

In materia di salute e sicurezza l'impegno politico dell'UE si è concretizzato adottando, previa consultazione della Commissione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24](#).

europea, strategie pluriennali attuate dagli Stati membri e dalle parti interessate su base volontaria. Finora sono state adottate due strategie, la prima nel 2002 per il periodo sino al 2006, la seconda nel 2007 per il periodo sino al 2012. Nell'arco di questo periodo non era stata mai avviata una consultazione pubblica. Perché proprio ora?

Nell'attuale contesto di crisi, le condizioni di lavoro tendono a peggiorare a causa dell'aumento delle ineguaglianze e della precarietà. Ciò che si chiede alla Commissione è di agire con concretezza adottando – ad esempio – con celerità la nuova strategia per la salute e sicurezza sul lavoro 2013-2020. In realtà, i lavori preparatori si sono svolti nel rispetto dei tempi e delle fasi procedurali proprie del processo decisionale; e cioè: valutazione a metà percorso della strategia 2007-2012, rapporto del Parlamento europeo e del Comitato consultivo tripartito di Lussemburgo.

A partire dalla fine del 2011 il processo ha subito un brusco rallentamento a causa dei problemi posti dalla crisi economica e occupazionale che dal 2008 colpisce in particolare l'Unione Europea. La Commissione pone, nell'attuale fase di consultazione, questioni non presenti nel dibattito precedente: è davvero indispensabile una nuova strategia? Non si dovrebbe preventivamente procedere ad una consultazione on-line per permettere a tutte le persone interessate di pronunciarsi sulla questione? Non si potrebbe semplicemente prolungare quella precedente? Questi interrogativi, sollevati dalla Commissione, hanno sollevato numerose reazioni negative sia tra le parti sociali che nelle istituzioni europee.

La Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'integrazione – si sostiene – è già in possesso di tutte le informazioni e del materiale necessario per elaborare la strategia (nello specifico si fa riferimento a: risoluzioni adottate dal Comitato Esecutivo della Confederazione Europea dei sindacati, *Perspectives for a new European Health and Safety strategy (2013-2020)*, *Resolution on the EU Health and Safety Strategy 2013-2020*; Advisory Committee on Safety and Health at Work adottata dalla Commissione di Lussemburgo il 1° dicembre 2011).

Per questo motivo le parti sociali, anche durante la conferenza annuale sui temi della salute e sicurezza dei lavoratori organizzata dall'European Trade Union Institute (ETUI) nelle giornate del 26 e 27 marzo scorso, si sono espresse in modo scettico in merito alla reale utilità e democraticità della consultazione elettronica proposta dalla Commissione europea. Il

Parlamento e le parti sociali sono, infatti, già – nei Trattati – espressione sostanziale di democrazia del processo decisionale europeo.

La mancata – o tardata – adozione della strategia comunitaria rappresenta, tra l'altro, un messaggio negativo. Potrebbe indurre a pensare che, nell'attuale contesto di crisi, la priorità del lavoro sia in alternativa a quella della tutela della salute e sicurezza e le strategie di prevenzione da considerare come un lusso "per tempi migliori"; un atteggiamento ambiguo della Commissione potrebbe ostacolare lo sviluppo di strategie nazionali coerenti e compromettere politiche di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro quali, ad esempio, la parità tra uomini e donne, l'invecchiamento attivo, lo sviluppo di politiche di crescita sostenibile, e di rafforzamento della sanità pubblica. L'avvio della consultazione pubblica – oltretutto tardiva – non è comunque garanzia dell'adozione della nuova strategia 2013-2020 anzi, rischia di dimostrarsi solo un mezzo per procrastinarla, accrescendo il ritardo accumulato sinora.

Si conferma una certa riluttanza da parte della Commissione a definire le politiche sociali in materia di salute e sicurezza sebbene sia emerso, dal rapporto conclusivo della precedente strategia, che c'è ancora molto su cui lavorare: migliorare l'attuazione delle disposizioni nelle piccole e medie imprese e nelle microimprese; sviluppare strumenti più precisi per il monitoraggio e la raccolta dei dati; valutare i rischi nuovi ed emergenti legati al cambiamento delle modalità di lavoro; valutare in modo efficace nuove malattie professionali legate all'invecchiamento della forza lavoro. È giunto il momento per la Commissione, anche per l'avvicinarsi delle prossime elezioni europee (primavera del 2014), di dare forza al dialogo sociale ed alla dimensione sociale dell'Europa; e, in questa prospettiva, trova urgenza l'adozione, il prima possibile, della strategia per la SSL 2013-2020.

## Sfide ed opportunità per la salute e sicurezza sul lavoro nell'era del web 2.0

di Antonio Valenti

La diffusione del web 2.0 e dei social network ha modificato notevolmente le nostre abitudini quotidiane, sia in ambito privato che lavorativo, dando vita a scenari nuovi e in continuo aggiornamento.

Secondo uno studio recente (*How companies are benefiting from Web 2.0: McKinsey Global Survey results*) tra gli oltre 4.200 dirigenti intervistati, nell'organico di aziende attive in tutto il mondo, ben il 70% conferma l'implementazione nella propria organizzazione di almeno uno degli strumenti di tipo web 2.0 attualmente a disposizione delle aziende; il 40% fa uso di blog e social network.

Se da un lato le imprese che implementano processi di digitalizzazione conseguono migliori performance in termini di crescita, occupazione e successo sui mercati esteri, con effetti positivi che si ripercuotono sull'intero sistema economico e sociale, dall'altro il cambiamento del modo di produrre, di scambiare informazioni e di comunicare pone nuove sfide in tema di salute e sicurezza sul lavoro. Nuovi profili, professioni e competenze si fanno largo in molte strutture lavorative e in svariati campi di interesse. Molte aziende, spesso e volentieri, si buttano sul web senza avere figure professionali in grado di sfruttare correttamente le possibilità offerte dall'internet sociale.

La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), in un suo report del 2008 (*Use of technology and working conditions in the European Union*) afferma che non tanto le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 giugno 2013, n. 17.](#)

tecnologie in sé, quanto il loro legame con le condizioni lavorative rappresenta il principale fattore che influisce sulla qualità del lavoro.

In primo luogo, l'aumento del numero di canali di comunicazione, del volume di dati e delle informazioni a disposizione dei lavoratori può, secondo diversi studi e ricerche, minare il benessere psico-fisico di chi le utilizza, essendo una delle cause principali dello sviluppo delle nuove patologie di natura psicologica (es. *information pathologies*, *technostress*) o di vere e proprie malattie professionali riconosciute (es. mal di mouse o tunnel carpale).

Si tratta di un passo avanti per quei lavoratori che sempre più spesso lavorano a contatto con le nuove tecnologie e che, andando inevitabilmente incontro a "mali da lavoro" atipici rispetto a quelli con cui ci si è sempre rapportati, rischiavano di vedere mortificate le loro aspettative di riconoscimento dell'infortunio.

Inoltre, il maggior numero di informazioni da gestire porta inevitabilmente il lavoratore ad effettuare contemporaneamente più attività (*human multitasking*), pratica che induce ad un calo di attenzione e, quindi, probabilmente ad un aumento del rischio di infortuni.

Criticità emergono non solo nelle modalità di interazione con la rete, ma anche nelle modalità di accesso ed interfaccia (es. utilizzo di smartphone, tablet, ecc.). In questo ultimo caso, ad esempio, bisogna rivedere la normativa in materia di salute e sicurezza per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminale (direttiva 270/1990/CEE) dato che la sostituzione dei tradizionali pc con *digital devices* più recenti pone nuovi quesiti su molti aspetti ergonomici. Si pensi alle regole di comportamento a cui devono attenersi gli addetti ai videoterminali, tra cui le caratteristiche del monitor (caratteri definiti e leggibili, immagini stabili, regolabilità del contrasto e della luminosità, orientabilità nello spazio, preferibilmente posto su un supporto autonomo regolabile purché solido e stabile). Tali oggetti tecnologici più o meno complessi non sempre sono progettati in modo da tener conto delle operazioni che poi il lavoratore dovrà affrontare, dislocando per esempio tasti e display in maniera caotica e assai complessa.

Secondo alcuni ricercatori della School of Public Health di Harvard i tablet e gli smartphone risultano essere i dispositivi più dannosi per la salute del collo e nuca con conseguenti infiammazioni, dato che durante il loro utilizzo si tende a rivolgere il capo verso il basso assumendo una posizione poco ideale in termini ergonomici.

Le sfide dell'utilizzo di queste nuove tecnologie e strumenti offerti dal web 2.0 costituiscono anche una delle tematiche importanti nella gestione dell'*aging workforce* e della qualità della vita lavorativa, sollevando la questione delle competenze, della riqualificazione e formazione continua e in generale dell'investire nella cultura del cambiamento nella vita lavorativa. Per il lavoratore anziano, sentirsi inadatto rispetto all'utilizzo dei nuovi *digital devices* potrebbe essere fonte di stress.

Dal punto di vista di opportunità, sicuramente il web 2.0 rispetto al web 1.0 offre un maggior numero di canali di comunicazione, di volume di dati ed informazioni a nostra disposizione, nonché un contatto diretto con stakeholder ed istituzioni nell'accessibilità alle informazioni in tempo reale. L'avvento di internet, la nascita di siti dedicati alla salute e sicurezza sul lavoro ha reso più semplice il reperimento dei documenti e delle notizie. Inoltre negli ultimi 10 anni, sono nate nuove funzioni che permettono la comunicazione tra chi mette a disposizione il materiale e chi lo riceve.

In tale ottica, molte delle istituzioni che si occupano di salute e sicurezza sul lavoro hanno investito nell'utilizzo del web e dei social network per comunicare e condividere aspetti importanti riguardanti la prevenzione di infortuni e malattie professionali.

Esempio classico è quello dell'International Labour Organization (ILO) che ha abbandonato l'edizione cartacea dell'Enciclopedia sulla salute e sicurezza sul lavoro, attiva dagli inizi degli anni 90', a favore una piattaforma interattiva a cui vari esperti possono contribuire con un sistema di aggiornamento continuo.

Negli USA, il National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) ha creato diversi account di twitter dedicati in base ai profili lavorativi e ai settori di rischio (chimico, fisico, biologico, ecc) in modo da promuovere eventi e indirizzare gli utenti verso il suo sito. La loro esperienza ha mostrato che twitter offre un'opportunità per comunicazioni brevi rivolte ad audience specifici. I social media possono sfruttare la conoscenza collettiva e l'esperienza dei membri del gruppo per risolvere il problema e rispondere a domande specifiche. Possono essere anche utili per condividere le pratiche migliori.

Senza alcun dubbio questo sistema di comunicazione pone il problema della qualità dell'informazione diffusa. Andrebbero pertanto valorizzate e potenziate le fonti istituzionali (Ministero del lavoro e delle politiche

sociali, Ministero della salute, Inail, Istat, ecc.), che dovrebbero investire maggiormente in questo tipo di informazioni.

Per quanto riguarda l'aspetto della formazione, l'evoluzione di piattaforme di e-learning offre anche nel settore della salute e sicurezza sul lavoro accessibilità maggiore sia per costi che per fruibilità. A titolo esemplificativo ricordiamo PRIMA-eT (Psychosocial Risk Management-Vocational Education and Training), una piattaforma europea online per la formazione a distanza delle imprese avente l'obiettivo di accrescere le conoscenze e competenze nell'ambito della gestione del rischio psicosociale, oppure il programma di formazione a distanza della Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIMLII) che fornisce risposte al fabbisogno dell'educazione continua in medicina dei medici del lavoro.

Possibili soluzioni volte a fronteggiare queste aree di rischio emergenti consistono, ad esempio, nel ripensare gli equilibri tra sfera privata e vita professionale (*work life balance*), oppure nell'attuazione di specifici interventi, finalizzati a migliorare le competenze delle persone nell'utilizzo delle informazioni e dei nuovi strumenti/canali di comunicazione o avviare iniziative finalizzate a ripensare l'organizzazione, i processi di lavoro e gli strumenti tecnologici in uso.

È necessario che la tecnologia sia sviluppata in maniera più "utente-centrica", ovvero disegnata attorno ai lavoratori che la adoperano anche perché sono proprio questi che daranno valore aggiunto all'informazione trasformandola in conoscenza. Per tale motivo sarebbe opportuno coinvolgere maggiormente i lavoratori stessi, cosicché attraverso forme partecipative di relazioni di lavoro si arrivi a co-decidere l'implementazione di nuove tecnologie.

## **Ilva: il cortocircuito mediatico che complica la crisi**

di Francesco Nespoli

Era il 26 luglio del 2012 quando la protesta dei lavoratori dello stabilimento delle acciaierie Ilva di Taranto cominciava a conquistare la scena informativa italiana a livello nazionale. Trascorso quasi un anno il “caso Ilva” ancora monopolizza il panorama della comunicazione legata alla crisi industriale e del lavoro come raramente è capitato nel nostro Paese.

La vicenda assume peraltro una singolare rilevanza anche per la connessione con i temi ambientali. Il dibattito si innesta infatti sul binomio “salute e lavoro” che ha reso il quadro della contesa ancora più instabile di quanto già non fosse, anche sul versante delle relazioni industriali.

In questi due anni abbiamo del resto visti chiamati in causa una pluralità di soggetti inconsueti: magistratura, governo nazionale e amministrazioni locali, sindacati e vertici aziendali, autorità amministrative. Non da ultimi anche gli organi di informazione che hanno giocato un ruolo spesso determinante nella vertenza e non sempre in termini di mera documentazione di quanto stava accadendo a Taranto. Come testimonia lo scenario informativo dell’ultimo periodo, anche grazie all’intervento del sindacato sui media, è andata consolidandosi una linea di informazione più facilmente comprensibile all’opinione pubblica, e cioè quella filtrata dallo schema già collaudato della crisi occupazionale,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2013, n. 27.](#)

piuttosto che da quello del disastro ambientale, meno adatto ad essere comunicato.

### **La comunicazione nel “braccio di ferro” tra Procura e Governo**

Si è assistito così sin qui ad un andamento insolitamente sussultorio della produzione normativa, particolarmente evidente nei momenti di botta e risposta tra governo e procura che hanno costretto proprio quest'ultima a cambiare strategia comunicativa.

Nel testo del provvedimento della procura del 26 luglio 2012, con cui si disponeva il blocco di sei reparti dell'area a caldo dello stabilimento, si leggeva: «non un altro bambino, non un altro abitante di questa sfortunata città, non un altro lavoratore dell'Ilva, abbia ancora ad ammalarsi o a morire o a essere comunque esposto a tali pericoli, a causa delle emissioni tossiche del siderurgico». Al decreto erano però seguite le immediate manifestazioni di protesta degli operai e i sindacati avevano posto come principale obiettivo un nuovo piano industriale per adempiere agli obblighi ambientali allo scopo di non interrompere la produzione (cfr. [CGIL](#) e [CISL](#)).

La procura il 26 novembre aveva però disposto il sequestro dei prodotti finiti, portando il governo all'emanazione del decreto c.d. “salva Ilva” (n. 207/2012), convertito nella l. n. 231/2012 che ha permesso di continuare la produzione sottoponendola a vincoli di bonifica.

Saltando al secondo momento del braccio di ferro tra Governo e Procura, indicativo del mutato quadro interpretativo della battaglia comunicativa, si giunge al mese scorso. Nel nuovo provvedimento di sequestro preventivo di 8,1 miliardi ordinato il 24 maggio 2013, la procura durante una [conferenza stampa](#) ripresa dai tg nazionali si era prodigata a garantire che i livelli occupazionali non sarebbero stati in alcun modo alterati dal provvedimento.

### **La narrazione del salvataggio e il “frame della mela marcia”**

L'intera dirigenza dell'Ilva aveva però [comunicato le sue dimissioni](#) aprendo la strada ad una nuova situazione emergenziale cui il governo avrebbe potuto porre rimedio con un nuovo decreto. Il tema della

soluzione auspicata aveva quindi tenuto banco per più giorni durante i quali l'unica discussione aveva gravitato intorno all'opportunità o meno di un commissariamento, questione chiaramente comunicata proponendo quello che George Lakoff chiamerebbe "frame della mela marcia" e che corrisponde approssimativamente al meccanismo del "capro espiatorio", identificabile con la famiglia Riva.

Quello che la cornice interpretativa della responsabilità unica schermo particolarmente bene è il quadro esteso della corresponsabilità dei diversi soggetti che in questa vicenda hanno avuto un ruolo. Proprio a questo riguardo è necessario osservare come l'opinione dei cittadini sia stata oggetto di una contesa particolare tra procura e azienda. Le intercettazioni [pubblicate](#) il 4 novembre 2012 emerse dall'inchiesta Ambiente Svenduto, i cui contenuti si sono dissolti nella rappresentazione preponderante dei media (eccezion fatta per un andato in onda durante la puntata del 15 maggio di [Ambiente Italia](#), Rai 3), hanno portato alla luce i rapporti sospetti di Girolamo Archinà, ex responsabile delle relazioni pubbliche Ilva, con istituzioni e stampa locale. Oltre ad essere accusato di aver pilotato le rilevazioni dei tecnici, Archinà al colloquio con un membro del comitato scientifico del Centro Studi Ilva, riteneva che si dovesse «pagare la stampa per tagliargli la lingua! Cioè pagare la stampa per non parlare». Il sillogismo era il seguente: se «l'aria che tira è quella della stampa», allora «stavolta [...] guerra su più fronti».

### **Le responsabilità del sistema di relazioni industriali**

Quello che è inoltre passato sottotraccia nella cronaca nazionale è l'evidente fallimento del sistema di relazioni industriali nell'affrontare con coerenza e pertinenza la composizione dei diritti e dei doveri legati a lavoro e salute (cfr. R. Caragnano, *Ilva. Il fallimento del sistema di relazioni industriali*, in *Boll. spec. ADAPT*, 2012, n. 25).

Le leve delle relazioni sindacali sono state impiegate da parte aziendale con scopi comunicativi, costituendo azioni di *litigation pr* rivendicative prima e conciliatorie poi.

Il 18 gennaio in una [nota](#) seguente il vertice convocato d'urgenza a Palazzo Chigi dopo la convalida da parte della Cassazione del provvedimento di sequestro, l'Ilva aveva prospettato l'intervento della cassa integrazione se non fosse stato ottenuto il dissequestro.

In seguito [all'opposizione della FIOM](#) l'azienda era giunta fino al [comunicato](#) del 14 marzo con il quale confermava di aver dato la disponibilità ad applicare i contratti di solidarietà.

Invece, sul fronte della difesa della salute dei lavoratori, le azioni messe in campo da parte dei sindacati, isolate e sguarnite dal punto di vista comunicativo, non hanno avuto la stessa efficacia. Gianni Forte, segretario generale di CGIL Puglia, in un'intervista di aprile 2012 aveva espresso l'auspicio che «piuttosto che spendere soldi in pubblicità» l'Ilva aderisse «all'ipotesi di copertura dei parchi minerali». Per tutta risposta il 17 aprile 2012 Pietro de Biasi, dirigente delle relazioni industriali, aveva etichettato l'eventualità come «del tutto irragionevole», e «di fatto irrealizzabile», connettendola oltretutto ai rischi per l'occupazione. Ma solo a ottobre l'intervento veniva inserito nella nuova AIA configurando una contraddizione lasciata cadere sostanzialmente nel vuoto (cfr. [Michele Tursi](#)).

In relazione ai temi ambientali quindi, i sindacati, a prescindere dal loro impegno effettivo, sono emersi dal panorama mediatico nazionale come "osservatori esterni" di una vicenda che si trascina da anni.

Una condizione che la procura aveva inteso portare all'attenzione dell'opinione pubblica proprio secondo la prospettiva del "danno perpetrato", dovendo però poi constatare come la sollecitazione dei temi ambientali sul piano comunicativo fallisca al confronto con la movimentazione prodotta a favore della salvaguardia dei livelli occupazionali.

In questa contestualizzazione il caso Ilva ha trovato il suo facile anagramma tramutandosi da caso a vero e proprio "caos" dove il problema ambientale è stato liquidato con l'associazione alla responsabilità unica dei proprietari e dove proprio la spinta delle ripetute offensive giudiziarie ha alimentando un cortocircuito mediatico e informativo che ha condizionato la ricerca di soluzioni lungimiranti e sostenibili al di fuori della contingenza e dell'onda emotiva.

## I rischi e i vantaggi per il lavoratore “mobile”

di Alessandra Innesti

Le tecnologie digitali sono sempre più diffuse e sono ormai divenute parte integrante del nostro quotidiano. L'aver a disposizione uno smartphone o un tablet ci permette, ovunque ed in qualunque momento, di svolgere la quasi totalità delle nostre attività professionali a distanza.

Mentre camminiamo, in treno, in aereo, nell'attesa di un autobus, che il semaforo diventi verde, in fila al supermercato, ogni istante della giornata è una buona occasione per trasformarci in lavoratori “mobili”.

Siamo sempre iper connessi e intrappolati in una totale dipendenza da *digital device* che aggiunge, secondo uno studio britannico condotto dal colosso delle vendite di prodotti hi-tech Pixmania.com, almeno due ore di lavoro al giorno destinate alla gestione della posta elettronica e a chiamate di lavoro. Un lavoratore su dieci trascorre in media tre ore al giorno al di fuori dell'orario di ufficio a occuparsi della posta elettronica, mentre due terzi del campione intervistato ha ammesso di controllare le corrispondenze virtuali prima di addormentarsi e appena svegli il mattino seguente prima ancora di vestirsi o fare colazione, mentre un terzo ha rivelato di aver risposto ad un messaggio di lavoro durante la notte. Se da un lato, quindi, questo nuovo modo di lavorare ha determinato una maggiore immediatezza nelle decisioni e nelle comunicazioni nonché la possibilità di lavorare fuori dall'ufficio, dall'altro ha prodotto una serie di occupazioni superflue prima inesistenti che hanno intasato la vita di ognuno di noi dilatando i tempi di lavoro ed erodendo gli spazi destinati al tempo libero.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 giugno 2013, n. 17.](#)

Lo scopo della imponente presenza tecnologica in ufficio e fuori è da rinvenirsi proprio nella possibilità di incrementare la produttività e l'efficienza del lavoratore e dell'azienda, motivo per il quale un numero crescente di datori di lavoro ha fornito al proprio personale smartphone e tablet aziendali chiedendo ai propri dipendenti una rintracciabilità senza limiti. Tuttavia non viene considerata l'altra faccia della medaglia, ossia la possibilità che un utilizzo incontrollato delle tecnologie provochi la sindrome da "multitasking", una continua interruzione dell'attività lavorativa provocata dall'utilizzo multiplo di tecnologie digitali con ricadute in termini di riduzione di concentrazione, accuratezza e qualità del lavoro svolto. A tal proposito un recente studio condotto dall'Università di Amsterdam (*Techno-stress. Recognising an emerging risk*), dimostra come l'utilizzo di smartphone e tablet aziendali per lo svolgimento delle attività lavorative comporti anche una serie di rischi per gli utenti: da problemi psicosociali a disturbi per la salute fisica derivanti dall'uso prolungato di questi *digital device*. I primi consistono in tecno-stress (ogni impatto negativo sugli atteggiamenti, pensieri, comportamenti o fisiologia del corpo che è causato direttamente o indirettamente dalla tecnologia), tecno-dipendenza (uso compulsivo continuo, anche quando l'attività è manifestamente dannosa) e tecno-invasione (situazioni in cui il confine tra lavoro e vita privata è eliminato), mentre i secondi in rischi per le dita, i polsi, il collo e le spalle causati dall'assunzione prolungata di posizioni scorrette per leggere e scrivere negli schermi di smartphone e tablet. Questi strumenti, che costituiscono il nostro ufficio tascabile e ci permettono di lavorare a casa o in qualsiasi altro luogo, a qualunque orario del giorno e della notte, rappresentano un'enorme risorsa per lavoratori e aziende che, in un mercato del lavoro sempre più improntato alla mobilità, non ne possono più prescindere. In un tale contesto, il confine tra la vita professionale e la vita privata del lavoratore mobile è divenuto sempre più labile e sempre più di frequente accade che i due aspetti si confondano con risultati negativi sulle relazioni personali e sulla salute psicofisica.

Non ci sono ricette preconfezionate per evitare che il lavoratore mobile diventi schiavo delle sue tecnologie e viva solo la sua dimensione professionale 24 ore su 24. In una società *always on* in cui i datori di lavoro pretendono una totale rintracciabilità e disponibilità dei dipendenti, forse soltanto il buon senso del lavoratore può prevenire la

sua tecno-dipendenza e al contempo evitare di trasformare una straordinaria risorsa in un pericoloso rischio per la sua salute psicofisica.

## Nuove tecnologie e indennizzo delle tecnopatie: breve rassegna di giurisprudenza

di Isabella Oddo

Pare inevitabile che i cambiamenti tecnologici sui luoghi di lavoro determinino l'emergere di nuovi rischi in materia di salute e sicurezza per i lavoratori e pertanto nuove sfide nel campo prevenzionistico.

Infatti se da un lato alcuni rischi sono diminuiti, grazie proprio al progresso tecnologico, dall'altro sono emersi nuovi disturbi correlabili al lavoro che proprio dall'uso della tecnologia sembrano derivare.

Recente è la scoperta di una possibile sindrome da "over use" del mouse. In particolare l'uso prolungato del mouse per computer, dispositivo che è presente sulla scrivania di tutti, sarebbe in grado di nuocere alla salute, fino a determinare l'insorgenza di una tecnopatia.

Giova precisare che quello di tecnopatia è un termine insolito ma già da tempo oggetto di approfonditi studi da parte della scienza medica e sempre più destinato ad entrare nel linguaggio corrente per i singolari risvolti che potrebbero derivare dalla sua crescente diffusione.

La tecnopatia può definirsi infatti come ogni condizione di menomazione dell'efficienza psico-fisica espressione di alterazioni anatomiche o funzionali, stabilizzate o non, causate dal lavoro.

Si tratta di malattie professionali e nel caso di specie di malattie c.d. non tabellate, correlate a fattori di rischio non convenzionalmente ricompresi nelle tabelle ministeriali (d.i. 9 aprile 2008), il cui riconoscimento si fonda essenzialmente, sull'analisi del rischio e della patologia, e con onere della prova a carico del lavoratore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 12 giugno 2013, n. 17.](#)

Tornando al mouse, è recente il caso di un lavoratore, impiegato in banca come addetto alla “movimentazione titoli”, che ha sufficientemente provato, secondo i giudici del Tribunale di Pescara, che la pronazione protratta per ore sulla tastiera del computer, così come il movimento lento e costante del mouse, ripetute quotidianamente ed in maniera prolungata, possono cagionare la comparsa di fastidiosi dolori articolari, localizzabili tra braccio e spalla.

Trattasi, dunque, di una vera e propria tecnopatia, riconosciuta come tale dalla pronuncia della Corte d’Appello dell’Aquila che, il 14 febbraio 2013, ha accolto la sentenza di primo grado dei giudici del tribunale di Pescara, riconoscendo il lavoratore come affetto da “sindrome pronatoria” dell’arto superiore destro causata da *over use* da mouse del computer.

Trascorso invano per l’Inail il termine per proporre ricorso in Cassazione, la sentenza in esame è divenuta a tutti gli effetti esecutiva.

La vertenza ha avuto inizio due anni fa. Con ricorso depositato il 12 maggio 2011, il lavoratore dipendente di una banca, dichiarava di aver inoltrato all’Inail istanza di indennizzo per malattia professionale (sindrome pronatoria) contratta a causa e nell’esercizio della sua abituale attività di impiegato bancario, addetto all’uso di computer e relativo mouse. L’ente in questione, a sua volta, espletati gli accertamenti strumentali del caso, ne rigettava la domanda, negando la risarcibilità della patologia.

Essendo stata definitivamente respinta l’istanza, in sede amministrativa, il ricorrente si rivolgeva all’autorità giudiziaria chiedendo che venisse accertata la sussistenza della denunciata tecnopatia con conseguente condanna dell’Inail a corrispondere in suo favore la rendita o, in subordine, l’indennizzo dovuto ai sensi dell’art. 13 del d.lgs. n. 38/2000.

