

Un anno di  
**Bollettino ADAPT**  
  
2018

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 77

**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*)

**Lilli Casano**

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

**Emmanuele Massagli**

**Francesco Nespoli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Francesco Seghezzi** (*direttore ADAPT University Press*)

**Silvia Spattini**

**Paolo Tomassetti**

### SEGRETERIA DI REDAZIONE

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

**Maddalena Magni**

**Lavinia Serrani**



@ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

Un anno di  
**Bollettino ADAPT**  
  
2018

ISBN 9788831940085

© 2019 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

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



# INDICE

<i>Prefazione</i> di Francesco Seghezzi.....	XXIX
--	------

## 1.

### AMMORTIZZATORI SOCIALI

Perché (anche) la proposta sul salario minimo è rischiosa <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	2
Una proposta per concretizzare il reddito di cittadinanza <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	5

## 2.

### APPRENDISTATO E TIROCINI

Apprendistato: una formazione che non c'è. Brevi considerazioni sul XVII rapporto di monitoraggio INPS – INAPP <i>di Elena Fumagalli</i> .....	10
Le nuove frontiere per la crescita dell'apprendistato: il caso degli Stati Uniti <i>di Elena Fumagalli</i> .....	23
Apprendistato di I e III livello: l'accordo interconfederale del settore artigiano <i>di Alessia Battaglia</i> .....	31
Sardegna: una proposta per cambiare le regole sui tirocini <i>di Marco Contu</i> ....	35
L'apprendistato professionalizzante nel CCNL metalmeccanici <i>di Alessia Battaglia</i> .....	41
Tirocini: una politica del lavoro tutto sommato efficace <i>di Luigi Oliveri</i> .....	47

Il tirocinio dei giovani, ponte da raddrizzare <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	54
L'apprendistato negli Stati Uniti <i>di Alessia Battaglia</i> .....	57
L'interruzione anticipata del tirocinio <i>di Francesca Riezzo</i> .....	62
Apprendistati di alta formazione e ricerca/1: nuove opportunità dalla Regione Sicilia (Avviso n. 5/2018) <i>di Valerio Gugliotta</i> .....	66
Apprendistati di alta formazione e ricerca/2: prima valutazione di sistema dell'Avviso n. 5/2018 di Regione Sicilia <i>di Valerio Gugliotta</i> .....	71
Apprendistato: quali opportunità per le aziende? <i>di Antonio Stella, Monica Zanotto</i> .....	75
Apprendistato di alta formazione: dubbi applicativi e possibili soluzioni <i>di Alessia Battaglia, Matteo Colombo</i> .....	81
Ragionamenti sul piano formativo individuale dell'apprendistato professionalizzante: il caso della trasformazione anticipata <i>di Adele Corbo, Matteo Colombo</i> .....	86
Alternanza scuola-lavoro tra formazione e patto con il territorio: il progetto di Edison all'ITIS Mattei di Sondrio <i>di Federico Fioni</i> .....	94
Il sistema duale in Messico <i>di Alessia Battaglia</i> .....	98
La scommessa a metà dell'apprendistato <i>di Matteo Colombo, Michele Tiraboschi</i> .....	102
Il nuovo intervento su scuola e lavoro. Vera alternanza non orientamento <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	106
Trump sceglie l'apprendistato per promuovere occupazione e produttività. E l'Italia? <i>di Alessia Battaglia, Matteo Colombo</i> .....	109
Apprendistato, la lezione Usa: abbattere i pregiudizi culturali <i>di Matteo Colombo, Emmanuele Massagli</i> .....	113

## 3.

**CARCERE E LAVORO**

Aspetti giuslavoristici della riforma dell'ordinamento penitenziario <i>di Alessandro Alcaro</i> .....	118
--	-----

## 4.

**COMPETENZE**

La creatività è una competenza? <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	128
--	-----

## 5.

**COMUNICAZIONE POLITICA E SINDACALE**

Campagna elettorale e lavoro, tra retorica e demagogia <i>di Francesco Nespoli</i> ..	136
Fondata sul lavoro. La comunicazione politica e sindacale del lavoro che cambia – Prefazione <i>di Gianni Riotta</i> .....	140
Lupus in fabbrica. La politica alla ricerca del voto operaio <i>di Francesco Nespoli</i> .....	146
Il lavoro cambia, anche nei programmi elettorali <i>di Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi</i> .....	150
Elezioni, anche gli imprenditori tra i dimenticati dalla comunicazione renziana <i>di Francesco Nespoli</i> .....	160
Comunicazione e social media nel dibattito congressuale della Cgil <i>di Esmeralda Rizzi</i> .....	165

## 6.

**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

La contrattazione aziendale all'Istituto Europeo di Design <i>di Annalia Silechia</i> .....	170
---	-----

Il sindacato alla prova della contrattazione territoriale. A colloquio con Luca Nieri (FIM-CISL Bergamo) <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	175
Il lavoro intermittente e la forza della contrattazione aziendale <i>di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei</i> .....	179
Flessibilità oraria: prima di parlare dell'accordo IG Metall facciamo il punto sulla metalmeccanica italiana <i>di Paolo Tomassetti</i> .....	195
In attesa di conoscere il testo dell'accordo IG-Metall. Solo una questione di orario? <i>di Marco Menegotto</i> .....	202
Ruolo della contrattazione collettiva per la disciplina della solidarietà nell'appalto <i>di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei</i> .....	207
Il Fondo TRIS per affrontare la grande trasformazione del lavoro <i>di Carlo Zandel</i> .....	223
La contrattazione e le sfide di mercato. Il rinnovo dell'integrativo "Benetton Group" <i>di Vittorio Capitani</i> .....	227
Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018 <i>di Franco Liso</i> .....	233
Lo spazio dei contratti a termine e della somministrazione di lavoro nella contrattazione nazionale <i>di Valeria Ferro</i> .....	247
Il contratto regionale per l'artigianato in Umbria del 4 giugno 2018 <i>di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei</i> .....	252
La contrattazione collettiva vigente come possibile limite all'applicazione del decreto dignità <i>di Alessandro Alcaro</i> .....	262
Appalto e contrattazione collettiva: il peso dell'interpello n. 5/2018 <i>di Pierluigi Rausei</i> .....	268
Lavoro a termine e somministrazione dopo il decreto dignità: quale spazio derogatorio per la contrattazione collettiva? <i>di Marco Menegotto</i> .....	280
Lavoro straordinario senza alcuna maggiorazione o riposo compensativo, è possibile? Analisi del CCNL Chimico <i>di Luca Vozella</i> .....	285
H&M: un accordo integrativo per bilanciare esigenze organizzative e di conciliazione vita-lavoro <i>di Dante Cucchi</i> .....	290
DM-Drogerie Markt sbarca in Italia e sigla il primo accordo integrativo <i>di Ruben Schiavo</i> .....	294

Indice	IX
Rinnovo Campari: nuovi e innovativi strumenti di flessibilità e partecipazione <i>di Andrea Tundo</i> .....	300
Integrativo Bayer: la contrattazione collettiva per una impresa 4.0 <i>di Andrea Solimeno</i> .....	307
Altomonte e la Centrale Termoelettrica Edison “polivalente” <i>di Federico Fioni</i> .....	313
Lavoro a termine e causali: quali spazi per la contrattazione collettiva <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	318
Gruppo Mondadori: un nuovo contratto all’insegna della partecipazione e della conciliazione vita-lavoro <i>di Dante Cucchi</i> .....	324

## 7.

### CONTROLLI E PRIVACY

Il braccialetto di Amazon, facciamo chiarezza <i>di Emanuele Dagnino</i> .....	330
Telefoni aziendali e controllo dei lavoratori: commento al Provvedimento n. 3/2018 del Garante della Privacy <i>di Enrico Angelo Pititto</i> .....	335
Valutazione d’impatto sulla protezione dei dati: focus sul trattamento dei dati dei lavoratori <i>di Gaetano Machì</i> .....	342
Privacy e GDPR: luci e ombre del decreto n. 101/2018 <i>di Andrea Tundo</i> .....	348
Il “nuovo” art. 171 del Codice Privacy: oltre la razionalizzazione normativa? <i>di Enrico Angelo Pititto</i> .....	354
Proposta di legge a tutela dei soggetti vulnerabili: la “funzione sociale” del diritto alla protezione dei dati personali alla prova della videosorveglianza <i>di Andrea Tundo</i> .....	361
Controlli a distanza: l’importanza di un’adeguata informazione nel nuovo articolo 4 dello Statuto dei lavoratori <i>di Michele Cibirin</i> .....	372

## 8.

**DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

L'integrativo Marzotto tra produttività, partecipazione e corporate social responsibility <i>di Lorenzo Carpinelli</i> .....	382
Produttività, inclusione e partecipazione nel rinnovo BTicino <i>di Rocco Casciani</i> .....	389
Il ruolo della contrattazione aziendale per il rilancio della produttività del lavoro. Sintesi di una ricerca empirica <i>di Lorenzo Patacchia, Silvia Scocca</i> ...	395
Decontribuzione premi di produttività: le modalità operative nella circolare INPS n. 104 <i>di Lorenza Di Paolo</i> .....	398

## 9.

**DIRITTO DEL LAVORO**

Tendenze recenti nel contenzioso in materia di lavoro privato <i>di Francesco D'Amuri, Raffaella Nizzi</i> .....	404
La codatorialità nelle reti d'impresa <i>di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rauseri</i> .....	414
I nuovi confini dei "lavori" <i>di Luigi Oliveri</i> .....	423
La sentenza Foodora: i rider, come i pony express, sono liberi di non lavorare <i>di Maddalena Saccaggi</i> .....	427
Al servizio della persona: a proposito di una riflessione di Mario Napoli sulla filosofia del diritto del lavoro <i>di Matteo Colombo</i> .....	432
Ispezione ad Amazon e criticità dell'impianto sanzionatorio dell'utilizzazione illecita di lavoratori somministrati <i>di Carmine Santoro</i> ...	437
Lavoro intermittente: alcuni dubbi interpretativi sulle ipotesi di utilizzo della tipologia contrattuale <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	441
Gig economy, rider, piattaforme, cooperazione e prime norme: le nuove regole sono già antiche <i>di Simone Caroli</i> .....	448
L'attività interpretativa e la certezza del diritto. Il Decreto Dignità "letto" dagli operatori del mercato del lavoro <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	454

L'assunzione del lavoratore con contratto di lavoro a termine nei gruppi di società <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	470
Somministrazione e tempo determinato dopo il Decreto Dignità e la sentenza della Consulta. Le risposte ai partecipanti al Free Webinar ADAPT <i>di Marco Menegotto</i> .....	476
Sospensione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio: quando la cura è peggio della malattia <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	481
Licenziamento ingiustificato nel contratto a tutele crescenti: perché il criterio di determinazione dell'indennità è incostituzionale <i>di Flavia Pasquini</i> .....	487
La sfida regolatoria per i nuovi mercati del lavoro: verso un nuovo diritto del lavoro? <i>di Manfred Weiss</i> .....	491
La causale impossibile: la versione italiana dei limiti al contratto a termine <i>di Giampiero Falasca</i> .....	508

## 10.

**GIOVANI E LAVORO**

Giovani, Terzo Settore e Industria 4.0 <i>di Valerio Gugliotta</i> .....	516
Gli ITS: un'opportunità per giovani, imprese e territori <i>di Alessia Battaglia</i> ..	521

## 11.

**IL MIO CANTO LIBERO**

Pluralismo contrattuale e tutele inderogabili <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	528
Ragioni e attese di chi è rimasto indietro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	531
Marco Biagi, ovvero l'ansia dei risultati <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	536
L'autoregolazione in luogo delle leggi su rappresentanza o salario minimo <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	538
Torna di moda lo Stato? <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	540

Moratoria su art. 18 per potenziare diritto ad apprendimento <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	542
Accordi economici collettivi per prestatori su piattaforma digitale <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	544
Da Confasal e Ugl segnali di buon pluralismo sindacale <i>di Maurizio Sacconi</i> ...	546
Il coraggio della discontinuità per il Mezzogiorno <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	549
A dieci anni dal testo unico sulla sicurezza troppo formalismo <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	552
Programma Lega-M5S: si rivedono i centri per l'impiego <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	554
Consigli (non richiesti) a chi governerà <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	557
Nuovo governo: buon lavoro (per tutti)! <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	560
Il buon lavoratore e il buon datore di lavoro nelle PA <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	562
Ancora leggi sul lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	564
Attività ispettiva e certezza della rappresentatività <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	567
Decreto “dignità”: vecchie ricette o soluzioni coraggiose? <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	570
Decreto “dignità”: cambiare si può <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	573
Otri vecchi e vino nuovo <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	575
Effetti disgregativi dal ricalcolo delle pensioni <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	578
L'art. 8 è vivo e lotta insieme a noi! <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	580
Lavoro domenicale: persona solida nella società liquida <i>di Maurizio Sacconi</i>	583
Scuola e università: rinnovare metodi e contenuti pedagogici <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	585
La lezione di Dell'Aringa e il salario dei giovani meritevoli <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	587
Ritorno alla CIGS? Cuore e ragione per cucire vecchio e nuovo <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	589
Rapporto sulle PA: unico contratto nazionale per tutti e salari decentrati <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	592



Indice	XIII
Reddito di cittadinanza: due misure (inconciliabili) in una <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	595
Caregivers: spostare la spesa socio-sanitaria dalla speditività marginale ai servizi territoriali <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	598
Il diritto affievolito alla mobilità <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	600
Passi indietro nella (già poca) integrazione tra scuola e lavoro <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	603
Hiring and firing <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	606
Concorso di idee per una nuova definizione della formazione <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	608
Ddl Concretezza: PA al bivio tra vecchi vizi e nuove opportunità <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	610
Accompagnare l'evoluzione della logistica distributiva <i>di Maurizio Sacconi</i> ....	613
Nuovi Codici? Meglio un approccio non per regole ma per obiettivi <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	615
Sosteniamo la petizione di Federmeccanica <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	618

## 12.

### INDUSTRY 4.0

Competence center: una soluzione che non convince, una visione che (ancora) manca <i>di Elena Prodi, Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	622
Una visione per il lavoro che cambia <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	626
Da Amazon alle PMI italiane: come la tecnologia cambia l'organizzazione del lavoro <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	630

13.  
**ISTRUZIONE, FORMAZIONE,  
 CAPITALE UMANO E EMPLOYABILITY**

Obbligo formativo nell'esercizio dello ius variandi datoriale. Una nuova nozione di "equivalenza delle mansioni"? <i>di Laura Angeletti</i> .....	636
Il futuro del lavoro attraverso la lente del territorio <i>di Valerio Gugliotta, Margherita Roiatti</i> .....	641
Subjectifying action: ipotesi di metodo per un Liceo Artigianale <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	644
Una blue card per gli immigrati highly skilled. Il punto della situazione <i>di Andrea Rosafalco</i> .....	650
Differenze retributive, distretti industriali e capitale umano in Francia. Spunti di riflessione da un'analisi econometrica <i>di Silvia Scocca</i> .....	656
Gli errori cognitivi nel processo di valutazione del personale <i>di Jessica Micelli</i> .....	660
«Pensare con le mani». Il contributo delle parti sociali regionali dell'artigianato Veneto all'alternanza scuola lavoro <i>di Ferruccio Righetto, Giulia Rosolen</i> .....	664
Ripensare la didattica del Liceo Scientifico a partire dall'esperienza di stage: la potenza del compito di realtà <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	670
I Musei d'impresa. Promotori del Made in Italy <i>di Andrea Carbone</i> .....	675
Occupazione, formazione e "tutoraggio di qualità" nel settore del credito: la best practice del F.O.C. <i>di Ruben Schiavo</i> .....	681
Nasce il primo CCNL Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Commerciale e Turismo <i>di Pietro Rizzi, Andrea Stoccoro</i> .....	686
Orientarsi nel mare dei 900 CCNL italiani. Nuovo corso di formazione promosso da ADAPT per arginare la deriva dei contratti pirata <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	691
Oltre il MOOC: una prospettiva dei cambiamenti didattici <i>di Tomaso Tiraboschi</i> .....	693
Quello scambio inatteso. Sull'apprendimento, sull'insegnamento, sulla crescita <i>di Irene Tagliabue</i> .....	698