I giudici, contestando all’ente convenuto la fondatezza della domanda – ed insistendo l’attore nel reiterarla – richiedevano consulenza tecnica d’ufficio.

La perizia medica accertava che il ricorrente era affetto da «sindrome pronatoria con compressione del nervo mediano all’avambraccio destro da *over use*» e stabiliva, altresì, che l’insorgenza di tale malattia è da ritenersi determinata da fattori morbigeni cui il medesimo era stato esposto nell’esercizio della sua abituale attività lavorativa. In particolare il funzionario utilizzava il mouse tutti i giorni dalle 8:15 fino alle 17:00-18:00, ora di chiusura della Borsa.

Nella consulenza tecnica d'ufficio si attestava che «la sindrome pronatoria è una rarissima causa di compressione del nervo mediano all'avambraccio dovuta ad una ipertrofia da *over use* del pronatore, cioè ad una ipertrofia del muscolo pronatore rotondo conseguente a un suo superlavoro, come potrebbe essere avvenuto nel caso del paziente che riferisce prolungato uso del mouse del computer in posizione di pronazione continuativa dell'avambraccio». Ad ulteriore conferma dell'origine tecnopatica della malattia, veniva per di più citata la letteratura anglosassone che si era occupata della questione affermando che nella *SOU* (sindrome da *over use*) accade che la ripetuta attività muscolo-tendinea esaurisca la capacità ricostitutiva dei tessuti (tendini, muscoli, legamenti), che manifestano un danno locale acuto di tipo flogistico. Nell'esercizio cronico, il danno cumulativo tende ad estendersi alle strutture limitrofe. Nell'avambraccio, questa condizione può condurre all'istaurarsi di una sindrome compartimentale cronica, con eventuale associato danno nervoso.

Con ricorso depositato in data 4 luglio 2012, l'Inail proponeva appello avverso la sentenza di primo grado del Tribunale di Pescara adducendo che un'origine congenita della malattia, non poteva giustificarsi "semplicemente" con l'uso reiterato del mouse.

Invece secondo il tribunale di Pescara, decisione confermata in appello e divenuta definitiva, l'insorgenza di tale malattia deve ritenersi determinata dai fattori morbigeni inerenti l'abituale attività lavorativa del dipendente dichiarando così l'inabilità generica del 15% e condannando l'Inail a corrispondere il relativo indennizzo.

Si tratta certamente di uno dei primi casi accertati in Italia che apre nuovi scenari rispetto alle esigenze di tutela dalle malattie professionali che possono essere causate dall'uso massivo delle nuove tecnologie, quali i computer.

Sulla stessa lunghezza d'onda si annovera altresì una pronuncia della Cassazione sempre in tema di abuso dell'uso della tecnologia.

Di fatti nell'ottobre del 2012 la Cassazione aveva affermato l'obbligo di risarcimento a favore del lavoratore che veniva colpito da malattia imputabile all'abuso del telefonino per motivi di lavoro.

Nel caso di specie, la Sezione lavoro della Cassazione, con la sentenza 12 ottobre n.17438, ha stabilito che l'insorgenza di una patologia tumorale a causa dell'utilizzo protratto per diversi anni e per molte ore al

giorno, del telefono cellulare e del *cordless*, costituisce malattia professionale, con diritto del lavoratore a percepire la relativa rendita.

Il caso riguardava un ex manager affetto da neoplasia benigna al nervo trigemino (neurinoma del Ganglio di Gasser colpisce proprio i nervi cranici, in particolare il nervo acustico e, più raramente, come nel caso di specie, il nervo cranico) il cui lavoro, protratto per oltre 10 anni, aveva comportato l'utilizzo del telefonino per almeno 5 ore al giorno.

Il lavoratore, ipotizzando un legame tra i campi elettromagnetici generati dal cellulare e l'insorgenza del tumore e, lamentando ancora dolori continui persistenti anche dopo la rimozione del tumore, aveva aperto un contenzioso con l'Inail per il riconoscimento della malattia professionale conclusosi favorevolmente sia in primo che in secondo grado.

Contro la sentenza del Tribunale della Corte di Appello di Brescia del dicembre 2009 l'Ente in questione è ricorso in Cassazione per confutare la sussistenza dell'obbligo al risarcimento.

La Cassazione ha però ribadito il verdetto. Invero, nonostante non sia ancora dimostrata scientificamente l'incidenza dell'utilizzo assiduo del cellulare sull'insorgenza di tumori, la Cassazione nel caso di specie ha confermato la sussistenza di una stretta correlazione tra l'attività lavorativa svolta al cellulare e la patologia contratta dal lavoratore, ribadendo il riconoscimento di un'invalidità professionale dell'80% ed il relativo indennizzo.

La recente sentenza citata in precedenza si pone, quindi, in linea di continuità con l'orientamento della Corte in materia, nell'affermare che al fine di escludere il risarcimento del danno, non è sufficiente che una determinata malattia non sia tabellata o non già riconosciuta dall'Inail, poiché se invece la patologia viene provata essere causata dall'attività lavorativa, la stessa dà diritto al risarcimento.

Occorre al riguardo ribadire che la prova della causa di lavoro, in caso di malattie professionali non tabellate, grava sul lavoratore, e deve essere valutata in termini di ragionevole certezza, nel senso che, esclusa la rilevanza della mera possibilità dell'origine professionale, questa può essere invece ravvisata in presenza di un rilevante grado di probabilità.

Si tratta effettivamente di una concezione ormai invasa, che qualifica come malattie professionali patologie non tabellate e derivanti dall'esposizione a fattori di rischio nuovi derivanti appunto dall'uso delle nuove tecnologie. Per questa via infatti i rischi nuovi ed emergenti

possono così “trovare cittadinanza” nel sistema delle prestazioni assicurative e previdenziali del nostro ordinamento.

Del resto il monito rispetto alla prevenzione dei rischi legati all'avvento delle nuove tecnologie – come ad esempio le nanotecnologie e alcuni tipi di biotecnologie – o all'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche viene anche dall'ILO che, alle tecnopatologie ha dedicato l'ultimo rapporto per la giornata mondiale per la sicurezza e la salute sul lavoro dello scorso 28 aprile, che quest'anno è stata dedicata proprio alla prevenzione delle malattie professionali (ILO, *The prevention of occupational diseases*, pubblicato il 28 aprile 2013). Il rapporto parla di una vera e propria “epidemia nascosta”. Una media di 5.500 casi al giorno di decessi è provocata da svariate malattie professionali e sono circa 160 milioni i casi di malattie professionali non letali.

Con l'avvento delle nuove tecnologie si parla sempre di più di rischi emergenti e tra questi nel rapporto si citano le cattive condizioni ergonomiche, l'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche e i rischi psicosociali (per un maggior approfondimento sulle nuove forme di malattie professionali si v. ILO, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, 2010).

Se questo è dunque il quadro fenomenologico che si sta delineando, cui si accordano progressivamente tutele giuridiche sempre più significative, non bisogna però indulgere a facili equazioni o scontati allarmismi.

L'utilizzo della tecnologia, infatti, pervade in modo così intenso la nostra vita da rendere difficile e talvolta impossibile l'esatta riconduzione delle patologie alla specifica attività lavorativa ovvero alla specifica mansione, proprio perchè la multifattorialità di taluni disturbi non consente di individuarne sempre e in modo chiaro il nesso eziologico con l'attività svolta. Tali disturbi, infatti, sono spesso essere la risultanza di fattori in cui è complesso scomporre la componente professionale da quella personale. Utili allora alcuni caveat. In primo luogo la necessità che sedimentino più studi scientifici che accertino la natura professionale di questi disturbi. In secondo luogo l'opportunità di elaborare piani di prevenzione e valutazione dei rischi che tengano conto delle specifiche mansioni, nonché dei compiti e sotto-compiti del lavoratore, al fine di isolare quanto più possibile le cause correlate al lavoro da quelle riconducibili ad attività della vita privata. Da ultimo l'esigenza di monitorare nel medio e nel lungo periodo, e non solo nell'immediato, l'orientamento

interpretativo della giurisprudenza su quelli che senza dubbio andranno a costituire probabilmente “i mali del terzo millennio”.

## **L'ambiente ed il lavoro vanno coniugati. La vicenda Ilva**

di Fulvio Giacomassi

Attorno alla vicenda dell'Ilva il risultato referendario cittadino di Taranto, la convalida della Consulta della legge sulle imprese ad interesse nazionale in materia di tutela ambientale chiude nei fatti una fase contraddistinta da una dura contrapposizione tra ambiente ed insediamento industriale e tra lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori e cittadini in quella città.

Infatti si sono condensate su tale territorio la complessità e la problematicità di governare, da un lato, un surplus di impatto ambientale indotto, nel tempo, dalla presenza dell'insediamento siderurgico, di altri siti industriali e da quello militare e, dall'altro, il futuro della più grande aziende siderurgica del Paese che fornisce buona parte delle nostre aziende manifatturiere e rappresenta il 75% dell'economia tarantina con un bacino occupazionale di oltre 25.000 persone (diretti ed indiretti).

Per questo la contrapposizione tra le due problematiche portata al punto che l'una dovesse prendere il sopravvento sull'altra era ed è sbagliata perché, nella situazione data, avrebbe impoverito economicamente e socialmente il territorio e non avrebbe portato al risanamento ambientale dello stesso.

In questo contesto e partendo da questi presupposti la Cisl a tutti i livelli insieme alla categoria si è impegnata da subito in una battaglia che mettesse invece al centro la coniugazione del lavoro con la salute e sicurezza sollevando l'esigenza di un coordinamento e cooperazione di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 22 maggio 2013, n. 13.](#)

tutti i livelli Istituzionali e che tale problematica dovesse assumere una dimensione nazionale.

Battaglia ed impostazione che ha dato i suoi esiti positivi nell'accordo di programma interistituzionale (governo, regione ed enti locali) nell'accordo di programma del luglio 2012 che ha previsto interventi di bonifica del territorio e relativa dotazione finanziaria di 336 milioni di euro, nella definizione di una nuova Aia (autorizzazione integrata ambientale) da parte del Ministero dell'ambiente che ha previsto tempificazioni, investimenti tecnologici da parte dell'Ilva per adattare la produzione agli impatti ambientali e nel varo di una nuova legge (votata dal parlamento nei mesi scorsi) che perimetra le aziende energivore di interesse nazionale e definisce procedure e controlli ambientali conferendone in questo titolarità all'AIA.

È stata una fase che ha sfidato tutti i soggetti nel trovare soluzioni nuove ad una questione complessa. Lo è stato indubbiamente anche per il sindacato perché ha significato non trincerarsi in azienda e non solo sul lavoro, ma partire dal lavoro per interagire con la salute e sicurezza dei lavoratori e cittadini e perché le nostre argomentazioni e proposte si sono collocate in un clima cittadino surriscaldato dalla contrapposizione colpevoli da un lato l'azienda che si è attardata per molto tempo in controversie allontanandosi dalla cittadinanza e dall'altro la politica che non ha aiutato l'avvicinamento ma ha cavalcato di volta in volta le varie spinte dei cittadini.

Detto questo si può aggiungere che attorno alla vicenda Ilva si è però costruito una sorta di percorso e modello positivo su come affrontare queste tematiche. Un modello basato sulla coniugazione delle due problematiche con interventi fattivi che non sacrificano le loro componenti industriali, ambientali, di salute e lavoro. Si è superato attraverso la legge le controversie tra poteri e competenze degli organi dello Stato, inoltre l'Ilva dovrà seguire un piano di investimenti per abbattere gli impatti ambientali e si dovrà avviare la realizzazione del previsto piano delle bonifiche nella città. Per cui si apre ora la nuova fase per attuare senza attardarsi tutti i previsti interventi ed azioni.

Tale modello è importante anche per il nostro sistema paese che è scarsamente preparato ed attrezzato per governare tali problematiche. Infatti dall'ultima rilevazione ufficiale del Nimby forum emerge che in Italia vi sono 331 conflitti ambientali. Interessano centrali elettriche, rigassificatori, termovalorizzatori, discariche, imprese energivore,

infrastrutture, ecc. Eppure sappiamo tutti che la nostra bolletta energetica è più alta di tutti gli altri paesi europei, che le aziende energivore fanno fatica a rimanere in Italia e che la gestione e l'utilizzo delle risorse naturali come acqua e rifiuti sono un problema per il nostro paese.

Per questo va messo in campo una nuova capacità da parte delle istituzioni, delle parti sociali per far diventare tali tematiche sostenibili ed un motore per la crescita e la competitività del nostro paese. L'alternativa è l'attuale paralisi, perdita di competitività, posti di lavoro ed attrattività del nostro paese che non porterebbe con sé maggior tutela della salute.

Fronteggiare tale situazione significa far diventare tale problematica una parte strategica dell'agenda del Paese.

Serve per questo un nuovo quadro normativo ambientale, energetico armonizzato con quello europeo ispirato alla sostenibilità, che rivisiti il titolo V in merito alle competenze tra stato e regioni e che introduca nuove regole, procedure di partecipazione di parti sociali e cittadinanza insieme alle relative compensazioni nel governo dei conflitti ambientali.

Al centro perciò vi dovrà essere sempre più la sostenibilità considerando l'impresa e la salute e sicurezza un valore per la comunità nazionale e locale.

## **Il ragionevole bilanciamento del diritto al lavoro e alla salute nella sentenza della Consulta**

di Immacolata Di Stani

Le vicende giudiziarie che riguardano l'Ilva di Taranto incalzano rapidamente.

È del 15 maggio 2013 la notizia del dissequestro dell'acciaio del valore di circa 800 mila euro su cui il Gip di Taranto, dott.ssa Patrizia Todisco, aveva apposto i sigilli con provvedimento del 26 novembre del 2012.

Il dissequestro viene disposto pochi giorni dopo il deposito della sentenza n. 85/2013 con cui la Corte Costituzionale ha statuito la piena legittimità del decreto salva-Ilva e, contestualmente dichiarato le numerose questioni di illegittimità costituzionale, a suo tempo sollevate dal Gip e dalla Procura di Taranto, in parte inammissibili ed in parte infondate.

Sembrirebbe che la vicenda Ilva sia giunta al suo epilogo, con la possibilità per l'Ilva di continuare a produrre nel rispetto dei limiti e delle condizioni prescritte dall'AIA, e per il settore manifatturiero dell'acciaio di tirare un sospiro di sollievo.

Rimane, tuttavia, il disappunto di quanti avrebbero gradito la chiusura dello stabilimento, a seguito delle numerose lotte sociali, ambientali e politiche messe in atto in tal senso.

La conferma di ciò è stata l'organizzazione, da parte degli ambientalisti, di un referendum consultivo svoltosi a Taranto il 14 aprile 2013, avente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 22 maggio 2013, n. 13.](#)

ad oggetto la richiesta ai cittadini di Taranto di esprimere la propria preferenza sulla chiusura totale o parziale dello stabilimento.

L'esito del referendum è stato negativo atteso che il quorum legale necessario per la sua validità non è stato raggiunto.

Ed è qui che si può cogliere il punto di non ritorno relativo all'intera vicenda, nel senso che allo stato dei fatti i cittadini si sono astenuti dall'assumere una posizione che propenda per uno dei due valori costituzionalmente garantiti: il lavoro o la salute.

Tuttavia, laddove regna il silenzio dei cittadini, interviene il *dictum* della Corte Costituzionale per la quale «la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.) da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.) da cui deriva l'interesse al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso [...] Tutti i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia prevalenza sugli altri». Dunque, secondo la pronuncia della Consulta, non è possibile decidere quale tra i due diritti in gioco debba prevalere ovvero il diritto al lavoro o il diritto alla salute: occorre valutare l'intera vicenda tenendo presente che tra di stessi non esiste una gerarchia.

Ed infatti, la Consulta sostiene che quel ragionevole bilanciamento dei diritti è stato realizzato già a monte con il decreto salva Ilva giudicato, pertanto, non irragionevole e sproporzionato, proprio perché la prosecuzione dell'attività imprenditoriale rimane subordinata alla nuova AIA, che recepisce criteri di protezione ambientale molto stringenti.

L'AIA rappresenta un nuovo punto di equilibrio che consente sia la prosecuzione dell'attività produttiva a condizioni diverse dalle precedenti, ma nel pieno rispetto dei modi e dei termini che essa stabilisce per favorire l'adeguamento degli impianti alle migliori BAT disponibili.

Infine, la Consulta sottolinea che la liceità dell'attività di impresa, espletata nel limite temporale massimo dei 36 mesi, non ha tuttavia l'effetto di stabilire un'immunità dell'azienda dalle norme penali e processuali, ma soltanto quello di considerare questo lasso di tempo come ragionevole per rimuovere le cause dell'inquinamento.

In caso di eventuali violazioni *in itinere*, all'azienda verranno applicate le sanzioni previste dalle norme del Codice Ambientale a cui l'art. 1 del decreto salva Ilva rinvia.

La Consulta continua nella sua disquisizione, ritenendo che il ricorso da parte del Governo di una legge provvedimento – art. 3, comma 1, della l. n. 231/2012 – che qualifichi da subito l'Ilva come “stabilimento di interesse strategico nazionale” sia legittimo perché dettato da una situazione d'emergenza sociale e di salvaguardia occupazionale. Infine, si sottolinea come il decreto salva Ilva non abbia travolto il “giudicato cautelare”, formatosi per via dell'adozione dei vari provvedimenti cautelari, ma, semplicemente previsto una nuova modalità di produzione per l'azienda sulla base di una situazione mutata in punto di fatto e di diritto.

A questo punto, di fronte al panorama giuridico-sostanziale appena illustrato si pongono due considerazioni.

La prima è la constatazione dell'approfondimento con cui la Consulta ha prospettato le sue motivazioni, effettuando continui rimandi al suo precedente giurisprudenziale ed evidenziando così l'intenzione della Corte di non voler lasciare nulla al caso data la delicatezza degli interessi.

La seconda, è che se da un lato la stessa Corte abbia dichiarato che il decreto salva Ilva tracci un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento dei diritti costituzionali in gioco, dall'altro appare chiaro come l'interesse alla salvaguardia occupazionale, giustificata in parte dalla crisi economico finanziaria del momento, in parte dall'importanza che questo settore ha nel nostro paese, abbia preso il sopravvento.

E la salvaguardia dell'occupazione può essere garantita soltanto con l'esercizio dell'attività produttiva che rappresenta il cuore dell'impresa, mediante l'uso degli impianti e la commercializzazione dei prodotti.

Per il resto, non resta che aspettare per verificare con quanto senso di responsabilità le parti sociali decideranno di attuare il *piano di risanamento ambientale bilanciato* predisposto dal Governo con il decreto salva Ilva, e che ora sappiamo essere legittimo in tutte le sue parti.

## **L'obbligo di valutazione dello stress: stato dell'arte e prospettive evolutive?**

di Maria Giovannone e Michele Tiraboschi

Il 13 maggio sono ripresi i lavori della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento alla valutazione dello stress lavoro-correlato.

Dopo poco più di due anni e mezzo dalla pubblicazione della lett. circ. Min. lav. 18 novembre 2010, il comitato temporaneo n. 6 (art. 6, comma 8, lett. *m-quater*, d.lgs. n. 81/2008) ritorna così all'opera su un tema di particolare delicatezza ed interesse a livello nazionale ed internazionale. Invero, come già anticipato nelle disposizioni transitorie e finali del citato documento, la Commissione consultiva si era opportunamente riservata di elaborare una relazione, entro 24 mesi dalla approvazione delle indicazioni metodologiche, a seguito dello svolgimento del monitoraggio sulle attività realizzate anche allo scopo di garantire la verifica sull'efficacia della metodologia indicata e nell'ottica di valutare la opportunità di integrazioni alla stessa.

La ripresa dei lavori segue di pochi giorni il sondaggio di opinione pubblicato dalla Agenzia europea per la Salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro lo scorso 9 maggio (European Agency for Occupational Health and Safety, *European Opinion Poll on Occupational Health and Safety*, maggio 2013), oltre che la pubblicazione del report ILO sulla prevenzione delle malattie professionali (ILO, *The Prevention of*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 14 maggio 2013, n. 12.](#)

*Occupational Diseases*, marzo 2013) che ufficialmente inquadra – facendo da *pendant* al Rapporto Inail 2012 – lo stress lavoro-correlato nell'alveo delle malattie professionali emergenti, fonte di crescenti preoccupazioni per lavoratori e datori di lavoro. È in particolare il sondaggio EU-OSHA a rivelare che la metà dei lavoratori europei ad oggi ritiene che lo stress legato al lavoro sia un fenomeno comune, mentre quattro su dieci ritengono che non sia gestito adeguatamente nel proprio luogo di lavoro.

Utile a questo punto ripercorrere brevemente il lungo e tortuoso iter che ha condotto il nostro Paese – seppur tardivamente – alla trasposizione, in termini operativi, degli obblighi di cui all'Accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato del 2004. Sul punto, del resto, la Commissione europea non aveva mancato di rilevare in sede pre-contenziosa alcune osservazioni critiche, poi smentite dalle compiute controdeduzioni fornite all'uopo dalle autorità italiane competenti.

L'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, come noto, ha previsto che «la valutazione dei rischi [...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 [...]».

Tale disposizione, già all'indomani della sua approvazione, aveva destato non poche difficoltà interpretative e applicative, determinate principalmente dal fatto che sia l'accordo europeo dell'8 ottobre 2004 sia l'accordo interconfederale del 9 giugno 2008 che lo ha recepito, fornissero criteri e parametri troppo generici per poter essere utilizzati con la certezza che, al contrario, merita un obbligo sanzionato penalmente. Ciò sia con riferimento alle indicazioni metodologiche operative, ai fini della attività di valutazione dei rischi da stress, sia per quanto concerne le misure finalizzate a prevenire, ridurre ed eliminare i problemi di stress. Queste le ragioni poste alla base delle ripetute proroghe del termine di entrata in vigore del relativo obbligo, prima al 16 maggio 2009 e successivamente al 1° agosto 2010.

Tuttavia, a partire già dalla prima data, la disposizione in oggetto era divenuta vigente ed i datori di lavoro – in mancanza di provvedimenti legislativi o regolamentari che fornissero indicazioni operative chiare ed uniformi in tutto il territorio nazionale – si erano trovati in forte difficoltà sia per quanto concerne l'individuazione delle cosiddette “aree critiche”,

secondo i parametri stabiliti dall'accordo interconfederale, sia nel mettere a punto una valida metodologia di valutazione e gestione organizzativa del rischio.

Per fronteggiare tali difficoltà, il correttivo al Testo Unico sicurezza (d.lgs. n. 106/2009) aveva espressamente investito la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro del compito di elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato (art. 6, comma 8, lett. *m-quater*). Per effetto dello stesso l'entrata in vigore della valutazione del rischio stress lavoro-correlato decorreva così «dalla elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010».

In verità, instauratosi nel febbraio 2010, il comitato tecnico n. 6 impegnato in seno alla Commissione nella attività istruttoria, dibattimentale e redazionale relativa alla suddette indicazioni metodologiche, tale termine di decorrenza era stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2010 (Termine così prorogato per effetto del d.l. n. 78/2010 e, successivamente per tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, dalla l. n. 122/2011).

Solo dopo ampia e articolata discussione sul tema, la Commissione consultiva approvava così, alla riunione del 17 novembre 2010, le indicazioni in oggetto provvedendo, in tal modo, a fornire agli operatori indicazioni metodologiche necessarie a un corretto adempimento dell'obbligo di valutare il rischio da stress lavoro-correlato.

Le indicazioni sono state diffuse con lett. circ. Min. lav. 18 novembre 2010, sulla scorta del lavoro svolto nel corso dell'anno 2010 dal comitato tecnico n. 6, della Commissione consultiva permanente, composto da rappresentanti delle parti sociali, esponenti delle pubbliche istituzioni e professionisti esperti in materia, sotto il coordinamento e la presidenza del Ministero del lavoro.

Come noto l'adozione del documento intendeva superare le difficoltà operative ripetutamente segnalate in ordine alla individuazione delle corrette modalità di valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, resa definitivamente obbligatoria dall'art. 28 del Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro.

Esso nel complesso era ispirato ai seguenti principi:

- 1) brevità e semplicità, in quanto destinato ad un utilizzo ampio e riferito a imprese non necessariamente munite di strutture di supporto in possesso di specifiche competenze sul tema;

- 2) individuazione di una metodologia applicabile a ogni organizzazione di lavoro, indipendentemente dalla sua dimensione, e che permettesse una prima ricognizione degli indicatori e dei fattori di rischio da *stress lavoro-correlato*;
- 3) applicazione di tale metodologia, in ottemperanza al dettato letterale di cui al citato art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, e s.m.i., a "gruppi di lavoratori" esposti, in maniera omogenea, allo *stress lavoro-correlato* e non al "singolo" lavoratore, il quale potrebbe avere una sua peculiare percezione delle condizioni di lavoro;
- 4) individuazione di una metodologia di maggiore complessità rispetto alla prima ma eventuale, destinata ad essere necessariamente utilizzata ove la precedente fase di analisi e la conseguente azione correttiva non avesse, in sede di successiva verifica, dimostrato un abbattimento del rischio da *stress lavoro-correlato*;
- 5) valorizzazione, in un contesto di pieno rispetto delle previsioni di cui ai corrispondenti articoli del Testo Unico, delle prerogative e delle facoltà dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e dei medici competenti;
- 6) individuazione di un periodo "transitorio", per quanto di durata limitata, per la programmazione e il completamento delle attività da parte dei soggetti obbligati.

La approvazione delle indicazioni metodologiche era stata un risultato tutt'altro che scontato, poiché da tempo posta al centro di un delicato dibattito tra Stato, Regioni, parti sociali, organi ispettivi, professionisti e addetti ai lavori, acuitosi nel corso 2010 a causa della difficoltà di definire in modo unanime le specifiche metodologie attraverso cui si debba pervenire alla valutazione di detto rischio.

Le difficoltà avevano riguardato *in primis* l'individuazione delle cosiddette "aree critiche", secondo i parametri stabiliti dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2008, sia la messa a punto di una valida metodologia di valutazione del rischio da stress e la predisposizione di specifici strumenti di indagine, sia, infine, l'attuazione di misure organizzative o formative di prevenzione e protezione dallo *stress lavoro-correlato*.

Al centro della questione, invero, non era stata tanto la obbligatorietà della valutazione del suddetto rischio, quanto la opportunità di introdurre metodologie minime obbligatorie di valutazione scientificamente validate per la rilevazione oggettiva delle incongruenze organizzative dell'attività lavorativa e di definire la natura e tipologia di tali fattori e, in secondo

luogo, la necessità di misurare del disagio dei lavoratori e della loro percezione soggettiva del rischio.

Dall'altra parte molto sentita era anche l'esigenza di mettere a punto uno strumento valido scientificamente, ma al contempo non troppo oneroso e realisticamente gestibile dai datori di lavoro in prima persona, affinché non si rendesse obbligatorio il ricorso alla sorveglianza sanitaria e al supporto di figure professionali *ad hoc* extra-aziendali.

Altresì acceso era stato il dibattito rivolto alla individuazione degli attori responsabili delle attività di valutazione e gestione dello stress, ritenuto in certi casi un rischio non solo particolare, ma tanto "eccentrico" rispetto ai rischi cosiddetti classici, da giustificare una deviazione dalla impostazione della valutazione dei rischi di cui agli artt. 17, 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008 ed un coinvolgimento obbligatorio di figure soggettive non previamente previste dal legislatore ed estranee al contesto produttivo standard.

Particolarmente problematica, sul punto, da una parte la valutazione del ruolo e del coinvolgimento attivo dei lavoratori direttamente o per il tramite dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza mediante lo strumento della consultazione, dall'altra la opportunità o meno di "medicalizzare" le attività di valutazione e gestione dello stress, al punto da ritagliare spazi non contemplati *ex lege* alla sorveglianza sanitaria obbligatoria e nuovi compiti istituzionali per il medico competente.