Quel ponte tra università e imprese: a che punto siamo? <i>di Adele Corbo</i> .....	701
Ripensare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi <i>di Lilli Casano</i> .....	706
Concept Thinking: non c'è prodotto senza processo creativo, appunti dal Da Vinci College di Dordrecht <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	713
L'avanzata delle basse qualifiche <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	718
Formazione duale: alcune esperienze di successo in un rapporto della Fondazione Di Vittorio <i>di Matteo Colombo</i> .....	721
Geografia della conoscenza e dell'innovazione: un'interpretazione dei cambiamenti territoriali <i>di Margherita Roiatti</i> .....	733
Imparare a imparare <i>di Matteo Colombo</i> .....	739
Maturità in 4 anni: un'occasione per l'imprenditorialità italiana? <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	743
Maturi per la creatività? <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	748
Capacità professionale ed evoluzione del concetto di “capitale sociale” <i>di Valerio Gugliotta</i> .....	752
L“impresa integrale” come modello per le imprese italiane eccellenti: la lezione Olivetti <i>di Federico Butera</i> .....	756
Formazione 4.0. Le disposizioni applicative del credito di imposta e il ruolo della contrattazione collettiva <i>di Soraya Zorzetto</i> .....	766
Gli Istituti Tecnici Superiori per il made in Italy: l'esempio dell'International Academy for Tourism and Hospitality di Cernobbio (CO) <i>di Matteo Colombo</i> .....	772
Inspiring School Change through Creative Arts... anche in Italia? <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	777
Il ruolo dell'HR nel processo di trasformazione digitale <i>di Valentina De Lorenzo, Francesca Rapino</i> .....	784
Verso nuove geografie del lavoro nelle città mondializzate <i>di Alketa Aliaj</i> ...	787
Lavorare nel tempo di viaggio? Una ricerca inglese ci mostra i dati <i>di Idapaola Moscaritolo</i> .....	793

Competenze imprenditoriali nella scuola professionale: cosa ci giochiamo? <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	797
Il lavoro in orari “asociali”: il caso dei parchi di divertimento <i>di Stefania Negri</i> .....	802
Il nuovo retail nelle città del futuro <i>di Margherita Roiatti</i> .....	807
Bergamo, la nuova convenzione-quadro per l’inserimento e la tutela dei lavoratori disabili <i>di Stefano Malandrini</i> .....	814
Professionalità e creatività nella formazione dei formatori <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	819
L’insegnamento dimenticato, come imparare a leggere le proprie esperienze <i>di Francesca Zambelli</i> .....	825
The winner takes it all? Città superstar e divari territoriali <i>di Margherita Roiatti</i> .....	830
Osservarsi in azione tra docenti? Un motore interno di sviluppo professionale <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	839

## 14.

**LAVORO AUTONOMO**

International Symposium on the Regulation of Occupations: una riflessione sulle sfide attuali <i>di Diogo Silva</i> .....	844
Lavoro autonomo professionale e strumenti di aggregazione: i limiti della legge n. 81/2017 e gli strumenti alternativi per “fare rete” <i>di Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi</i> .....	849

## 15.

**LAVORO DI RICERCA**

Trasferimento tecnologico in Italia: qualcosa si muove <i>di Laura Angeletti</i> .....	862
Il modello di alternanza della Fondazione Bruno Kessler: WebValley, dove nascono i ricercatori del futuro <i>di Federica De Luca</i> .....	867

Le declinazioni della professionalità del ricercatore, viaggio nel cuore della nuova grande trasformazione del lavoro <i>di Federica De Luca</i> .....	871
Ricercatori non accademici: una nuova professionalità dentro le comunità di apprendimento e le piattaforme di cooperazione <i>di Tomaso Tiraboschi</i> .....	875
“Pensare come un ricercatore”: la professionalità nel contesto della digitalizzazione del lavoro <i>di Tomaso Tiraboschi</i> .....	880
Formazione, ricerca e imprese: un'alleanza possibile? <i>di Saverio Ascari</i> .....	885

## 16.

**LAVORO PUBBLICO**

Orario di lavoro del personale medico e sanitario del SSN. Le problematiche legate all'entrata in vigore dell'art. 14, comma 1, della l. n. 161/2014. Il caso della Regione del Veneto <i>di Domenico Mantoan, Claudio Costa, Franco Botteon, Giorgio Rizzardi</i> .....	892
I pubblici dipendenti sono troppo pochi <i>di Maria Luisa Bianco, Bruno Continini, Nicola Negri, Guido Ortona, Francesco Scacciati, Pietro Terna, Dario Tognati</i> .....	906
Nuove regole per lo sciopero nel TPL <i>di Marco Menegotto</i> .....	913

## 17.

**LAVORO TRAMITE AGENZIA**

I nuovi criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro nel Decreto Ministeriale dell'11 gennaio 2018 <i>di Arianna D'Ascenzo</i> .....	918
Lo stato di salute dei servizi per il lavoro in Italia <i>di Arianna D'Ascenzo</i> .....	926
Il reato di somministrazione fraudolenta <i>di Pierluigi Rauseri</i> .....	936
Modern labour markets need responsible intermediation to create stability and predictability <i>di Denis Pennel</i> .....	948

## 18.

**LICENZIAMENTI**

Esclusione e licenziamento del socio lavoratore: le Sezioni Unite mettono le cose in ordine <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	954
La tempestività della contestazione disciplinare nel prisma di tutele dell'art. 18 <i>di Marco Menegotto</i> .....	961
Il licenziamento del dirigente: “nessuna nuova” dalla Corte costituzionale ma alcuni spunti per riflettere sulla evoluzione della figura <i>di Flavia Pasquini</i> .....	965

## 19.

**MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**

I veri termini del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e una possibile risposta nel modello duale <i>di Elena Fumagalli</i> .....	972
L'ecosistema pubblico che manca alla crescita <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	976
Elezioni, la trasformazione che ancora non capiamo <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	979
Lavoro, dove ripartire <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	984
I conti mai fatti fino in fondo <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	987
Esternalizzazioni e flessibilità: condizioni, limiti e vantaggi di una scelta gestionale <i>di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei</i> .....	990
Un mercato del lavoro in movimento, verso dove? <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	1004
Un Libro Bianco per il futuro del lavoro <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1009
Alcune note a margine del Rapporto su Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work <i>di Arianna D'Ascenzo</i> .....	1017
Inutile parlare di centri per l'impiego senza aver prima compreso le trasformazioni del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1029
Le 5 sfide per un mercato del lavoro che cambia <i>di Andrea Tundo</i> .....	1032
Di nuovo il boomerang sui contratti a termine <i>di Marco Menegotto</i> .....	1038

Quale visione del lavoro dietro al decreto dignità? <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	1042
Dignità: viene prima la dedizione della legislazione <i>di Emmanuele Massagli</i> ....	1046
L’impatto sul mercato del lavoro alla luce dei dati <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	1049
Comunicazione natural durante. Il decreto dignità e la lezione negletta del Jobs Act <i>di Francesco Nespoli</i> .....	1059
Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla “qualità” alla “dignità” <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	1074
Francia: lavoro a tempo indeterminato nella somministrazione dopo la Loi Rebsamen <i>di Arianna D’Ascenzo</i> .....	1087
Blockchain, persona e mercato del lavoro <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	1098
Richiedenti asilo: disoccupati solo con la residenza. Il caso della circolare ritirata <i>di Luigi Oliveri</i> .....	1101
Le sfide del mercato del lavoro oltre il reddito di cittadinanza <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1115

## 20.

**PAROLE DEL LAVORO**

Lavoro sommerso e undeclared work <i>di Pietro Manzella</i> .....	1120
Caregiver familiare e assistente familiare <i>di Pietro Manzella, Mariarosa Pasquali</i> .....	1124
“Alternanza scuola-lavoro” e “school-work alternance” <i>di Pietro Manzella, Mariarosa Pasquali</i> .....	1128

## 21.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

La disoccupazione dei lavoratori anziani <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1134
Sessantotto e sessantottismo <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1140
Paranoia e parafrenia elettorale <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1146

Ci voleva un conte per riscattare una campagna elettorale plebea <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1152
Populismi: a ciascuno il suo <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1156
Giornalisti: quando si fa la morale con l'etica degli altri <i>di Giuliano Caszola</i> .	1159
Relazioni industriali: aspettando Godot (ed augurandosi che non arrivi) <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1166
La Confindustria a Verona ha battuto un colpo: meglio tardi che mai <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1169
Il canto del cigno <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1173
Le pensioni degli italiani dopo il 4 marzo <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1176
L'ultimo colloquio con Marco Biagi <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1180
Pensioni: il Fondo monetario internazionale chiede una nuova e più severa riforma <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1184
I falsi idoli che hanno determinato l'esito del voto del 4 marzo <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1189
L'Opa dei "grillini" sulla Cgil <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1193
Quando la proprietà transitiva si applica anche ai programmi <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1198
Ciò che avreste sempre voluto conoscere sulle pensioni ma che continuano a nascondervi <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1202
Scioperanti o scioperati? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1207
Una Norimberga per gli assassini dell'ILVA <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1207
Spigolando tra le amenità del contratto giallo-verde <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1218
Gli anziani ancora al lavoro in Italia e in Europa <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1224
Arrivano i barbari <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1227
In memoria di Pierre Carniti <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1232
Pensioni: la Matrioska giallo-verde <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1237
Alla riscoperta dell'acqua calda <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1241
Vitalizi degli ex parlamentari: la Colonna Infame <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1245



Il contributo essenziale dell’Inps nella denuncia delle fake news <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1249
Quando una tabella viene accusata di essersi intrufolata in un decreto <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1257
Sergio Marchionne: la quercia caduta <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1262
Pensioni: “Gesù, fate luce” <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1267
Dalle pensioni d’oro a quota 100 <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1271
Pensioni e quote giallo-verdi: misure contro i giovani <i>di Giuliano Cazzola</i> ....	1275
Pensioni d’oro: nella follia un po’ di logica sarebbe gradita <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1280
Il lavoro prima del diluvio <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1290
Nato ieri <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1295
Il lato oscuro del reddito di cittadinanza <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1301
Un messaggio di speranza <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1305
La Stalingrado della Cgil <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1312
Le bugie hanno le gambe corte <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1316
Chi è causa del suo mal, pianga se stesso <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1320
Legge di bilancio 2019: Presidente Mattarella ci faccia sognare! <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1325
Per fare una norma basta la parola di un ministro? <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1333
“Perdona loro che non sanno quello che fanno” (Luca, 23, 34) <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1336
Il reddito (di cittadinanza) del lavoro nero <i>di Giuliano Cazzola</i> .....	1340
La storia si ripete all’incontrario: dalla farsa alla tragedia <i>di Giuliano Cazzo- la</i> .....	1345

## 22.

**POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI**

Il lavoro per davvero. Gran nodo tra vecchio e nuovo anno <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1350
La falsa promessa delle (vecchie) politiche attive <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1353
Nuove politiche attive per il lavoro nel mercato che cambia <i>di Luigi Oliveri</i> .	1356
Semplificazione: raccogliere il guanto di una sfida <i>di Andrea Asnaghi</i> .....	1356
La battaglia per la semplificazione <i>di Pietro Ichino, Michele Tiraboschi</i> .....	1366
Analisi degli strumenti di politica attiva del lavoro nella proposta del “reddito di cittadinanza” <i>di Gianluca Meloni</i> .....	1368
Precarietà, quali sfide nella grande trasformazione del lavoro? <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1378
Dal 1° luglio via libera alla tracciabilità delle retribuzioni <i>di Matteo Di Gregorio</i> .....	1381
Il basso tasso di trasformazione dei contratti flessibili. Una lettura dei dati INPS <i>di Luigi Oliveri</i> .....	1385
Alla ricerca di un moderno sistema integrato di servizi per l'impiego <i>di Silvia Spattini</i> .....	1391
Lavoro, i grandi temi scomparsi dal dibattito <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1405
La centralità del lavoro nel messaggio economico di Papa Francesco <i>di Valerio Gugliotta</i> .....	1408
Chiusure domenicali: le giuste premesse per un dibattito pubblico che vada oltre l'effetto annuncio <i>di Matteo Colombo</i> .....	1412
Non solo cassa integrazione, in gioco ci sono le politiche del lavoro <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1416
Il convitato di pietra dimenticato nel trentennio dell'“età dell'oro” <i>di Pietro Ichino</i> .....	1419
La piattaforma informatica può solo supportare ma non sostituire i servizi per il lavoro <i>di Luigi Oliveri</i> .....	1428

Lavorare di domenica: esiste ancora uno sfavore legislativo? <i>di Idapaola Moscaritolo</i> .....	1435
Lavoro domenicale e festivo in Italia e in Europa: un quadro d'insieme nel lavoro che cambia <i>di Luca Vozzella, Carlo Zandel</i> .....	1444

## 23.

**PREVIDENZA**

Le origini della previdenza sociale in Italia. Precisazioni storiche <i>di Flavio Quaranta</i> .....	1454
E se fossero i robot a salvare le nostre pensioni? <i>di Nicola Intini, Corrado La Forgia</i> .....	1459
Pensioni d'oro, vitalizi e privilegi: un contributo al dibattito politico dal recente rapporto Inps <i>di Andrea Carbone</i> .....	1468

## 24.

**RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ**

“Rappresentatività” ed efficacia dei contratti collettivi alla luce del d.lgs. n. 81/2015. Commento alla circolare INL n. 3/2018 <i>di Federico D’Addio</i> .....	1476
Caso Foodora, oltre le leggi le sfide per la rappresentanza <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	1480
Un’indagine sulla rappresentanza manageriale <i>di Andrea Carbone</i> .....	1483
Territorio e sindacato: il laboratorio CISL Vicenza <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	1487
Sindacato e innovazione: l’esperienza di IG Metall nel progetto “Arbeit 2020” <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	1494

## 25.

**RELAZIONI INDUSTRIALI**

Accordo per le PMI metalmeccaniche della provincia di Bergamo: la nuova geografia delle relazioni industriali <i>di Paolo Tomassetti</i> .....	1506
Una nuova prospettiva per le relazioni industriali italiane. L'integrativo territoriale al CCNL Confimi Meccanica nella provincia di Bergamo <i>di Stefano Bosio, Davide Lucini Paioni</i> .....	1512
Il valore aggiunto delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro. Evidenze dal caso del Regno Unito <i>di Rocco Casciani</i> .....	1516
L'accordo separato della Castelfrigo S.r.l. e la tenuta delle relazioni industriali in Italia <i>di Matteo Di Gregorio</i> .....	1520
Clausole di riservatezza e ruolo dei lavoratori nelle imprese: quali impatti per il futuro delle relazioni industriali in Europa <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	1525
Dentro la Conferenza di programma della Cgil: passi avanti e sfide ancora aperte <i>di Chiara Mancini</i> .....	1532
Se il lavoro cambia deve cambiare anche il sindacato <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1538
Relazioni industriali come relazioni pubbliche. Spunti per una lettura nell'era della comunicazione <i>di Mariasole Barbato, Antonella Mauro</i> .....	1542
Sergio Marchionne, le relazioni industriali nella competizione globale <i>di Francesco Nespoli, Paolo Tomassetti</i> .....	1548
«Per l'Italia non è più tempo di compromessi, bisogna scegliere fra i sistemi economici americano e tedesco» <i>di Paolo Tomassetti</i> .....	1553
Vizi e virtù della comunicazione di Sergio Marchionne <i>di Francesco Nespoli</i> ..	1555
Senza paura di niente e nessuno, ci hai insegnato a sfidare il futuro <i>di Marco Bentivogli</i> .....	1563
Perché l'Italia ha bisogno di una riforma degli assetti contrattuali? Sintesi di una ricerca del Fondo Monetario Internazionale <i>di Lorenzo Patacchia</i> ..	1567
Il rinnovo dell'integrativo Oerlikon Graziano. Un nuovo paradigma di relazioni industriali <i>di Nicoletta Oliveti</i> .....	1571
Tra i vecchi arnesi l'art. 8. Una possibile via per superare le criticità del decreto dignità <i>di Marco Menegotto</i> .....	1575

Blockchain: un nuovo paradigma di democrazia (sindacale) <i>di Sabina Tagliavini</i> .....	1579
Il “Protocollo di Relazioni Industriali” ERG: nel segno dell’equilibrio, dell’innovazione e della partecipazione <i>di Andrea Rosafalco</i> .....	1587
Caso Ponte Morandi di Genova: la flessibilità contrattata in Leonardo S.p.A. come fattore di resilienza <i>di Andrea Tundo</i> .....	1592
La blockchain per relazioni industriali di prossimità <i>di Emmanuele Massagli, Maurizio Sacconi</i> .....	1597
Rinnovo integrativo Barilla: le buone relazioni industriali tra continuità e innovazione <i>di Andrea Rosafalco, Andrea Tundo</i> .....	1600
Manfrotto: valorizzare le competenze nel lavoro 4.0 <i>di Lorenzo Patacchia</i> .....	1608
Nuove forme di lavoro e mobilità Europea: il dialogo tra le parti sociali. Appunti a margine del Convegno EZA-UNAIE <i>di Rachele Berlese</i> .....	1616
Ancora sul Ponte Morandi: l’intesa del Gruppo Iren tra flessibilità e solidarietà <i>di Andrea Tundo</i> .....	1624

## 26.

**SALUTE, SICUREZZA E SOSTENIBILITÀ**

Ambienti confinati e obbligo di certificazione: alcune criticità della normativa vigente <i>di Giada Benincasa, Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	1632
La copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni dei detenuti e internati ammessi a prestare attività a titolo volontario e gratuito nell’esecuzione di progetti di pubblica utilità <i>di Vincenzo Lamonaca</i> .....	1636
Competitività e sostenibilità, oltre l’antagonismo <i>di Margherita Roiatti</i> .....	1643
Dal lavoro negli spazi confinati agli ambienti di co-working: alla ricerca di nuove regole e identità per i “luoghi” del lavoro <i>di Giada Benincasa</i> .....	1649
Un utile contributo dell’Ispettorato Nazionale del lavoro in materia di certificazione <i>di Federica Capponi</i> .....	1655
Controlli e responsabilità solidale in vista su codatorialità e distacchi nei contratti di rete <i>di Gabriele Bubola</i> .....	1657

La regolazione delle clausole sociali negli appalti pubblici <i>di Matteo Di Gregorio</i> .....	1663
L'intervento dell'INL sulla certificazione dei contratti: vincoli (o vantaggi competitivi indesiderati) per le Commissioni border line? <i>di Gabriele Bubola</i> .....	1668
Il “mondo sommerso” dei caregiver familiari: tra discriminazioni e tutela dei diritti umani <i>di Irene Tagliabue</i> .....	1675
Malattia e rientro anticipato: obbligo (o facoltà) di rettificare la prognosi <i>di Federico Avanzi</i> .....	1678
Ambienti confinati e rischio chimico: necessari nuovi paradigmi per la prevenzione e la sorveglianza <i>di Irene Tagliabue</i> .....	1682
Il protocollo d'intesa tra INAIL e parti sociali in materia di sicurezza sul lavoro nel settore metalmeccanico <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	1686
Nuove prospettive per le MPMI: anche l'Italia sviluppa un sistema di valutazione dei rischi secondo il prototipo OiRA <i>di Irene Tagliabue</i> .....	1691
Criticità e rischi negli appalti pubblici del servizio di lavanolo <i>di Matteo Di Gregorio</i> .....	1696
Il Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro: dieci anni e sentirli tutti. Riflessioni a margine dell'81° Congresso SIML <i>di Giada Benincasa, Irene Tagliabue</i> .....	1699
Profilazione dei lavoratori in malattia e tutela della privacy: la strada in salita per l'integrazione tra GDPR e normativa nazionale <i>di Antonella Mauro</i> .....	1705
Riconoscere e costruire un mercato professionale per le attività di cura e assistenza dei malati <i>di Irene Tagliabue</i> .....	1710
Salute mentale e discriminazioni: un tema ancora attuale <i>di Irene Tagliabue</i> ...	1714
Campagna per la promozione di ambienti di lavoro sani e sicuri: il cancro è la prima causa di morte <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	1718

## 27.

**SMART WORKING**

Lavoro agile: accordi smart e più sicuri se certificati <i>di Giada Benincasa</i> .....	1722
---	------

## 28.

**TERZO SETTORE**

La disciplina fiscale applicabile ai Fondi Sanitari alla luce del nuovo Codice del Terzo Settore <i>di Adua Maria Sabato, Silvia Fernández Martínez</i> .....	1726
---	------

## 29.

**WELFARE AZIENDALE**

Il welfare aziendale meglio della decontribuzione 2.0 <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	1732
Il welfare aziendale per le relazioni industriali 4.0 <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1735
Tra finanza sociale e il rilancio del welfare locale <i>di Maria Sole Ferrieri Caputi, Valerio Gugliotta</i> .....	1739
Nasce Welfare for People. Le ragioni di una piattaforma di open innovation sul welfare aziendale <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1745
Le novità (e le mancanze) della Circolare 5/E sul welfare aziendale <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	1749
Deducibilità, regolamenti e l'occasione mancata della Circolare 5/E <i>di Marco Menegotto</i> .....	1764
Welfare bilaterale, dall'ente al lavoratore passando per l'azienda. La posizione (problematica) dell'Agenzia delle Entrate (Risposta n. 24/2018) <i>di Maria Sole Ferrieri Caputi</i> .....	1767
<i>Notizie sugli autori</i> .....	1773





## Prefazione

*di Francesco Seghezzi*

Il 2018 ha visto l'avvio di una nuova Legislatura nella quale il lavoro costituisce un tema centrale. Questo farà sì che anche l'anno in corso sarà caratterizzato da ampie discussioni sollecitate soprattutto da nuove traiettorie del mondo del lavoro difficili da osservare ed interpretare. Tecnologia, demografia, ambiente sono solo tre delle tante dorsali lungo le quali si possono leggere questi cambiamenti.

Con il *Bollettino ADAPT* li abbiamo seguiti giorno dopo giorno, settimana dopo settimana, provando a fornire analisi sia sullo scenario italiano che in chiave comparata. Si tratta del frutto soprattutto delle riflessioni dei giovani della nostra Scuola di alta formazione che hanno la fortuna di trovarsi all'interno di un percorso di studi non ordinario che consente loro di vivere quotidianamente la realtà delle imprese e delle associazioni di rappresentanza di aziende e lavoratori.

Con questo volume raccogliamo quindi tutto ciò che è stato pubblicato su *Bollettino ADAPT* durante l'anno appena trascorso, un vero e proprio annuario di oltre 1.800 pagine e 300 articoli da poter consultare per ripercorrere un anno di lavoro.

Nell'augurarvi buona lettura, ringraziamo soprattutto i nostri giovani ricercatori e studenti che ogni settimana ci offrono nuovi

spunti e nuove visioni, a volte parziali, a volte incomplete, ma sempre frutto di una elaborazione culturale originale che non ha paura di misurarsi con il giudizio dei lettori attenti e scrupolosi. A questi ragazzi è dedicata questa pubblicazione ed è un dono prima a loro che ad altri, per depositare nomi e idee che possano durare.

*Francesco Seghezzi*

1.

## **AMMORTIZZATORI SOCIALI**

## **Perché (anche) la proposta sul salario minimo è rischiosa\***

*di Emmanuele Massagli*

**Prima di ogni scadenza elettorale, si torna a parlare di salario minimo. Un argomento piuttosto conosciuto, che esercita da sempre fascino politico per la semplicità del messaggio:** se viene fissato per legge un limite inderogabile di stipendio orario o mensile i lavoratori sottopagati vedranno riconosciuti i loro diritti. D'altra parte, ecco la seconda argomentazione ricorrente, addirittura 22 Stati su 28 della Unione Europea hanno fissato per legge una soglia retributiva minima, perché l'Italia non dovrebbe adeguarsi?

**Sono diverse le argomentazioni che giustificherebbero un atteggiamento prudente su questo tema.**

1) In Italia esiste già un salario minimo ed è rappresentato dai minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali. Non è una soglia fissata per legge ed uguale per tutti, ma è comunque vincolante per tutti i datori di lavori (automaticamente sotto il profilo contributivo, ma anche come riferimento per calcolare giurisprudenzialmente l'equo compenso garantito nella nostra Costituzione) ed ha il pregio di adattarsi a settori che hanno dimensioni economiche, investimenti e margini molto diversi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

2) L'Italia è il Paese europeo con i più persistenti (e preoccupanti) divari geografici. La ricchezza, la crescita e la competitività del Sud Italia sono inferiori a quelle del Centro Italia e neanche lontanamente comparabili con quelle del Nord Italia. Bene o male è così da sempre. Si può giudicare equa una soluzione uguale da Bolzano a Ragusa? Per non incorrere in questo grave equivoco bisognerebbe tornare alle novecentesche “gabbie salariali” territoriali, che fallirono nel passato dell'economia domestica, figuriamoci nel presente dell'economia globalizzata.

3) La definizione del salario minimo è materia tecnicamente molto complessa. Una soglia troppo elevata, eccessivamente vicina alla media degli stipendi attuali, avrebbe il probabile effetto di schiacciare questi verso il salario minimo, poiché il datore di lavoro non avrebbe convenienza economica ad applicare contratti collettivi più costosi di quanto obbligato dalla legge. Quindi una perdita di reddito per buona parte dei dipendenti. Questa soluzione avrebbe l'ulteriore effetto di giustificare una fuga dai contratti collettivi e quindi da tutti i diritti che i lavoratori oggi hanno proprio perché coperti da un contratto nazionale. Qualora la soglia fosse troppo bassa, semplicemente la novità legislativa non sortirebbe alcun effetto.

4) Anche l'estrema variabilità dei minimi tabellari oggi vigenti renderebbe difficile l'individuazione di una cifra (oraria o mensile) ragionevole. Se il Legislatore si attestasse sui valori minori oggi osservati, a poco servirebbe la norma, interesserebbe solo chi non coperto da contrattazione. Se invece la scelta cadesse su cifre superiori, molti imprese e interi settori potrebbero di colpo ritrovarsi “fuori mercato”.

5) Se da una parte il salario minimo appiattisce verso il valore individuato le retribuzioni più alte (o quantomeno è una potente arma contrattuale in questo senso in mano ai datori di lavoro), dall'altra non avvantaggia automaticamente chi deve entrare, so-

prattutto se oggi ha dei primi stipendi sotto il valore individuato. Inoltre in Italia la via più sicura e formativa offerta ai giovani per entrare nel mondo del lavoro è l'apprendistato, una tipologia contrattuale a basso costo proprio perché formativa. I giovani potrebbero preferire all'apprendistato un contratto soggetto al minimo legale perché più elevato nel breve termine, sacrificando così la loro crescita futura.

6) Da ultimo vanno valutati gli effetti del salario minimo, quantomeno nel breve medio termine, sulla occupazione. Un obbligo di questo genere, approvato con scarso preavviso, inciderebbe in modo sostanzioso sui bilanci delle imprese, provocando probabili licenziamenti per contenere i costi o in esito alla scelta di esternalizzare le produzioni più *labour intensive* (e quindi diventate troppo costose).

**È vero che un Paese industrialmente molto simile al nostro (la Germania) da deciso recentemente (nel 2015, in esito a una concessione della Merkel ai socialdemocratici con cui governava) di fissare per legge un salario minimo (escludendo da questa novità gli apprendisti).** Le situazioni, in termini di squilibri geografici, crescita dell'occupazione (in Germania la disoccupazione è ai minimi storici) e ricchezza diffusa non sono comparabili; si può comunque notare che ad averne beneficiato sono stati solo i lavoratori precari e più poveri, che in molti settori sono state velocemente trovati escamotage per aggirare la norma e che è scesa la copertura della contrattazione collettiva.

**Insomma, una “bomba” comunicativa e politica certamente. Ma gli effetti non è detto che siano altrettanto esplosivi.**

I programmi politici dovrebbero essere valutati dalla forza dei risultati reali, non dal volume degli annunci.

## Una proposta per concretizzare il reddito di cittadinanza\*

*di Emmanuele Massagli*

**L'approvazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) ha reso ufficiale il contenuto più originale e dirompente della campagna elettorale condotta meno di sei mesi fa dal Movimento Cinque Stelle: il reddito di cittadinanza.**

Per quanto, stando a quanto annunciato finora, la versione 2019 di questa misura sarà ancora parziale rispetto alle promesse (tanto più se l'Europa imporrà ridimensionamenti al DEF), certamente l'approvazione di una forma di politica sociale finora sconosciuta nel nostro Paese configura una scelta di indirizzo forte. Il dibattito politico, anche quello interno alla stessa maggioranza di Governo, non è di conseguenza più incentrato sulla scelta “reddito di cittadinanza sì o no”, ma sulla natura dello stesso: assicurativa o universale? In dialogo con le politiche attive o puramente assistenziale? Variabile secondo indici geografici o uguale per tutti?

**Per avere risposta a tali quesiti si dovranno aspettare i primi testi di legge.** È indubbio che la misura sia *ab origine* concepita come una sorta di sostegno al reddito dovuto indipendentemente da qualsiasi precedente contribuzione e connessa ad indicatori (lassi) di ricchezza, forse addirittura senza limiti di durata. Gli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37.](#)

stringenti vincoli di bilancio imposti alle politiche economiche del Governo, comunque presenti per quanto allentati dalla ferma volontà dello stesso Governo di violare alcuni patti con l'Unione Europea, non permettono tuttavia una configurazione “senza limiti” del reddito di cittadinanza. Lo stesso Movimento Cinque Stelle sa bene, inoltre, che l'erogazione monetaria di ingenti risorse economiche a persone disoccupate o inattive se, da una parte, determina la protezione dal rischio di povertà, dall'altra genera un circolo vizioso di dipendenza dal sussidio pubblico che strozza ogni (sovente già debole) volontà di ricerca di occupazione. Non occorre studiare la copiosissima e multidisciplinare letteratura scientifica in materia per cogliere i rischi micro e macro economici di una scelta così strutturata, tanto più in un Paese, come il nostro, con indicatori del mercato del lavoro e tra i peggiori in Europa e meccanismi di funzionamento delle politiche attive vetusti e inefficienti (non è un caso che il reddito di cittadinanza sia accompagnato da un miliardo di investimenti sui centri pubblici per l'impiego, altro rilevante punto di domanda della prossima legge di bilancio).

**In questo contesto di altalenante susseguirsi di proclami di rivoluzione riuscita e di accuse di fallimento assicurato, particolare ironia è stata riservata a scomposte dichiarazioni circa un presunto vincolo di “moralità” che limiterà gli acquisti permessi dalle risorse pubbliche: no alle spese senza controllo «all'Unieuro» (citazione fedele), sì all'acquisto di beni di prima necessità o di servizi utili alla ricollocazione.**

**Nascosto da un messaggio così approssimativo, è possibile scorgere una modulazione del reddito di cittadinanza tutt'altro che irragionevole.** Forme di tutela della “moralità” degli acquisti (leggasi, più correttamente, della “liceità” o della “coerenza con la destinazione di risorse pubbliche”) esistono già in diversi Paesi occidentali e sono solitamente costruite attorno a



voucher sociali emessi dallo Stato o dalle amministrazioni locali. Tali documenti di legittimazione vincolano la destinazione delle risorse, senza possibilità di abuso, verso la tipologia di beni e servizi che la legge ha ritenuto legittimamente ottenibili dalla persona sussidiata. Non è quindi peregrino immaginare il funzionamento del reddito di cittadinanza in modalità simile ai già esistenti voucher welfare, in costante diffusione nel settore privato nonostante la giovane età legislativa (sono stati regolati da un decreto interministeriale di marzo 2016). La tecnologia ha disposizione delle società emettrici di questi buoni già permetterebbe, inoltre, una loro completa digitalizzazione e caricamento sulla carta nazionale dei servizi posseduta da ogni cittadino italiano. Non solo: qualora il Legislatore volesse vincolare l'utilizzo di questi buoni alla partecipazione ad attività utili alla attivazione della persona o al suo collocamento, sarebbe possibile (e semplice) concretizzare tale vincolo sulla carta dei servizi stessa. Nessuna circolazione di carta, quindi; protezione dalla falsificazione (con conseguente contenimento dei costi); monitoraggio in tempo reale degli esiti della politica, nonché della tipologia di servizi preferiti dai beneficiari del voucher di cittadinanza.

Parafasando un noto spot proprio di card elettroniche: ricevere un bonifico a fondo perduto mentre ci si riposa sul divano non ha prezzo (né ragione...); per (quasi) tutto il resto potrebbe intervenire la card sociale di cittadinanza.



2.

## **APPRENDISTATO E TIROCINI**

**Apprendistato: una formazione che non c'è.  
Brevi considerazioni sul XVII rapporto  
di monitoraggio INPS – INAPP\***

*di Elena Fumagalli*

Il prezioso rapporto di monitoraggio sull'**apprendistato**, elaborato da Inps e Inapp e giunto alla sua XVII edizione, consente alcune riflessioni su **limiti e criticità delle riforme degli ultimi anni**. Il periodo preso in considerazione, il triennio 2014-2016, consente infatti di valutare **l'enorme scarto tra il disegno formale voluto dal legislatore e la sua attuazione pratica**. Il rapporto documenta quanto l'attuazione di un modello italiano di formazione duale sia lontano non solo dall'esperienza tedesca, ma anche da una coerente implementazione dell'apprendistato di tipo professionalizzante, che risulta praticamente privo di una reale componente formativa, come tale verificabile e certificata.