Alla luce di tale dibattito, in definitiva, le indicazioni metodologiche sono state elaborate nei limiti e per le finalità puntualmente individuati dalla legge tenendo conto della ampia produzione scientifica disponibile sul tema e delle proposte pervenute all'interno alla Commissione consultiva e sono state redatte secondo criteri di semplicità, brevità e comprensibilità.

Da allora sono trascorsi più di due anni. Oggi la "palla" torna di nuovo alla Commissione consultiva col mandato di monitorare, da una parte, come sia stato recepito operativamente l'obbligo di legge da parte dei datori di lavoro, dall'altra come le attività di vigilanza abbiano inteso interpretare e sanzionare le modalità di valutazione di tale rischio, nel corso di questo periodo di "sostanziale sperimentazione", sia nel settore privato che in quello pubblico. Dal canto loro, in questo frangente, tanto le parti sociali, quanto le istituzioni pubbliche si sono adoperate in tal senso: le une monitorando le modalità di attuazione della valutazione del rischio da parte delle imprese; le altre fornendo alle stesse imprese ed agli

operatori del settore strumenti operativi di supporto ed indicazioni interpretative sul corretto adempimento dell'obbligo di valutazione. Si pensi al riguardo da una parte ai *tools* messi a disposizione dall'Inail via web (<http://85.18.194.67/focusstresslavorocorrelato/>), dall'altra alle indicazioni interpretative fornite dal Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione dei luoghi di lavoro nelle *Indicazioni per la corretta gestione del rischio e per l'attività di vigilanza alla luce della lettera circolare del 18 novembre 2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, del gennaio 2012.

L'aspettativa, specie delle parti sociali, è che nel corso della ripresa attività della Commissione possano essere sciolti nodi problematici più complessi e articolati rispetto a quelli emersi fino ad ora ed in parte già affrontati nei recenti interPELLI sul tema, ma che si possano altresì avanzare – dopo una attenta sistematizzazione di quanto fatto – proposte di integrazione e modifica delle indicazioni metodologiche, in quell'ottica di gestione congiunta e partecipata tra istituzioni, parti sociali, imprese e lavoratori che costituirà il *leitmotiv* della prossima Campagna europea per la sicurezza sul lavoro nel biennio 2014-2015, appunto dedicata alla prevenzione e alla gestione dello stress lavoro-correlato. Scontato aggiungere che, sul punto, la “partita” è ancora tutta da giocare.

## Delega di funzioni e valutazione dello stress

di Nicola D'Erario

L'obbligo di valutare lo stress lavoro-correlato, al pari della valutazione di tutti i rischi, non può essere oggetto di delega da parte del datore di lavoro.

In questi termini, con l'interpello n. 5 del 2 maggio 2013, si è espressa la Commissione per gli interpelli istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008. L'interpello ha fornito chiarimenti rispetto al quesito proposto dalla Federazione Italiana Metalmeccanici sulla estensione delle disposizioni in tema di obblighi non delegabili (art. 17, d.lgs. n. 81/2008) anche alla valutazione del rischio stress lavoro-correlato.

La risposta al quesito, seppur di notevole interesse, richiama un principio ormai largamente noto agli addetti ai lavori e pacifico in giurisprudenza, ma evidentemente ingenerato dalle difficoltà applicative che, a distanza di 5 anni dalla sua entrata in vigore, il Testo Unico Sicurezza ancora suscita.

Con l'interpello, che costituisce comunque criterio interpretativo e direttivo per l'esercizio dell'attività di vigilanza, la Commissione ha colto l'occasione per ripercorrere due aspetti fondamentali relativi alla valutazione dello stress lavoro-correlato: la prima afferente alle modalità di valutazione; la seconda relativa all'istituto della delega di funzioni.

Quanto al primo aspetto, l'organo ministeriale ha premesso che l'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. (in seguito TU sicurezza), prevedendo che la valutazione dei rischi debba abbracciare tutti i rischi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 14 maggio 2013, n. 12.](#)

per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nei luoghi di lavoro, comprende necessariamente anche quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui quelli collegati allo stress lavoro-correlato.

Pertanto, essendo la valutazione dei rischi una prerogativa di esclusiva spettanza del datore di lavoro, non può che configurarsi in capo a questi l'esclusiva ottemperanza alla previsione di legge.

Inoltre al datore di lavoro, nel valutare il rischio stesso, è fatto obbligo di rispettare le indicazioni fornite dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, approvate in data 17 novembre 2010 e trasposte con lettera circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 18 novembre 2010.

Proprio su quest'ultimo punto la stessa Commissione per gli interpellati già nel novembre 2012 (interpello n. 5/2012), in risposta ad un quesito posto dal Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, aveva ricordato che la metodologia valutativa dello stress lavoro-correlato si compone essenzialmente di due fasi, una necessaria (valutazione preliminare) ed una eventuale, realizzata unicamente nel caso in cui la valutazione preliminare rilevi elementi di rischio da stress lavoro-correlato e le misure di correzione, adottate a seguito della stessa, si rilevino inefficaci.

Il secondo aspetto di rilievo è l'affermazione del principio generale di delegabilità – di cui all'art. 16, comma 1, del TU sicurezza – delle funzioni del datore di lavoro in materia di salute e sicurezza che trova eccezione solo nei casi in cui la delega sia espressamente esclusa e nei limiti della possibilità di subdelega (art. 16, comma 3-bis).

La disciplina della delega di funzioni è prescritta dagli artt. 16 e 17 del TU sicurezza ove, da un lato (art. 16), sono contemplati i limiti e le condizioni di ammissibilità di una delega, dall'altro (art. 17) le attività indelegabili ad altri soggetti.

La delega di funzioni è ammessa infatti a determinate condizioni: deve essere prevista da atto scritto recante data certa; il delegato deve essere in possesso di tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; deve attribuire al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo ed al tempo stesso l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate e, in ogni caso, deve essere accettata dal delegato per iscritto.

I limiti e le condizioni di ammissibilità della delega vanno altresì integrati con gli orientamenti giurisprudenziali consolidati (Cass. pen., sentenza n.

13067 del 21 marzo 2013; Cass. civ., sentenze n. 9441, dell'11 giugno 2012; Cass. pen., sez. 2, 30 gennaio 2006, n. 3615), secondo cui – *in primis* – l'operato del delegato deve essere periodicamente verificato dal delegante. Qualora ciò non avvenisse, si potrebbe configurare in capo a quest'ultimo una responsabilità a titolo di colpa (c.d. *culpa in vigilando*), in caso di infortunio o altro evento dannoso.

In aggiunta, la mancanza del requisito di professionalità del soggetto delegato o di altri requisiti potrebbe astrattamente comportare conseguenti responsabilità, qualora l'infortunio o l'omissione di cautele siano stati causati da una mancata o insufficiente predisposizione dei mezzi di prevenzione proprio in ragione della scarsa preparazione, esperienza e capacità tecnica del delegato. In tal caso, infatti, a carico del delegante potrebbe profilarsi un'ipotesi di c.d. *culpa in eligendo*, consistente, appunto nell'aver trasferito l'adempimento degli obblighi di sicurezza ad un soggetto privo della necessaria competenza.

La delega, dunque, è lecita e valida se rispetta i limiti e i requisiti disposti dall'art. 16, eccezion fatta per i casi espressamente previsti dall'art. 17, tra i quali rientra la valutazione di tutti i rischi – e quindi anche del rischio stress lavoro correlato – con la conseguente elaborazione del documento di valutazione dei rischi (DVR) e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Pertanto alla luce dei chiarimenti della Commissione interPELLI e di quanto contenuto nelle disposizioni di legge, è possibile affermare che la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato è un esclusivo compito del datore di lavoro sia perché – al pari degli altri rischi e pur nella sua peculiarità rispetto a questi ultimi – deve essere opportunamente valutato ai sensi dell'art. 28, sia perché l'obbligo di valutazione dei rischi, complessivamente considerato, non è disponibile da parte del datore di lavoro tanto da rendere indelegabile ad altri soggetti il relativo adempimento prevenzionistico.

## **Stress lavoro-correlato: fenomenologia e questioni definitorie**

di Antonio Valenti

Nonostante da molto tempo, in particolare nei Paesi nordeuropei, si parlasse di stress lavoro-correlato come di un vero e proprio fattore di rischio occupazionale capace di determinare disturbi e malattie nei lavoratori, tale particolare aspetto del lavoro non era stato preso in considerazione dagli attori della prevenzione e di rado menzionato nei documenti di valutazione dei rischi.

Negli ultimi decenni, tuttavia, in seguito ad importanti cambiamenti nel mondo del lavoro (es. esternalizzazione delle mansioni, intensificazione dell'attività lavorativa, maggiore precarietà del lavoro, invecchiamento della forza lavoro, ecc.) e a novità introdotte dalla normativa comunitaria e nazionale in merito, è aumentata la consapevolezza dell'importanza della prevenzione dello stress lavoro-correlato nell'ottica di una maggiore efficienza e del miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonché dei conseguenti benefici economici e sociali per le imprese, i lavoratori e la società nel suo complesso. Il termine stress da lavoro o lavoro-correlato è, infatti, entrato a far parte del linguaggio comune, anche se nella maggior parte dei casi non sempre è utilizzato in modo appropriato, confondendosi con il concetto di stress nell'accezione più ampia della problematica.

Per ovviare a tale difficoltà, si sono susseguite nel corso del tempo diverse definizioni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 14 maggio 2013, n. 12.](#)

Nel 1999 il NiOSH fornisce la prima definizione accreditata di stress lavorativo: «Reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste lavorative non sono commisurate alle capacità, alle risorse o alle esigenze dei lavoratori».

L'anno successivo, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) ha adottato la seguente definizione: «lo stress lavoro correlato viene esperito nel momento in cui le richieste provenienti dall'ambiente lavorativo eccedono le capacità dell'individuo nel fronteggiare tali richieste».

L'accordo interconfederale (9 giugno 2008), con il quale le parti sociali hanno recepito in Italia l'accordo quadro europeo sullo stress lavoro-correlato (8 ottobre 2004), definisce lo stress lavoro-correlato come «una condizione che può essere accompagnata da disturbi o disfunzioni di natura fisica, psicologica o sociale, conseguenza del fatto che taluni individui non si sentono in grado di corrispondere alle richieste o alle aspettative riposte in loro» (art. 3, comma 1).

In generale, quindi, si fa riferimento a situazioni di stress causate dall'attività lavorativa dovute a fattori soggettivi ed oggettivi. Il primo gruppo comprende i "fattori individuali" quali: tensioni emotive e sociali, sensazione di non poter affrontare la situazione di tensione/disagio, ecc. Il secondo gruppo, invece, fa riferimento alla tipologia del lavoro e al contesto in cui esso si svolge: clima organizzativo, rapporti sul luogo di lavoro con colleghi e superiori, sostegno sociale da parte dei colleghi e dei superiori, gestione del cambiamento organizzativo, definizione del ruolo, ecc.

Mentre una esposizione di breve durata alla tensione può essere considerata positiva (eustress), si ritiene che una situazione prolungata di tensione può influire negativamente sulle condizioni di salute e provocare persino infortuni (NIOSH, *Stress at work*, 1999). Secondo alcuni studi europei condotti dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), lo stress è al secondo posto, dopo i disturbi muscolo-scheletrici, tra i problemi di salute correlati al lavoro, interessando il 22% dei lavoratori nell'Unione Europea (UE) con il 50-60% del totale di giorni lavorativi persi. In termini puramente economici si stima che nel 2002 il costo economico annuale dello stress legato all'attività lavorativa nell'UE 15 è stato calcolato pari a 20 miliardi di euro mentre negli USA tale costo è

stato calcolato in 22,5 miliardi di dollari. In Italia il fenomeno riguarda circa il 27% dei lavoratori, pari a 4,5 milioni di persone.

Numerose ricerche (tra le quali: *Ricerca sullo Stress correlato al Lavoro*, di T. Cox, A. Griffiths, E. Rial Gonzales, Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2000) hanno infatti rilevato che lo stress lavoro-correlato è causa di varie patologie a diversi livelli: disturbi fisici (cardiopatie, mal di schiena, cefalee, disturbi intestinali e gastrici, ecc.), disturbi psichici (ansia, depressione, difficoltà di concentrazione, ridotte capacità decisionali, ecc.), incremento di alcuni comportamenti nocivi (maggior consumo di tabacco, ecc.).

Potenzialmente lo stress può riguardare ogni luogo di lavoro ed ogni lavoratore, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda, dal settore di attività, dalla tipologia del contratto o del rapporto di lavoro e per tale motivo, al pari degli altri rischi presenti negli ambienti di lavoro, deve potere essere evidenziato, monitorato e gestito attraverso opportune strategie di prevenzione che devono prendere in considerazione le diverse caratteristiche dei lavoratori.

L'attenzione delle Istituzioni comunitarie per il tema della prevenzione dei rischi psicosociali si fa risalire all'adozione, nel 1978, del primo *Programma di azione delle Comunità europee in materia di sicurezza e salute sul lavoro* per gli anni 1978-1982, in cui si legge: «tutti gli agenti chimici, fisici, meccanici, biologici e i fattori psico-sociali collegati al lavoro devono poter essere individuati in tempo utile, previsti e controllati in maniera adeguata al fine di evitare eventuali danni alla salute o gravi pregiudizi per la sicurezza».

Un riferimento esplicito a tale tematica è contenuto nella *Risoluzione* del Parlamento europeo del 1990 concernente il programma d'azione della Commissione relativo all'attuazione della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, laddove la Commissione stessa viene invitata ad elaborare una proposta di direttiva in materia di stress da lavoro e prevenzione dei disturbi connessi.

Infatti, la direttiva quadro europea 89/391 CEE, «concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro», pur obbligando il datore di lavoro ad «assicurare la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti legati al lavoro» e ad «adattare il lavoro all'uomo» non fa riferimento allo stress in quanto tale. Nonostante ciò, si deve ad essa il merito di aver evocato una nozione di salute globale ed integrale, che dunque

presumibilmente ricomprende non solo il benessere fisico ma anche quello psichico.

Nelle due successive direttive, la direttiva n. 90/270/CEE (nota anche come direttiva "videoterminali") e la direttiva n. 92/85/CEE (concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento), il tema della importanza della valutazione dello stress mentale viene preso in considerazione ai fini della valutazione dei rischi.

È a partire dalla strategia comunitaria 2002-2006, che l'Unione Europea sposa un'impostazione globale del benessere sul luogo di lavoro, prendendo maggiormente in considerazione le trasformazioni del mondo del lavoro e l'insorgenza di nuovi rischi, in particolare psicosociali.

Sulla scia di questo interesse nasce l'accordo quadro europeo sullo stress (8 ottobre 2004), siglato dai rappresentanti delle parti sociali di livello europeo, con l'obiettivo di «fornire ai datori di lavoro e ai lavoratori una guida per identificare e prevenire o gestire i problemi derivanti dallo stress da lavoro» (punto 2).

Tale accordo, pur identificando i problemi di stress da lavoro ed elencando alcuni «potenziali indicatori dello stress», tuttavia non individua un modello per la valutazione dello specifico rischio in ambito lavorativo, ma si limita soltanto a specificare che «qualora si individui un problema da stress lavoro-correlato, occorre adottare misure per prevenirlo, eliminarlo o ridurlo. Il compito di stabilire le misure appropriate spetta al datore di lavoro. Queste misure saranno adottate con la partecipazione e la collaborazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti» (punto 4). Sebbene la sua implementazione non sia stata uniforme all'interno dell'UE e sia avvenuta con modalità diversa in base alle esigenze dei singoli Stati membri, laddove è stato applicato, l'Accordo europeo ha avuto degli effetti positivi rilevanti, accelerando il dialogo sociale e l'elaborazione di politiche sul tema dello stress da lavoro nella maggior parte dei Paesi (es. Francia, Italia, Portogallo, Romania, Norvegia, Repubblica Ceca, Lituania, Lussemburgo, ecc.). Ad oggi, sono 19 i Paesi dell'UE che dispongono di una legislazione o di accordi collettivi vincolanti riguardanti lo stress da lavoro ed altri rischi psicosociali.

In ambito nazionale, è il d.lgs. n. 81/2008 e successive integrazioni (s.m.i.) che fornisce riferimenti precisi per lo stress lavoro-correlato. L'art.

28 (*Oggetto della valutazione dei rischi*) recita: «La valutazione [...] deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004».

A ciò ha senz'altro contribuito anche l'adozione nella specifica normativa della definizione di "salute" mutuata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ed intesa quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità», premessa per una garanzia di tutela dei lavoratori anche attraverso un'adeguata valutazione del rischio stress lavoro-correlato.

In dottrina si è osservato come, anche prima dell'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, il nostro ordinamento non ignorasse del tutto il problema dello stress, ma tendesse a ricollegare quest'ultimo «esclusivamente ad alcuni tipi di lavori o ad alcune mansioni particolarmente penose». Si pensi alla normativa in materia di lavori usuranti, che individua come tali quelli «per il cui svolgimento è richiesto un impegno psicofisico particolarmente intenso e continuativo, condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee».

In assenza di provvedimenti legislativi o regolamentari che fornissero indicazioni operative chiare e uniformi in tutto il territorio nazionale per la valutazione del predetto rischio, la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ha elaborato (ex art. 6, comma 8, lett. *m-quater*, d.lgs. n. 81/2008), con lett. circ. 18 novembre 2010, indicazioni precise riguardo l'individuazione di un percorso metodologico che rappresenti il "livello minimo" di attuazione dell'obbligo di valutazione del rischio da stress lavoro-correlato per tutti i datori di lavoro. Il documento confermava ancora una volta la definizione di stress lavoro-correlato contenuta nell'accordo quadro europeo del 2004 e nell'accordo interconfederale del 2008 e ribadiva la distinzione dello stress dagli altri fenomeni afferenti all'area dei rischi psicosociali quali il *mobbing*, lo *straining* e lo stress postraumatico, non precludendo tuttavia la possibilità di un percorso di valutazione più articolato e basato su specifiche necessità e complessità delle aziende stesse.

## **Lo stress, il benessere e l'organizzazione del lavoro nella PA**

di Francesco Morello

L'art. 2, comma 2, lett. o, del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008) definisce la salute quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

Tale stato di benessere va tutelato e perseguito in tutti gli ambiti lavorativi, applicandosi la disciplina sulla sicurezza sul lavoro nel suo complesso anche alle pubbliche amministrazioni.

La l. delega n. 123/2007 e conseguentemente il TU hanno infatti confermato quanto già era divenuto evidente con l'evoluzione della disciplina del d.lgs. n. 626/1994. Del resto, sul versante dell'ambito di applicazione, la disposizione codicistica di cui all'art. 2087 c.c. ha consentito di ricomprendere ipotesi non ancora espressamente disciplinate al fine di rispondere a nuove esigenze meritevoli di tutela ed ha fatto da battistrada per l'affermazione dell'orientamento secondo cui l'obbligo di sicurezza vige sostanzialmente in tutti gli ambiti di lavoro, pubblici e privati, e a favore di chiunque, senza distinzioni in relazione alla tipologia contrattuale, si trovi nell'ambiente di lavoro.

Interessa allora delineare sinteticamente le peculiarità proprie dell'organizzazione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro nelle PA, con particolare riferimento alle modalità di prevenzione del rischio da stress lavoro-correlato e a come esse si possano intersecare con i principi propri dell'amministrazione pubblica e della sua possibile

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 14 maggio 2013, n. 12.](#)

progressiva crescita in termini di efficienza come frutto di maggior benessere e produttività.

La valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, in adempimento dell'obbligo di cui all'art. 28 TU (rinviato al 31 dicembre 2010 dal d.l. n. 78/2010, conv. con modificazioni in l. n. 122/2010) è effettuata anche nelle PA secondo le indicazioni della Commissione consultiva permanente contenute nella lett. circ. Min. lav. 18 novembre 2010, n. 23692.

Il percorso metodologico prescritto da tale documento rappresenta il livello minimo di attuazione dell'obbligo di valutazione del rischio da stress-lavoro.

L'attenzione attorno alla dimensione relazionale, psicologica e motivazionale del lavoratore è il portato della moderna organizzazione del lavoro che fa della "cura" del capitale umano l'asset fondamentale per imprimere produttività e efficienza alla produzione economica di beni e servizi.

Le diverse trasformazioni succedutesi nel tempo nell'organizzazione del lavoro per rispondere alla dinamicità del mercato stanno oggi sempre più interessando anche le pubbliche amministrazioni che nonostante operino per lo più fuori mercato, sono state oggetto di riforme che incarnano lo spirito essenziale della dottrina del *New Public Management*, ovvero l'immagine di una pubblica amministrazione legata alle dinamiche e alle regole dell'impresa e del mercato.

Se poi la PA è chiamata a funzionare come una impresa privata essa dovrà agire come tale anche nei rapporti con il personale. Infatti uno degli obiettivi della c.d. riforma Brunetta, per la verità non raggiunto in sede attuativa ove si è piuttosto proceduto ad una "iper regolazione" della gestione delle risorse umane, era quello di attuare una «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato» (art. 1, comma 1, lett. a, l. delega n. 15/2009).

Non è questa la sede per approfondire come conciliare la cura di interessi pubblici presidiata da principi costituzionali con uno statuto organizzativo e gestionale privatistico.

È invece da evidenziare il diversificarsi delle amministrazioni a seconda dei fini in vista dei quali i poteri sono attribuiti in base al criterio della competenza che si traduce in identità organizzative e contrattuali specifiche per ogni pubblica amministrazione.

Com'è noto il T.U. sicurezza introduce con forza e in modo rivoluzionario il tema dell'organizzazione del lavoro quale fattore determinante, al pari dell'ambiente di lavoro, di potenziali rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (art. 15, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 81/2008).

Il potere di organizzazione, così come attualmente disciplinato dal TU sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.), è regolato da due distinti regimi giuridici: pubblicistico per la c.d. macro- (o alta) organizzazione; privatistico per la c.d. micro- (o bassa) organizzazione e la gestione dei rapporti di lavoro.

Benché sia intervenuto, in attuazione della l. n. 15/2009, il d.lgs. n. 150/2009 che ha rimodulato il sistema delle fonti, l'organizzazione nel suo nucleo essenziale – relativo alle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, alla individuazione e ai modi di conferimento degli uffici di maggiore rilevanza e alle dotazioni organiche – resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge, nonché alla potestà amministrativa.

Tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa, quale il rapporto di lavoro investito a partire dal 1993 dalla c.d. privatizzazione che si è sviluppata in tre distinte fasi, rientrano invece nell'orbita della disciplina civilistica.

Risulta essenziale l'individuazione in ogni amministrazione in base agli statuti e ai regolamenti organici propri, del datore di lavoro pubblico, che, come quello privato, ha precisi obblighi in materia di salute e sicurezza.

Nelle pubbliche amministrazioni, il dettato normativo, chiarisce: «per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo».

L'organo di vertice coincide non con il vertice politico bensì con quello amministrativo (direttore generale) alla luce del principio fondante la

privatizzazione del rapporto di lavoro e la contestuale separazione delle funzioni di indirizzo e di gestione.

In base all'art. 17 del TU sulla sicurezza incombono sul datore di lavoro due specifici obblighi "non delegabili", (recentemente confermati dall'interpello n.5/2013) uno dei quali è appunto la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR) previsto dall'art. 28 TU.

L'art. 28 Cost. prevede una responsabilità diretta di funzionari e dipendenti dello Stato, secondo le leggi penali, civili e amministrative, «per gli atti compiuti in violazione dei diritti». Il dirigente pubblico per il suo carattere "bifronte", essendo allo stesso tempo, sia datore di lavoro che dipendente con qualifica dirigenziale, è assoggettato anche alla responsabilità disciplinare scaturente dalla semplice natura colposa della condotta posta in essere.

Tra gli inadempimenti contrattuali, disciplinarmente sanzionati, rientra la mancata o inadeguata predisposizione delle misure prevenzionali nonché quelle inerenti lo stress lavoro-correlato.

Il dirigente deve inoltre controllare attivamente il rispetto delle norme antinfortunistiche se non vuole essere responsabile penalmente dell'evento dannoso per *culpa in vigilando*.

Dal complesso ordinamentale/normativo degli aspetti di struttura e di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, rientranti principalmente nel campo del diritto pubblico-amministrativo, si può ricavare una "propensione ontologica" al benessere connaturata ai fini – e quindi alle effettive regole – a cui le amministrazioni devono tendere e conformarsi. Invero se si considerano i fattori che incidono sullo stress nel settore pubblico, così come le procedure di valutazione o l'inquadramento psico-sociologico del fenomeno in sé, non si registrano particolari elementi di distinzione dal fenomeno stress nel lavoro privato. Il vero elemento di distinzione risiede nella particolare struttura organizzativa che interessa le amministrazioni pubbliche, che non sono orientate alla ricerca di profitto ma perseguono fini pubblici; del resto il raggiungimento del benessere, organizzativo e individuale, nelle PA è diventato un vero e proprio obbligo rinvenibile in più disposizioni normative e di prassi amministrativa.

Infatti all'art. 7 del TU sul pubblico impiego, si legge che «Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al

benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

La circolare della funzione pubblica del 24 marzo 2004, poneva già l'attenzione alla cura del benessere come elemento di cambiamento culturale delle amministrazioni realizzabile «attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni».

Uno dei primi elementi da ridurre nei limiti fisiologici dell'organizzazione, per accrescere il benessere, pare dunque essere lo stress lavoro-correlato.

Il compito di individuare e attuare le concrete misure di benessere spetta *in primis* al dirigente, in riferimento alla struttura a cui è preposto, così come prescrive il nuovo codice di comportamento, approvato dal Governo a seguito della c.d. legge anticorruzione (l. n. 190/2012).

Infatti la sua valutazione e, quindi la corresponsione o meno della retribuzione di risultato, sarà resa anche tenendo in considerazione il grado di benessere organizzativo raggiunto dall'unità operativa affidata.

Ovviamente in misura simmetrica spetta anche al lavoratore di contribuire con il suo operato all'implementazione del benessere e tale aspetto sarà oggetto di valutazione ai fini della "performance" perché riferito ai livelli essenziali che l'amministrazione deve garantire.

Nel settore privato tale "obbligo al benessere" non è così facilmente rinvenibile dalla normativa se non dalla nuova definizione di salute del TU ricordata all'inizio. Di fatto però le imprese più innovative già da anni cercano di aumentare il benessere interno in quanto questo si ripercuote sui livelli di produttività e efficienza e rientra nei percorsi delineati dalla c.d. responsabilità sociale d'impresa.

A tal proposito si ricorda che l'art. 3, decreto n. 95/2012, obbliga tutte le pubbliche amministrazioni ad adottare piani di riorganizzazione degli spazi al fine di ottimizzare gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate. Il 15% delle risorse così risparmiate sarà destinato all'implementazione delle misure di benessere.

Negli ultimi anni l'individuazione delle misure di rafforzamento dei risparmi sulla spesa pubblica, in linea con il Patto europeo di stabilità e crescita del 2 marzo 2012 c.d. *fiscal compact* ha prodotto essenzialmente in capo alle diverse pubbliche amministrazioni: il ridimensionamento delle piante organiche con la previsione di collocamenti a riposo e una nuova disciplina di mobilità (art. 33, d.lgs. n. 165/2001), il contenimento

della dinamica retributiva per i dipendenti (congelamento salariale dei singoli dipendenti a quello in godimento nel 2010), la limitazione delle facoltà assunzionali (blocco del turnover e il rinnovo dei c.d. precari) e ingenti tagli qualitativi e quantitativi delle risorse di funzionamento dell'amministrazione e dei servizi (c.d. *spending review*).

Da questo scenario emerge che la favola del c.d. "posto fisso" sta cominciando a dissolversi e naturalmente questa mancanza di certezze occupazionali e salariali può essere fonte di stress, prima ad ora impensabile nel pubblico impiego.