Il Rapporto di monitoraggio Inps – Inapp evidenzia che **l'andamento dell'occupazione in apprendistato si rivela estremamente sensibile alla previsione di incentivi su altre forme di inserimento per i giovani**, e che le imprese che scelgono il contratto di apprendistato valutano in primo luogo il risparmio conseguito rispetto alla stipulazione di altre tipologie contrattuali, e soltanto in subordine l'opportunità di formare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2018, n. 1.](#)

prevalentemente all'interno delle imprese stesse le professionalità utili allo sviluppo della propria attività.

Inps e Inapp mettono infatti in evidenza che **il numero dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato**, diminuito nel 2015 rispetto al 2014 (nel 2015 si è verificata una diminuzione del 21,7% rispetto al 2014), **nel 2016 è tornato a salire** (con un aumento nel 2016 del 32% rispetto al 2015), sia pur **nell'ambito di un generale andamento decrescente della stipulazione di tale tipologia contrattuale in Italia, iniziata nel 2009 ed in atto fino al 2016**. Tale andamento altalenante della diffusione del contratto di apprendistato, secondo il Rapporto, è dovuto a due interventi normativi, susseguitisi tra loro.

**Il primo intervento normativo, la l. n. 190 del 2014**, al fine di promuovere l'occupazione stabile, ha previsto un esonero totale (entro il limite di 8.060 euro annui) dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, e per le trasformazioni dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con decorrenza nel corso del 2015. Tale agevolazione, secondo il Rapporto, ha portato i datori di lavoro a preferire il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato previsto dal Jobs Act (l. 183/2014), rispetto al contratto di apprendistato. Infatti, pur essendo previste analoghe agevolazioni contributive anche per il contratto di apprendistato, tale ultimo contratto comporta **un obbligo formativo per le imprese a favore del lavoratore, visto dalle imprese più come un peso che come un investimento**.

Successivamente, **la l. n. 208 del 2015, sempre con l'intento di promuovere l'occupazione stabile e combattere il cosiddetto precariato**, ha introdotto un esonero biennale dal versamento del 40% dei contributi previdenziali a carico dei datori

di lavoro, in relazione alle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ed alle trasformazioni dei rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con decorrenza nel corso del 2016. Tale ultima agevolazione, meno rilevante rispetto alla precedente sia in termini di durata (in quanto biennale e non triennale), sia in termini di riduzione dell'importo dell'esonero (del 40% e non totale), ha portato le imprese a preferire nuovamente il contratto di apprendistato rispetto al contratto di lavoro subordinato come disciplinato dal c.d. Jobs Act.

Da quanto evidenziato dal Rapporto risulta evidente che la formazione non viene quindi vista tanto come un'opportunità e come una possibilità di investimento, quanto come un peso. È chiaro però che questa impostazione delle imprese, volta esclusivamente al risparmio di breve termine, **preclude la possibilità dei vantaggi sul lungo termine che certamente possono derivare dal lavoro di soggetti formati** direttamente nell'ambito dell'impresa, e quindi estremamente adatti a rispondere alle esigenze dell'impresa stessa.

Il Rapporto ha preso in considerazione soltanto **il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come contratto “in concorrenza” con il contratto di apprendistato, mentre non ha affrontato la questione della diffusa preferenza delle imprese per lo stage** – il cui costo per le imprese è veramente esiguo – e la c.d. garanzia giovani (i cui incentivi, infatti, hanno trovato applicazione quasi esclusivamente in relazione agli stage) rispetto al contratto di apprendistato. L'argomento forse avrebbe meritato una maggiore attenzione, visti i bassi costi ed i forti incentivi previsti per le imprese che stipulano questi contratti, e l'evidente ricerca da parte delle imprese della tipologia contrattuale meno costosa.

Dal Rapporto risulta inoltre che, nonostante le riforme degli ultimi anni abbiano mirato a rafforzare il ruolo dell'apprendistato di primo e terzo livello, al fine di avvicinare il sistema formativo ed il mondo del lavoro, l'apprendistato professionalizzante è stata la tipologia contrattuale di apprendistato più utilizzata nel triennio 2014-2016. **Dal Rapporto emerge infatti che nel 2016 l'apprendistato professionalizzante ha avuto un peso pari al 96,5% dei casi, mentre l'apprendistato di primo livello è risultato in calo;** e l'apprendistato di terzo livello è rimasto stabile, ma ha riguardato pochi casi, concentrati nel Nord Italia.

Inps e Inapp sottolineano però che proprio per il contratto di apprendistato più diffuso, quello professionalizzante, la formazione esterna è eccessivamente residuale, e la formazione erogata dalle imprese è priva di standard definiti.

Il Rapporto evidenzia infatti che **la formazione pubblica predisposta in relazione all'apprendistato professionalizzante risulta in progressiva decrescita:** fra il 2014 e il 2015 vi è stata una diminuzione della stessa quasi del 12%. Nel Rapporto si legge che questo risultato è il portato delle modifiche normative degli scorsi anni, le quali prima hanno diminuito in via progressiva la componente di formazione esterna per l'apprendistato professionalizzante – tralasciando però di definire gli standard per la componente tecnica- professionale realizzata a cura delle imprese -, e successivamente hanno sottratto risorse al finanziamento della formazione esterna per l'apprendistato di secondo livello, destinandole all'apprendistato di tipo formativo.

Secondo il Rapporto è risultato inoltre che **il numero di ore di formazione erogate per ogni apprendista con contratto di secondo livello è estremamente scarso:** Inps e Inapp osservano infatti che la maggior parte dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante sono giovani che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, per i quali

l'obbligo di formazione esterna, nella maggior parte delle Regioni, è ridotto a sole 40 ore. Nel Rapporto viene sottolineato che **un numero così ridotto di ore di formazione in relazione al contratto di apprendistato professionalizzante è talmente residuale da rendere irrealizzabile la finalità formativa esterna di quest'ultimo contratto**, e che dunque la finalità formativa del contratto di apprendistato professionalizzante viene soddisfatta prevalentemente tramite la formazione tecnico-professionale erogata dall'impresa, in relazione alla quale però non vi è una disponibilità di dati, e non esistono elementi e/o standard di qualificazione. Inps e Inapp al riguardo sottolineano l'antitesi presente tra la situazione italiana, in cui, come si è detto, non sussistono elementi e/o standard di qualificazione dell'esperienza formativa in azienda, con la situazione comunitaria, in cui viene in questo momento approvata dalla Commissione una proposta di Raccomandazione per un quadro di qualità dell'apprendistato (si tratta della proposta di raccomandazione della Commissione Europea del 5 ottobre 2017).

La finalità formativa del contratto di apprendistato rischia quindi di essere presente soltanto nella normativa, ed assente sul piano pratico. Nel Rapporto viene infatti considerato che il contratto di apprendistato professionalizzante viene utilizzato dalle imprese come contratto di inserimento, più che un contratto con il fine di scambio tra formazione e lavoro. **Tale considerazione del Rapporto va ad aggiungersi a quella della forte correlazione tra la scelta di stipulazione di contratti di apprendistato da parte delle imprese e la previsione di misure di incentivazione alle assunzioni in apprendistato.** Partendo da queste considerazioni, Inps e Inapp affermano dunque che **al fine di promuovere la stipulazione di contratti di apprendistato occorre prevedere incentivi certi e stabili nel tempo alla stipulazione di questa tipologia contrattuale, che rendano de-**



**cisamente meno conveniente la stipulazione di diverse tipologie di contratto.**

Nel Rapporto viene però evidenziato che tale introduzione di incentivi deve essere **accompagnata dalla valorizzazione della componente formativa dell'apprendistato**; al riguardo nel Rapporto viene sottolineato che non è casuale che il di livello europeo relativo alla definizione della proposta di Raccomandazione su un quadro di qualità per l'apprendistato parta dal presupposto che, per ottenere un contenimento del tasso di disoccupazione giovanile, è necessario dare rilievo alla componente formativa di tale tipologia contrattuale.

Al fine di realizzare questo intento di valorizzazione della componente formativa del contratto di apprendistato, **Inps e Inapp sostengono che sia necessario assicurare una maggiore copertura dell'offerta di formazione pubblica esterna, o almeno una maggiore omogeneità sul territorio dell'offerta di questa tipologia di formazione**, e provvedere al controllo della formazione tecnico-professionale erogata dalle imprese. Tale controllo, secondo il Rapporto, si può perseguire tramite la valorizzazione del ruolo dell'Organismo tecnico per l'apprendistato – al fine di assicurare il maggior raccordo fra i profili formativi e professionali definiti dalla contrattazione collettiva per le assunzioni in apprendistato e standard di competenze certificabili -, ed attraverso un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio dei rapporti di lavoro in apprendistato, con la collaborazione delle Parti sociali. Inps e Inapp dunque da un lato prendono atto della forte attenzione delle imprese agli oneri derivanti dalla stipulazione di contratti di apprendistato, e dall'altro cercano di riportare nella realtà la componente formativa di tale tipologia contrattuale.

Inps e Inapp si sono occupati inoltre di analizzare i primi risultati dell'utilizzo dell'apprendistato nel progetto di sperimentazione

del sistema duale nell'ambito del sistema di Istruzione e Formazione Professionale, attivato il 24 settembre 2015 in sede di Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo, il Rapporto evidenzia che **la percentuale di giovani in apprendistato risulta essere soltanto il 7% del totale degli iscritti ai percorsi di formazione duale**. Inps e Inapp evidenziano inoltre l'esistenza di un'eccessiva concentrazione territoriale: dal Rapporto risulta infatti che gli apprendisti in formazione nell'ambito di tale sperimentazione si trovano soprattutto in Lombardia, mentre sono assenti nelle regioni del Sud. Il Rapporto sottolinea che, sebbene tali risultati siano ancora parziali, è già possibile considerare che nelle aree territoriali in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è solidamente strutturato – e dunque soltanto nel Nord, in alcune realtà locali del Centro e sporadicamente nel Sud -, la risposta alla sperimentazione avviene più rapidamente, mentre nelle Regioni in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è molto debole, o addirittura non si è mai affermato, si registrano ritardi evidenti nell'attivazione dei percorsi di formazione duale. Inps e Inapp osservano che, nelle aree del Nord, in cui il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale è strutturato (Piemonte, Lombardia e Veneto offrono la metà dei percorsi IeFP esistenti sull'intero territorio nazionale), il sistema duale può trarre giovamento dai punti di forza di tale tipologia formativa (sul punto Inps e Inapp osservano che, nei territori in cui è ben strutturato, il sistema di Istruzione e Formazione Professionale contribuisce al recupero della dispersione scolastica ed al successo formativo delle fasce deboli, e consente ai giovani di percorrere tale strada anche per semplice scelta, e non come ripiego), e può contribuire a favorirne lo sviluppo. Invece, evidenzia il Rapporto, nelle altre aree, nelle quali l'Istruzione e Formazione Professionale non è sufficientemente strutturata, il sistema duale necessiterebbe, secondo Inps e Inapp, di interventi

che mirino alla costruzione di un sistema di Istruzione e Formazione Professionale di livello nazionale, che, garantisca standard formativi ed organizzativi omogenei sul territorio italiano, ed un'offerta formativa stabile e di qualità, pur tenendo in considerazione e valorizzando le diversità presenti sul territorio. Il Rapporto sottolinea che **è dunque necessario innalzare la qualità complessiva della Istruzione e Formazione Professionale, garantendo la conformità di tutti i sistemi regionali ai livelli essenziali delle prestazioni definiti dal D.lgs. 226/2005**; risorse finanziarie nazionali sufficienti a coprire la domanda di formazione; la corrispondenza tra l'offerta formativa e le componenti formative e professionali richieste dal sistema produttivo; l'investimento nelle necessarie risorse umane e strumentali; la definizione di un sistema unico di costi base da applicare nell'ambito dell'intero Paese. Dunque, secondo il Rapporto, al fine di garantire il successo della sperimentazione del sistema duale, occorre superare le differenze di offerta formativa presenti sul territorio, e garantire la qualità della formazione professionale nell'ambito dell'intera Penisola, non dimenticando però le peculiarità delle diverse realtà locali.

Inps e Inapp sottolineano inoltre che è improbabile che, soprattutto nelle Regioni in cui l'Istruzione e Formazione Professionale è poco strutturata ed anche il sistema produttivo è meno forte che altrove, i Centri di formazione professionale possano occuparsi da soli di attivare e gestire il processo di sviluppo del sistema duale. Nel Rapporto viene osservato infatti che al fine di arrivare a tale risultato **occorrono azioni di informazione e sensibilizzazione delle imprese locali, e viene sottolineato che dunque occorre una collaborazione più ampia, che può venire da una rete di soggetti che operino intorno ai Centri di formazione.**

**Nel Rapporto viene messo inoltre in rilievo il ruolo importante che possono svolgere le Parti sociali in questa prospettiva, attraverso la contrattazione collettiva – ed in particolare attraverso la disciplina dell'apprendistato formativo con riguardo agli aspetti lasciati alla loro competenza -, sia attraverso la sensibilizzazione ed il supporto alle imprese, anche tramite l'utilizzo dei **Fondi paritetici interprofessionali e del sistema della bilateralità.****

Per quanto riguarda invece la diffusione del contratto di apprendistato nei diversi settori, secondo il Rapporto, **il settore in cui il contratto di apprendistato risulta nel complesso meno in decrescita**, rispetto agli altri, (nell'ambito del un generale andamento decrescente della stipulazione di contratti apprendistato in Italia, iniziata nel 2009 ed in atto fino al 2016, al quale si è fatto riferimento), **è quello delle aziende di tipo artigianale.** Dal Rapporto risulta infatti che nell'ultimo triennio è aumentata la percentuale di rapporti di lavoro in apprendistato stipulati dell'impresa artigianale rispetto al totale, percentuale passata dal 25,5% nel 2014 al 27,1% nel 2016. Dal Rapporto Inps e Inapp emerge inoltre che i settori in cui nel 2016 il contratto di apprendistato è risultato più diffuso, sono quelli del Commercio, delle Attività manifatturiere e dei Servizi di alloggio e ristorazione (in questi soli tre settori nel 2016 si è concentrato oltre il 55% dei contratti in apprendistato).

Inps e Inapp si sono occupati inoltre di verificare la percentuale di apprendisti poi assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. **Dal Rapporto risulta che la percentuale di apprendisti che nel 2016 sono stati assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è il 4,8% in meno rispetto al 2015.** Il numero degli apprendisti che cambiano qualifica è risultato quindi in calo, a differenza di quello che si era verificato nel 2015 rispetto al 2014. Nel 2015, infatti, il nume-

ro degli apprendisti assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è stato il 22,9% maggiore rispetto all'anno precedente. Secondo il Rapporto, l'incremento delle assunzioni a tempo indeterminato degli apprendisti nel 2015 può essere in parte dovuto all'entrata in vigore del c.d. contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, introdotto dal d.lgs. n. 23/2015. Il Rapporto fa ancora una volta riferimento al gradimento da parte delle imprese agli incentivi previsti per la stipulazione di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Inps e Inapp si sono occupati anche di seguire la sorte di due generazioni di soggetti che hanno svolto un'attività lavorativa in regime di apprendistato – **quella dei lavoratori che hanno iniziato un rapporto apprendistato nel 2005, e quella dei lavoratori che hanno iniziato un rapporto apprendistato nel 2010** –, andando a verificare la natura dell'attività lavorativa svolta da questi soggetti dieci anni dopo l'inizio di un'attività in apprendistato. Dal rapporto, il quale ha analizzato le sorti di due generazioni di apprendisti risulta che, con riguardo alla generazione che ha iniziato un rapporto di apprendistato nel 2010:

- il 76,6% risulta svolgere un'attività lavorativa;
- il 66% svolge un'attività di lavoro dipendente (privato o pubblico) ed il 17,9% svolge un'attività di lavoro dipendente presso la stessa azienda in cui ha svolto l'apprendistato; tale percentuale risulta essere molto più alta rispetto a quella relativa alla generazione di apprendisti assunti in apprendistato nel 2005, dell'8%;
- il 7% svolge un'attività di lavoro autonomo o parasubordinato; tale percentuale è più bassa rispetto a quella della generazione di apprendisti che hanno iniziato l'attività nel 2005, del 10,7%;
- il 3,3% è percettore di voucher; questa percentuale risulta maggiore rispetto a quella della generazione di apprendisti che hanno iniziato l'attività nel 2005, del 2,3%;

- lo 0,3% risulta iscritto ad una cassa professionale (Cassa forense, del notariato, dei dottori commercialisti, etc);
- il 2,4% beneficia di prestazioni a sostegno del reddito;
- il 20,6% si trova in una condizione silente, cioè si trova in una condizione di non lavoro (regolare) e non è beneficiario di prestazioni.