Dalla letteratura specialistica apprendiamo che alta è l'incidenza di stress in un contesto di lavoro in cui non vengano rispettate le pari opportunità e vengano reiterate condotte vessatorie e discriminatorie (o addirittura violente) nei confronti di determinati lavoratori. Riguardo infatti alle misure contro le discriminazioni sul posto di lavoro l'art. 21 della l. n. 183/2010 (c.d. collegato lavoro) ha previsto che le PA costituiscano al proprio interno il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. La finalità dei CUG è operare in ciascuna PA per creare un contesto lavorativo che garantisca nelle diverse vicende attinenti al rapporto di lavoro pubblico pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici, assenza di qualunque forma di violenza morale o psichica e di ogni discriminazione diretta e indiretta in riferimento ai molteplici fattori di rischio. Inoltre il codice delle pari opportunità (art. 48, d.lgs. n. 198/2006) impone ad ogni singolo ente di elaborare, approvare e attuare in accordo con le parti sindacali e le loro rappresentanze, un piano triennale per le azioni positive (PTAP) volto ad «assicurare la rimozione degli ostacoli, che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne».

Da pochi giorni la Civit ha inviato a tutte le PA i «Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico» (art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009). Tale opera di rilevazione sarà utile non solo per i singoli OIV che potranno rilevare le criticità e insieme con gli altri soggetti preposti, dai CUG alle parti sindacali, attivare azioni di miglioramento, ma soprattutto per costituire un patrimonio informativo sistematico sul benessere organizzativo nella pubblica amministrazione. Infatti sia per i diversi

piani, il più delle volte non ancora accessibili sui singoli siti web istituzionali, sia per le diverse misure di contrasto allo stress lavoro-correlato ogni amministrazione va sciolta dalle altre.

Per ovviare a ciò si potrebbe pensare a un'opera di semplificazione che partendo dalle *best practices* sperimentate in ogni settore della PA, potesse unificare i diversi piani triennali con quelli di riqualificazione della spesa e di ristrutturazione amministrativa così da giungere a una sorta di "modello di gestione del benessere", modulato da quelli previsti dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, che con opportuni accorgimenti e adattamenti si potrebbe applicare a ogni pubblica amministrazione.

## ***Job insecurity: una possibile fonte di stress?***

di Giacomo Bianchi

Il recente sondaggio di opinioni pubblicato dall’Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro, *European Opinion Poll on Occupational Health and Safety*, riporta che il 72% dei lavoratori europei percepiscono la *job insecurity* o la riorganizzazione del lavoro come la principale causa di stress lavoro-correlato. Nel caso specifico italiano su un campione di 480 lavoratori la percentuale di questo dato arriva al 71% tuttavia vi è da sottolineare che nel nostro Paese, secondo l’Agenzia europea, il 55% dei lavoratori dichiara che i casi di stress lavoro correlato sono comuni e che per il 60% questo problema è controllato bene, ciò nonostante è interessante osservare che all’aumentare della dimensione della sede lavorativa aumentano anche le quote percentuali che considerano lo stress mal gestito. Infatti per le sedi che vanno dai 10 ai 49 dipendenti il 41% sostiene che lo stress è mal gestito mentre per le sedi di 50 e più dipendenti la quota percentuale sale al 49%.

In effetti la *job insecurity* è da lungo tempo al vaglio della letteratura medica e delle scienze sociali – con risultanze non del tutto pacifiche per la verità – quale possibile fattore di rischio perché, oltre ad aumentare i livelli di stress nel lavoro, parrebbe avere ripercussioni sulla salute psicofisica dell’individuo incidendo sul suo stato di benessere (vedi sul punto E. Tompa, H. Scott-Marshall, R. Dolinschi, S.Trevithick, *Precarious employment experiences and their health consequences: Towards a theoretical framework*, IOS Press, 2007).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 17 maggio 2013, n. 12.](#)

Questo costrutto è stato definito in vari modi che si possono riassumere come una generale preoccupazione per il persistere del lavoro nel futuro. Nello specifico rappresenta la perdita di quel contratto psicologico tra lavoratore e organizzazione che permette al lavoratore di avere la certezza del posto del lavoro e quindi di progettare il suo futuro sia all'interno dell'organizzazione sia all'esterno di essa e allo stesso tempo permette all'organizzazione di avere dipendenti altamente fidelizzati e motivati al buon andamento dell'organizzazione vivendola come una parte di loro.

Tra le cause del fenomeno della *job insecurity* vi sarebbero sia fattori socioeconomici che organizzativi, con conseguenze sia sull'individuo che sulle stesse organizzazioni; tali fattori, pur sottostando a logiche di gestione, sarebbero percepiti dai lavoratori come preoccupazione per il mantenimento del posto di lavoro e si tradurrebbero di fatto in incertezza e sfiducia nella società, producendo atteggiamenti negativi sia verso il lavoro che verso le organizzazioni.

Per quanto riguarda in particolare le variabili organizzative alla base della *job insecurity*, dalla letteratura, emergerebbe una correlazione della stessa con l'esigenza del mondo produttivo di richiedere ai lavoratori elevati livelli di impegno, senza poter garantire una stabilità lavorativa. Per questo oggi, la precarietà colpirebbe tutta la popolazione aziendale, anche quelle figure che in passato lo erano meno, come il collante organizzativo individuato nel *middle management* o tutte quelle figure che ottengono risultati tecnico-scientifico-applicativi, alla base della sopravvivenza organizzativa. Un'ulteriore causa sarebbe rappresentata dalla crescente criticità del ruolo manageriale di medio-alto e di medio livello. Infatti i *manager*, pur concretizzando tangibilmente l'identità aziendale, perdendo potere decisionale verrebbero meno alla loro funzione di *leader* capaci di garantire sicurezza sul futuro, ma simultaneamente sarebbero comunque tenuti a garantire efficienza, efficacia, coesione e identificazione all'organizzazione.

Per quanto concerne le conseguenze della *job insecurity*, queste si ripercuoterebbero negativamente sia sull'individuo che sull'organizzazione. Infatti questo costrutto a livello individuale, pare possa influenzare negativamente la salute e la sicurezza sul lavoro aumentando il rischio di incidenti causati dalla adibizione dei lavoratori precari ad attività più pericolose, in condizioni ambientali più sfavorevoli. Sul versante organizzativo, poi, essa sembra avere un impatto

negativo sia sui processi di *turnover* che sulla gestione del personale "resistito" a processi di ristrutturazione organizzativa (c.d. *survivors*) influenzando negativamente sul loro impegno, sul coinvolgimento nel lavoro, sulla fiducia, sulla soddisfazione lavorativa e sulla creatività. Dall'altra parte è interessante notare come la *job insecurity* possa aumentare i livelli di produttività individuale ma nello stesso tempo, a livello macro organizzativo, incidere negativamente sui guadagni a causa di una diminuzione generale della qualità complessiva del prodotto e ad un aumento di richieste d'indennizzo dei lavoratori originati dall'aumento degli infortuni.

Dal quadro emerso sembrerebbe che la *job insecurity* sia una conseguenza fisiologica figlia dei nostri tempi con la quale dover convivere senza porvi tanto rimedio. Probabilmente è vero, ciò nonostante politiche aziendali basate su un'accurata selezione, sviluppo e valorizzazione delle risorse umane potrebbero modificarne l'effetto. Aumentare la partecipazione dei differenti livelli organizzativi ai processi decisionali dei piani strategici potrebbe dare maggior consapevolezza e stimolo a tutta l'organizzazione, pur nella consapevolezza della flessibilità del lavoro. Incentivare climi di apertura e confronto incoraggerebbero la coesione e porterebbero benefici anche all'innovazione organizzativa. Le organizzazioni potrebbero meglio bilanciare le strategie d'impresa mediando tra ritorno economico e sviluppo per garantire la sopravvivenza della stessa non solo nel breve periodo. In altre parole, si potrebbe restituire valore al contratto psicologico che si instaura tra organizzazione e lavoratore nei limiti che il contesto economico consente.

L'altro contributo spetterebbe poi alle Istituzioni. Invero non sono mancati studi che hanno indagato il rapporto tra *job insecurity* e lavoro in sicurezza in relazione ai regimi di *welfare* e quanto quest'ultimo possa incidere su tale rapporto (vedi sul punto H. Kima, C. Muntanera, F. V. Shahidie, A. Vivesd, C. Vanroelend, J. Benachd, *Welfare states, flexible employment, and health: A critical review*, in *Health Policy*, 2012, 104, 99-127).

In definitiva la *job insecurity* sembra rappresentare un reale problema per l'individuo e per le organizzazioni non in relazione alla instabilità lavorativa corrente in sé, bensì alle difficoltà di sviluppo e crescita sociale e professionale della persona che in tale frangente possano innestarsi, specie in quei contesti in cui il *commitment* individuale fornito dai

vertici non sia ben calibrato rispetto alle potenzialità delle risorse umane e non finalizzato al perseguimento di maggiore motivazione e di una spinta produttività.

# Impegno congiunto dei lavoratori e dei dirigenti per la diffusione di una moderna cultura della sicurezza sul lavoro

di Mario Cardoni

La leadership dei dirigenti e la partecipazione attiva dei lavoratori sono aspetti fondamentali per una gestione efficace della salute e sicurezza sul lavoro. Gli effetti benefici in termini infortunistici si moltiplicano, poi, quando ambedue gli elementi procedono di pari passo: le imprese che operano in tale condizione hanno probabilità dieci volte maggiori di disporre di una politica documentata in materia di sicurezza e salute sul lavoro e le misure adottate risultano essere più efficaci. Questo il messaggio principale emerso dall'undicesima edizione del Premio europeo per le buone prassi organizzato dall'EU-OSHA (Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro), cui hanno preso parte centinaia di imprese di varia grandezza e provenienza comunitaria.

La consapevolezza dell'importanza di una collaborazione tra dirigenti e dipendenti in materia di salute e sicurezza è da tempo cardine della politica di Federmanager. Inoltre il [Sondaggio paneuropeo sulla salute e la sicurezza sul lavoro \(OSH\)](#) condotto sempre dalla EU-OSHA rivela che la tradizionale affermazione "l'unione fa la forza" è sentita dai lavoratori italiani: ben 7 lavoratori italiani su 10 sono fiduciosi rispetto alla capacità dei propri dirigenti di risolvere problematiche emergenti sul versante della salute e sicurezza sul lavoro. Siamo di fronte ad un risultato positivo e denso di significato, da utilizzare quale trampolino di lancio per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n. 18.](#)

rafforzare il lavoro congiunto delle categorie in questione, in un'ottica di miglioramento dei livelli di tutela del benessere dei lavoratori. Occorre proseguire su questa strada ormai consapevoli dei vantaggi sia in termini sostanziali di tutela del diritto fondamentale alla salute, sia guardando ai benefici economici che l'impresa può trarne in termini di produttività, accresciuta competitività e di riduzione dei costi, quelli che normalmente seguono ad un infortunio sul lavoro.

In tale direzione, il dato positivo sopra riportato sulla fiducia dei lavoratori verso i propri dirigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro rappresenta il giusto riconoscimento all'impegno dei manager quali principali artefici nel determinare il punto di equilibrio tra l'ottica tradizionale di garanzia di effettività della normativa a tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro e di una moderna concezione prevenzionistica e promozionale della sicurezza in azienda.

Finalmente uno spiraglio positivo rispetto all'atteggiamento oscurantista che, di frequente, fa del manager l'"agnello sacrificale" al quale viene conferita una delega formalmente ampia che nei fatti, però, lo costringe a farsi carico di rischi e di responsabilità personali a fronte di limiti di spesa che inevitabilmente ne condizionano l'operato. D'altra parte, dal punto di vista sanzionatorio l'attenzione è molto più elevata per le responsabilità che gravano sui manager che su tutti gli altri lavoratori coinvolti.

Ne è stata conferma la caccia alle streghe al centro della dolorosa vicenda ThyssenKrupp. Alla ricerca di un colpevole, piuttosto che del vero colpevole, la soluzione più semplice, anche con un pizzico di demagogia, è stata quella di puntare il dito contro coloro che hanno la posizione di maggiore responsabilità e chi se non la categoria manageriale. Si è svolto un processo importante ed in sede giudiziale non si può procedere in maniera sommaria per pregiudizi ed approssimazioni. Questa considerazione probabilmente ha mosso la decisione della Corte d'Appello che ha derubricato il reato da doloso a colposo, attenuando l'aspetto sanzionatorio, mossa dalla necessità di rendere giustizia ed assicurare la certezza della pena.

Gli eccessi di personalismo e mediatici non aiutano ad accrescere la sicurezza nei luoghi di lavoro e nemmeno a diffondere nell'impresa una sana e moderna cultura della sicurezza, unico vero antidoto per evitare queste drammatiche situazioni.

La sicurezza non si ottiene con la contrapposizione, mettendo gli uni contro gli altri, tutti devono stare dalla stessa parte, naturalmente con diversi compiti e responsabilità, ma ognuno deve collaborare ed essere protagonista della sicurezza propria e di quella degli altri: collaborazione, gioco di squadra e fiducia le parole chiave.

# La inosservanza delle norme antinfortunistiche: profili di responsabilità penale

di Maria Giovannone e Roberta Caragnano

## Inquadramento

Molteplici e talvolta controversi sono i profili penalistici connessi alla mancata osservanza degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ove da essa derivi l'infortunio, la malattia professionale o la morte del lavoratore.

Oltre al sistema sanzionatorio speciale introdotto dal Testo Unico sicurezza (d.lgs. n. 81/2008), che contempla fattispecie penali contravvenzionali e non delittuose nonché illeciti amministrativi, vanno presi in considerazione gli artt. 589, comma 2, e 590, comma 2, c.p. rispettivamente in tema di delitti di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime derivanti dalla inosservanza delle norme antinfortunistiche. Invero siffatti eventi possono determinare una imputazione a carico di uno o più esponenti dei vertici aziendali.

Inoltre non è a rigore da escludere – sebbene l'ipotesi presenti un grado di probabilità più basso della precedente – la possibilità di un'imputazione a titolo di omicidio doloso (art. 575 c.p.), nella specie di dolo eventuale, a carico di quelle figure responsabili che, avendo appreso o prefigurato realisticamente la concreta possibilità dell'infortunio, avessero completamente ommesso di adottare anche il più lieve livello di precauzione per salvare la vita delle potenziali vittime.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 27 marzo 2013, n. 10.](#)

Necessario e sufficiente a configurare una responsabilità per omicidio colposo è, ai sensi dell'art. 589 c.p., l'aver "cagionato per colpa" la morte di un uomo. Tale responsabilità può discendere, ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p., anche da un comportamento omissivo (quale la mancata diramazione di un allarme), allorché a) il soggetto rivesta una c.d. "posizione di garanzia" nei confronti della vittima, e b) allorché possa affermarsi che l'evento letale non si sarebbe verificato se l'agente avesse compiuto il comportamento doveroso (verifica del "nesso causale"). La disposizione citata prevede infatti che «Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo».

### **La posizione di garanzia**

Nel caso in cui l'impresa sia organizzata in forma di società, la responsabilità per omesso impedimento di eventi con esito mortale o comunque lesivo incombe in primo luogo sull'amministratore delegato, a meno che non sia predisposto e attuato un efficace sistema di deleghe che consenta di trasferire "verso il basso" la responsabilità (con effetti non sempre del tutto liberatori), attraverso l'individuazione di altri soggetti dotati di effettiva autonomia gestionale e finanziaria, titolari dell'obbligo di sicurezza e fermo restando l'obbligo di vigilanza, da parte del delegante, sul corretto adempimento dei contenuti della delega da parte del delegato.

Nel caso poi in cui il fatto avvenga in una autonoma unità produttiva, al cui vertice si trovi una persona dotata di effettiva autonomia gestionale e finanziaria – e pertanto qualificabile quale "datore di lavoro" ai sensi dell'art. 2, lett. b, del d.lgs. n. 81/2008 – il titolare dell'obbligo di protezione dell'incolumità dei lavoratori è il responsabile dell'unità produttiva medesima, salvo che a sua volta costui abbia conferito una delega efficace ad un responsabile locale della sicurezza e fermi restando gli obblighi di vigilanza sul corretto adempimento della stessa.

### **Il nesso causale**

Una volta individuati i soggetti che dovevano ritenersi "garanti" dell'incolumità delle vittime (l'amministratore delegato, ovvero – in

presenza di un valido sistema di deleghe – il responsabile dell'unità produttiva e/o il locale responsabile della sicurezza), agli stessi può essere contestato il fatto di non avere impedito la morte delle vittime, in particolare avendo omesso di diramare un tempestivo allarme e di predisporre ogni altra efficace misura di protezione, pur avendo ricevuto da fonti attendibili una segnalazione relativa al pericolo di infortunio.

Per ottenere una condanna, spetta in ogni caso al pubblico ministero dimostrare che, se l'allarme fosse stato tempestivamente diramato, o se le misure da considerarsi doverose secondo la comune diligenza fossero state tempestivamente adottate, l'infortunio non si sarebbe verificato o quanto meno non avrebbe avuto conseguenze mortali.

La prova relativa dipende naturalmente dalle circostanze del caso concreto.

L'esito di un simile giudizio appare difficilmente prevedibile *ex ante*, anche perché molto dipende da come la giurisprudenza si orienterà, nel prossimo futuro, sulla questione – ancora ampiamente discussa in dottrina e nella stessa giurisprudenza – se, ai fini di una condanna ex art. 40, comma 2, c.p., il p.m. debba fornire la prova che le cautele che l'imputato non ha di fatto adottato avrebbero certamente evitato il prodursi dell'evento lesivo, ovvero se per il p.m. sia sufficiente dimostrare che tali misure avrebbero ridotto significativamente il rischio di verificazione dell'evento lesivo medesimo.

### **La colpa e il dolo**

Il titolo di responsabilità per il reato di omicidio contestato agli imputati è, con ogni verosimiglianza, la colpa.

In tal caso il pubblico ministero può contestare ai titolari dell'obbligo di protezione dei lavoratori, come sopra individuati, una negligenza consistita nel non avere adottato le misure necessarie e praticabili secondo le concrete circostanze a proteggere l'incolumità dei lavoratori, pur avendo notizia del possibile o imminente verificarsi di un infortunio.

Inoltre, come anticipato all'inizio, non può in principio del tutto escludersi, a carico del datore di lavoro e dei suoi ausiliari responsabili, una responsabilità per omicidio doloso dei lavoratori rimasti uccisi in conseguenza di un infortunio.

Sul punto – richiamato qui tutto quanto già esposto in ordine alla posizione di garanzia e al nesso causale a proposito del delitto di omicidio colposo – occorre sottolineare che la nozione giuridico-penale di dolo è più estesa di quella ricavabile dal senso comune. Essa comprende, infatti, anche il c.d. dolo eventuale, che sussiste allorché il soggetto si rappresenti la possibile verifica del fatto di reato in conseguenza della propria condotta, e accetti un tale rischio, decidendo di agire comunque.

Il delitto di omicidio colposo di cui all'art. 589 c.p. è di regola punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Tuttavia, laddove il fatto sia commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, la pena minima diviene – ai sensi del secondo comma dell'art. 589 c.p. – quella di un anno di reclusione. Al riguardo, la giurisprudenza considera applicabile la circostanza aggravante di cui al secondo comma dell'art. 589 c.p. in ogni ipotesi in cui risulti violata non solo una specifica normativa in tema di sicurezza dei lavoratori, ma anche il generale dovere, discendente dall'art. 2087 c.c., di adottare tutte le cautele necessarie a prevenire eventi lesivi nell'ambito lavorativo.

Nell'ipotesi, invece, in cui fosse contestato addirittura il delitto di omicidio doloso, il quadro sanzionatorio sarebbe quello di cui all'art. 575 c.p., punito con la reclusione da ventuno a ventiquattro anni.

I limiti minimi di pena sopra indicati possono poi in concreto essere abbassati per effetto di eventuali circostanze attenuanti o di benefici legati alla scelta del rito processuale.

## **Dolo eventuale e colpa cosciente: commento a margine alla sentenza di Appello**

di Marco Viola

Il caso ThyssenKrupp, oltre alle drammatiche implicazioni umane, rappresenta un utile spunto di riflessione sulla dialettica rispettivamente tra i concetti di colpa cosciente e di dolo eventuale.

Invero, il dolo eventuale non trova un preciso riscontro in alcuna disposizione normativa, bensì è frutto di una creazione dottrinale per scopi di politica criminale; alla luce di ciò è inevitabile che le interpretazioni a riguardo siano state, nel corso degli anni, molteplici e contrastanti.

Questa costruzione, insieme alle figure della colpa aggravata (o colpa cosciente) e della preterintenzione – che invece sono espressamente disciplinate nel Codice Penale rispettivamente all'art. 61, n. 3, e all'art. 43, comma 2 – va a colmare una zona grigia nella valutazione della volontarietà dell'agire del soggetto imputato e dell'evento eventualmente scaturente dalla sua condotta.

Nel caso in questione, Espenhan è stato condannato, oltre che per altri capi di imputazione, anche per omicidio volontario dei dipendenti deceduti nel rogo presso lo stabilimento di Torino di Thyssen del settembre 2007.

Lo scalpore per tale pronuncia viene dal fatto che mai prima, nell'ambito di processi per morti sul lavoro, era stata emessa una condanna nei confronti di un amministratore a titolo di omicidio volontario.

Le considerazioni a riguardo sono di due ordini, fattuali e giuridiche.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 27 marzo 2013, n. 10.](#)

Il diritto penale italiano è un diritto del fatto e questo ci impone di concentrare la nostra analisi in primo luogo sul concreto svolgimento della vicenda.

L'impianto probatorio estremamente solido, presentato in primo grado da Guariniello, dimostrava – pareva in modo pressoché inconfutabile – in primo luogo, come l'amministratore si fosse prefigurato il rischio che con la sua condotta, ossia trascurando volontariamente e completamente tutte le opere di messa in sicurezza dell'impianto di Torino, nonostante gli ingenti fondi messi a disposizione per quello scopo dalla casa madre (visto l'imminente smantellamento dello stesso), avrebbe potuto cagionare la morte di alcuni dipendenti.

Ulteriore e fondamentale accento è stato posto, inoltre, all'aspetto volitivo della condotta, con la dimostrazione dell'accettazione da parte di Espenhahn di tale rischio con la scelta di agire "costi quel che costi".

In altre parole, la decisione della Corte d'Assise aveva ricostruito la condotta dell'amministratore come quella di un datore di lavoro che vuole, o quantomeno accetta serenamente, la morte dei suoi dipendenti a fronte di un risparmio economico.

Il collegamento con l'aspetto giuridico è diretto: quanto provato nei fatti poteva considerarsi sufficiente ad integrare la figura del dolo eventuale, ossia la volontarietà in cuore di Espenhahn della morte dei lavoratori scomparsi?

Per un'analisi di questo aspetto occorre preventivamente definire la figura del dolo eventuale come inquadrata dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Secondo un orientamento dottrinale molto autorevole (si veda, tra gli altri, Amato, *Ricettazione "compatibile" con il dolo eventuale ma non è sufficiente il semplice sospetto. L'accettazione del rischio di commettere un reato crea la differenza con l'incauto acquisto del bene*, in *Guida dir.*, 2010, f. 20, 80), il dolo eventuale si configura secondo la "teoria dell'accettazione del rischio" in base alla quale, perché una condotta possa essere considerata come volontaria, il soggetto non solo deve rappresentarsi la concreta possibilità di verifica dell'evento, ma ciononostante decidere di agire anche a costo di provocare un evento criminoso.

Di conseguenza si ha la colpa con previsione se, una volta rappresentatosi la possibilità dell'evento, confidando erroneamente in alcuni fattori, l'agente abbia escluso l'eventualità che l'evento criminoso si realizzi.

Un diverso orientamento (per questo orientamento si veda, per tutti, M. Donini, *Nota a Cass. Pen. S.U., 26 novembre 2009, n. 12433, Dolo eventuale e Formula di Frank nella ricettazione. le Sezioni Unite riscoprono l'elemento psicologico*, in *Cass. pen.*, 2010, 7-8, 2555 ), attingendo alle "formule di Frank", sostiene che, nei casi in cui non sia chiara la determinazione volitiva dell'agente, occorre domandarsi come avrebbe agito il soggetto se l'evento la cui realizzazione era ritenuta possibile fosse stato invece ritenuto certo.

La Cassazione (cfr. *inter alia* Cass. pen. s. u., 26 novembre 2009, n. 12433) in ogni caso tende a sciogliere i dubbi analizzando il problema sotto l'aspetto delle singole fattispecie delittuose. Invero, nel chiarire la differenza dell'elemento soggettivo della condotta nel reato di ricettazione e nella contravvenzione di incauto acquisto, afferma come, per la sussistenza del dolo eventuale nella ricettazione, non sia sufficiente il sospetto che la cosa provenga da delitto, ma sia necessario che ricorrano dati di fatto inequivoci circa la consapevole accettazione del rischio: l'elemento psicologico, in sostanza, pur non coincidendo con la certezza, si deve porre ad un livello superiore del mero sospetto.

La sussistenza della concreta possibilità che la cosa provenga da delitto è dunque la linea di demarcazione tra la figura della ricettazione e la molto meno grave fattispecie dell'incauto acquisto.

La Suprema Corte si sta uniformemente allineando all'idea della maggior estensione possibile del concetto di dolo eventuale all'interno della più ampia categoria della volontarietà; lo si vede anche in pronunce riguardanti interessi forse ontologicamente più vicini a quelli in gioco nella sentenza Thyssen che non dei semplici interessi patrimoniali.

Il riferimento è in particolare al riconoscimento della volontarietà della condotta di chi, alla guida di vetture sotto l'effetto di alcool o sostanze stupefacenti, provoca la morte di altri soggetti; o di chi, consapevolmente ammalato di HIV, avendo avuto per anni rapporti sessuali non protetti con il proprio compagno lo abbia di conseguenza contagiato.

In sostanza, anche per la giurisprudenza, ciò che differenzia il concetto di dolo eventuale da quello di colpa cosciente non è tanto la concreta speranza che un determinato evento si verifichi o meno, bensì la convinzione e la determinazione positiva che un dato evento dannoso, anche se probabile, non si verificherà in seguito alla propria condotta.

A quanto pare, proprio su questa linea sembra essersi mossa la Corte d'Assise d'Appello di Torino nella riforma della sentenza di primo grado –

che il 28 febbraio 2013 ha emesso il dispositivo della sentenza di secondo grado (le motivazioni non sono, ad oggi, state pubblicate) – con la derubricazione del reato ascritto ad Espenhahn ad omicidio colposo aggravato dalla “colpa con previsione”.

Il labile confine che separa il dolo eventuale dalla colpa cosciente è stato varcato dalla Corte e, per una valutazione oggettiva delle ragioni di tale cambio di rotta, sarà necessario attendere le motivazioni della sentenza, ma certamente molti interrogativi già sorgono, soprattutto in relazione alla circostanza che, nonostante la derubricazione dell'imputazione per omicidio da doloso a colposo, è rimasta ferma la condanna dell'amministrazione di ThyssenKrupp per omissione dolosa delle cautele contro gli infortuni sul lavoro.

La sentenza d'Appello comunque infligge pene gravi ai vertici di Thyssen, superiori a tutte le condanne finora comminate per morti sul lavoro, tanto da non essere coperte comunque dalla condizionale; inoltre tale decisione non ha influenza alcuna sul fronte dei risarcimenti ai familiari delle vittime.

Pare che un segnale forte voglia essere comunque dato, non con una sentenza esemplare che trascenda i principi di certezza del diritto, bensì con una decisione forte, meno attaccabile in Cassazione, con pene estremamente severe ed effettive per gli imputati che lascino il segno non tanto negli annali della giurisprudenza, ma più che altro nella cultura del lavoro.

## **ThyssenKrupp: in Appello, condanna ridotta a 10 anni all'AD della società**

di Franco Bettoni

Pene ridotte per tutti gli imputati: sfortunatamente è questa la decisione della Corte d'Assise d'Appello del Tribunale di Torino, il 28 febbraio u.s. in aula per il verdetto del processo per la morte dei sette operai della ThyssenKrupp, avvenuta nel rogo che il 6 dicembre 2007 divampò nella linea 5 dell'acciaieria.