In sostanza, rispetto alla generazione che ha iniziato un rapporto di apprendistato nel 2005, di positivo si può dire che **è aumentata la percentuale di soggetti che dopo 10 anni svolgono un'attività lavorativa presso la stessa azienda in cui hanno iniziato in apprendistato; inoltre è diminuita la percentuale di soggetti che dopo 10 anni svolge un'attività di lavoro autonomo o parasubordinato, ma va anche detto che è aumentata la percentuale di percettori di voucher**. Come si è visto, ben il 20,6% dei soggetti che hanno iniziato un rapporto di apprendistato nel 2010 (la percentuale è molto simile a quella relativa alla generazione di soggetti che hanno iniziato un rapporto di apprendistato nel 2005), dopo 10 anni si trova in una condizione di non lavoro (regolare) e non è beneficiario di prestazioni. Inoltre, rispetto alla generazione di apprendisti che hanno iniziato l'attività nel 2005, con riguardo alla generazione che ha iniziato un apprendistato nel 2010, si evidenzia **una significativa riduzione del differenziale di genere prima presente**: con riguardo agli apprendisti della generazione 2010 che dopo cinque anni sono ancora in attività, la percentuale di lavoratrici è del 75,1%, contro il 77,6% dei lavoratori, con una differenza di 2,5 punti rispetto ai lavoratori, contro i 5,5 punti relativi alla generazione 2005, in cui la percentuale di lavoratrici si attestava al 73,2%, contro una percentuale di lavoratori del 78,7%. Quindi la situazione delle lavoratrici, pur peggiore di quella dei lavoratori, in tal senso è in via di miglioramento.

Il Rapporto ha provveduto anche ad evidenziare alcuni aspetti positivi ed alcune criticità dell'atteggiarsi della Contrattazione collettiva con riguardo al contratto di apprendistato.

**Come primo aspetto positivo, il Rapporto evidenzia che la Contrattazione collettiva, anche al fine di promuovere l'apprendistato nell'ambito del sistema duale, ha iniziato – sia pur in maniera lenta e graduale – a recepire, negli accordi e nei contratti collettivi, la disciplina prevista dalla legge per l'apprendistato di tipo formativo, che in precedenza, salvo casi marginali, era stato sostanzialmente ignorato dalla contrattazione collettiva.**

Come secondo aspetto positivo, nel Rapporto viene osservato che nella **maggioranza degli accordi e dei contratti collettivi in cui è stato disciplinato l'apprendistato di tipo formativo, è stata confermata la percentuale di remunerazione dell'apprendista prevista dal D.lgs. n. 81/2015 per le ore di formazione a carico dell'impresa, e sono state individuate percentuali non elevate – in particolare per le prime annualità del contratto –, per il calcolo della retribuzione dell'apprendista.** Inps e Inapp evidenziano che queste scelte della Contrattazione collettiva, in aggiunta agli altri benefici retributivi e contributivi previsti in relazione alla stipulazione di contratti di apprendistato, contribuiscono a ridurre significativamente il costo del contratto di apprendistato di tipo formativo per le imprese, ed a garantire un maggiore scambio tra investimento in formazione dell'azienda e retribuzione dell'apprendista. Inps e Inapp tornano dunque ad evidenziare la forte connotazione tra il costo del contratto di apprendistato e la sua diffusione, e prendono atto della necessità di abbassare i costi di tale contratto per promuoverne la stipulazione.

Come aspetto negativo dell'atteggiarsi della contrattazione collettiva con riguardo al contratto di apprendistato, nel Rapporto si

legge che **nei CCNL stipulati nel 2016 emerge che le Parti sociali tendono a non utilizzare gli spazi loro lasciati per disciplinare alcuni aspetti del rapporto di apprendistato, quali per esempio l'inquadramento e la retribuzione, e che tale lacuna di disciplina che si viene a creare, non sempre trova una compensazione negli Accordi interconfederali** (i quali non disciplinano tutti i settori e non riguardano tutti i territori in cui viene stipulato il contratto di apprendistato formativo, e che in alcuni casi regolano solo l'apprendistato di primo livello, e non considerano quello di terzo livello). Inps e Inapp osservano che tale questione è stata oggetto di studio da parte della dottrina, ma che le tesi dottrinali, che pure tendono alla soluzione del problema, lasciano spazio a dubbi interpretativi, i quali non favoriscono il ricorso da parte delle imprese al contratto di apprendistato di tipo formativo.

In conclusione, Inps e Inapp evidenziano **l'importanza della contrattazione** collettiva, la quale, disciplinando gli aspetti normativi ed economici dell'apprendistato di primo e terzo livello in modo da tenere conto delle specificità di queste tipologie contrattuali, può **contribuire alla diffusione del contratto di apprendistato**, colmando le lacune di disciplina e rendendo certe le regole applicabili.



## Le nuove frontiere per la crescita dell'apprendistato: il caso degli Stati Uniti\*

di Elena Fumagalli

Il recente studio intitolato [\*Room to Grow: Identifying New Frontiers for Apprenticeships\*](#) (curato da Joseph B. Fuller e Matthew Sigelman nell'ambito di un progetto sul futuro del lavoro promosso dall'Harvard Business School) afferma che **esiste una concreta possibilità di ottenere una forte espansione dell'apprendistato negli Stati Uniti.**

I ricercatori, partendo dal presupposto che negli Stati Uniti la diffusione dell'apprendistato è vista favorevolmente e in termini bipartisan, ma non è ancora stata raggiunta – a differenza che in alcuni Paesi europei –, si sono proposti di verificare se per l'apprendistato esista un effettivo spazio di potenziale crescita nell'ambito degli USA. Per rispondere a questa domanda, i ricercatori hanno analizzato **le caratteristiche delle occupazioni per arrivare a ricoprire le quali attualmente viene intrapreso un percorso di apprendistato**, e, comparando le caratteristiche individuate con i requisiti richiesti per altre occupazioni in annunci di offerte di lavoro, e tendendo a mente gli obiettivi perseguiti dai percorsi di apprendistato, hanno individuato **le carat-**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.\*](#)

**teristiche delle occupazioni per le quali esiste un potenziale di espansione di utilizzo dell'apprendistato negli Stati Uniti.** Secondo i curatori dello studio, le occupazioni per le quali vi è un simile potenziale sono quelle che, in primo luogo, **richiedono un diploma di scuola superiore** (high school diploma) **o una laurea di primo livello** (associate's degree), **ma non una laurea di secondo livello** (bachelor's degree). I ricercatori evidenziano infatti che l'apprendistato è solitamente utilizzato come un percorso alternativo alla laurea di secondo livello. In secondo luogo, secondo gli autori, le occupazioni per le quali un percorso di apprendistato è utilizzabile sono quelle con **un grado di stabilità superiore alla media, ed un basso grado di turnover**: i ricercatori affermano, al riguardo, che l'investimento nei percorsi di apprendistato ha un senso se vi è una stabilità sufficiente a consentire di godere del ritorno dell'investimento stesso. In terzo luogo, secondo i ricercatori, queste occupazioni sono caratterizzate da **una gamma piuttosto ristretta di competenze molto approfondite**, piuttosto che da competenze più generali e meno approfondite; gli apprendisti, infatti, secondo gli autori, vengono formati con riguardo a competenze particolari, attraverso una formazione specializzata. Come quarta caratteristica, secondo quanto affermato nello studio, queste occupazioni **tendenzialmente non richiedono molte licenze**; la licenza, infatti, secondo gli autori, costituisce un titolo ulteriore, che riduce il valore del percorso di apprendistato come garanzia della competenza del lavoratore. Infine, come ultima caratteristica, secondo quanto affermato dai ricercatori, queste occupazioni **garantiscono un reddito dignitoso**: nello studio si legge, infatti, che l'investimento in tempo ed impegno richiesto dal percorso di apprendistato non avrebbe senso, né per i datori di lavoro né per i lavoratori, se fosse relativo a tipologie di occupazione poco retribuite.

Secondo i curatori dello studio, le occupazioni che posseggono queste caratteristiche, e dunque i mestieri per i quali esiste un margine di potenziale espansione dell'apprendistato negli Stati Uniti, sono moltissime: l'area di potenziale espansione dell'apprendistato, non ancora sfruttata, è insomma di dimensioni notevoli. **Il numero di occupazioni ricoperte passando attraverso un percorso di apprendistato negli Stati Uniti potrebbe essere quasi triplicato**, passando da 27 a 74, e che **il numero di posizioni lavorative ricoperte tramite percorsi di apprendistato potrebbe essere moltiplicato addirittura circa 8 volte**, arrivando al ragguardevole numero di 3,2 milioni.

I **vantaggi** che potrebbero derivare dall'utilizzo dell'apprendistato sono molteplici. Gli autori affermano infatti che, grazie all'utilizzo dei percorsi di apprendistato, **i datori di lavoro**, i quali hanno difficoltà a trovare lavoratori che già posseggano le competenze di cui essi hanno bisogno, **potrebbero ottenere dei lavoratori formati specificamente per le proprie necessità**. **Gli apprendisti**, invece, avrebbero **la possibilità di accumulare esperienza lavorativa senza rinunciare a ricevere una formazione, e di cominciare subito a guadagnare, avvicinandosi all'indipendenza economica**. Un vantaggio per tutte le parti interessate potrebbe inoltre derivare da una **collaborazione tra le imprese e gli istituti di formazione, finalizzata alla definizione dei percorsi di formazione** affidati agli istituti, ed alla definizione dei percorsi di formazione facenti capo alle imprese: una simile collaborazione, secondo i ricercatori, potrebbe portare a **costruire un modello di formazione in linea con le necessità delle imprese, che aiuti i giovani ad inserirsi nel mondo del lavoro**.

Gli autori, nell'auspicare un maggiore ricorso ai percorsi di apprendistato, sottolineano infatti che **l'attuale sistema formativo americano presenta alcune criticità**. Da un lato, secondo gli

autori, gli studenti si trovano di fronte ad un'alternativa: o studiano e rinunciano ad accumulare esperienza lavorativa ed a guadagnare, o studiano e lavorano part time, rischiando però di esaurirsi per la fatica. Dall'altro lato, secondo i ricercatori, gli istituti formativi spesso non riescono a creare relazioni con i potenziali datori di lavoro. **L'utilizzo dell'apprendistato dunque, potrebbe essere un buon metodo per risolvere tali criticità, e per portare vantaggi sia ai datori di lavoro, sia alle imprese.**

**Le occupazioni per le quali potrebbero essere introdotti percorsi di apprendistato, secondo i ricercatori, sono distinguibili in due categorie. La prima categoria**, composta da 21 tipi di mestieri, è stata denominata dai ricercatori **“Expanders”** (nel senso di occupazioni che espandono l'area di utilizzo dell'apprendistato), e comprende tipologie di occupazione per le quali non è necessaria una laurea di secondo livello. Gli autori mettono in evidenza che in relazione a tali tipologie di occupazione esistono diverse possibilità di formazione: alcuni lavoratori imparano direttamente sul lavoro; altri seguono un corso di studi post secondari; alcune tra queste occupazioni richiedono requisiti specifici. I ricercatori concludono dunque che, sebbene nulla indichi che le modalità di formazione esistenti siano inadeguate, **l'apprendistato potrebbe essere introdotto quale ulteriore alternativa tra le diverse possibili modalità di formazione**, al fine di consentire ai datori di lavoro ed ai lavoratori di godere dei vantaggi di cui si è parlato. **La seconda categoria**, composta da 26 tipi di mestieri, è stata denominata dai ricercatori **“Boosters”** (nel senso di occupazioni che implementano ulteriormente l'ambito di utilizzo di percorsi di apprendistato), e ricomprende **tipologie di occupazione ben retribuite, con buone possibilità di carriera, e che richiedono capacità di medio livello, ma in relazione alle quali i datori di lavoro domandano il possesso di titoli di studio di livello elevato, in realtà non**

**necessari** (si tratta della c.d. “*degree inflation*”, che si potrebbe tradurre come “inflazione dei titoli di studio”, con riguardo alla quale merita una menzione lo studio di Joseph Fuller, intitolato [\*Why Employers Must Stop Requiring College Degrees For Middle-Skill Jobs\*](#)). Gli autori dello studio evidenziano, infatti, che per il tipo di occupazioni incluse nella categoria dei “Boosters”, tendenzialmente negli annunci di offerte di lavoro le imprese richiedono una laurea di secondo livello (a bachelor’s degree), se non altro come criterio preferenziale, ma gli ambiti di lavoro rimangono aperti anche a chi abbia credenziali alternative o esperienza nel campo, e le competenze richieste sono compatibili anche con l’assenza di una laurea di secondo livello. Quindi, secondo gli autori, la categoria dei “Boosters” comprende tipologie di occupazione per le quali si potrebbe rinunciare al requisito del possesso di una laurea di secondo livello, e un percorso idoneo potrebbe essere attuato nell’ambito di percorsi di apprendistato. Al riguardo, gli autori mettono in luce che diversi datori di lavoro che si rapportano sia con lavoratori che hanno una laurea di secondo livello, sia con lavoratori che non hanno tale titolo di studio, riferiscono che entrambe le categorie di lavoratori forniscono livelli di prestazioni analoghe con riguardo a diversi ambiti.

Gli autori evidenziano, inoltre, che i lavoratori che hanno il titolo di studio di grado più alto hanno maggiori aspettative in merito alla retribuzione; hanno un turnover maggiore; si sentono sottoutilizzati nel proprio lavoro ed hanno dunque un atteggiamento di minor coinvolgimento; e che, inoltre, domandando un titolo di studio di livello più alto, la posizione diventa più difficilmente ricopribile. **I datori di lavoro potrebbero assumere come apprendisti** soggetti senza titoli di studio eccessivamente elevati, in quanto **i lavoratori senza una laurea di secondo livello sarebbero performanti allo stesso modo, sarebbero soggetti ad un minore turnover ed avrebbero aspettative minori in**

**merito alla retribuzione. I lavoratori invece avrebbero il vantaggio di non dover necessariamente ottenere una laurea di secondo livello**, la quale, secondo gli autori, non necessariamente procura loro le competenze richieste dai datori di lavoro, **e potrebbero avere un’opportunità di carriera che consenta loro anche di cominciare a guadagnare.**

I curatori dello studio mettono inoltre in evidenza che, mentre le aree in cui l’utilizzo dell’apprendistato è tradizionale non offrono particolari **opportunità di carriera, le occupazioni rientranti nelle categorie degli “Expanders” e dei “Boosters”**, al contrario, offrono **più opportunità** in questo senso (esemplificando, con riguardo alla categoria dei “Boosters”, i ricercatori, fanno riferimento alle aree dell’assistenza informatica e delle risorse umane). Le occupazioni che rientrano nella categoria dei **“Boosters”** in particolare sono **meglio retribuite** rispetto a quelle rientranti nella categoria di tradizionale utilizzo dei percorsi di apprendistato. **L’apprendistato potrebbe dunque essere virtuosamente utilizzato anche in relazione a queste tipologie di occupazione, le quali offrono ai lavoratori maggiori possibilità di carriera e maggiori introiti** rispetto alle occupazioni in relazione alle quali l’apprendistato viene utilizzato tradizionalmente.

Il rapporto mette in luce che **i datori di lavoro hanno difficoltà maggiori a trovare lavoratori per le occupazioni rientranti nella categoria dei “Boosters”** che a trovare lavoratori da assegnare ad altri ruoli. **Utilizzare percorsi di apprendistato** con riguardo a queste tipologie di occupazione, secondo i curatori dello studio, **potrebbe consentire di rendere più semplice** rispondere alla domanda di lavoratori che ricoprano questi ruoli proveniente da parte delle imprese.

L’apprendistato potrebbe avere un ruolo importante con riguardo alle **occupazioni emergenti**. In relazione a tali tipologie di

occupazioni non è semplice trovare soggetti che posseggano le competenze richieste dalle imprese. Un metodo vincente per risolvere questo problema potrebbe essere quello di utilizzare il sistema elaborato nel rapporto **per identificare le occupazioni rispetto alle quali è possibile espandere l'area di utilizzo dell'apprendistato, e di attuare effettivamente dei percorsi di apprendistato in tali ambiti, costruendo anche un sistema di collaborazione tra il mondo della formazione ed il mondo del lavoro.** In tal modo infatti si potrebbe arrivare a soddisfare la domanda delle imprese di lavoratori competenti in materia. Una delle maggiori barriere alla diffusione dell'apprendistato è la credenza che lo stesso possa essere attuato efficacemente soltanto con riguardo a tipologie di lavoro di genere industriale o artigianale (le categorie di occupazioni per le quali l'utilizzo dell'apprendistato è tradizionale infatti, secondo lo studio, sono principalmente quelle delle costruzioni, dell'estrazione, delle installazioni, della manutenzione e della produzione): gli autori del rapporto si augurano che la loro ricerca serva a **sfatare questa convinzione generale**, ed a consentire di sfruttare lo spazio di potenziale espansione dell'apprendistato attualmente esistente.

**Lo studio** si riferisce all'ambito statunitense, ma **può essere prezioso anche per valutare quale sia l'ambito di potenziale espansione dell'apprendistato nel territorio italiano.** Anche in Italia infatti l'apprendistato non costituisce ancora un consolidato metodo di collegamento tra il mondo della formazione ed il mondo del lavoro, volto alla maggiore occupazione dei giovani ed alla qualità del lavoro di questi ultimi, ed il sistema formativo non sempre riesce a trasmettere ai giovani le competenze richieste dalle imprese. Anche nel nostro Paese, dunque, sarebbe vantaggioso ricercare un ampliamento della diffusione dell'apprendistato, il quale comporta innumerevoli vantaggi sia

per le imprese, sia per i giovani, sfruttando questo studio anche con riguardo alle tipologie di lavoro emergenti.



## Apprendistato di I e III livello: l'accordo interconfederale del settore artigiano\*

*di Alessia Battaglia*

Con l'[accordo interconfederale del 1° febbraio 2018](#) siglato da Confartigianato, CNA, Casartigiani, CLAAI e Cgil, Cisl e Uil, **il settore artigiano si dota di una propria disciplina dell'apprendistato di primo e terzo livello**, rendendo così effettivamente applicabile e operativo l'istituto anche per le imprese artigiane.

È infatti l'**art. 42, comma 5, del d.lgs. 81/2015** che delega ad accordi interconfederali e contratti collettivi nazionali di lavoro la **disciplina di alcuni aspetti fondamentali** per l'attivazione di percorsi di apprendistato, tra cui quello della **retribuzione**. Un intervento – quello di livello interconfederale – che, nell'inerzia della contrattazione collettiva di riferimento, si rende quindi essenziale per poter dare concreta applicazione all'istituto, così come avvenuto anche in altri settori produttivi (su cui si veda A. Balsamo, [Apprendistato “duale”. Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione](#); A. Battaglia, [Apprendistato di I e III livello, al via anche per il settore dei servizi e per le cooperative](#)).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5](#).

Infatti, **il focus dell'accordo è proprio l'aspetto retributivo** dei contratti di apprendistato di I e III livello. Per entrambe le tipologie di contratto la modalità prescelta per la definizione della retribuzione dell'apprendista è quella della **percentualizzazione**: il **corrispettivo** viene determinato in misura percentuale rispetto al livello di inquadramento che raggiungerà il giovane al termine del periodo di apprendistato.

In particolare, per quanto riguarda **l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di scuola secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore**, la percentualizzazione è determinata in misura crescente per ogni anno di formazione, come illustrato nella tabella che segue.

#### **Retribuzione apprendista I livello**

<b>Anno di apprendistato</b>	<b>Retribuzione della prestazione di lavoro in azienda</b>
Primo	Pari al 45% della retribuzione di riferimento spettante per il livello di inquadramento
Secondo	Pari al 55% della retribuzione di riferimento spettante per il livello di inquadramento
Terzo	Pari al 60% della retribuzione di riferimento spettante per il livello di inquadramento
Quarto	Pari al 70% della retribuzione di riferimento spettante per il livello di inquadramento

In materia di **retribuzione delle ore di formazione**, sebbene al punto 3 dell'accordo si specifichi espressamente **l'esonero dall'obbligo retributivo del datore di lavoro per le ore di formazione esterna**, ossia le ore svolte presso l'istituzione formativa, la stessa specificazione non si ha per la retribuzione delle ore di formazione interna, quindi le ore di formazione erogate dal

datore di lavoro. Seppure sarebbe stata auspicabile una previsione espressa anche in tal senso, l'incipit del punto 3 rimanda all'art. 43, comma 7, del d.lgs. 81/2015 nel suo intero, il quale prevede anche la possibilità di corrispondere, per le ore di formazione interna, il 10% della retribuzione che sarebbe dovuta all'apprendista. Pertanto, si ritiene che il beneficio sia ugualmente applicabile.

Novità introdotta dalle Parti Sociali artigiane è la specifica previsione del **trattamento retributivo nell'ipotesi di prosecuzione del contratto di apprendistato di primo livello in seguito al mancato raggiungimento degli obiettivi formativi**. All'apprendista non spetterà, per il successivo anno di apprendistato, l'avanzamento delle percentuali retributive, ma continueranno ad applicarsi le percentuali dell'anno precedente. Tale previsione è dovuta al collegamento di ciascun anno di apprendistato ad uno specifico anno scolastico o formativo, collegamento illustrato nella tabella allegata all'accordo.

Anche all'**apprendista di alta formazione e ricerca** spetterà una retribuzione percentualizzata in relazione al livello salariale nel quale il lavoratore sarà inquadrato al termine del periodo formativo. La percentuale sarà crescente in relazione alla durata del periodo di apprendistato, come illustrato dalla tabella che segue.

#### Retribuzione apprendista III livello

Durata del percorso di apprendistato	Retribuzione
Per i percorsi di durata superiore all'anno	Per la prima metà del periodo: 70%
	Per la seconda metà del periodo: 80%
Per i percorsi di durata non superiore	80% per l'intero periodo

all'anno	
----------	--

**L'esonero dall'obbligo retributivo per le ore di formazione esterna** e la possibilità di corrispondere il **10% della retribuzione per le ore di formazione interna** sono riconosciuti anche per l'apprendistato di terzo livello, attraverso un chiaro rinvio all'art. 45, comma 3, del d.lgs. 81/2015.

Inoltre, sono previste delle disposizioni comuni ad entrambe le tipologie di apprendistato che riguardano **l'esonero da tutti gli istituti contrattuali e di legge diretti, indiretti e differiti** per le ore di formazione per cui è previsto l'esonero dall'obbligo retributivo e la **durata del periodo di prova** che, per entrambi, è pari a **90 giorni**. Infine, per tutto quanto non previsto dall'accordo, si fa rinvio alle norme previste per la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante e ai contratti collettivi aziendali.

Un intervento, quello delle confederazioni e delle associazioni sindacali artigiane che si era reso **necessario** – come le stesse Parti Sociali riconoscono nelle premesse dell'accordo – **per diffondere l'apprendistato “duale” in un settore in cui il contratto di apprendistato ha tradizionalmente rappresentato uno strumento per la trasmissione delle competenze e dei mestieri e per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.**

## Sardegna: una proposta per cambiare le regole sui tirocini\*

*di Marco Contu*

**Prosegue il cammino delle regioni verso l'adeguamento delle proprie linee guida in materia di tirocini extracurricolari a quelle statali, approvate il 25 maggio 2017 dalla Conferenza Stato-Regioni.**

Se alcune regioni hanno recepito le linee guida nei tre mesi prospettati [1], altre vi hanno adempiuto successivamente e altre ancora sono a lavoro o in fase di ultimazione.

Tra queste ultime c'è la Regione Sardegna che ha un suo testo pronto da ormai tre mesi ed è attualmente in attesa dell'approvazione finale della commissione lavoro e formazione professionale.

**Il 6 Dicembre 2018 il provvedimento ha avuto il parere favorevole della [Commissione regionale per i servizi e le politiche del lavoro](#) [2], trovando come [unico parere negativo quello della CGIL sarda](#); il 16 Gennaio 2018 la giunta regionale ha approvato la Delibera n. 2/10 e, solo in via preliminare, il suo allegato contenente il testo delle nuove Linee Guida, da inviarsi alla commissione consiliare competente. Il 6 febbraio l'assessora al lavoro Virginia Mura ha presentato il contenuto delle linee**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

guida ai consiglieri, rinviando a una seduta successiva l'eventuale presentazione di emendamenti e la votazione finale.

In tutti questi mesi, il percorso delle linee guida è stato costantemente monitorato e in qualche modo ostacolato dalle ragazze e dai ragazzi della rete “Cambiamo le regole sui tirocini – Sardegna”, che propongono una inversione di rotta rispetto alla regolazione precedente, a loro dire “legittimante situazioni di sfruttamento del lavoro”, con una serie di contro-proposte potenzialmente capaci di porre dei limiti agli abusi che l'utilizzo di questo strumento permette con troppa facilità.

**La prima richiesta della rete dei tirocinanti è quella di intervenire a monte**, vietando la possibilità di ricorrere al tirocinio per tutta una serie di attività lavorative e mansioni a bassa specializzazione e incompatibili a priori con le finalità di un tirocinio che sia realmente genuino, perché ripetitive o meramente esecutive; a tal fine si può fare riferimento ai profili già presenti nel [Repertorio Regionale dei Profili di Qualificazione](#). È questo il miglior modo per far sì che i “Principi” espressi nell'art. 1 delle linee guida [3] non rimangano tali solo sulla carta. In Sardegna, in particolar modo per la stagione estiva gli organici delle attività ricettive e turistiche pullulano di tirocinanti camerieri, addetti al ricevimento, baristi, banconieri; per averne un'idea si può dare uno sguardo alla borsa lavoro della RAS dove stanno arrivando le prime offerte, e ciò è un fatto grave dato che si tratta di un canale istituzionale di incontro tra domanda e offerta. Proprio quest'ultimo è un tema affrontato dai tirocinanti sardi che chiedono maggiori controlli-filtro sulla pubblicazione di offerte di tirocinio, filtrandole in base alla mansione in oggetto e alla richiesta di esperienza pregressa; su questo punto occorre sottolineare che già la Corte di Cassazione, con la sentenza n.18192 del 2016, ha ribadito che l'esperienza pregressa è sintomo di incompatibilità con la funzione formativa del tirocinio. La RAS già nel 2013

era finita nell'occhio del ciclone per la promozione di tirocini palesemente fittizi e irregolari [4] ma a quanto pare la situazione non è mutata.

**Gli aspetti che più interessano i tirocinanti, in quanto rilevanti per l'organizzazione dei tempi di vita e per il soddisfacimento dei bisogni materiali, sono sicuramente la durata massima del tirocinio e l'indennità minima;** la scelta della Regione Lazio con la d.G.R. n.533/2017, complice anche un certo spazio mediatico dato alla notizia, non è passata inosservata ai tirocinanti e ad essa si sono ispirati per ribadire la necessità di lasciare inalterata a 6 mesi la durata massima dei tirocini contro la generalizzazione dell'aumento della durata a 12 mesi, prevista dalle Linee Guida statali: *“sei mesi sono un periodo sufficiente per essere formati e valutati come occupabili o meno, ed estendere la durata massima a dodici mesi è un evidente assist agli abusi e alla deformazione della stessa formazione”* scrivono i giovani della Rete che, sottolineando come i sei mesi fossero anche il tempo massimo previsto dalle precedenti linee guida del 2013, si domandano *“cosa è cambiato? Qual è la ratio di questo aumento?”*.

**Rispetto all'indennità minima, la ferma rivendicazione dei tirocinanti è quella di 800€ lordi al mese** *“esattamente come nella regione Lazio”*; *“dal momento che si continua a chiudere gli occhi rispetto al fatto che i tirocinanti svolgano effettiva attività lavorativa e anzi lo si accetta, allora vogliamo ricevere una somma più dignitosa”*, è questo il ragionamento che si legge nella lettera inviata alle istituzioni competenti. Un aumento dell'indennità minima, invero, potrebbe non solo rendere più dignitosa e motivante l'esperienza di tirocinio ma anche liberare il campo da quei datori di lavoro che non hanno un reale interesse ad investire sulla formazione ma solo ad utilizzare manodopera a basso costo; disincentivare e rendere meno attraente il ricorso ai tirocini potrebbe inoltre (se guidato con i giusti interventi) incentivare indirettamente il contratto di apprendi-

stato, l'istituto più prossimo al tirocinio ma sicuramente più virtuoso.

**A vedere il sistema presente in Sardegna, dove da anni vige il finanziamento pubblico alle imprese che “attivano progetti di tirocinio” tramite l’adesione a periodici programmi e avvisi pubblici promossi dalla Regione,** occorre domandarsi quanto un aumento dell’indennità minima a 800€ possa fungere da deterrente contro chi vuole solamente abbattere il costo del lavoro. Nel programma attuale, iniziato nel luglio 2017, infatti, al tirocinante spettano 450€ lordi mensili, dei quali 300€ sono a carico del cofinanziamento pubblico e solo 150€ a carico del soggetto ospitante, il quale al termine del progetto riceverà anche il rimborso per la copertura assicurativa per gli infortuni presso l’Inail. Immaginando la continuazione di un sistema sostenuto dal cofinanziamento pubblico nell’ordine di 400€ al mese per tirocinante e una indennità minima fissata a 800€, al soggetto ospitante spetterebbe un esborso di 400€ al mese: una cifra non certo esosa per un’attività produttiva in buono stato e comunque uguale, se non più bassa, a quella richiesta ai soggetti ospitanti di altre regioni.

**In una seconda lettera inviata alla Commissione Lavoro,** la rete dei tirocinanti afferma che se dovessero rimanere inascoltati e nessuna delle loro richieste dovesse essere accolta, si difenderanno con i pochi strumenti a disposizione e prima di tutto con la creazione di un “*TripAdvisor* dello sfruttamento” dove poter recensire le aziende e “*segnalare pubblicamente quelle realtà produttive che utilizzano in maniera distorta i tirocini solo per risparmiare sul costo del lavoro*” e aggiungono “*siamo ben consci che quest’ultimo [il costo del lavoro] è un problema reale col quale tanti imprenditori devono fare i conti ogni mese ma non siamo di certo noi a dovercene fare carico e a pagarne le spese*”. Quello delle piattaforme dove i lavoratori possono recensire la parte datoriale o i committenti è un fenomeno che inizia a



diventare pratica diffusa in diversi Paesi, soprattutto tra i lavoratori meno protetti e difficilmente sindacalizzabili, che si configura come uno spazio per il mutuo scambio di informazioni utili a conoscere preventivamente la “serietà” di un’azienda e il trattamento riservato ai lavoratori in fatto garanzia di diritti, carichi di lavoro, puntualità nella retribuzione. In Italia è esistente dal febbraio 2015 la piattaforma [Be Proved](#), mentre i lavoratori della c.d. *gig economy* e in particolare i *turkers* di Amazon Mechanical Turk hanno dato vita a “TurkOpticon”, dove possono recensire i *requesters* e quindi avere un utile strumento di garanzia a disposizione per decidere se in quel caso vale la pena o meno mettere a disposizione la propria forza lavoro.

Queste piattaforme possono essere nuovi spazi dove spostare in certa misura il conflitto capitale-lavoro, al quale legittimamente anche i tirocinanti possono ricorrere.

[1] Cfr. A. Corbo, F. D’Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi, *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, Adapt University Press, 2017.

[2] Tale Commissione è un organo consultivo istituito dall’art.7 della [L.R. 17 maggio 2016, n. 9](#) (Disciplina dei servizi e delle politiche del lavoro) al fine di “assicurare il concorso delle parti sociali alla definizione degli indirizzi e delle scelte programmatiche della Regione e alla determinazione delle politiche attive per il lavoro”.

[3] “La Regione Autonoma della Sardegna promuove il tirocinio formativo quale misura di politica attiva, finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorire l’arricchimento del suo bagaglio di conoscenze, fargli acquisire competenze professionali e favorire l’inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro.” / “I tirocini formativi non costituiscono rapporto di lavoro.” / “Il tirocinante non deve svolgere attività in autonomia, né di responsabilità, né tali che possano arrecare danno a se stesso o ad altri.” / “Il tirocinio non può essere utilizzato per tipologie di attività lavorative per le quali non sia necessario un periodo formativo”.

[4] Cfr. F. Fazio, *Stage: linee-guida non bastano*, in Bollettino ADAPT, n. 2/2013; V. Olivieri, [Il capo degli ispettori del lavoro: «se lo stage serve ad aggirare l'assunzione, noi la ordineremo»](#), in [www.repubblicadeglistagisti.it](http://www.repubblicadeglistagisti.it), 1.2.2013.