Il Presidente Sandrelli ha letto la sentenza che ridetermina la condanna dell'amministratore delegato in dieci anni, ma soprattutto cancella il reato di omicidio volontario con dolo eventuale a favore di una più favorevole ipotesi di omicidio colposo aggravato dalla colpa cosciente.

Herald Espenam, AD della ThyssenKrupp, condannato in primo grado a 16 anni e mezzo per omicidio volontario con dolo eventuale, godrà dunque dello sconto di pena così come gli altri cinque co-imputati. Sebbene, sia venuto meno il profilo doloso dell'incendio, è stata viceversa confermata la condanna ai sensi dell'art. 437 c.p., sia nei confronti del manager tedesco che degli altri imputati, per omissioni dolose delle norme anti-infortunistiche.

Nonostante il comprensibile sgomento dei parenti delle vittime, presenti in aula durante la lettura del verdetto, il pm Raffaele Guariniello ha cercato di sedare gli animi ed ha dichiarato che, comunque, si tratta di una sentenza storica perché ha comminato pene elevate per i massimi dirigenti italiani della multinazionale tedesca: «speravamo nel dolo eventuale. È stata riconosciuta la colpa cosciente ma noi avevamo posto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 27 marzo 2013, n. 10.](#)

ai giudici una domanda – quanto vale la vita di un uomo? – la risposta è stata 10 anni. Non ne sono mai stati dati tanti. È un messaggio alle imprese: devono fare prevenzione. Altrimenti arrivano condanne che non sono coperte dalla condizionale».

I giudici, infine hanno disposto il dissequestro della linea 5 dello stabilimento che sarà quindi restituita alla multinazionale dell'acciaio.

In ogni caso, nell'ultimo grado di giudizio sarà presente, ancora una volta, in aula il pm Raffaele Guariniello che non intende rinunciare alla formula del dolo eventuale. Rivolgendosi ai parenti delle vittime, ha infatti affermato: «avevo detto che questo sarebbe stato il mio penultimo processo e che poi avrei lasciato la magistratura. Adesso resterò a combattere la vostra battaglia».

All'indomani della sentenza di primo grado, avevamo espresso le nostre perplessità in merito alla solidità dell'impianto giuridico, tanto da superare indenne i successivi gradi di giudizio, fino alla Cassazione. Sembra infatti che, nel corso del processo di primo grado avesse pesato non poco l'opinione dei giudici popolari, alla fine rivelatasi prevalente su quella dei togati. Oltretutto, a destare qualche perplessità sarebbe stata, ad avviso di alcuni giuristi, la distinzione, operata dalla II Corte d'Assise, fra la responsabilità dell'AD della ThyssenKrupp, condannato, lo ricordiamo, per omicidio volontario con dolo eventuale e quella degli altri dirigenti, condannati per omicidio ed incendio colposo oltre che per omissione delle norme antinfortunistiche.

Per chi come l'ANMIL ha fatto della diffusione della cultura della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro una missione, l'odierna pronuncia rappresenta una fase per così dire di "stallo" nella speranza che, nel giudizio in Cassazione, possa essere ribaltato il responso della Corte d'Assise d'Appello e riaffermata la formula del dolo eventuale: solo questo, a nostro avviso, potrebbe rendere parziale giustizia alle famiglie dei lavoratori morti e servire da monito per il futuro per rendere sempre più attuale il principio costituzionale del diritto ad un lavoro sicuro e dignitoso.

## **Circolare Inail n. 52 del 23 ottobre 2013: tutela infortunio lavoratore in missione o in trasferta**

di Silvana Toriello

Con circolare n. 52 del 23 ottobre del 2013 Inail disciplina la copertura integrale del lavoratore in trasferta od in missione, inclusi gli infortuni in itinere oppure in albergo.

Scrive Inail nella propria circolare che devono ritenersi meritevoli di tutela tutti gli eventi occorsi a un lavoratore in missione e/o trasferta dal momento dell'inizio della missione e/o trasferta fino al rientro presso l'abitazione. L'evento verrà trattato in attualità di lavoro e non in itinere tenuto conto che dopo la originaria impostazione del concetto di occasione di lavoro secondo la quale il diritto alle prestazioni assicurative doveva essere condizionato dal presupposto che l'evento fosse riconducibile a un rischio specifico, proprio dello svolgimento della prestazione lavorativa dell'assicurato, l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità ha registrato il più favorevole orientamento consistente nell'ammettere l'indennizzabilità di tutti gli infortuni derivanti dai rischi connessi con il lavoro inteso nella sua accezione più ampia. Da ciò è derivata la tutelabilità di tutte le attività prodromiche e strumentali all'esecuzione della prestazione lavorativa, necessitate dalla stessa e alla stessa funzionalmente connesse.

Per l'indennizzabilità dell'infortunio in itinere, occorre, precisa Inail, che esso si verifichi nel tragitto tra l'abitazione e il luogo di lavoro, e che il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

percorso venga effettuato a piedi o con mezzo pubblico di trasporto, ovvero con mezzo privato se necessitato.

Con riferimento all'infortunio in trasferta od in missione Inail preliminarmente evidenzia che i rischi del percorso che collega l'abitazione al luogo di lavoro abituale dipendono anche dalla scelta del lavoratore riguardo al luogo dove stabilire il centro dei propri interessi personali e familiari, per cui detto percorso non è determinato da esigenze lavorative imposte dal datore di lavoro ma dipende anche da scelte di vita del lavoratore.

Diverso è il caso del lavoratore in missione e/o trasferta poiché, in tale situazione, il tragitto dal luogo in cui si trova l'abitazione del lavoratore a quello in cui, durante la missione, egli deve espletare la prestazione lavorativa, non è frutto di una libera scelta del lavoratore ma è imposto dal datore di lavoro. Ne consegue che la circostanza che il lavoratore si trovi in missione vale, di per sé, a connotare in modo differente l'evento infortunistico che si è verificato lungo il tragitto tra l'abitazione e una sede di lavoro temporaneamente diversa, rispetto a quello che si verifichi lungo il tragitto tra l'abitazione e la sede abituale di servizio. La missione, infatti, è caratterizzata da modalità di svolgimento imposte dal datore di lavoro con la conseguenza che tutto ciò che accade nel corso della stessa deve essere considerato come verificatosi in attualità di lavoro, in quanto accessorio all'attività lavorativa e alla stessa funzionalmente connesso, e ciò dal momento in cui la missione ha inizio e fino al momento della sua conclusione. Ovviamente, l'evento non può ritenersi indennizzabile qualora avvenga con modalità e in circostanze per le quali non si possa ravvisare alcun collegamento finalistico e topografico con l'attività svolta in missione e/o trasferta, e cioè tutte le volte in cui il soggetto pone in essere un rischio diverso e aggravato rispetto a quello normale, individuato come tale secondo un criterio di ragionevolezza.

Pertanto, le uniche due cause di esclusione della indennizzabilità di un infortunio occorso a un lavoratore in missione e/o trasferta si possono rinvenire:

- a) nel caso in cui l'evento si verifichi nel corso dello svolgimento di un'attività che non ha alcun legame funzionale con la prestazione lavorativa o con le esigenze lavorative dettate dal datore di lavoro;
- b) nel caso di rischio elettivo, cioè nel caso in cui l'evento sia riconducibile a scelte personali del lavoratore, irragionevoli e prive di

alcun collegamento con la prestazione lavorativa tali da esporlo a un rischio determinato esclusivamente da tali scelte.

Per le stesse ragioni anche gli infortuni in albergo ovvero avvenuti nel tragitto tra l'albergo ed il luogo di svolgimento dell'attività lavorativa devono ricevere tutela.

Le disposizioni dettate dalla circolare si applicano ai casi futuri nonché alle fattispecie in istruttoria e a quelle per le quali sono in atto controversie amministrative o giudiziarie o, comunque, che non siano prescritte o decise con sentenza passata in giudicato.

### **Quadro normativo**

D.P.R. n. 1124/1965, *Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali* (art. 2).

D.lgs. n. 38/2000, *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'art. 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144* (art. 12).

Linee-guida dell'8 luglio 1999, *Criteri per la trattazione dei casi di infortunio sul lavoro con particolare riferimento alla nozione di rischio generico aggravato*.

### **Premessa**

Con riferimento all'argomento in oggetto, sono pervenuti numerosi quesiti in merito alla qualificazione, come infortuni in itinere ovvero in attualità di lavoro, di eventi lesivi occorsi a lavoratori in missione e/o in trasferta, con particolare riguardo a quelli avvenuti durante il tragitto dall'abitazione al luogo in cui deve essere svolta la prestazione lavorativa e viceversa, nonché durante il tragitto dall'albergo del luogo in cui la missione e/o trasferta deve essere svolta al luogo in cui deve essere prestata l'attività lavorativa.

Perplessità sono sorte anche in merito all'indennizzabilità degli infortuni occorsi all'interno della stanza d'albergo in cui il lavoratore si trova a dimorare temporaneamente.

Con la presente circolare, si forniscono i chiarimenti richiesti prendendo le mosse dall'inquadramento generale degli istituti dell'occasione di lavoro e dell'infortunio in itinere, nonché dell'evoluzione

giurisprudenziale fornita in materia dalla giurisprudenza di legittimità, per poi verificare come gli stessi debbano trovare applicazione nelle ipotesi in cui l'infortunio sia occorso durante la missione e/o la trasferta del lavoratore.

### **Occasione di lavoro e infortunio in itinere. evoluzione giurisprudenziale**

Occasione di lavoro. Come noto, dopo la originaria impostazione del concetto di occasione di lavoro secondo la quale il diritto alle prestazioni assicurative doveva essere condizionato dal presupposto che l'evento fosse riconducibile a un rischio specifico, proprio dello svolgimento della prestazione lavorativa dell'assicurato, l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità ha registrato il più favorevole orientamento consistente nell'ammettere l'indennizzabilità di tutti gli infortuni derivanti dai rischi connessi con il lavoro inteso nella sua accezione più ampia. Da ciò è derivata la tutelabilità di tutte le attività prodromiche e strumentali all'esecuzione della prestazione lavorativa, necessitate dalla stessa e alla stessa funzionalmente connesse.

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità è ormai pacificamente orientata nel senso di ritenere che l'unico limite all'indennizzabilità di un infortunio debba essere ravvisato nel rischio elettivo in quanto esso, essendo estraneo e non attinente all'attività lavorativa, è correlato a una scelta arbitraria del lavoratore il quale crea e affronta volutamente, sulla base di impulsi o ragioni del tutto personali, una situazione diversa da quella inerente all'attività lavorativa, ponendo così in essere una causa interruttiva del nesso tra lavoro, rischio ed evento (cfr. linee-guida dell'8 luglio 1999).

Infortunio in itinere. Per quanto riguarda l'indennizzabilità dell'infortunio in itinere, l'art. 12 del d.lgs. n. 38/2000 ha, come noto, recepito i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione la quale aveva costantemente affermato il principio in base al quale, affinché si verificasse l'estensione della copertura assicurativa, occorreva che il comportamento del lavoratore fosse giustificato da un'esigenza funzionale alla prestazione lavorativa, tale da legarla indissolubilmente all'attività di locomozione.

Recependo tali criteri, il suddetto art. 12 ha sancito espressamente la tutela assicurativa degli eventi infortunistici che si sono verificati durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di

lavoro, nei limiti in cui l'assicurato non aggravi, per suoi particolari motivi o esigenze personali, i rischi propri della condotta extralavorativa connessa alla prestazione per ragioni di tempo e di luogo, interrompendo così il collegamento che giustifica la copertura assicurativa.

Per l'indennizzabilità dell'infortunio in itinere, occorre, dunque, che esso si verifichi nel tragitto tra l'abitazione e il luogo di lavoro, e che il percorso venga effettuato a piedi o con mezzo pubblico di trasporto, ovvero con mezzo privato se necessitato.

### **Inquadramento dell'infortunio occorso in missione e in trasferta**

Tutto ciò considerato, occorre esaminare come gli istituti in questione si applicano nel caso in cui il lavoratore venga inviato a svolgere la propria attività lavorativa in un luogo differente rispetto a quello in cui essa viene abitualmente prestata.

Infortuni occorsi durante il tragitto dall'abitazione al luogo in cui deve essere svolta la prestazione lavorativa e viceversa.

Preliminarmente, occorre evidenziare che i rischi del percorso che collega l'abitazione al luogo di lavoro abituale dipendono anche dalla scelta del lavoratore riguardo al luogo dove stabilire il centro dei propri interessi personali e familiari, per cui detto percorso non è determinato da esigenze lavorative imposte dal datore di lavoro ma dipende anche da scelte di vita del lavoratore.

Diverso è il caso del lavoratore in missione e/o trasferta poiché, in tale situazione, il tragitto dal luogo in cui si trova l'abitazione del lavoratore a quello in cui, durante la missione, egli deve espletare la prestazione lavorativa, non è frutto di una libera scelta del lavoratore ma è imposto dal datore di lavoro. Ne consegue che la circostanza che il lavoratore si trovi in missione vale, di per sé, a connotare in modo differente l'evento infortunistico che si è verificato lungo il tragitto tra l'abitazione e una sede di lavoro temporaneamente diversa, rispetto a quello che si verifichi lungo il tragitto tra l'abitazione e la sede abituale di servizio.

La missione, infatti, è caratterizzata da modalità di svolgimento imposte dal datore di lavoro con la conseguenza che tutto ciò che accade nel corso della stessa deve essere considerato come verificatosi in attualità di lavoro, in quanto accessorio all'attività lavorativa e alla stessa funzionalmente connesso, e ciò dal momento in cui la missione ha inizio e fino al momento della sua conclusione.

Ovviamente, l'evento non può ritenersi indennizzabile qualora avvenga con modalità e in circostanze per le quali non si possa ravvisare alcun collegamento finalistico e topografico con l'attività svolta in missione e/o trasferta, e cioè tutte le volte in cui il soggetto pone in essere un rischio diverso e aggravato rispetto a quello normale, individuato come tale secondo un criterio di ragionevolezza.

Pertanto, le uniche due cause di esclusione della indennizzabilità di un infortunio occorso a un lavoratore in missione e/o trasferta si possono rinvenire:

- a) nel caso in cui l'evento si verifichi nel corso dello svolgimento di un'attività che non ha alcun legame funzionale con la prestazione lavorativa o con le esigenze lavorative dettate dal datore di lavoro;
- b) nel caso di rischio elettivo, cioè nel caso in cui l'evento sia riconducibile a scelte personali del lavoratore, irragionevoli e prive di alcun collegamento con la prestazione lavorativa tali da esporlo a un rischio determinato esclusivamente da tali scelte.

Infortuni occorsi durante gli spostamenti effettuati dal lavoratore per recarsi dall'albergo al luogo in cui deve essere svolta la prestazione lavorativa e viceversa. Per le stesse considerazioni sopra svolte, anche gli infortuni occorsi durante gli spostamenti effettuati dal lavoratore per recarsi dall'albergo al luogo in cui deve essere svolta la prestazione lavorativa e viceversa devono essere trattati come infortuni in attualità di lavoro e non come infortuni in itinere.

Infortuni occorsi all'interno della stanza d'albergo in cui il lavoratore si trova a dimorare temporaneamente. Con riferimento all'infortunio occorso in albergo, occorre rilevare che esso non è equiparabile a quello avvenuto presso la privata abitazione, la cui indennizzabilità è stata esclusa dalla Suprema Corte<sup>2</sup> sulla base di due elementi:

- a) la oggettiva difficoltà di stabilire se l'atto di locomozione all'interno dell'abitazione sia o meno funzionale all'espletamento dell'attività lavorativa, essendo impossibile «certificare una qualsiasi forma di collegamento tra (abituali) condotte spiegate all'interno dell'abitazione e dei luoghi condominiali e attività lavorativa»;
- b) il maggiore controllo che la natura dei luoghi comporta sulle condizioni di rischio da parte del soggetto assicurato.

L'iter logico-argomentativo sviluppato dalla Suprema Corte nella sentenza citata in nota, consente agevolmente di desumere *a contrariis* che tutti gli eventi occorsi al lavoratore in missione e/o trasferta, dal momento in cui

questi lascia la propria abituale dimora fino a quello in cui vi fa rientro, derivanti dal compimento anche degli atti prodromici e strumentali alla prestazione lavorativa, siano indennizzabili quali infortuni avvenuti in occasione di lavoro, in attualità di lavoro, proprio perché condizionati dalla particolare situazione determinata dalla condizione di missione e/o trasferta.

Nessuno dei due elementi individuati dalla Corte di Cassazione per escludere la indennizzabilità degli eventi verificatisi nella privata abitazione, possono riscontrarsi nella fattispecie del lavoratore in missione e/o trasferta. Gli eventi accaduti in una stanza di albergo, infatti, non sono parificabili a quelli avvenuti nella privata abitazione, in primo luogo poiché il soggiorno in albergo è evidentemente necessitato dalla missione e/o trasferta – e perciò è necessariamente connesso con l'attività lavorativa – e in secondo luogo poiché il lavoratore, con riguardo al luogo in cui deve temporaneamente dimorare, non ha quello stesso controllo delle condizioni di rischio che ha, al contrario, nella propria abitazione.

### **Conclusioni**

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, si devono ritenere meritevoli di tutela, nei limiti sopra delineati, tutti gli eventi occorsi a un lavoratore in missione e/o trasferta dal momento dell'inizio della missione e/o trasferta fino al rientro presso l'abitazione.

### **Efficacia nel tempo**

Le disposizioni di cui alla presente circolare si applicano ai casi futuri nonché alle fattispecie in istruttoria e a quelle per le quali sono in atto controversie amministrative o giudiziarie o, comunque, che non siano prescritte o decise con sentenza passata in giudicato.

28.

**WELFARE AZIENDALE  
E RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA**



## Interventi per un welfare aziendale più moderno

di Daniele Grandi

Il welfare aziendale ha storia ormai secolare e presenta nella propria evoluzione forti connotazioni di paternalismo imprenditoriale, ovvero appare storicamente subordinato alla presenza di una proprietà con una spiccata sensibilità ai temi sociali. La progressiva strutturazione del *welfare state* nel nostro Paese e in particolare le riforme pensionistiche e la strutturazione del sistema sanitario nazionale portarono però a una progressiva marginalizzazione del fenomeno a partire dagli anni Sessanta. Tale marginalizzazione si interruppe solo negli anni Ottanta grazie allo sviluppo dei benefit per i lavoratori, in particolare i più qualificati. Fenomeno tipico delle grandi multinazionali, e quindi nelle filiali italiane delle aziende di origine statunitense. Da un lato i programmi assistenziali e previdenziali di matrice aziendale diventarono sempre più ampi e sofisticati, dall'altro vennero inserite voci retributive indirette che nulla hanno avevano a che fare col welfare (*stock options*, auto aziendali, ecc.). Questo nuovo approccio al welfare aziendale si tradusse in uno strumento di politica retributiva per élite, ovvero limitato ai manager e ai *professionals* delle filiali di grandi società multinazionali.

È solo in seguito alla crisi degli ultimi anni e alla progressiva riduzione dello spazio d'intervento dello stato sociale che, a fronte della sempre maggiore evidenza dei limiti di natura organizzativa ed economica dell'intervento pubblico in materia assistenziale e previdenziale, non può più garantire "tutto a tutti", che questo orientamento tende a mutare. Si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

assiste ormai da anni a un ripensamento del ruolo del welfare aziendale da parte delle grandi aziende, le quali decidono di passare a un approccio che possa sfruttare tutti i vantaggi offerti dalla normativa fiscale e previdenziale per fornire beni e servizi a tutti i dipendenti.

Il welfare aziendale è così oggi generalmente inteso come «l'insieme dei benefit e servizi forniti dall'azienda ai propri dipendenti al fine di migliorarne la vita privata e lavorativa, che vanno dal sostegno al reddito familiare, allo studio, e alla genitorialità, alla tutela della salute e fino a proposte per il tempo libero e agevolazioni di carattere familiare». Andando a schierarsi fra le fila di quelle iniziative che vanno a sostenere il welfare pubblico mobilitando ricchezza privata, il welfare aziendale entra nel più ampio dibattito che riguarda il "secondo welfare", ovvero un nuovo welfare mix, caratterizzato dall'ingresso nell'arena del welfare di soggetti, privati, che possono, grazie al loro radicamento territoriale e in partnership con gli enti locali, contribuire a dare risposte a vecchi e nuovi bisogni, per arginare l'arretramento del welfare pubblico.

Oggigiorno le imprese trovano nella normativa fiscale il primo (e più importante) incentivo all'implementazione di pratiche a contenuto sociale, unitamente alla necessità di trovare nuove risposte per i bisogni della popolazione aziendale. Il welfare aziendale si configura, nella maggior parte dei casi, come *fringe benefits* che vengono messi a disposizione di categorie più o meno vaste di lavoratori e con modalità quantomeno variegata. Ad esempio: dando la possibilità di scegliere questi servizi tramite bacheche elettroniche, mettendo a disposizione un pacchetto "standard" di servizi in maniera incondizionata e uguale per tutti, prevedendo un "premio sociale" (ovvero un premio di produttività costituito da benefit a contenuto sociale) di cui il lavoratore può beneficiare operando una scelta fra questo e il più "classico" premio di produttività.

È opportuno sottolineare come al welfare aziendale siano riconducibili due ulteriori tipi di interventi: quelli legati alla previdenza e all'assistenza integrativa e/o complementare (riguardanti la "previdenza complementare" propriamente detta, disciplinata dal d.lgs. n. 252/2005; l'assistenza sanitaria integrativa, disciplinata dall'art. 9 del d.lgs. n. 502/1992 e dal d.m. 27 ottobre 2009; i c.d. "ammortizzatori sociali contrattuali", disciplinati dall'art. 2, comma 28, della l. n. 662/1996); quelli operati dalle imprese in tema di flessibilità degli orari e organizzazione del lavoro. In particolare, rientrano in questa seconda

categoria tutti quegli strumenti giuridico-organizzativi volti a incrementare la flessibilità dell'organizzazione, allineando questa a quei bisogni relativi a una migliore conciliazione vita-lavoro. Strumenti, questi, che se implementati in maniera attenta e ragionata possono avere conseguenze positive anche per l'organizzazione, oltre che per i lavoratori beneficiari, portando vantaggi che non si esauriscono in una mera razionalizzazione dei costi, ma che piuttosto possono sostanziarsi anche in un incremento di produttività. Gli strumenti di cui si parla sono i più conosciuti piani di part-time e di flessibilità in ingresso nel luogo di lavoro, ma anche le più innovative forme di flessibilità quali il telelavoro, le isole di lavoro, la banca delle ore e il *job sharing*. Questi interventi pur non essendo considerati benefit in senso stretto vanno comunque ad arricchire lo scambio tipico della relazione di lavoro e giustificano la loro ricomprensione nell'ambito del welfare aziendale in quanto tesi a soddisfare (in maniera più indiretta rispetto ai *fringe benefits*) quelle esigenze, segnatamente quelle relative ad una migliore conciliazione vita-lavoro, che non riescono ad essere efficacemente soddisfatte dal compenso monetario e a cui il soggetto pubblico non riesce a dare risposte.

Nel seguito di questo articolo ci si concentrerà principalmente agli interventi di welfare aziendale riconducibili al tema dei *fringe benefits*, che oggi la letteratura considera componente principale del welfare aziendale, nonché quella che mostra margini di innovatività più ampi.

Il trattamento di tali *fringe benefits* in capo ai dipendenti è regolato dall'art. 51 TUIR, mentre gli artt. 95 e 100 definiscono i limiti e le condizioni di deducibilità dei relativi costi in sede di determinazione del reddito d'impresa e il d.lgs. n. 446/1997 disciplina la loro deducibilità ai fini dell'Irap.

In particolare, l'art. 51, comma 1, TUIR prevede che «il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro», ovvero che qualsiasi utilità percepita da dipendente nel periodo d'imposta – più precisamente entro il 12 di gennaio del periodo d'imposta successivo (purché riferiti al precedente periodo), c.d. "principio di cassa allargato" – concorre a formare il suo reddito imponibile sempreché sussista una specifica relazione causale con il rapporto di lavoro. Tale principio (c.d.

di onnicomprensività) comporta quindi la potenziale imponibilità di tutto ciò che il dipendente riceve in relazione al rapporto di lavoro, anche da parte di soggetti terzi (in virtù di accordi o convenzioni che questi ultimi abbiano stipulato con il datore di lavoro).

Il legislatore ha regolato delle specifiche deroghe a tale principio di onnicomprensività, prevedendo che taluni benefit, erogati per soddisfare esigenze e temperare interessi meritevoli di tutela, non concorrano (o concorrano solo parzialmente) alla formazione del reddito imponibile dei dipendenti e dunque non siano oggetto di tassazione in capo ad essi. Ed è proprio intorno a tali deroghe che possono essere individuate le aree di bisogno a cui le imprese cercano di fornire risposte con l'implementazione di benefit e politiche legate al welfare aziendale.

Tuttavia, le deroghe previste dal legislatore risultano quantomeno obsolete in quanto i valori a cui fanno riferimento e le aree di bisogno a cui viene ricondotto il regime di favore fiscale non risultano più allineate con l'odierno contesto socio-economico. Risulta impossibile non notare l'inadeguatezza di valori che negli ultimi trent'anni non hanno mai subito né aggiornamenti né indicizzazioni, cosicché oggi la normativa esclude dalla retribuzione imponibile solo i ticket restaurant nei limiti dell'importo giornaliero di 5,29 euro e un valore di «beni ceduti e servizi prestati al dipendente» (area queste che avrebbe il potenziale per fornire ampio spazio all'innovatività e alla sperimentazione da parte delle aziende) che non superi complessivamente i 258,23 euro (500 mila lire) nel periodo di imposta. Parimenti, appare evidente come le aree di bisogno identificate dal legislatore risultino solo parzialmente in grado di rispondere ai bisogni che caratterizzano la società. Non viene fatta menzione di situazioni quali cura degli anziani, handicap e *long term care* (giusto per citarne alcune). Inoltre, per quel che riguarda le "finalità sociali", di cui all'art. 51, comma 2, lett. f, TUIR, il riferimento operato dal legislatore appare oltre che datato anche riduttivo, non essendo infatti pensato per cogliere pienamente la portata del welfare aziendale secondo una più moderna concezione. Si dovrebbe bensì fare riferimento a una nozione di benessere inteso come capacità degli individui di sviluppare, nonché mobilitare, al meglio le proprie risorse, in modo tale da poter soddisfare prerogative sia personali (ovvero fisiche e mentali), sia esterne (ovvero sociali e materiali).

Oltre agli aspetti legati all'ammontare dei valori a cui il TUIR fa riferimento e alle aree di bisogno delineate dal legislatore, un'ulteriore

questione è legata alla scarsa chiarezza circa le condizioni a cui la normativa fiscale subordina i benefici fiscali. Esistono, difatti, certi margini di ambiguità e contraddizioni circa il requisito della “volontarietà” (di cui all’art. 51, comma 2, lett. *f*, TUIR), che rende imponibili i servizi di welfare aziendale inclusi nella contrattazione collettiva, ponendosi in tal modo in contraddizione con le previsioni in materia di previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa, per le quali, invece, la contrattazione collettiva risulta essere requisito per ottenere i benefici fiscali.

Appaiono dunque chiare le linee guida da seguire per far compiere al welfare aziendale alcuni primi passi in avanti: in primo luogo sarebbe necessario rivedere la normativa fiscale da un punto di vista quantitativo aggiustando (perlomeno indicizzando) i valori in essa contenuti. In secondo luogo, appare necessario aggiornare i contenuti del TUIR in modo tale da renderli più allineati con quelli che sono i nuovi bisogni e i nuovi rischi sociali che caratterizzano l’odierna società, nonché in un’ottica che abbia come obiettivo quello di fornire all’individuo strumenti facilitanti l’interazione con i contesti con cui si trova ad interfacciarsi.