## L'apprendistato professionalizzante nel CCNL metalmeccanici\*

*di Alessia Battaglia*

L'accordo integrativo del CCNL metalmeccanici del 12.09.2017 – siglato da Federmeccanica, Assistal e Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil – **disciplina l'apprendistato professionalizzante per il settore dell'industria metalmeccanica**, rispondendo così alla delega del legislatore del d.lgs. n. 81/2015 che demanda ai contratti collettivi nazionali di lavoro e agli accordi interconfederali la disciplina di alcuni aspetti del contratto di apprendistato.

Come ha mostrato il recente rapporto INPS-INAPP sull'apprendistato (su cui si veda E. Fumagalli, *Apprendistato: una formazione che non c'è. Brevi considerazioni sul XVII rapporto di monitoraggio INPS-INAPP*), tra le tre tipologie di apprendistato esistenti, **quella dell'apprendistato professionalizzante è la più utilizzata**. Quanto emerge dal rapporto, tuttavia, è che **il favore che incontra non è dovuto al vantaggio di integrare formazione e lavoro all'interno di un contratto di lavoro, quanto piuttosto ai vantaggi economici e contributivi che il legislatore da sempre riconosce all'apprendistato di secondo livello**. Questa maggiore diffusione dell'apprendistato professionaliz-

---

\* Intervento pubblicato in *Boll. ADAPT*, 12 marzo 2018, n. 10.

zante, insieme alla sostanziale inalterazione della sua disciplina rispetto al T.U. del 2011, fa sì che la casistica in materia sia varia e ampia. Partendo dall'esame dell'accordo integrativo del settore dell'industria meccanica, si esamineranno, pertanto, alcuni dei nodi emersi negli anni di applicazione del contratto.

In adempimento alla delega contenuta all'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, il CCNL metalmeccanici individua la **durata massima** del periodo di apprendistato in **36 mesi che si riducono a 30 nel caso in cui il lavoratore sia in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di un titolo dell'istruzione terziaria**, purché tale titolo sia coerente con la qualificazione professionale da conseguire nel periodo di apprendistato.

In materia di durata del contratto, è **sempre più diffusa la prassi che vede un'ulteriore riduzione del periodo di apprendistato nell'ipotesi in cui l'apprendista abbia precedentemente svolto un periodo di tirocinio extracurricolare nella medesima azienda**. Si tratta, appunto, di una mera prassi che non trova appiglio normativo, né che è stata avallata da interpellazioni o circolari ministeriali. In realtà, la *ratio* sottesa ai due istituti è diversa, seppure è innegabile che abbiano dei tratti in comune.

**L'apprendistato professionalizzante è un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato**, caratterizzato da un momento formativo che è parte integrante del contratto e che è **finalizzato al conseguimento di una specifica qualificazione contrattuale, ossia ad apprendere una specifica professionalità così come declinata dal CCNL di riferimento**. Non bisogna, infatti, dimenticare che il contratto di apprendistato è un contratto a tempo indeterminato che ha lo scopo di agevolare l'assunzione di giovani da formare, incentivando il datore di lavoro con una serie di benefici economici, contributivi e normativi che rendano più

appetibile per l'imprenditore l'investimento in formazione, indispensabile nel momento in cui si assume un giovane.

**Il tirocinio è anch'esso un percorso formativo, ma volto a conferire al tirocinante** (sia questo disoccupato o che abbia appena terminato un percorso di istruzione o formazione) **le competenze tecnico-professionali necessarie per immettersi nel mercato del lavoro.** Il progetto formativo deve essere sì misurato su una figura professionale di riferimento, tra quelle indicate nella classificazione delle professioni Istat o nei quadri regionali delle figure professionali, ma è maggiormente improntato a ricoprire il gap esistente tra il momento in cui si termina un percorso di istruzione o in cui si è fuori dal mercato del lavoro e il momento dell'ingresso nel mercato del lavoro.

In definitiva, **il tirocinio non è volto a formare una professionalità specifica, inserita in un sistema di mestieri**, quali sono quelli declinati dai contratti collettivi, **ma ad agevolare l'occupabilità in generale di giovani o disoccupati** ed è per tale ragione che **non è adeguato "assorbire" il periodo di tirocinio nel periodo di formazione dell'apprendistato professionalizzante.**

È, invece, espressamente prevista dall'art. 3 del CCNL la **possibilità di ridurre di 6 mesi la durata del periodo di apprendistato, qualora l'apprendista abbia precedentemente svolto, presso datori di lavoro diversi, almeno 12 mesi di apprendistato**, purché non siano separati da un periodo superiore ad un anno e **purché si riferiscano alle stesse attività.**

Per quanto riguarda l'aspetto della **formazione tecnico-professionale**, questa ha una durata pari ad **almeno 80 ore medie annue** ed è espressamente previsto che si configuri come un percorso personalizzato sulla base delle conoscenze di partenza dell'apprendista e delle competenze tecnico-professionali e specialistiche da conseguire. Questo comporta che le ore di forma-

zione e le **competenze da acquisire debbano essere calibrate sull'esperienza del singolo apprendista**, tenendo presente che il PFI è un documento sempre modificabile e che, **se nella pratica l'apprendista si dimostra maggiormente abile o più debole su alcune competenze, la distribuzione delle ore può essere modificata *in itinere***.

Alle 80 ore medie annue di formazione tecnico-professionale vanno aggiunte le **ore di formazione di base e trasversali**, erogate dalle Regioni. La **durata** di quest'ultima **varia a seconda del titolo di studio da conseguire**, come di seguito indicato:

- **120 ore** per gli apprendisti privi di titolo di studio, in possesso di **licenza elementare** e/o della sola licenza di scuola secondaria di I grado (**licenza media**);
- **80 ore** per gli apprendisti in possesso di **diploma di scuola secondaria di II grado** o di qualifica o diploma di istruzione e formazione professionale;
- **40 ore** per gli apprendisti in possesso di **laurea o titolo almeno equivalente**.

In materia di **retribuzione**, il CCNL dà la possibilità al datore di lavoro di **sotto inquadrare l'apprendista fino a due livelli rispetto a quello di destinazione**, con un aumento progressivo del livello di inquadramento, fino ad arrivare al livello di destinazione finale in prossimità del termine del periodo di apprendistato. In particolare:

- nel **primo periodo di apprendistato**, l'apprendista potrà essere inquadrato fino a **due livelli al di sotto del livello di destinazione finale** e la retribuzione corrisponderà a quella **minima contrattuale** prevista per il livello iniziale di inquadramento;
- nel **secondo periodo**, l'inquadramento sarà **inferiore di un livello** rispetto a quello di destinazione e la retribuzione sarà

- corrispondente a quella minima contrattuale prevista per tale livello;
- nel **terzo periodo** la retribuzione sarà quella **minima prevista per il livello finale di destinazione**.

I “**periodi**” in cui suddividere la durata dell’apprendistato sono già **determinati dal CCNL**, sulla base delle durate massime possibili. Qualora la durata massima sia diversa da quelle riportate, la durata dei singoli periodi dovrà essere riproporzionata.

#### Retribuzione apprendista professionalizzante

		<b>Primo periodo Mesi</b>	<b>Secondo periodo Mesi</b>	<b>Terzo periodo Mesi</b>
<b>Durata massima Mesi</b>	36	12	12	12
	30	10	10	10
	24	8	8	8
<b>Livello di inquadramento</b>		Due livelli sotto il livello di destinazione	Un livello sotto il livello di destinazione	Pari al livello di destinazione finale
<b>Retribuzione</b>		Minima contrattuale	Minima contrattuale	Minima contrattuale

In materia di **malattia, infortunio, gravidanza e puerperio** si applicano le disposizioni generali previste dal CCNL, ma qualora il periodo di assenza sia **superiore a 30 giorni**, il contratto sarà **prolungato per un periodo pari alla durata dell’assenza**.

Infine, la disciplina del **recesso dal contratto**, consente al lavoratore di esercitare tale facoltà **prima del termine del periodo di apprendistato**. In tal caso, questi sarà tenuto ad un periodo di **preavviso di 15 giorni**, durante i quali continuerà ad applicarsi la disciplina dell’apprendistato. Al fine di arginare casistiche verificatesi di frequente, è bene precisare che **al lavoratore che rece-**

**de prima del termine del periodo di apprendistato, ossia prima del completamento del periodo di formazione, non è dovuto alcun “credito” per la formazione non effettuata, né da compensare in denaro, né da erogare anche dopo la cessazione del rapporto.**



## Tirocini: una politica del lavoro tutto sommato efficace\*

*di Luigi Oliveri*

**La nota tecnica elaborata dall'Anpal sui tirocini consegna due evidenze relativamente ai tirocini.**

**La prima**, sulla quale qui non ci si sofferma, è in chiaroscuro. Come rilevato dal direttore della Fondazione ADAPT, Francesco Seghezzi, la crescita molto rilevante dei tirocini (cfr. [\*Stage e tirocini, ecco perché in Italia sono raddoppiati dal 2012\*](#)):

- a) può essere il segnale di un'economia in crisi, nella quale i tirocini assumono sia il ruolo di una pre-prova, sia di uno strumento di abbassamento del costo del lavoro;
- b) può essere il frutto di un cattivo utilizzo dello strumento, qualora non orientato alla formazione, bensì all'utilizzo di forza lavoro sotto costo;
- c) può essere il portato di un'eccessiva attenzione del progetto Garanzia Giovani sul tirocinio, piuttosto che sull'incontro domanda/offerta, tenendo presente che Garanzia Giovani ha certamente in parte spinto il ricorso ai tirocini, perché finanziati dalle risorse pubbliche.

**La seconda** evidenza, sulla quale verte questo approfondimento, porta verso una visione del fenomeno dei tirocini maggiormente

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18.\*](#)

a tinte chiare, se i dati dell'Anpal sono visti dal lato della realizzazione delle politiche attive per il lavoro.

Partiamo da una constatazione: la promozione dei tirocini extra-curricolari costituisce uno dei livelli essenziali delle prestazioni che il d.lgs 150/2015 prevede per l'attività dei centri per l'impiego. L'articolo 18, comma 1, lettera g), del decreto assegna espressamente ai servizi pubblici per il lavoro la funzione essenziale della *“promozione di esperienze lavorative ai fini dell'incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio”*.

**Normativamente, quindi, il tirocinio è a tutti gli effetti una “politica attiva”:** cioè un dispositivo che serve per attivare la persona nella ricerca del lavoro, nel caso di specie acquisendo un'esperienza all'interno di un'azienda, utile per apprendere gli elementi fondamentali di un certo mestiere e le regole dei rapporti con l'impresa e così, successivamente risultare maggiormente spendibile nel mercato, aumentando le probabilità di successo occupazionale.

**Nello stesso tempo, il tirocinio è un utilissimo sistema per incrementare le relazioni tra i servizi pubblici per il lavoro e le imprese:** infatti, attraverso la promozione dei tirocini, di competenza dei centri per l'impiego, e la redazione dei progetti formativi in collaborazione con le aziende, si creano le condizioni per contatti positivi tra i servizi per il lavoro e gli imprenditori, dai quali possa successivamente scaturire una maggior fiducia di questi ultimi sui primi e, quindi, la captazione di un maggior numero di *vacancy* ai fini dell'incontro domanda/offerta.

**Il tirocinio, quindi, per un verso è uno strumento per incrementare l'occupabilità dei lavoratori, mentre per altro verso è una politica anche verso le imprese di promozione dei servizi.**

Al netto, quindi, dei rischi retrostanti, evidenziati sopra, l'incremento dei tirocini dal punto di vista dell'efficacia dei servizi

per il lavoro ai lavoratori ed alle imprese è un elemento tutt'altro che negativo.

Non solo: i numeri evidenziati dall'Anpal possono rivelarsi decisivi per sfatare, almeno in parte, il mito dei centri per l'impiego "inutili" e da abolire, da ultimo enfatizzato da Il Messaggero del 6 maggio 2018, con l'articolo "Il flop degli uffici di collocamento: danno lavoro al 3% dei disoccupati", nel quale, riportando i soliti dati (dalla fonte mai, tuttavia, qualificata su base certa) dell'intermediazione di lavoro del solo 3% da parte dei servizi pubblici, si afferma che *"la cifra di chi bussava ai centri (Cpi), secondo le stime di Isfol e Istat, supera i due milioni e mezzo di persone, circa 360 mila al mese. A realizzare il sogno di avere un lavoro sono in pochi: 36 mila collocati l'anno"*. Ci sarebbe da osservare, comunque, che i conti di queste stime non tornano: il 3% di 2,5 milioni è 75.000 e non 36.000.

In disparte la circostanza che non tutti coloro che entrano in contatto con i Cpi cercano lavoro (moltissime sono le persone che chiedono certificati di disoccupazione, oppure svolgono colloqui di orientamento, e anche quelle che si iscrivono nelle liste solo per ottenere prestazioni sociosanitarie, sebbene l'articolo 19, comma 7, del d.lgs 150/2015 vieti alle PA di assegnarle sulla base del requisito della disoccupazione), l'analisi dell'Anpal deve portare a valutare l'operato dei centri per l'impiego in tutt'altro modo.

**Soffermiamoci sui dati del 2016: i tirocini attivati sono stati 318.535, le aziende ospitanti 153.291 e i lavoratori coinvolti 299.595, cioè circa il 94% del numero totale dei tirocini.**

L'Anpal informa che il 40% dei tirocini sono stati promossi dai centri per l'impiego: dunque, sono imputabili ai servizi pubblici 127.414 tirocini; se vale la media vista prima, secondo la quale su 100 tirocini 94 riguardano lavoratori differenti, allora i servizi

pubblici hanno attivato nel 2016, su questa politica attiva, 119.769 lavoratori.

Ora, sempre l'Anpal informa che il 39,1% dei lavoratori coinvolti in un tirocinio a distanza di 6 mesi ha trovato occupazione con contratti di apprendistato o a tempo determinato o, in parte più limitata, a tempo indeterminato. Quindi, attraverso il tirocinio, di fatto i servizi per il lavoro hanno intermediato assunzioni per circa 46.830 persone.

Alcune considerazioni. Di per sé, il lavoratore avviato a tirocinio, ai fini delle rilevazioni sugli occupati effettuate dall'Istat, su indicazioni dell'Eurostat, è considerato come occupato. Sul piano statistico, quindi, i tirocini elevano il tasso di occupazione (si concordi o meno col criterio statistico, che, comunque, questo è e fa fede). Dunque, i servizi per il lavoro pubblici hanno contribuito ai dati degli occupati per circa 127.414 persone, nel 2016.

**In secondo luogo, il numero dei 36.000 lavoratori “collocati” dai servizi pubblici secondo le “stime” richiamate da Il Messaggero è frutto di interviste campionarie:** insomma, sono 36.000 circa le persone che hanno dichiarato di aver reperito lavoro tramite i centri per l'impiego.

È assai facile, tuttavia, che un disoccupato ritenga di aver reperito autonomamente un lavoro, anche se per il conseguimento di questo obiettivo sia stato avviato grazie, ad esempio, ad un colloquio di orientamento che lo abbia saputo indirizzare correttamente alle aziende giuste alle quali proporsi. Allo stesso modo, un lavoratore potrebbe considerare di aver reperito autonomamente il lavoro se “confermato” a seguito di un tirocinio, non avendo modo di considerare appieno il tirocinio medesimo come politica del lavoro finalizzata indirettamente all'intermediazione.

Assai probabilmente, quindi, la percentuale del 3% di intermediazioni da parte dei cpi è fortemente sottostimata e realistica-

mente non tiene conto dei tirocini, né ai fini dell'avvio ad occupazione ai fini Istat, né degli esiti occupazionali.

Banalmente, semplicemente sommando al dato stimato di 36.000 lavoratori che hanno trovato lavoro quello dei 127.414 avviati a tirocinio, si potrebbe affermare che **nel 2016 163.414 persone hanno cambiato status da disoccupato a occupato a fini statistici, con un tasso di efficacia, sui 2,5 milioni che “frequentano” i Cpi**, per restare a quanto afferma Il Messaggero, pari al 6,54%. Ragionevolmente, abbassando ad 1,5 milioni le persone che si rivolgono ai centri per l'impiego per cercare un lavoro (escludendo chi chiede solo pratiche amministrative, anche ai fini della percezione della Naspi), il tasso di efficacia salirebbe al 10,89%. Se alla base di calcolo di 1,5 milioni di persone che contattano i centri per l'impiego sommiamo invece i 36.000 che dichiarano di aver reperito lavoro tramite essi e le 46.830 che si può stimare nel 2016 abbiano trovato lavoro a seguito dell'esperienza del tirocinio, 82.830 persone avrebbero così trovato un lavoro, con un tasso di efficacia pari al 5,52%, quasi il doppio delle “stime” che da anni circolano rispetto all'efficacia dei centri per l'impiego.