Sarebbe opportuno che tali operazioni fossero inserite in un intervento del legislatore di più ampio respiro, ovvero volto a fornire maggiore chiarezza e maggiore unitarietà alla normativa a sostegno del welfare aziendale. Va infatti diffondendosi la convinzione circa la necessità di rendere più unitaria la variegata fenomenologia che va sotto il nome di welfare aziendale, andando a definire una “nozione-cappello” di welfare aziendale e contrattuale, capace di conciliare questi con il tradizionale welfare redistributivo. In tal modo sarebbe infatti possibile declinare più armonicamente il tradizionale welfare redistributivo con le politiche aziendali di welfare e, più in generale, di *total reward*. Punto cardine di questa nuova concezione dovrebbe essere (come già teorizzato da diversi addetti ai lavori) la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale nelle politiche di welfare, puntando sulla bilateralità. A sostegno di questo disegno, in un suo scritto (A. Tursi, *Il “welfare aziendale”: profili istituzionali*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2012, n. 3, 213-235) il professor Armando Tursi arriva a delineare i principi secondo cui la fiscalità di vantaggio dovrebbe essere ridisegnata, ovvero: la rilevanza costituzionale dell’assistenza e della previdenza integrativa; la meritevolezza sociale dell’assistenza sociale privata, anche se non integrativa di quella pubblica, in quanto sorretta dalla “bilateralità”;

infine, l'unificazione dei regimi di assoggettamento contributivo degli importi versati a schemi di previdenza e assistenza privati alla bilateralità. Dunque, se sul piano operativo sembra riscontrarsi una sempre più marcata diffusione di *best practices* aziendali relativamente al welfare aziendale, bisognerà vedere come (e se) il legislatore, all'interno del panorama politico e economico che caratterizza il Paese deciderà di muoversi nei confronti di tale fenomeno, che oltre al grande consenso che sta riscuotendo fra imprese e sindacati, ha la possibilità di fornire risposte mirate, capillari e concrete ai bisogni degli individui anche in un periodo di forte incertezza come quello che stiamo oggi vivendo.

## ***Flexible Benefit Plan:*** **la nuova frontiera del welfare aziendale**

di Valentina Picarelli

**Il Welfare pubblico “batte in ritirata”!** Il quadro è chiaro e le nuove esigenze anche. L’attuale momento storico vede lo Stato nelle morsa di un bilancio sempre più stringente che impone un ridimensionamento dell’offerta dei servizi al cittadino, anche nei settori essenziali (si pensi solo a Sanità e Istruzione). Se a questa premessa assommiamo il dato di fatto per cui l’Italia risulta essere tra i Paesi con una spesa sociale privata tra le più basse, come risulta dal rapporto Istat *Noi Italia 2013*, il prossimo obiettivo appare evidente: ridimensionare il ruolo dello Stato come erogatore di beni e servizi per fare spazio ad altri soggetti. D’altronde neanche le forme tradizionali di welfare aziendale sono riuscite a reggere il forte impatto della crisi economica che ha generato una costante perdita del potere di acquisto degli stipendi con corrispondente difficoltà delle aziende nel sostenere un ulteriore costo del lavoro per cercare di fronteggiarla.

**Sempre in crescendo la domanda di nuove forme di Welfare.** Le aziende più lungimiranti stanno puntando su nuove formule, denominate ***flexible benefit***, al fine di ottimizzare le loro politiche di *compensation*, valorizzando e personalizzando le forme di benefit già esistenti, in un’ottica di maggiore inclusività. Si tratta di piani di remunerazione attraverso i quali l’azienda assegna un budget, parte del pacchetto di welfare aziendale, a categorie omogenee di dipendenti. Come già declinato in R. Caragnano, *Welfare aziendale digitale: i modelli 2.0*, in R.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2013, n. 40](#).

Caragnano, M.C. Amorigi (a cura di), *Welfare aziendale 2.0: un modo diverso per celebrare l'8 marzo*, Bollettino spec. ADAPT, 2013, n. 9, ciascun dipendente sceglie autonomamente, tra i benefit a disposizione, la composizione del suo "pacchetto", sulla base di esigenze personali. Proprio la mutevolezza dei bisogni che accompagnano le varie fasi del ciclo di vita di ciascuno consente di variare, eventualmente, ogni anno la composizione di tale pacchetto. La legittimità di tale strumento e i benefici connessi trovano fondamento negli artt. 51, comma 2, e 100, comma 1, TUIR che, in deroga al principio generale della imponibilità fiscale di quanto percepito in relazione al rapporto di lavoro, identificano le aree di defiscalizzazione e decontribuzione di cui le aziende possono beneficiare, a determinate condizioni, attraverso l'erogazione di beni e servizi a favore dei dipendenti e dei loro familiari. Dal combinato disposto di tali norme si può constatare che non concorrono a formare il reddito da lavoro i contributi previdenziali e assistenziali, i contributi per assistenza sanitaria, le prestazioni di servizio di trasporto collettivo, gli asili nido o colonie climatiche, le borse di studio per i dipendenti o relativi familiari, i servizi con finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria, culto. Guardando ai requisiti richiesti dalla legge, affinché si tratti di *flexible benefits* deve trattarsi di servizi utilizzabili dalla "generalità" dei dipendenti, o da categorie di essi – non *benefit ad persona* –, oggetto di decisione autonoma, unilaterale e volontaria del datore di lavoro, senza richieste del dipendente. I *benefit* in questione si suddividono a seconda dell'appartenenza all'area welfare – tra cui assistenza domiciliare, check-up, abbonamento per mezzi pubblici – o *lifestyle* – vedi palestre, cinema, viaggi, centri benessere –, i primi con l'obiettivo di supportare economicamente i dipendenti, i secondi più orientati alla fidelizzazione degli stessi. La ricchezza di tale strumento e la sua maggiore innovazione consistono nella possibilità data al dipendente di scegliere e costruire da sé una sorta di paniere sartoriale di benefit, sempre nei limiti del budget aziendale.

**I vantaggi sono evidenti e non solo sul freddo versante economico ma altresì sul piano percettivo e più puramente sensoriale.** Sotto il primo profilo tali benefit sono vantaggiosi in quanto non sottoposti a tassazione e soggetti ad un regime contributivo agevolato; se l'azienda, dal suo canto, nel predisporre il budget *ante tempore*, riesce ad avere un maggiore controllo dei costi, d'altro canto il dipendente ha una capacità d'acquisto maggiorata – in termini di salario reale – oltre che una

percezione più chiara di quanto effettivamente l'azienda "spende" per lui. A ciò si aggiungono anche motivazioni di carattere "emozionale" (c.d. *talent retention*) e, più in generale, il desiderio delle società di mantenere alto il *commitment* aziendale di tutta la propria forza lavoro.

**A sperimentare con successo questo nuovo modo di fare welfare, tra gli altri, è stato il Gruppo Edison.** Premettendo che nell'arco di tempo 2000-2010 la Edison si è posizionata tra i gruppi con più elevato tasso di crescita, insieme alla crescita si è assistito ad un grande cambiamento nella morfologia della popolazione aziendale: persone nuove, bisogni nuovi. Da qui l'esigenza di nuove soluzioni per motivare i dipendenti e creare senso di appartenenza differenziandosi, attraverso gli stessi, sul mercato, rispetto agli altri competitor. Previa analisi di tre elementi cardine quali fasi di vita, contesto territoriale e nucleo familiare, effettuata la segmentazione dei bisogni dei dipendenti precedentemente suddivisi in cluster omogenei, passo successivo è stata l'ingenierizzazione dell'offerta e lo sviluppo/erogazione dei servizi, il tutto supportato da una buona campagna di comunicazione e promozione. L'aumentato grado di soddisfazione dei dipendenti Edison (84%) associato ad un calo dell'assenteismo giustificano pienamente il costo sostenuto per tale sistema di welfare – circa lo 0,4% sul costo del lavoro complessivo – comunque sostenibile se si pensa che le politiche retributive si aggirano tra lo 0,5% e l'1,1% (per un approfondimento sul punto si veda D. Rimicci, *Welfare on demand: benessere per la comunità aziendale, in Sviluppo&Organizzazione*, luglio 2013).

**Certo le perplessità e le difficoltà operative non mancano.** Attraverso quale strumento giuridico introdurre in azienda i *Flexible Benefit Plans*? Come creare la *liaison* con il rapporto di lavoro? la soluzione più plausibile è ipotizzare una preventiva consultazione sindacale con i rappresentanti dei lavoratori, per poi introdurli pragmaticamente tramite un contratto integrativo aziendale. Da escludere il contratto individuale di lavoro, per le oggettive difficoltà che tale scelta comporterebbe in termini di modifica o addirittura cancellazione dei piani stessi, anche se con un limite da dover considerare: i servizi di cui all'art. 100 TUIR, oltre ad essere deducibili dal reddito d'impresa solo del 5 per mille del costo del personale, essendo liberalità, non possono formare oggetto di contratto di II livello.

**Siamo di fronte ad un "secondo Welfare", cucito sulla persona, non un semplice agio che le aziende possono concedersi ma, ormai, una**

necessità sempre più cogente. Trasformare una parte della retribuzione, appesantita, come noto, da tasse e contributi, in benefici in natura giova ad entrambi i soggetti del rapporto di lavoro oltre che, indirettamente, accrescere e consolidare il legame tra lavoratori e impresa. Certo è che se tali strumenti dovessero restare soltanto scelte di tendenza, o, peggio ancora, leve per ottenere vantaggi fiscali nel breve periodo, tale formula si rivelerebbe un fallimento; occorre, piuttosto, una *vision* di più ampio respiro, in una responsabile ottica di sostenibilità, dove il risparmio in termini economici è solo piccolo tassello di un progetto che guarda ben più lontano.

## **Il nuovo accordo Luxottica: welfare, alternanza e benessere**

di Immacolata Di Stani e Rosita Zucaro

Mai come in questo periodo le aziende hanno deciso di fare del welfare la propria bandiera, ponendolo al centro della contrattazione collettiva aziendale, al fine di sviluppare un sistema di relazioni industriali che garantisca l'estensione di più diritti sociali, in cambio o in aggiunta di incentivi meramente monetari: si pensi ai prestiti, ai mutui, alle borse di studio per i figli, alle tutele della malattie.

L'obiettivo è quello di ridurre il divario tra costo aziendale e reale potere d'acquisto, attraverso strumenti alternativi di sostegno al reddito. A suggerirlo non è solo la crisi ma anche il messaggio che Squinzi ha espresso in occasione della relazione sull'evoluzione del nostro modello di Stato sociale: «qualunque filosofia ispiri il dialogo tra azione di governo e relazioni industriali, oggi come in futuro, dovrà fare i conti con la necessità di ripensare il nostro sistema delle tutele».

L'accordo integrativo Luxottica, siglato il 4 giugno 2013, ne è sicuramente un significativo esempio. All'interno dello stesso vi è un ampliamento delle iniziative di welfare già presenti nell'originario Protocollo del 2009, con cui l'azienda aveva progettato un modello di welfare che conferiva più valore non solo ai dipendenti, ma anche alle loro famiglie, così da accrescere il senso di appartenenza per l'azienda e per il territorio (per approfondimenti sul punto si veda R. Caragnano, *Luxottica: un nuovo modello di welfare aziendale integrato*, in *DRI*, 2010, n. 4).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2013, n. 24.](#)

Nelle premesse all'intesa viene infatti emblematicamente indicato il benessere dei lavoratori, non solo nel luogo di lavoro ma anche nel contesto familiare, quale fattore imprescindibile per il successo dell'intera organizzazione, cui chiave per il raggiungimento è il sistema welfare targato Luxottica.

Nel recente accordo, quindi, l'azienda non si limita a farsi carico dei propri dipendenti ma estende il welfare ai loro figli, considerando valore per se stessa la promozione del loro iter scolastico, della alternanza scuola/lavoro, di programmi che favoriscano l'internazionalità.

Vi è di più. Nell'ambito dell'orientamento scolastico/professionale le misure ivi previste sono dedicate non solo ai figli del personale Luxottica, ma a tutti i giovani dei territori in cui l'azienda ha sede. Nello specifico si prevede l'attivazione di programmi di orientamento scolastico/professionale gestiti in piena collaborazione con le strutture didattiche pubbliche e private presenti sul territorio. Le borse di studio vengono aumentate nel numero (dalle attuali 185 a 370) ed incrementate nell'importo (ca. 60%). Per gli studenti universitari più meritevoli, ossia in regola con il corso di studi ed aventi una media pari o superiore a 29/30, viene previsto il rimborso integrale delle tasse universitarie.

Luxottica si muove anche lungo un'altra direttrice: il contrasto all'abbandono e il sostegno alla scolarità. Per perseguire il primo obiettivo, si favorisce l'alternanza scuola lavoro attraverso l'offerta di tirocini formativi retribuiti, sia all'interno del Gruppo Luxottica che presso aziende che collaborano con la stessa, a favore di studenti delle scuole professionali, figli di lavoratori Luxottica, a partire dal terzo anno e a condizione che proseguiranno gli studi fino alla loro conclusione. In ordine al secondo scopo invece l'azienda intende promuovere e finanziare corsi di recupero a favore, anche in questo caso, di tutti gli studenti del territorio, dando priorità ai corsi di matematica e lingua straniera. Interessante la circostanza che i corsi, oltre ad essere organizzati in accordo con le strutture didattiche del territorio, si pongono l'obiettivo di creare opportunità per il territorio in genere, dichiarando l'intenzione di valorizzare i docenti abilitati ma non di ruolo. In un'ottica di rete e di sistema integrato in cui tutti si sentano parte, si promuovono sì corsi all'estero ma presso famiglie di dipendenti Luxottica. Passando all'area di intervento dedicata all'assistenza sanitaria, viene previsto un ampliamento ulteriore delle coperture assicurative per spese diagnostiche e specialistiche non previste dal piano sanitario integrativo.

Sempre nell'ottica di promozione del benessere dei propri dipendenti, non limitato al luogo di lavoro, ma ampliato alla sfera personale, viene previsto un servizio di ascolto e di *counselling* esteso anche alle famiglie, finalizzato a migliorare la qualità delle relazioni lavorative, familiari e sociali nonché per sostenere nei momenti di incertezza e difficoltà psicologiche e materiali. Infine viene prevista la sperimentazione di iniziative di sostegno finanziario a favore dei dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario e aiutarli ad affrontare spese non differibili in particolare mediche, scolastiche dei figli e di assistenza agli anziani.

Il trend positivo del sistema di welfare Luxottica è confermato dai dati: l'assenteismo è al 4%; l'82% si dichiara orgoglioso dell'azienda in cui lavora; il 90% aderisce al lavoro straordinario di sabato; qualità e organico in Italia sono raddoppiati negli ultimi dieci anni. Come da sempre sostiene, il direttore delle risorse umane, Nicola Pelà, ex olivettiano, non si tratta di "filantropia" ma di uno "scambio" tra parti diverse, un *do ut des* di medio periodo «reso possibile dal sentirsi parte di una comunità». Con l'accordo recentemente siglato lo scambio alla base fa ora un ulteriore passo in avanti ponendo al centro del sistema di welfare non solo il lavoratore ma tutta la sua sfera personale, supportandolo in una delle sue maggiori problematiche, l'incerto futuro dei propri figli.

Il sistema di welfare Luxottica inoltre evidenzia un'interessante attuazione del principio di sussidiarietà proponendosi di sostenere ed offrire opportunità non solo ai figli dei propri dipendenti, ma anche ai giovani dei territori in cui ha sede che, in un periodo quale quello in cui stiamo vivendo, con un tasso di disoccupazione giovanile sconcertante, si pone come particolarmente significativo.

A trionfare è un modello di relazioni industriali capace di valorizzare la negoziazione di secondo livello, che si realizza mediante un costante dialogo tra le parti sociali e una gestione congiunta delle iniziative e dove, anche le RSU, rivestono un ruolo fondamentale nella valutazione delle esigenze organizzative e delle iniziative di comunicazione e coinvolgimento.

## Welfare aziendale digitale: i modelli 2.0

di Roberta Caragnano

La definizione di sistemi di Welfare aziendale integrato, un tempo prerogativa delle aziende della Silicon Valley, oggi non è più un obiettivo utopico e allo stesso tempo sfidante ma un traguardo raggiunto anche dalle aziende italiane grandi e piccole. Parlare di welfare, infatti, non significa avere una visione paternalistica ma guardare all'azienda in modo dinamico e innovativo sviluppando progetti integrativi e di supporto a quelli del sistema pubblico.

Al progetto pionieristico di Luxottica, dove di comune accordo con il sindacato si è costruito un modello welfare legato a precisi obiettivi di incremento della qualità in fabbrica, altri ne sono seguiti, complice la crisi economica galoppante e un sistema di welfare pubblico sempre più in affanno.

Le aziende hanno puntato ad iniziative strutturali per la flessibilizzazione del lavoro e la conciliazione – per un aumento della qualità della produzione e dei servizi – e queste si sono rivelate efficaci leve di motivazione e partecipazione per i dipendenti alla vita aziendale. I modelli di welfare realizzati a livello aziendale, infatti, se sono implementati in maniera armonica possono comportare una redistribuzione egualitaria che incentiva la produttività nell'ambito del processo di globalizzazione.

Non solo carrelli della spesa, buoni-spesa, asili, saune, palestre, servizi di lavanderia e di riparazione degli impianti domestici, bus navetta urbani, contributi per l'acquisto di PC e per l'alfabetizzazione digitale di tutta la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 8 marzo 2013, n. 9.](#)

famiglia, ma anche benefici collettivi erogati come contributi alle forme pensionistiche complementari e a casse o fondi sanitari integrativi istituiti per contratto collettivo.

Ma il welfare aziendale è anche, e sempre più, un sistema di *flexible benefits* dove la retribuzione diventa flessibile nella misura in cui la parte variabile dello stipendio, erogato solitamente sotto forma di premi, è integrato con servizi "interni" offerti al dipendente, il quale non ricorre più all'acquisto degli stessi, all'esterno. Così i benefit rappresentano il terzo pilastro della retribuzione, complementare allo stipendio base e ai tradizionali sistemi di incentivazione per lo più monetaria. Il vantaggio è duplice: aumento del potere d'acquisto del dipendente e diminuzione del costo del lavoro per l'azienda anche per effetto della detassazione prevista dall'art. 51 TUIR (Testo Unico imposte sui redditi) che tra gli altri aspetti amplia il novero dei compensi esclusi dall'imponibile e nei quali sono ricompresi tutti quei servizi offerti dall'azienda alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria.

Nell'attuale contesto del *world wide web* interattivo, poi, sono sempre più numerose le aziende che offrono servizi e utilizzano la rete come snodo per l'erogazione dei benefit ai dipendenti. Tra queste Merck Serono, Martini & Rossi, Lavazza, Sfk, Intesa Sanpaolo e Sas, dove, in particolare, il dipendente può accedere on-line a un'area riservata del portale aziendale per costruire in autonomia la componente del proprio pacchetto retributivo variabile.

Il Welfare aziendale, quindi, ripensa se stesso, si innova e diventa 2.0 facendosi spazio "virtuale" dove gli utenti e gli erogatori di servizi si incontrano e collaborano attivamente per il bene comune.

## Esperienze di welfare aziendale: la certificazione *Top Employers*

di Maria Carmela Amorigi

Nel 2012 sono trentotto le realtà aziendali che hanno meritato la certificazione *Top Employers* ovvero quelle che adottano soluzioni di vario genere per andare incontro alle esigenze di conciliazione dei dipendenti.

Ciò in un contesto, come quello italiano, dove difficile è la conciliazione fra l'esigenza di contenere la spesa pubblica e sostenere il sistema di welfare pubblico da un lato e le esigenze delle aziende dall'altro, anche alla luce di un quadro generale dove sempre maggiore è l'invecchiamento demografico della popolazione.

Il 100% delle aziende certificate *Top Employers Italia 2012* ha adottato forme di part-time; il 94,8% orari flessibili; il 92,3% ha concesso l'anno "sabbatico"; il 66,6% ha aperto al telelavoro; il 58,9% ha previsto congedi parentali estesi oltre a quelli previsti per i neo-genitori; il 41,1% ha adottato l'autogestione degli orari che si è tradotta nell'assenza di badge da validare. Tra altre misure adottate dalle imprese che hanno superato gli standard severi e selettivi di *Top Employers*, figurano anche la riduzione delle trasferte del 25,6% per contenere i costi, l'ottimizzazione dei tempi con l'uso delle tecnologie, il maggiore rispetto dell'ambiente, perché meno spostamenti significano anche abbattimento delle emissioni, e, una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata, poiché lavorare in teleconferenza, è certamente meno invasivo che non spedire il personale in giro per il mondo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 8 marzo 2013, n. 9.](#)

Sono state aziende come Luxottica, Electrolux, Tetrapak, Ferrero, Telecom, Cariparma ad aprire la strada verso una concezione più matura, strutturata e consapevole del welfare aziendale attraverso incentivi diversi che vanno dalla sanità, alla spesa alimentare, alla scuola, ma anche interventi per l'orientamento professionale e di sostegno ai lavoratori gravati da problemi familiari legati ad handicap, tossicodipendenza e assistenza agli anziani. Denominatore comune è il presupposto che lavoratori più contenti delle condizioni di lavoro, del clima aziendale e meno stressati dalle difficoltà quotidiane di conciliare il lavoro con la maternità, dalla cura dei figli, dal costo della loro istruzione, più motivati dall'attenzione che l'impresa rivolge alla loro formazione, sono più produttivi, meno assenteisti e maggiormente coinvolti nel buon successo dell'impresa.

Tali imprese, che fondano il loro business sulla qualità delle risorse umane e dei beni o servizi che offrono al mercato, sull'innovazione e sulla capacità di trattenere i loro talenti, tuttavia, non sono le uniche ad aver invertito la rotta puntando ad un incremento della produttività mediante incentivi anche di natura non economica. Si pensi, di recente al caso Mattel, la nota multinazionale produttrice delle bambole Barbie, che ha deciso di andare incontro alle esigenze dei propri dipendenti ospitando in azienda tre volte a settimana un farmacista, che mette a disposizione dei dipendenti farmaci e medicine da banco che essi non avrebbero il tempo di procurarsi a causa dei ritmi intensi di lavoro; mettendo a disposizione macchinette che erogano caffè gratis; concedendo il venerdì pomeriggio libero. Inoltre il dipendente stressato può richiedere su prenotazione il servizio massaggi, nella *wellness room* aziendale.

Un altro caso interessante è quello del Gruppo Manpower il cui contratto integrativo prevede l'istituto della "Banca del tempo" e permessi retribuiti per visite mediche e diagnostiche nonché permessi retribuiti per indisposizione nel caso dell'insorgenza di un malore sul luogo di lavoro.

Diverse, inoltre, le iniziative messe in piedi da Trenord che con un accordo sottoscritto nel giugno del 2012, riconosce al welfare aziendale un ruolo fondamentale per concorrere alla soddisfazione dei dipendenti, favorendo la conciliazione tra vita lavorativa e vita privata, tutelando le famiglie e garantendo supporto sociale ed economico. In tale prospettiva, l'azienda: garantisce ai dipendenti e ai loro familiari un'assistenza sanitaria integrativa, individua un fondo pensione complementare,

rilascia ai dipendenti e ai componenti del nucleo familiare una carta di libera circolazione valida per un numero illimitati di viaggi sui servizi di competenza di Trenord, riconosce ai lavoratori permessi retribuiti per un check up nell'ambito di convenzioni che stipulate dal gruppo, individua un circolo ricreativo aziendale e riconosce ai dipendenti con figli fino a 3 anni compiuti iscritti ad asili nido, l'importo di € 1.200,00 annui per ciascun figlio.

In termini di flessibilità dell'orario di lavoro rilevante, invece, è il caso delle società Bricocenter, Leroy Merlin e S.I.B. che il 10 gennaio 2013 hanno sottoscritto un'ipotesi di accordo integrativo aziendale con il quale le società, al fine di consentire ai lavoratori a tempo pieno l'assistenza al bambino fino al compimento del terzo anno di età e consentire la cura di genitori anziani riconosciuti non autosufficienti, prevedono la possibilità di ricorrere al part-time. Sono previsti inoltre permessi retribuiti non solo per visite mediche, ma anche per la nascita e l'assistenza del bambino, nonché un periodo di aspettativa non retribuita in presenza di gravi e comprovati motivi della durata non inferiore ad 1 mese e non superiore a 6 mesi. Non solo, in queste realtà è prevista anche un'integrazione dell'indennità corrisposta dall'Inps nell'ipotesi di infortunio sul lavoro, malattia e ricovero ospedaliero, l'anticipazione del TFR in casi specifici e il diritto ad uno sconto pari al 10% sugli acquisti effettuati dal dipendente o dal coniuge o convivente su tutta la merce in vendita (si veda Progetto Libra, *Let's Improve Bargaining, Relations and Agreements on work and life times balance*, in [www.adapt.it/libra](http://www.adapt.it/libra)).

L'esperienza di tali imprese e di molte altre ha consentito di superare il vecchio modello di welfare aziendale come misura liberale e unilaterale del datore di lavoro trasformandolo in uno strumento di contrattazione aziendale nel quale si realizza uno scambio virtuoso fra miglioramento del benessere e del reddito dei lavoratori e una maggiore efficienza produttiva dell'impresa, l'incremento delle performance dei dipendenti, la riduzione dell'assenteismo e la migliore qualità dei prodotti.

In quest'ottica il welfare in azienda continua a rappresentare un tema di grande attualità, inserendosi in un modello alternativo di responsabilità sociale di impresa che si muove verso una *governance* allargata.

## Il modello Welfarma: una buona prassi di politiche attive e relazionali in tempo di crisi

di Valentina Picarelli

**Ebbene sì! La crisi ha colpito duramente anche il settore farmaceutico**, uno dei settori portanti dell'economia italiana, tradizionalmente ricco di risorse, che difficilmente ricorda contraccolpi. Solo pochi dati: dal 2006 ad oggi persi all'incirca 13.500 posti di lavoro di cui l'80% è rappresentato da informatori scientifici, il restante 20% da addetti alla ricerca. Nonostante l'allarmante scenario, occorre però alleggerire il carico e chiarire che parte di quanto sta accadendo è la conseguenza degli immaginabili effetti di politiche pubbliche sfavorevoli, una depauperazione di circa 15 miliardi di euro: politiche di contenimento della spesa pubblica, forte diminuzione del ritorno sugli investimenti (scadenza dei brevetti); aumento dei costi in caso di scoperta di nuovi farmaci; una terapia "personalizzata" che ha certamente un bacino di utenza più limitato. A tutto questo si aggiunge la riorganizzazione interna del settore che porta ad un ripensamento dell'intera gestione aziendale ed un dato fattuale: una Nazione, la nostra, con la popolazione più anziana d'Europa ma con la spesa sanitaria più bassa.

Evidentemente una crisi così lunga e una disoccupazione strutturata creano grosse difficoltà in termini di domanda di lavoro e possibilità di ricollocazione. Gli investimenti in politiche passive sono stati necessari, lo sono e ancora, probabilmente, lo saranno, tuttavia il leggero vento di cambiamento che sta spirando – le cifre fanno ipotizzare l'uscita dalla fase di recessione –, fa ritenere questo il momento opportuno per spingere l'acceleratore sulle politiche attive e sulla ricollocazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2013, n. 41](#).

D'altronde le politiche di reimpiego per prendere piede necessitano di avere come scenario di fondo, alle fondamenta, un'economia sana.

**In risposta agli infelici risvolti occupazionali, dovuti ai cambiamenti strutturali che hanno investito il settore farmaceutico, è stato predisposto il progetto Welfarma** che prende le mosse da un Accordo quadro nazionale siglato da Farmindustria e le Associazioni sindacali il 20 novembre 2008 che lo ha designato come strumento operativo volontario e aggiuntivo rispetto agli strumenti contrattuali e di legge già previsti. Il progetto è finalizzato a favorire la riqualificazione e il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori fuoriusciti da aziende del settore farmaceutico, attraverso interventi di reimpiego più mirati, efficaci e integrati. Guardando al ruolo degli "attori" coinvolti, Farmindustria, quale soggetto promotore, coordina Welfarma a livello nazionale, monitorando il processo e applicando eventuali correttivi; le OO.SS. ne potenziano la diffusione sul territorio; Italia Lavoro, nell'ambito dell'Azione di sistema *Welfare to work per le politiche di reimpiego*, fornisce strumenti e metodologie per il supporto degli attori coinvolti nel processo di implementazione del progetto, oltre ad attivare e gestire le risorse per la formazione destinate dal Ministero del lavoro per i percorsi formativi; le Agenzie per il lavoro, scelte e incaricate direttamente dalle aziende farmaceutiche aderenti, tra quelle indicate nel successivo accordo su Welfarma del 22 maggio 2012, che ha maggiormente dettagliato e specificato le competenze di tutti gli attori coinvolti ed allargato il modello all'intera popolazione aziendale, sono responsabili del servizio di placement. Il progetto è stato finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha stanziato 1.000.000 di euro, contributi erogabili sotto forma di voucher formativi, del valore massimo di 2.000 euro cadauno, ovvero voucher integrativi, dello stesso valore, come rimborso per spese accessorie sostenute per la partecipazione ai percorsi formativi.

**Dal punto di vista procedurale, l'azienda interessata fa richiesta del modello Welfarma specificando tale scelta nell'accordo di mobilità o in un'altro accordo relativo agli ammortizzatori sociali**, sceglie, altresì, l'Agenzia di outplacement e copre i relativi oneri economici per lavoratore ; il lavoratore dell'azienda interessata, dal suo canto, deve manifestare la sua adesione al progetto sottoscrivendo un patto di servizio presso l'agenzia per il lavoro. La parte di maggiore sostanza consiste nella successiva predisposizione del piano di azione individuale, elaborato

presso l'agenzia per il lavoro, nell'ambito del quale il lavoratore sceglie il piano formativo più idoneo, rimborsabile tramite voucher.

**Siamo di fronte soltanto ad uno dei tasselli di un nuovo sistema di Welfare basato sulla congiunzione tra pubblico e privato**, un modello, quello di Welfarma, in cui imperano principi di volontarietà, integrazione e sussidiarietà. Concetto chiave sicuramente quello dell'integrazione da intendersi in molteplici sfumature: integrazione tra politiche attive e passive, le prime da approcciare in maniera meno autoreferenziale rispetto al passato per una maggiore tempestività ed effettività; integrazione tra attori coinvolti e risorse secondo un progetto unitario basato su una governance multilivello interistituzionale e una governance territoriale; infine, certamente integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo per assicurarsi effetti di lungo termine e di maggiore impatto, ad esempio in termini di incrementi produttivi e occupazionali. È essenziale rimettere in piedi le attività produttive affinché queste, a loro volta, tengano in piedi i posti di lavoro.

Per sussidiarietà si vuole intendere, invece, la "partecipazione" del privato al sistema pubblico di ammortizzatori sociali e una forma di corresponsabilità delle parti sociali nelle politiche del lavoro. D'altronde chi può conoscere il mercato e le sue dinamiche meglio di sindacati, aziende e associazioni datoriali.

Predisposto il progetto ora occorre capire come farlo funzionare. In astratto esso sembra destinato al successo; in concreto, occorre siano costanti la collaborazione tra gli attori coinvolti e l'impegno alla ricollocazione, così come l'assoluta centralità del capitale umano nel contesto impresa e, in generale, nella società. A questo dovrà accompagnarsi un continuo monitoraggio da parte di Farindustria, anche attraverso il coinvolgimento delle OO.SS., propedeutico alla disamina e abolizione di eventuali criticità applicative.

**Tale modello potrebbe diventare un'esperienza "pilota" da esportare anche in altri settori**, diventando un vero e proprio stereotipo, un buon esempio di responsabilità sociale di impresa applicata in concreto; ma questo passo in più necessita di assoluta persistenza nei comportamenti, oltre che di un serio impegno delle Parti alla sua divulgazione. Il modello Welfarma potrebbe rappresentare un altro strumento di alternanza, stavolta intesa in modo nuovo: non un'alternanza per i giovani ma, ad esempio, per cassa intergrati rientranti in un contratto di solidarietà: un'alternanza lavoro/scuola/inattività; uno strumento da non sottovalutare se

consideriamo che il capitale umano tanto più è escluso dal lavoro tanto più diventa obsoleto ed escludibile.

## **Il welfare manager: un nuovo professionista nelle aziende**

di Maria Carmela Amorigi

Nelle organizzazioni sempre più orientate al benessere aziendale e al benessere dei dipendenti, dove maggiore è la sensibilità legata alla responsabilità sociale d'impresa, inizia ad emergere sempre di più la figura del welfare manager.

Il welfare manager è un professionista che all'interno dell'organizzazione lavora nell'ambito dei servizi alle persone e delle risorse umane, al fine di migliorare la qualità di vita del personale sia dal punto di vista organizzativo, sia da quello dei servizi messi a disposizione, in funzione di quel benessere organizzativo che rappresenta un fattore strategico e cruciale per garantire benefici all'organizzazione in termini di produttività.

Nello specifico, il welfare manager aziendale si occupa: di definire le linee guida generali della politica di welfare aziendale, confrontandosi con il top management e con il dipartimento Risorse umane; definire il budget annuale delle singole iniziative; svolgere un'analisi socio-demografica della popolazione aziendale determinandone aspettative, bisogni e percezioni con specifiche indagini; effettuare lo *scouting* del mercato dei fornitori e stringere accordi di partnership; definire i piani di comunicazione integrata per la promozione delle iniziative realizzate; sviluppare, progettare, gestire i servizi e le relazioni con clienti interni e fornitori.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 8 marzo 2013, n. 9.](#)

Il welfare manager lavora in team con altre direzioni aziendali, tipicamente le figure professionali con cui hanno più frequenti collaborazioni sono il responsabile HR, il responsabile delle relazioni sindacali, il CSR manager.

Questa nuova figura è particolarmente abile nella comunicazione, nella gestione delle pratiche, nella risoluzione dei problemi, nella valutazione delle informazioni a propria disposizione da distribuire ai dipendenti. Un'altra competenza necessaria a ottenere il successo in tale ambito lavorativo è quella di conoscere le norme e i regolamenti.

Attualmente queste figure sono molto diffuse nelle multinazionali, soprattutto di matrice anglosassone, nelle aziende farmaceutiche, nel mondo ICT, nelle banche e nelle assicurazioni.

Tra le aziende che hanno scelto di dotarsi di questo nuovo responsabile che si occupi del benessere e della conciliazione vita-lavoro dei dipendenti in ottica di produttività, spiccano la EniServizi, società dell'Eni che opera nel settore della fornitura di servizi integrati agli edifici, alle persone e al supporto del business e la Sace, azienda che opera nel campo assicurativo e del credito. All'interno della Sace, in particolare, questa figura si occupa di mettere a disposizione del personale fornitori qualificati in spazi aziendali; attivare campagne di sensibilizzazione come quella nutrizionale, quella sulle mani pulite in azienda, per evitare contagi e malattie, o quella contro il fumo.

L'auspicio è che tale figura possa trovare sempre più spazio non solo nelle grandi aziende, ma soprattutto all'interno delle PMI, dove la crisi si combatte anche con l'assunzione di manager qualificati e innovativi, al fine di dare valore aggiunto al proprio business ed emergere rispetto ai concorrenti.

Se un'azienda vuole migliorare la propria presenza sul mercato, oggi deve investire nella ricerca di soluzioni innovative nella gestione delle risorse umane attraverso azioni finalizzate a migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e familiare dei propri dipendenti. La scelta di investire nel miglioramento del rapporto con propri dipendenti sembra essere ormai prioritaria, a prescindere dagli obiettivi che un'impresa si pone, dalla sua collocazione geografica o dalle dimensioni.

Pensiamo, dunque, al welfare manager come il futuro delle PMI, una figura multifunzionale che opera per offrire organizzazione, servizi e maggiore benessere nell'ambiente di lavoro a vantaggio della produttività.

## Riforme costituzionali: e se non fossero una priorità?

di Giuliano Cazzola

L'8 settembre scorso – una ricorrenza passata alla storia come l'emblema del disonore – si è riunita a Roma la “peggior vecchiaia”, rispondendo “presente” al richiamo congiunto del prof. Stefano Rodotà e del leader della Fiom Maurizio Landini. All'iniziativa hanno aderito i reduci di tante battaglie sbagliate (per fortuna anche perse), con l'obiettivo della difesa della Costituzione contro i tentativi di aprire, alla reazione più bieca, le porte della cittadella della democrazia. Ovviamente si sono aggregati alla discesa in campo di decine di “sepolcri imbiancati” anche taluni personaggi politici da tempo “in cerca d'autore” (i caporioni delle formazioni vetero-comuniste) ormai disposti a farsi carico di tutte quelle battaglie che consentono un minimo di visibilità nei TG della notte. Si sarà capito che il sottoscritto con quella genia non prenderebbe neppure un caffè. Eppure, partendo da strade differenti ed imboccando percorsi diversi, mi sono convinto che la revisione della Costituzione non sia una priorità per il Paese. E forse possa persino diventare un'operazione tanto faticosa quanto inutile. Le “barbe finte” dell'8 settembre, a differenza di chi scrive, pensano come Roberto Benigni che la nostra Carta fondamentale sia “la più bella del mondo”. Io sono molto più cauto, soprattutto quando si tratta di giurare sulla imm modificabilità della Prima Parte, come se fosse stata scolpita nel bronzo e consegnata a Mosè sul Monte Sinai, perché a tempo debito potesse trasferirla a Fausto Bertinotti. In verità, al di là di Principi generali altisonanti, vi sono in questa prima

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2013, n. 31.](#)

parte (penso, per diretto interesse, al titolo III (*Rapporti economici*), ma uguali osservazioni potrebbero riguardare altre sezioni) norme che nessuna forza politica, per quanto orientata a tenere sempre innescata la retromarcia, oggi riscriverebbe più come nel 1947. Il titolo III comincia dall'art. 35 e finisce all'art. 47. I primi 3 articoli riguardano il lavoro. Basta una rapida lettura per comprendere che il legislatore del 1948 aveva di mira una precisa tipologia di lavoro: quello alle dipendenze, rinserrato all'interno della cittadella delle garanzie tradizionali (un concetto ben diverso e più ristretto dall'idea di lavoro su cui, secondo l'art. 1, è fondata la Repubblica). Per trovare un'indiscutibile conferma è sufficiente tornare per un momento all'art. 38, lo stesso che regola (insieme all'art. 32 dedicato sinteticamente alla tutela della salute) il welfare all'italiana (con una chiara distinzione tra previdenza ed assistenza ben più evidente ed esaustiva di quanto non sia stato comunemente acquisito dal dibattito in corso). In sostanza, prevale il solito profilo di un sistema di sicurezza sociale assai oneroso, impostato sul modello originario delle assicurazioni obbligatorie ed incapace di proiettarsi – anche mediante una diversa allocazione delle risorse – alla ricerca di un altro modello, più equo e solidale, più attento ai nuovi bisogni. Subito dopo ci si imbatte nell'art. 39, la norma che regola l'attività sindacale, ma giace inapplicata da sempre e alla quale nessuno vuole dare attuazione, anche perché, a pensarci bene (ma non lo faremo in questa sede) sull'impianto complessivo dell'art. 39 è rimasta molta polvere del passato regime corporativo, pur in un contesto di libertà sindacale ribadita e riaffermata. L'art. 40 sul diritto di sciopero, dopo aver convissuto per anni con i divieti del Codice Rocco, ha avuto attuazione almeno per quanto riguarda il suo esercizio nei servizi di pubblica utilità. Ha dovuto, però, attendere diversi decenni e percorrere la via preliminare dell'autoregolamentazione. Arriviamo, così, all'art. 41 dove si parla di iniziativa economica privata, come se ci si riferisse ad una "parola malata", ad un valore spurio, in "libertà vigilata", con cui il legislatore del 1948 ha certificato un compromesso politico intervenuto in attesa di tempi migliori e del sorgere di quel "sole dell'avvenire" che avrebbe portato alla socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio. Il terzo comma recita, infatti, che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Stanno in questo comma, in apparenza dettato da ragionevolezza in un'epoca in cui il pensiero

keynesiano era quello egemone, le radici di quella propensione dirigistica dell'economia che ha svolto un ruolo tanto nefasto nel corso della nostra storia recente e che è sempre in agguato nella cultura di importanti forze politiche e sociali. La medesima cultura dirigistico-statalista ricompare subito dopo, all'art. 42, dove si afferma che la proprietà è pubblica o privata e che i beni economici appartengono (si noti la sequenza) «allo Stato, ad enti o a privati». Anche gli artt. 43 e 44 sono buoni testimoni di una visione messianica propria del socialismo reale (possibilità di esproprio indennizzato nei confronti da aziende che gestiscono servizi pubblici essenziali, fonti d'energia, situazioni di monopolio, riforma agraria nella logica della "terra a chi la lavora"). Insomma, tutto il contrario di quanto è acquisito da una cultura politica ed economica più moderna. *Dulcis in fundo*, l'art. 46, nel quale è riconosciuto ai lavoratori il diritto di collaborare «nei modi e nelle forme previste dalle leggi» alla gestione delle aziende. Anche adesso, dopo la legge Fornero, si è aperto un dibattito sulla partecipazione dei lavoratori, ma quanto previsto dall'art. 46 ricorda, proprio, quei consigli di gestione (modesti epigoni dei soviet) istituiti nelle fabbriche del Nord nell'immediato secondo dopoguerra, piuttosto che un moderno ed efficiente strumento di partecipazione, rispettoso dei reciproci ruoli. A questo punto ad uno dei miei venticinque lettori può venire spontanea una domanda: ma come? Sostieni che la revisione della Costituzione non è una priorità, poi demolisci, sia pure con qualche approssimazione, un intero Titolo della Prima Parte, che tutti ritengono essere sacra ed inviolabile? Provo allora a spiegare il mio modesto pensiero perché non si pensi che, per essere "politicamente non corretto", occorra diventare un "bastian contrario". Innanzi tutto, le mie perplessità si basano sull'esperienza della riforma del Titolo V imposta per un pugno di voti dal centro sinistra nel 2000 e di quella del 2006 voluta dal centro destra che poi fu bocciata nel referendum confermativo. La prima ha creato grandi difficoltà istituzionali (e non solo) al Paese, creando confusione tra le competenze di Stato e Regioni, mettendo importanti settori ed attività nelle mani di quest'ultime (l'istanza mediamente più sgangherata della PA, a lungo lodata a sproposito), tanto che persino le parti sociali, nel loro inutile documento del 2 settembre, chiedono al governo di rivedere profondamente quel riordino istituzionale che ha disarticolato lo Stato. La seconda, pur partendo dal proposito di correggere i guasti dell'intervento precedente, era stata scritta con i piedi, saccheggiando una cinquantina di articoli e

finendo per “costituzionalizzare” anche norme burocraticamente procedurali. Povero Paese! Già abbiamo un inno nazionale che somiglia a un motivetto della Banda d’Affori. Non potevamo permetterci anche una legge fondamentale sgrammaticata. Il secondo motivo che mi porta a preferire la Carta esistente s’iscrive in talune considerazioni storico-politiche. Una Costituzione nasce da una frattura con i precedenti ordinamenti che porti con sé un afflato di popolo. E se così deve essere, non si possono fare le cose a metà. Soprattutto non è dato costruire istituzioni nuove su fondamenta vecchie. Sarebbe come pretendere di abbattere la parte tra cielo e terra di un vecchio palazzotto per costruirvi sopra un grattacielo di vetro e acciaio, avvalendosi delle medesime fondamenta. Fuor di metafora – e sottolineando l’assoluta mancanza, da noi, dell’*esprit de finesse* necessario per intraprendere un’opera fondativa di una nazione – se revisione deve essere non si comprende perché non debba riguardare l’intero testo, compresi quei capisaldi costituiti dai principi generali. Ma la considerazione più importante si basa su di una concezione evolutiva della norma giuridica che, soprattutto se a sfondo programmatico come hanno gli articoli della Carta del 1948, consente di adattare l’ordinamento ai tempi che cambiano. Diciamoci la verità: dopo la presidenza di Giorgio Napolitano e le innovazioni da lui introdotte in tale funzione (sempre interpretando con correttezza le disposizioni riguardanti il ruolo del capo dello Stato) è proprio così pressante l’esigenza di un presidenzialismo (intero o semi che sia) ? Da alcune legislature il governi legiferano per decreto-legge e ricorrendo al voto di fiducia, allo scopo di vincolare le proprie maggioranze e di disporre di tempi certi (i classici 60 giorni) per la conversione. In altri tempi i decreti legge venivano, se scaduti, venivano ripresentati decine di volte per anni. E che dire del bicameralismo ? Se è vero che fa perdere del tempo è altrettanto vero che – lo dico sulla base di una esperienza personale – disporre di una duplice lettura di un progetto di legge consente certamente di correggere gli errori compiuti nella prima. L’esperienza dimostra poi che, quando lo si ritenga necessario e quando le maggioranze sono concordi e disponibili, i tempi di approvazione diventano strettissimi. Si dirà che questi comportamenti diventano sotterfugi. Ma l’Unione europea si è costruita anche fermando gli orologi. Il problema vero sono i regolamenti parlamentari, tuttora barocchi, inutilmente ripetitivi, divoratori di tempi che meglio sarebbero dedicati ad altri compiti, rigonfi di comportamenti fatti tanto per fare. Ha senso

che si svolga un processo legislativo parallelo in Commissione e in aula? Oppure che si tengano discussioni di carattere generale in cui sono presenti in Aula soltanto quei parlamentari incaricati di intervenire dai gruppi e qualche altro curioso? Che ogni Commissione possa promuovere le medesime audizioni già effettuate dalle altre con i medesimi soggetti e gli stessi provvedimenti? Che sia troppo poco utilizzata la sede deliberante delle Commissioni, anche per i provvedimenti di minore importanza? Ecco. Mi pare che si potrebbe cominciare da una modifica e da una semplificazione dei regolamenti, prima di addentrarsi nel complicato e delicato percorso della revisione costituzionale.

## Adriano Olivetti. Una lezione a quanti oggi parlano di responsabilità sociale d'impresa solo perché di moda

di Rosita Zucaro

**L'attuale difficile congiuntura economica travolge imprese e mercati, suscitando interrogativi in ordine all'efficienza di modelli organizzativi e principi di management** che si sono dimostrati inadeguati. L'esigenza di coniugare valori economici ed etici, fondamento della cosiddetta responsabilità sociale d'impresa, si sta sempre più affermando come chiave per realizzare una nuova fase del mondo del lavoro e dei suoi protagonisti.

**In questi giorni Raiuno ha ricordato, con una fiction, la lezione italiana più singolare e, forse anche, significativa di impresa eticamente responsabile:** l'Olivetti degli anni dal 1932 al 1960. Il suo realizzatore, Adriano Olivetti, può essere ritenuto, a tutti gli effetti, un precursore della responsabilità sociale d'impresa. La sua "idea" di azienda partiva da questo interrogativo: "Può l'impresa darsi dei fini? Si trovano questi semplicemente nell'indice dei profitti? Non vi è al di là del ritmo apparente qualcosa di più affascinante, una destinazione, una vocazione, anche nella vita di fabbrica?"; da esso discesero i corollari del suo operato: rilevanza della gestione delle relazioni con i dipendenti, la centralità del capitale umano, la responsabilità verso la comunità ed il territorio, la considerazione dell'impresa come centro di creazione e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2013, n. 38.](#)

diffusione di valore economico, ma anche sociale e culturale.

**Comparvero così, in contrapposizione alle tetre fabbriche dell'epoca, gli ambienti "olivettiani" dove l'elemento costruttivo predominante era il vetro**, affinché entrasse la luce, facendo sentire i lavoratori parte del paesaggio e recuperando, per tale via, il rapporto tra uomo e natura, il radicamento sul territorio di una classe operaia "strappata" dalle campagne. Sì perché Adriano Olivetti costruiva fabbriche con l'obiettivo di abbellire il paesaggio, prospettiva impensabile per un'epoca che concepiva il luogo di lavoro solo in funzione della produzione.

**Il benessere del lavoratore era attuato tramite innovativi modelli organizzativi alla cui realizzazione era dedicata un'equipe di psicologi e ingegneri.** All'Olivetti la settimana era corta ma a stipendio invariato (tra l'altro, il 20% superiore rispetto ai minimi contrattuali). C'erano biblioteche aziendali, che i dipendenti potevano frequentare anche durante l'orario di lavoro; il cinematografo; si organizzavano festival cinematografici ed incontri letterari, nonché concerti musicali. Come i salotti di Madame de Staël, la fabbrica diveniva un esempio, modellato sui tempi, di cenacolo intellettuale: Pasolini, Moravia e tanti altri ne erano assidui frequentatori.

**Olivetti manifestava, poi, particolare attenzione per la madre lavoratrice. Fu il primo in Italia a riconoscere un congedo di 9 mesi e mezzo all'80% della retribuzione.** Costruì, inoltre, asili nido vicino alle fabbriche in modo da agevolare il rientro femminile a lavoro, ritenendolo tra l'altro un servizio dovuto ben prima che le lotte sindacali lo rivendicassero come un diritto. La madre aveva la possibilità di condurre il bambino al nido quando questi compiva sei mesi e mezzo e usufruiva anche della consulenza pediatrica e, per quando cresceva, poteva portarlo alle colonie estive aziendali. Vi era anche l'assistenza sanitaria per i casi d'infortunio e per la prevenzione delle malattie professionali e di profilassi per le famiglie.

**Altro aspetto innovativo era la presenza di assistenti sociali in fabbrica.**

Il servizio, seppur collegato all'Ufficio Personale, agiva con autonomia, intervenendo sia nei casi dei singoli lavoratori (ambientamento di nuovi assunti, difficoltà di tipo economico-sociale, disadattamento al lavoro), sia a livello collettivo, monitorando le condizioni di lavoro e collaborando per migliorare l'organizzazione della fabbrica.

**Particolare cura era dedicata alla formazione del personale.** Per rispondere alla necessità di istruire personale specializzato, la Olivetti

gestiva una scuola organizzata in vari livelli con un Centro Formazione Meccanici, un corso per disegnatori, corsi serali, un Istituto Tecnico che era aperta tramite selezione a tutta la popolazione del territorio e, inoltre, erano previste borse di studio per i dipendenti.

**C'erano poi i servizi di mensa, di trasporto e abitativi** (accesso alle case per dipendenti costruite dalla Olivetti, concessione di prestiti e fidejussioni bancarie, consulenza tecnica e architettonica gratuita, ecc). I servizi sociali della Olivetti non miravano a sostituirsi al sistema pubblico, ma ne colmavano le carenze o anticipavano i tempi con un sistema di welfare aziendale all'avanguardia, adattato alle peculiarità di quello specifico contesto. Si differenziavano, inoltre, da analoghe esperienze di grandi industrie italiane non solo per la vastità (coprivano tutto l'arco della vita del dipendente e dei suoi familiari), ma soprattutto per la qualità, l'indipendenza di gestione dall'azienda e l'apertura verso la comunità locale e si affermavano non come una "concessione del padrone", ma come un diritto del lavoratore, rientrando in una visione tipica di responsabilità sociale d'impresa.

**Anche la selezione del personale avveniva in modo inusuale.** Il metodo non era quello classico del colloquio, valutazione del *curriculum vitae* e delle varie qualifiche, ma Olivetti stesso sceglieva i candidati attraverso la loro firma e da come si muovevano nello spazio, valutandone la personalità attraverso la grafologia e il portamento. Una selezione particolare che l'ha condotto a convogliare nella sua azienda, senza dubbio, le migliori intelligenze dell'epoca.

**Altro aspetto essenziale del "credo" di Adriano Olivetti era il coinvolgimento dei lavoratori nelle problematiche e nelle decisioni che riguardavano l'azienda** attraverso la diffusione dell'informazione all'interno della stessa con bollettini e notiziari o per il tramite delle relazioni informali tra le risorse umane, che venivano favorite dall'ambiente di lavoro (gli spazi aperti) e da momenti di interazione (le iniziative ricreative e culturali a cui partecipava il personale).

**Ulteriore fronte su cui veniva scardinata la tradizione erano le relazioni industriali, la cui struttura improntata sulla conflittualità, era superata da una concezione dialogica delle stesse.** Ad esempio in un momento di crisi di sovrapproduzione, la soluzione "olivettiana" fu, contrapponendosi a quanto di fatto fecero la maggior parte delle imprese dell'epoca, non solo di non procedere al licenziamento di 500 operai, ma addirittura di assumere 700 impiegati commerciali, in virtù della convinzione, poi

rilevatasi corretta, che il problema non fosse il prodotto, quanto piuttosto la capacità di collocarlo adeguatamente sul mercato.

**In dodici anni, dal 1946 al 1958, la capacità produttiva dell'Olivetti crebbe del 580%; risultato che non aveva eguali non solo nel mercato italiano, ma anche estero ed esito di impegno, motivazione e identificazione con l'azienda dei lavoratori**, che si sentivano essi stessi parte di un progetto, di essere partecipi, in prima persona, alla "vita" e al successo dell'azienda.

**Il volume delle vendite, con l'apertura ai mercati esteri, aumentò del 1033% e la crescita finanziaria andava di pari passo con quella d'immagine**, in perfetta sintonia con un'ottica di responsabilità sociale d'impresa. Infatti, ad esempio, nel 1959 la macchina da scrivere Lettera 22 divenne il primo tra i cento migliori prodotti degli ultimi cento anni.

**Questa concezione d'impresa aperta e dialogante alla cultura, nelle sue manifestazioni più avanzate, e alla società, portatrice di un'idea responsabile del suo ruolo, rimane il leit motiv fondamentale** per comprendere la lezione di Olivetti. Il progetto fondato sull'economia della conoscenza e sul gioco di squadra, dove tutte le professionalità sono coinvolte e valorizzate in modo paritario, sono, invece, i due aspetti portanti da ricordare ai posteri.

**L'impresa è uno dei principali fattori di mutamento del tessuto sociale e, quindi, deve contribuire alla ricerca di una migliore qualità della vita individuale e collettiva** e tale filosofia, in Olivetti, è però sempre stata tutt'uno con l'idea che un ampio sistema di assistenza sociale contribuisca a migliorare il rendimento (ovvero la produttività) e il coinvolgimento dei lavoratori (come, nei fatti, è accaduto). In altri termini, la creazione di un ambiente sociale positivo rafforza la fedeltà del lavoratore e la sua disponibilità a collaborare in modo proattivo allo sviluppo dell'impresa.

**I principi etici alla base sono quelli di libertà e responsabilità, ma anche lealtà, obbedienza e trasparenza.** Quest'ultima, come accennato, era anche trasmessa dai materiali (l'uso del vetro verso l'esterno e nella separazione degli spazi interni alla fabbrica) e dall'organizzazione dello spazio di lavoro (spazi aperti). L'impresa, in questo modello, è "cittadina" e, non solo deve rispettare i luoghi in cui è sita, ma deve contribuire allo sviluppo del benessere della comunità, sotto il profilo economico e sociale (evidente il legame con i principi della *corporate citizenship*). L'imprenditore deve considerare gli interessi dell'impresa, dei suoi

*stakeholder* interni ed esterni, della comunità, del territorio, ancora prima che essi diventino istanze da parte dei rispettivi portatori. Il conflitto sociale viene così ancor prima del suo insorgere.

**L'approccio manageriale di Adriano Olivetti è, pertanto, un punto di riferimento rilevante per meglio comprendere quel governo responsabile delle imprese che si va delineando come un modello necessario per le sfide presenti e future**, verso l'affermazione di un'impresa che, in quanto realtà pluridimensionale, non può essere appiattita sull'utile economico e deve promuovere, tra i suoi primari valori, la tutela e la valorizzazione del proprio capitale umano, ossia il fattore che più di tutti contribuisce all'innovatività, la cui importanza, in periodi di crisi economica, è strategica.

## Un piano nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa

di Tiziana De Virgilio

Il recente piano nazionale della responsabilità sociale d'impresa (RSI) 2012-2014 (in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2013, n.18](#)) – frutto dello sforzo congiunto della Direzione generale di Terzo settore e formazioni sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e della Direzione politiche industriali e competitività del Ministero dello sviluppo economico – è stato presentato quale pietra miliare nel percorso verso l'affermazione della RSI in Italia. Inoltre, il nostro Paese si è distinto, quale primo fra gli Stati membri ad aver inviato il documento alla Commissione europea, benché si faccia riferimento all'arco temporale 2012-2014, per il quale si sia già in ritardo di ben oltre un anno rispetto ad un'eventuale fase attuativa.

Il Piano si pone in linea con il concetto di *Corporate Social Responsibility* (CRS), di cui al Libro Verde 2001 della Commissione europea, che la definiva in tal senso «Affermando la loro responsabilità sociale e assumendo di propria iniziativa impegni che vanno al di là delle esigenze regolamentari e convenzionali cui devono comunque conformarsi, le imprese si sforzano di elevare le norme collegate allo sviluppo sociale, alla tutela dell'ambiente e al rispetto dei diritti fondamentali, adottando un sistema di governo aperto, in grado di conciliare gli interessi delle varie parti interessate nell'ambito di un approccio globale della qualità e dello sviluppo sostenibile».

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2013, n. 23](#).

La RSI rappresenta un modello di governance aziendale non più orientato unicamente verso la propria dimensione interna, ma bensì improntato sul *rapport* attivo tra impresa e società, cui seguono mutui diritti e doveri fiduciari e di dialogo.

Dunque, l'approvazione dell'attuale piano nazionale si colloca nell'ambito della Strategia Europea per la RSI, di cui alla Comunicazione alla Commissione europea del 25 gennaio 2011, così come modificata per il periodo 2011-2014, in linea con le indicazioni in tema di politica industriale di *Europa 2020* con l'Atto Unico per il mercato interno, i cui obiettivi di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, sono stati rielaborati in chiave attuativa e programmatica. Ulteriori riferimenti legislativi in materia sono costituiti dalle comunicazioni della Commissione europea del 2006 e del 2011, in ordine ai principi ed alle linee guida in tema di RSI, nonché dalle linee-guida OCSE per le multinazionali ed i principi guida ONU su business e diritti umani. Questi ultimi sono poi alla base degli obiettivi programmatici della conferenza ONU del 2012 nota come *Rio+20*, in cui per la prima volta si è affermato il concetto di "economia verde".

Scopo perseguito dal piano 2012-2014 – elaborato a seguito di consultazione pubblica – è quello di evitare forme di conflitto tra impresa ed ambiente e favorire un reale *levelplayingfield*, ovvero un rapporto paritario tra gli stessi ed allo stesso tempo pianificare azioni sul territorio ed a livello nazionale per la promozione di una reale cultura della responsabilità sociale d'impresa.

L'attenzione verso il tema della RSI non è di certo recentissima, se si pensa alle pregresse esperienze a livello europeo ed internazionale, come *Accountability 1000* ed il *Sigma Project* nel Regno Unito, il *Values Management System* nel 2003 in Germania, gli standard sui modelli di Qualità *Aenor* e *Afnor*, elaborati rispettivamente in Spagna e Francia, nonché l'Associazione degli *Ethics Offices* presente in USA sin dal 2000 per la definizione di uno standard per l'etica e la responsabilità sociale.

Il documento italiano analizza il tema della RSI inserendolo all'interno del difficile e complesso quadro economico-sociale dell'attuale crisi finanziaria, che non può – e non deve – dimenticare l'importanza dell'impatto delle imprese sul territorio nel quale operino e dell'adozione di condotte responsabili e trasparenti. Quest'ultimo è uno dei punti di maggiore interesse del piano, che mira a garantire percorsi di massima trasparenza sia nella tracciabilità dei processi produttivi sia dell'intera

filiere aziendali. A tal fine la metodologia elaborativa impiegata si è fondata su un approccio integrato e multidisciplinare, a mezzo la costante collaborazione degli *stakeholders* interpellati, quali associazioni di categoria, con riferimento particolare alle PMI.

Gli obiettivi posti sono senz'altro ambiziosi, primo fra tutti l'attuazione di una solida struttura trasversale, a livello sociale ed economico, che funga da supporto alle imprese che scelgono d'investire sulla RSI, attraverso azioni costanti d'informazione e formazione delle imprese per la diffusione delle buone prassi, contrastare le pratiche sleali e migliorare il rapporto con i consumatori.

In linea attuativa con la predetta finalità si pone la previsione di un sistema d'incentivi, premialità e semplificazioni, che sia di sostegno alle imprese – ed in specie alle PMI – che adottino modelli organizzativi di RSI. Tra le misure più importanti in tal senso, si segnalano facilitazioni per l'accesso al credito d'impresa, cui corrisponde un nuovo rapporto con gli istituti bancari, improntato sulla *Carta dell'Investimento Sostenibile e Responsabile della finanza italiana*, sui principi di finanza etica e micro-credito bancario, mentre sul fronte del rapporto tra imprese e PA si guarda all'attribuzione di criteri preferenziali per l'assegnazione di appalti pubblici.

Quanto alla diffusione delle buone prassi di RSI nel Terzo settore, si prevede una stretta collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le cooperative e le imprese sociali, nonché le organizzazioni del Terzo settore, attraverso progetti mirati alla cooperazione attiva (es. *Carta della donazione*) ovvero tramite sgravi fiscali ed incentivi finanziari, per il sostegno di un'economia di mercato socialmente compatibile. Anche in tal caso, si rimarca il ruolo di raccordo e promozione affidato ai soggetti pubblici, che dovranno coordinare le operazioni di *fund raising* ed incentivare i sistemi di rendicontazione sociale da inserire in un vero e proprio "bilancio sociale" delle imprese.

Trasparenza e divulgazione delle informazioni economiche costituiscono ulteriore obiettivo programmatico del piano, attraverso un sistema di incentivi pubblici per la divulgazione e trasparenza delle informazioni finanziarie ed extra-finanziarie, nell'ambito di iniziative di raccordo e *reporting* tra imprese ed enti pubblici, in base alle specificità settoriali e territoriali. In tal modo sarà possibile contrastare anche il fenomeno della c.d. *Sunken CR*, la "RSI sommersa" delle piccole realtà aziendali che –

pur essendo in possesso dei requisiti sostanziali di RSI – non ne hanno contezza per mancanza di cognizioni e risorse economiche e non lo comunicano agli *stakeholders*.

Il più ambizioso tra gli obiettivi enunciati nel Piano è la promozione di standard ed iniziative internazionali, quali le linee-guida OCSE per le multinazionali per il rispetto dei diritti umani, nonché di sperimentazioni nell'ambito della *due diligence* aziendale nella catena di valore, analizzandone l'impatto nei diversi settori economico-produttivi con particolare riguardo per le PMI. Ed ancora, si prevede l'istituzione di *toolkit* presso le Ambasciate italiane all'estero, la partecipazione alla *proactive agenda* ed alle iniziative *outreach* di cui alle Linee Guida OCSE, con particolare attenzione al *Global compact* ONU, che incoraggia le imprese a creare un nuovo sistema economico, in cui sostenibilità e crescita siano elementi sinergici e non in conflitto tra loro.

In quest'ottica si pone il riferimento allo standard UNI ISO 26000, che identifica il modello di responsabilità sociale elaborato in ossequio ai criteri promossi su scala internazionale anzidetti, quale linea guida per lo sviluppo socialmente responsabile delle imprese.

In realtà, alcune perplessità sorgono sulla scelta promozionale di uno standard, qual è ISO 26000, più programmatico che operativo, non identificando un modello gestionale che possa essere certificato e dunque spendibile. In tale contesto sorprende invece la mancanza di riferimenti allo standard SA8000, che attesta la *Social Accountability* aziendale, anch'essa basata su principi delineati a livello internazionale dalle convenzioni ILO e dalle dichiarazioni ONU in tema di RSI. Inoltre, SA8000 identifica un percorso certificativo del modello gestionale aziendale, articolato su base volontaristica che attesta il rispetto dei diritti umani e dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, nonché delle garanzie di salute e sicurezza nelle condizioni di lavoro e presenta di certo profili di maggiore spendibilità concreta sul mercato.

Pertanto, ad una prima analisi, il piano nazionale 2012-2014 per la responsabilità sociale d'impresa si presenta senz'altro meritevole di apprezzamento per gli obiettivi programmatici posti, quali la promozione e diffusione di un nuovo concetto di RSI, più concreto e connesso alle inevitabili difficoltà che, specie in tempi di crisi economica, debbano affrontare le imprese che vogliono dare un "*ethic imprinting*" al proprio business. Certo non basta prevedere e programmare se poi non si attua – concessa dunque qualche perplessità sulla sostenibilità economica di un

sistema d'incentivi finanziari contestuali ad un livello di pressione fiscale tra i più alti di sempre nel nostro Paese – ma di certo si dovranno attendere gli esiti applicativi per dire di più in merito.

Quanto si auspica è che questo documento – importante se non altro come dichiarazione d'intenti – segni un reale abbandono della logica impositiva, e spesso fallimentare, che il legislatore negli anni ha adottato per la promozione culturale e sociale di concetti che non possono essere connessi solo alla prospettazione di provvedimenti sanzionatori, come accaduto per il tema della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le vicende giudiziarie più recenti dimostrano che quando le violazioni dei precetti posti a presidio dei più essenziali diritti propri di una società civile – quali sono il diritto alla salute ed al lavoro, senza che l'uno escluda l'altro – giungono dinanzi ad un tribunale, non ci sono vittorie o punizioni esemplari, ma solo la constatazione della sconfitta di una comunità incapace di tutelare i propri membri.

La ragione di ciò è semplice da comprendere: la cultura – per essere tale davvero – non s'impone ma necessita d'insegnamenti e valori forti e soprattutto di esempi e quelli non dovrebbero essere soggetti alla svalutazione dettata da alcuna crisi economica.

## Il welfare aziendale: è proprio per tutti?

di Giulia Mallone

A volte è merito di un imprenditore “illuminato”, altre invece si tratta di un buon incontro tra proprietà e sindacati. Ci sono poi storie di patti, stretti tra l’azienda e i suoi dipendenti. E il welfare diventa sinonimo di benessere per entrambi. C’è anche chi dice che la produttività, in momenti come questi, non può che passare attraverso la motivazione delle persone.

Se è vero che le grandi imprese, italiane e non, si avvicinano sempre più spesso al welfare aziendale – lo istituiscono, ne ampliano i servizi, e ne riconoscono i meriti – cosa succede agli *outsider*? Coloro cioè che non sono disoccupati, hanno un lavoro. Ma sono impiegati nelle numerose piccole e micro aziende che costituiscono l’ossatura produttiva del nostro Paese. Imprese di piccole dimensioni che, da nord a sud, non hanno le risorse – finanziarie e organizzative – per supportare i propri dipendenti con sistemi di welfare aziendale in grado di sostenere il reddito familiare, agevolare la fruizione dei servizi, e assicurare la stabilità economica in caso di eventi improvvisi.

Il welfare aziendale è oggi un “tassello” che integra risorse, prestazioni e servizi che il welfare state pubblico non può assicurare. Ma è davvero per tutti? Una domanda cui è necessario trovare risposta a fronte delle numerose richieste di chi auspica l’introduzione di ulteriori agevolazioni e sgravi fiscali per il sostegno a soluzioni di welfare aziendale: un importante vantaggio economico per i beneficiari, e al tempo stesso un mancato ingresso di risorse per la collettività. Certo in tempi come questi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 8 marzo 2013, n. 9.](#)

si può pensare “meglio che niente”. E se un aiuto dato solo ad alcuni non facesse che allargare il divario tra i dipendenti “fortunati” e la grande maggioranza di outsiders? Non rimane che rifiutare tout court, e opporsi all’offerta di welfare da parte dei privati per non rischiare che lo Stato, con le sue legittime aspirazioni universalistiche, ne perda il controllo.

I territori, le realtà locali e le loro istituzioni, spesso ideano strategie *bottom-up* – sviluppate a partire dall’esperienza quotidiana e dalla specificità dei bisogni – che si rivelano non solo efficaci ma anche altamente innovative. Si tratta di quei percorsi di aggregazione, più o meno spontanea, che Ferrera e Di Vico hanno chiamato sulle pagine del Corriere della Sera di “secondo welfare”. Iniziative e progetti che nascono dalla volontà di collaborazione dei diversi attori, pubblici e privati, che operano sui territori mettendo in comune conoscenze, competenze e risorse finanziarie, e creando spesso nuovi sistemi di *governance* condivisa. Imprese, cooperative, sindacati, associazioni di categoria, compagnie assicurative, fondazioni, Terzo settore, società civile ed enti locali sono i protagonisti di un secondo welfare che si studia, di cui sempre più spesso si discute, e le cui potenzialità sono ancora da indagare. Non è un caso che il Laboratorio Percorsi di secondo welfare, nato ormai due anni fa per raccogliere, raccontare e diffondere le esperienze più innovative, sia sostenuto e animato da diversi partner, dalle fondazioni e fino ad aziende e assicurazioni.

La componente pubblica, generalmente rappresentata da enti locali e autorità territoriali, è un elemento imprescindibile nel secondo welfare, e ancor di più all’interno di quei progetti che coinvolgono intere comunità e territori. Se l’inserimento di servizi di welfare destinati ai dipendenti di una grande azienda è più che altro il frutto dell’interazione tra parte datoriale e sindacale – benché possa coinvolgere attivamente gli enti pubblici e il privato sociale con la nascita di nuove strutture e imprese di servizi, “allargati” talvolta all’intera comunità locale – la nascita di una “rete” territoriale presuppone un ruolo attivo di controllo e il coordinamento, e – perché no – di facilitatore, mediatore e promotore, delle istituzioni pubbliche. Un esempio? Le reti di conciliazione lombarde: con la regia della DG Famiglia della Regione Lombardia, che dal 2010 ha studiato, predisposto e sostenuto la sperimentazione di un sistema di reti *multi-stakeholder* nei diversi territori lombardi, le ASL locali si sono trovate a coordinare attività innovative e concertate per la

conciliazione famiglia-lavoro, nonché a gestire l'erogazione sperimentale della Dote Conciliazione rivolta a cittadini e aziende.

C'è anche chi ha saputo approfittare di finanziamenti *ad hoc*, come i bandi per il welfare aziendale. In Lombardia è da poco uscito il nuovo, a sostegno del welfare aziendale e interaziendale e della conciliazione famiglia-lavoro. Con la passata edizione, le cooperative del Consorzio Consolida di Lecco hanno istituito servizi per l'infanzia e di sostegno alle madri al rientro della maternità. Inizialmente destinati ai loro quasi 2000 dipendenti, sono stati in seguito messi a disposizione di enti locali e privato sociale, e proposti per la stipula di convenzioni con le aziende del territorio.

Non è però solo l'amministrazione pubblica a credere nell'innovazione. A Treviso, Unindustria e sindacati della provincia hanno firmato un patto per lo sviluppo ed elaborato uno schema di contratto unico che, con le opportune modifiche, possa essere applicato a tutte le PMI della zona allo scopo di prevedere soluzioni di welfare per i lavoratori, dal sostegno economico alla stipula di polizze assicurative e fino alle convenzioni con negozi e fornitori di servizi. Ci sono poi imprenditori – come i membri di GIUNCA Gruppo Imprese Unite Nel Collaborare Attivamente a Varese o le fondatrici del Bionetwork di Pavia – che hanno utilizzato il contratto di rete, strumento nato per la libera aggregazione tra aziende con l'obiettivo di aumentare la competitività, per fornire congiuntamente servizi di welfare ai propri collaboratori.

# NOTIZIE SUGLI AUTORI

<b>Giulia Alessandri</b>	Collaboratore ADAPT
<b>Maria Carmela Amorigi</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Luca Apollonio</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Claudio Arlati</b>	Dipartimento formazione e studi Cisl ER
<b>Andrea Asnaghi</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Sara Autieri</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Alfonso Balsamo</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Tiziano Barone</b>	Direttore Politiche attive, Relazioni istituzionali Manpower Group
<b>Eliana Bellezza</b>	ADAPT Community Manager
<b>Riccardo Bellocchio</b>	Consulente del lavoro in Milano
<b>Giancarlo Bergamo</b>	Segretario generale UGL Terziario
<b>Giuseppe Bertagna</b>	Direttore della Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Franco Bettoni</b>	Presidente nazionale Anmil onlus
<b>Giacomo Bianchi</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Gianni Bocchieri</b>	Co-Direttore Osservatorio ADAPT Mercato del lavoro
<b>Antonio Bonardo</b>	Director Group Public Affairs GI Group

<b>Francesca Brudaglio</b>	ADAPT Junior Research Fellow
<b>Gabriele Bubola</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Umberto Buratti</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Roberta Caragnano</b>	ADAPT Senior Research Fellow, Assegnista di ricerca dell'Università degli Studi di Modena
<b>Mario Cardoni</b>	Direttore generale Federmanager
<b>Giovanna Carosielli</b>	Direzione territoriale del lavoro di Bologna
<b>Anna Rita Caruso</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Lilli Casano</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Francesco Catalfamo</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giuliano Cazzola</b>	Comitato scientifico ADAPT
<b>Sabrina Chiarelli</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Laura Chiari</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Concepita Chionna</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Salvatore Corradi</b>	Presidente, Bachelor Selezione Neolaureati, Centro Studi e Ricerche Bachelor – CeStRi Bachelor
<b>Massimo Corrias</b>	Ricercatore di Diritto del lavoro Università di Cagliari
<b>Claudio Cortesi</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Marco Crippa</b>	Comitato Direttivo GIDP
<b>Angela D'Elia</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Nicola D'Erario</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Carlo de Masi</b>	Segretario Generale FLAEI
<b>Silvia Degl'Innocenti</b>	Segretario nazionale Felsa-Cisl
<b>Tiziana De Virgilio</b>	Dottore di ricerca in Formazione della Persona e Diritto del mercato del lavoro

<b>Annalisa Difronzo</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Stefano Di Niola</b>	Responsabile Dipartimento relazioni sindacali, CNA nazionale
<b>Immacolata Di Stani</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Serena Facello</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Giampiero Falasca</b>	Avvocato
<b>Francesca Fazio</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Marco Ferraresi</b>	Ricercatore confermato di diritto del lavoro, Università degli Studi di Pavia
<b>Alessio Fionda</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giovanni Fiorillo</b>	ADAPT Junior Fellow – Fabbrica dei talenti
<b>Cristina Galbiati</b>	ADAPT Research Fellow, Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Trento
<b>Gabriele Gamberini</b>	ADAPT Research fellow
<b>Andrea Gatti Casati</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Fulvio Giacomassi</b>	Segretario confederale CISL
<b>Gaia Gioli</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maria Giovannone</b>	ADAPT Senior Research Fellow, Assegnista di ricerca dell'Università di Modena e Reggio Emilia
<b>Francesco Giubileo</b>	Dottore di ricerca in Sociologia
<b>Daniele Grandi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Helga Hejny</b>	Phd Student Middlesex University
<b>Alessandra Innesti</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Marco Lai</b>	Centro studi nazionale Cisl Firenze
<b>Lorenzo Lama</b>	Avvocato del foro di Roma
<b>Francesco Lauria</b>	Dipartimento del mercato del lavoro Cisl nazionale

<b>Francesco Magni</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giulia Mallone</b>	Graduate School of Social and Political Sciences, Università degli Studi di Milano
<b>Gianni Marche</b>	Consulente di organizzazione aziendale
<b>Francesca Marinelli</b>	Ricercatrice di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Milano
<b>Emmanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT
<b>Pietro Merli Brandini</b>	Presidente CENFORM (Centro Formazione e Studi), Roma
<b>Giorgio Mieli</b>	Responsabile ufficio relazioni sindacali ABI
<b>Micol Mieli</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Matteo Monetti</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Morello</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giancarlo Neri</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Junior research fellow
<b>Jessica Nespoli</b>	ADAPT Junior Fellow – Fabbrica dei talenti
<b>Liliana Ocmin</b>	Segretario Confederale CISL, Dipartimento Politiche Migratorie, Donne e Giovani
<b>Isabella Oddo</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Luigi Oliveri</b>	Dirigente del Settore Politiche Attive per il Lavoro, Provincia di Verona
<b>Martina Ori</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Flavia Pasquini</b>	Vice Presidente Commissione di certificazione dei contratti CSMB
<b>Francesco Pellegrini</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Maurizio Petriccioli</b>	Segretario confederale CISL
<b>Lidia Petruzzo</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Valentina Picarelli</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

<b>Filippo Pignatti Morano</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Nicola Porelli</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Cecilia Porro</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Pierluigi Rausei</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Giulia Rosolen</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giada Salta</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Serena Santagata</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Angelo Santamaria</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Carmine Santoro</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Roberta Scolastici</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Seghezzi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Lavinia Serrani</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Mauro Sferrazza</b>	Avvocato Inps
<b>Valentina Sorci</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore e Senior Research fellow di ADAPT
<b>Francesca Sperotti</b>	ADAPT Research Fellow

<b>Michele Squeglia</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Antonio Stella</b>	Vice Presidente Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, U.P. Vicenza
<b>Luisa Tadini</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Giulia Tolve</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Paolo Tomassetti</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Silvana Toriello</b>	Funzionario INAIL
<b>Filomena Trizio</b>	Segretario Generale di NIdiL
<b>Armando Tursi</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli studi di Milano
<b>Maria Tuttobene</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giorgio Usai</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Antonio Valenti</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Antonio Vallebona</b>	Professore Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Roma "Tor Vergata"
<b>Paolo Varesi</b>	Segretario confederale Ugl
<b>Alessandro Veltri</b>	Dottore di ricerca in Diritto del Lavoro, Università di Roma "Sapienza"
<b>Davide Venturi</b>	ADAPT Research fellow
<b>Marco Viola</b>	Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo
<b>Vito Vitale</b>	Segretario Generale FISTeL

**Gaetano Zilio Grandi**

Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Venezia "Ca' Foscari"

**Alfredo Zini**

Presidente EBN, Ente Bilaterale Nazionale del Turismo

**Rosita Zucaro**

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro di ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo



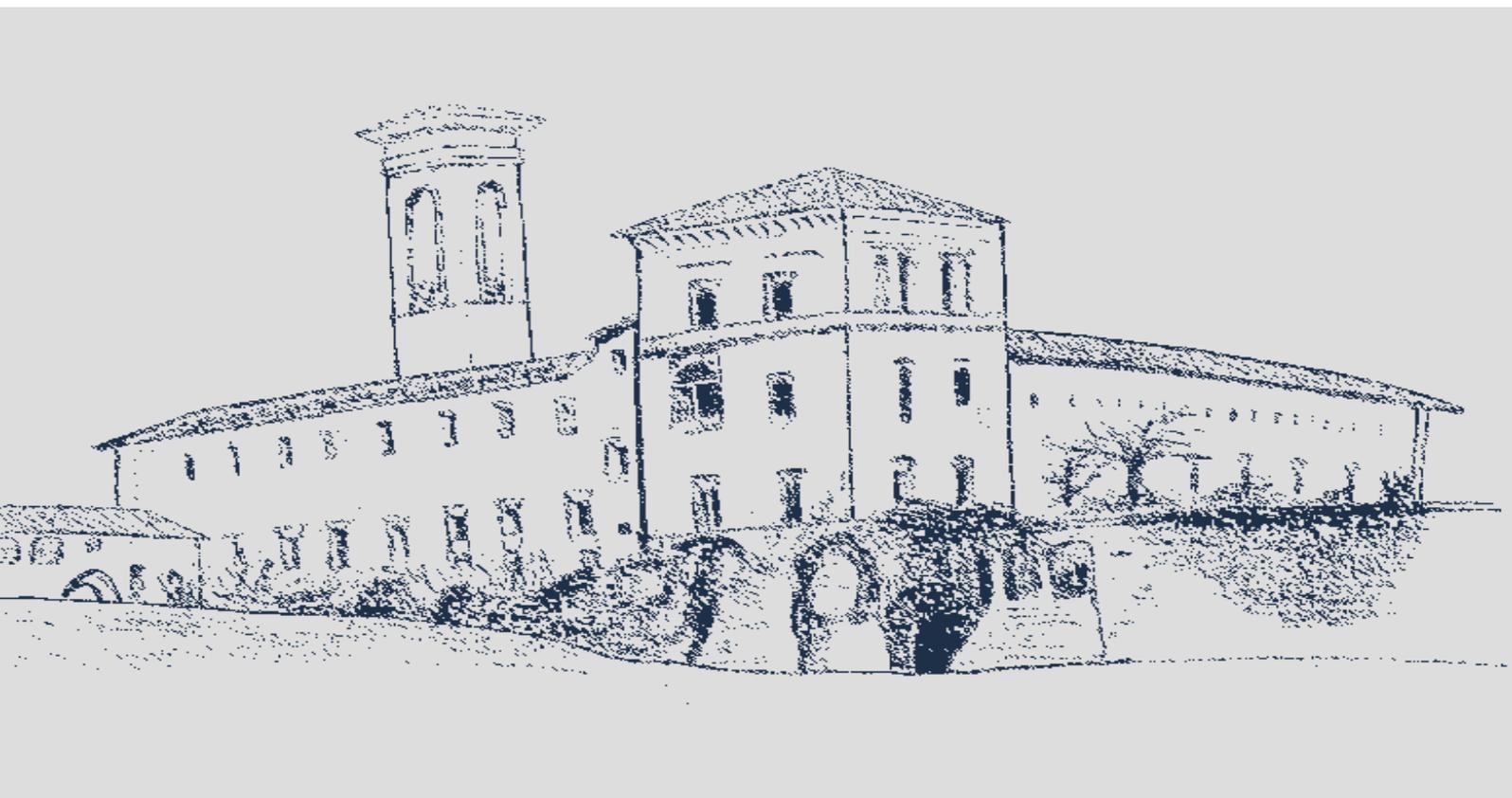
# SOCI ADAPT

ABI	Confesercenti	Fondazione CRUI
Adecco Italia	Confimi Impresa	Fondazione studi consulenti del lavoro
ADHR Group	Confindustria	Fondirigenti
Agens	Confindustria Bergamo	GE Oil & Gas – Nuovo Pignone
AgustaWestland	Confindustria Verona	Generazione vincente
Aifos	Confprofessioni	Gi Group
Ailog	Conservas Italia	Gruppo Manutencoop
ANCC-Coop	Consorzio formazione&lavoro	IKEA Italia Retail
ANCE	Coopfond-Legacoop nazionale	INAIL
Angem	Cremonini	Isfol
ANINSEI	Dussmann Service	Italia lavoro
Anmil Onlus	Ebinter	LVH-APA
Associazione Industriali della Provincia di Vicenza	Ebiter Taranto	Manpower
Assoimprenditori Alto Adige	Electrolux Italia	Marelli motori
Assolavoro	Elior Ristorazione	MCL
Assosistema	Enel	Micron Technology
Bachelor	Eni	Obiettivo lavoro
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Esselunga	Poste italiane
Chiesi Farmaceutici	Farmindustria	Provincia di Verona
CIA	Federalberghi	Quanta
Cimolai	Federdistribuzione	Randstad Italia
CISL	Federmeccanica	Sodexo Italia
CISL FP	Federtrasporto	Synergie Italia agenzia per il lavoro
CNA	Fedit	Telecom Italia
CNA pensionati	Ferrovie dello Stato italiane	UGL
Coldiretti	FILCA-CISL	UIL
Confagricoltura	Fincantieri	Umana
Confartigianato	FIPE	Unindustria Bologna
Confcommercio	FISASCAT-CISL	Unindustria Treviso
Confcooperative	FIT-CISL	Union Labor
	FLAEI-CISL	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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



**ADAPT**  
[www.adapt.it](http://www.adapt.it)  
**UNIVERSITY PRESS**