Rapportando ai 6.600 dipendenti circa dei servizi pubblici per il lavoro le persone che tra “dichiarazioni” e tirocini si può stimare abbiano trovato lavoro tramite i centri per l'impiego, ogni dipendente avrebbe in media contribuito a collocare 12,55 persone.

In ogni caso, i servizi pubblici avrebbero avuto modo comunque di riferirsi direttamente a circa il 40% delle imprese ospitanti i tirocini, quindi circa 61.316 aziende.

**L'analisi del fenomeno dei tirocini, quindi, dal lato delle politiche attive per il lavoro rivela che si tratta di uno strumento potenzialmente molto utile**, perché al di là dei numeri e delle stime (che restano imprecise e, comunque, sebbene tenendo conto dei tirocini ben maggiori di quelle “storiche” ma ancora

non soddisfacenti, anche perché 6.600 dipendenti dei servizi pubblici italiani non potranno mai produrre i volumi che in Francia assicurano 50.000 loro colleghi ed in Germania oltre 100.000) confermano come il tirocinio sia effettivamente uno strumento di contatto circolare tra persone in cerca di lavoro, servizi pubblici per il lavoro ed imprese, molto utilizzato e con un tasso di efficacia significativa.

Occorre tenere presente un fattore: indubbiamente i tirocini possono essere spinti dai morsi della crisi economica e dalla “droga” del finanziamento pubblico delle indennità connesse, ma per altro verso i servizi per il lavoro, sia pubblici, sia privati, possono intermediare evidentemente il lavoro e le esigenze che esprime il mercato e, quindi, il sistema delle aziende.

**Se la domanda di lavoro è ancora limitata, mentre quella di tirocinio “tira”, non può non considerarsi corretto l’adempimento da parte dei servizi pubblici per il lavoro ad un livello essenziale delle prestazioni, foriero di successivi buoni esiti occupazionali.**

Il problema resta quello della promozione di tirocini realmente formativi che non dissimolino forme di lavoro vero e proprio, o tirocini per mansioni generiche prive della necessità di specifiche attività formative.

C’è poi il rischio della possibile “trappola” dei tirocini: un vortice nel quale il lavoratore si veda coinvolto in proposte solo di tirocini.

Questi rischi vanno affrontati con le regole di controllo e di ingaggio. Il rischio dei tirocini di cattiva qualità si deve prevenire con l’attenta attività di promozione e di costruzione dei progetti formativi da parte dei promotori, a monte, e l’efficace attività dei servizi ispettivi, a valle. Il rischio dell’intrappolamento nei tirocini potrebbe essere gestito stabilendo che l’esperienza dei tirocini, se reiterata due volte (con ditte diverse, ovviamente) per la stessa at-

tività lavorativa, implichi un riconoscimento formale della competenza e della qualifica, così da imporre alle aziende che propongano un terzo tirocinio di passare direttamente a forme di assunzione vera e propria, o un trattamento economico e contributivo molto più elevato e parametrabile a quello del lavoro subordinato vero e proprio.

Insomma, le cautele sono sempre opportune quando l'utilizzo di uno strumento letteralmente esplose, ma anche la valutazione delle positività dietro i fenomeni appare necessaria, sia per valutare l'efficacia delle politiche, sia per provare a immaginare correttivi.

## **Il tirocinio dei giovani, ponte da raddrizzare\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Quello tra i giovani e il lavoro è diventato, negli ultimi anni, un rapporto sempre più problematico. Non solo per il tasso di disoccupazione che, seppur in calo, resta sopra il 30% collocando l'Italia negli ultimi posti in Europa. E neppure per la crescente difficoltà di allineare domanda e offerta di lavoro con le imprese che sembrano cercare decine di migliaia di profili professionali che i giovani non sembrerebbero in grado di ricoprire. Infatti, anche quando un giovane riesce, con non poca fatica, a entrare in contatto con una impresa la situazione non è semplice. Questa constatazione emerge analizzando i dati, da tempo attesi, sui tirocini in Italia, recentemente diffusi dall'ANPAL che analizzato i percorsi di stage attivati al termine di un percorso scolastico o universitario.**

**Il tirocinio sembra essere diventato ormai la modalità normale di accesso al mercato del lavoro da parte soprattutto degli under 30, e i numeri parlano chiaro.** Tra il 2012 e il 2016 l'aumento è stato dell'80%, passando da 185mila tirocini attivati ad oltre 300mila, e le previsioni per il 2017 sembrano indicare un'ulteriore crescita. Nello stesso arco di tempo la durata media è passata da 4,2 a 5,5 mesi, dirigendosi verso una durata ormai

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20.](#)



standard di 6 mesi per ciascun tirocinio. Ma questo non significa che un giovane si troverà assunto alla fine di questo semestre, questo accade in media per un tirocinante su tre, percentuale che aumenta con il passare del tempo ma che non supera mai, neanche dopo un ulteriore semestre, il 40%.

**È bene ricordare che il tirocinio non è un rapporto di lavoro, come spesso si tende a credere, e in quanto tale non prevede tutte le tutele previste dai contratti, prima tra tutte il pagamento dei contributi previdenziali.** Un giovane tirocinante quindi si troverà per un periodo di 6 mesi, che dopo le linee guida approvate recentemente diventeranno 12 in molte regioni, con una retribuzione che si aggira in media intorno alle metà di quella di un suo coetaneo con un vero contratto e che questo periodo sia computato nel calcolo dei contributi.

Queste criticità sarebbero invero sostenibili, in un mercato del lavoro in forte cambiamento e che richiede competenze che spesso le scuole faticano a formare, se il tirocinio fosse davvero un periodo formativo. Un giovane si troverebbe quindi a rinunciare ad alcune tutele e ad una retribuzione piena in cambio di una formazione per lui molto preziosa che giustificherebbe il suo investimento. Purtroppo sappiamo che molto spesso non è così. E non ce lo insegna solo l'esperienza di **Garanzia Giovani**, le cui offerte di tirocinio spesso rappresentano veri e propri illeciti e hanno come oggetto attività che di formativo hanno ben poco. Non solo il fatto che i dati sulle assunzioni post-tirocinio sono troppo bassi, prova che molte realtà occupano posizioni utilizzando unicamente il tirocinio. Ma soprattutto il fatto che molti dei settori in cui i tirocini sono più che raddoppiati (se non triplicati) negli ultimi anni (commercio, ristorazione, edilizia) spesso offrono tirocini per attività che di formativo hanno ben poco e che fino a pochi anni fa erano svolte con normali contratti che includevano periodi di prova. Stentano per contro a decollare i

percorsi di alternanza e con essi i tirocini curriculari, progettati e sviluppati dentro l'offerta formativa di scuole e università come fattore di forte innovazione della didattica e delle modalità di apprendimento.

Tutto questo potrebbe portare a demonizzare lo strumento, ma sarebbe un errore. Perché ciò che va criticato e denunciato è lo snaturamento di quello che è stato pensato dal legislatore come un importante e moderno metodo formativo e pedagogico e non certo come un contratto di inserimento al lavoro per il quale esistono diverse risposte da parte dell'ordinamento giuridico e del sistema di relazioni industriali. **E per rimettere il tirocinio al suo posto basterebbe ripartire dal lavoro e dai giovani stessi, considerandoli nel capitolo degli investimenti, e non solo in quello dei costi.**

## L'apprendistato negli Stati Uniti\*

*di Alessia Battaglia*

Il 10 maggio 2018 i **Segretari del lavoro, dell'istruzione e del commercio del Governo americano** hanno presentato al **Presidente Trump** il rapporto sulla [\*Taskforce on Apprenticeship Expansion\*](#), il documento conclusivo di una serie di lavori, avviati nel novembre 2017, in seguito ad un Executive Order della presidenza, che identificavano strategie e raccomandazioni per promuovere l'apprendistato, a fronte di un investimento presidenziale di 200.000.000 di dollari per l'implementazione dell'istituto.

Preso atto della **mancanza di lavoratori dotati delle competenze tecnico-professionali necessarie per operare in settori quali quello manifatturiero, edile, sanitario, IT, dei trasporti e dell'energia**, nell'apprendistato si riconosce una risorsa chiave per colmare lo *skills gap* generatosi, soprattutto nella piccola industria (sui fabbisogni di competenze nel mercato del lavoro statunitense si veda M. Roiatti, [\*Skills gap nell'industria manifatturiera. Spunti made in USA\*](#)).

L'apprendistato viene presentato come un **modello *earn and learn*, garante di esperienze lavorative valide e retribuite che consentono di sviluppare le competenze richieste dal mer-**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20.\*](#)

**cato del lavoro.** Infatti, durante un programma di apprendistato, che in media ha una durata variabile da 1 a 6 anni, i lavoratori ricevono sia una formazione *on the job*, che una formazione d’aula – entrambe guidate da un *mentor* – che consente loro di **sviluppare le competenze che li rendono occupabili, di svolgere delle prestazioni lavorative efficaci e soddisfacenti per i loro datori di lavoro e di ottenere un salario competitivo.** Inoltre, far parte di un programma di apprendistato contribuisce **a creare dei percorsi di carriera che siano produttivi, sicuri e soddisfacenti.**

**L’aspetto formativo, i percorsi di carriera, insieme ai vantaggi per le imprese e alle semplificazioni amministrative,** sono i quattro pilastri su cui la *Task Force* ha puntato per rilanciare l’apprendistato negli Stati Uniti. Sono state infatti istituite quattro sotto-commissioni su questi specifici temi che hanno elaborato ciascuna le proprie raccomandazioni per l’implementazione dell’apprendistato, mostrando i vantaggi che questo istituto può portare da ognuno di questi punti di vista.

**Sotto l’aspetto della formazione, l’obiettivo è quello di creare un sistema *work and learn* in cui il raggiungimento degli obiettivi formativi non è più dato dal superamento di un corso e dalla realizzazione di una formazione on the job basata su un rigido e arbitrario monte ore predefinito, ma sul possesso consapevole di un insieme di competenze predefinite.** Questa metodologia garantisce che il lavoratore possa applicare conoscenze, competenze e abilità nello svolgimento del proprio lavoro, in modo da collegare ciò che viene appreso a scuola con quanto sarà necessario sapere per avere delle carriere di successo.

Tuttavia, in ragione dell’ormai superata tendenza a mantenere lo stesso lavoro, nella stessa azienda o anche nello stesso settore, per l’intera vita lavorativa, si rende necessario creare un **mecca-**

**nismo di portabilità delle credenziali** che fa sì che le competenze, conoscenze e abilità apprese nei percorsi di istruzione e nel corso delle esperienze lavorative siano **esportabili in altre realtà lavorative e in altre realtà territoriali**.

Per far questo è però **necessario che i programmi di apprendistato si basino su standard formativi e professionali che rendano omogenei i risultati di apprendimento per una specifica professione caratteristica di un determinato settore**. A tal fine, è necessario che le organizzazioni dei datori di lavoro identifichino e aggiornino costantemente le conoscenze, competenze e abilità che si richiedono ai lavoratori per eseguire le proprie mansioni e che questi fabbisogni vengano successivamente presentati sia ai lavoratori, sia alle istituzioni formative, in modo da guidare le transizioni scuola-lavoro.

Un sistema così costruito permetterebbe di risolvere un altro dei problemi che affliggono le transizioni scuola-lavoro nell'ordinamento americano: **l'eccessivo indebitamento degli studenti che scelgono di frequentare l'Università perché rilasciante titoli di studio validi e riconosciuti su tutto il territorio dello Stato federale, ma che non rispondono alle reali esigenze del mondo del lavoro**. Le carriere sviluppabili attraverso i percorsi di apprendistato sono parimenti valide, soddisfacenti e remunerative rispetto a quelle conseguenti al possesso di un titolo della *higher education*.

I vantaggi di un sistema così strutturato non riguardano soltanto i lavoratori, ma anche i datori di lavoro. I programmi di apprendistato promettono di **riuscire a soddisfare la richiesta**, che si presenterà entro il 2026, **di circa 18 milioni di lavoratori con un titolo di studio post-secondario**, richiesta che gli attuali sistemi di istruzione o formazione non sono in grado di soddisfare perché non idonei a preparare gli studenti al lavoro.

Inoltre, riconoscendo l'ingente investimento che le imprese che accedono a questi programmi sono chiamate a fare in termini monetari e di tempo, vengono riportati dati che ne dimostrano la validità. In particolare, si fa leva sulla **capacità degli apprendisti di comprendere i principi alla base del lavoro che svolgono, sviluppando così capacità di *problem-solving* e di adattamento alle nuove tecnologie**. Questo farebbe sì che per ogni dollaro speso in apprendistato, il datore di lavoro ne avrebbe un ritorno pari a 1,47 dollari, risultante da un incremento della produttività, una riduzione degli sprechi e maggiore innovazione. Le parti della *Taskforce*, in conclusione, riconoscono che per costruire un tale modello di apprendistato è **essenziale la partecipazione di diversi soggetti, inclusi i rappresentanti del settore privato, lo Stato e i governi locali, le università, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori**. Le indicazioni date dal Governo pertanto costituiscono soltanto una cornice di riferimento, ma il cambiamento sostanziale deve iniziare con le partnership tra questi soggetti per creare, gestire e certificare i programmi di apprendistato.

**Il sistema di apprendistato delineato dal Governo degli Stati Uniti non si discosta troppo dal modello di apprendistato professionalizzante dell'ordinamento italiano.** L'idea della creazione di un percorso di formazione standardizzato esportabile, basato sui fabbisogni professionali delle imprese, delineati dalle loro organizzazioni, trova un riflesso **nell'introduzione del sistema di standard professionali per l'apprendistato professionalizzante, ad opera del Testo Unico dell'apprendistato del 2011**, di fatto però mai attuato. Il meccanismo ideato prevedeva che le parti sociali delineassero un sistema di professionalità, a partire dalle declaratorie contrattuali, che fosse riconducibile ai titoli di studio dell'istruzione tecnico-professionale. **Una determinata professionalità, dunque,**

avrebbe dovuto potersi acquisire sia mediante un percorso di apprendistato professionalizzante che attraverso i percorsi di istruzione o formazione professionale.

**Il grande assente del sistema di apprendistato americano pare essere l'apprendistato così detto duale**, ossia un percorso attraverso cui è possibile conseguire titoli dell'istruzione secondaria e terziaria mediante la metodologia dell'integrazione di formazione e lavoro. Assenza giustificata dal pragmatismo del sistema americano, attento a creare degli strumenti efficaci e diretti a soddisfare la specifica esigenza di colmare il *gap* di professionalità di tipo tecnico, esistente soltanto in alcuni settori, ma che forse priva di opportunità i giovani e le imprese americane.

## L'interruzione anticipata del tirocinio\*

*di Francesca Riezzo*

Con l'[Accordo Stato-Regioni del 25 maggio 2017](#) si giunge ad una nuova definizione e disciplina guida in materia di tirocini, che sostituisce del tutto le precedenti Linee Guida del 2013. Si tratta però soltanto di mere indicazioni di indirizzo da parte dello Stato, essendo le Regioni ad avere competenza esclusiva in materia di tirocini. Nonostante le recenti Linee Guida del maggio 2017, restano poco chiari i motivi per cui è possibile interrompere anticipatamente il tirocinio. Ferma restando l'impossibilità di classificare il tirocinio come rapporto di lavoro, al pari di quest'ultimo, è previsto che il tirocinio possa essere interrotto anticipatamente.

Mentre le previgenti Linee Guida nel 2013 non avevano disciplinato alcunché in merito, a fronte del totale vuoto normativo precedente, **adesso sono previste le modalità attraverso cui questa può avvenire** sia che ad interrompere sia il tirocinante, che il soggetto promotore, che il soggetto ospitante, stabilendo che “il tirocinante deve dare motivata comunicazione scritta al tutor del soggetto ospitante e al tutor del soggetto promotore, in caso di interruzione del tirocinio. Il tirocinio può essere interrotto dal soggetto ospitante o dal soggetto promotore in caso di gravi ina-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23](#).



dempienze da parte di uno dei soggetti coinvolti. Il tirocinio può essere interrotto dal soggetto ospitante o dal soggetto promotore in caso di impossibilità a conseguire gli obiettivi formativi del progetto”.

Quindi, mentre **si rendono obbligatorie tanto la forma scritta, quanto la comunicazione agli altri soggetti coinvolti**, intuendosene facilmente la *ratio*, resta da capire cosa si intenda per “gravi inadempienze” che possano giustificare l’interruzione anticipata del tirocinio; la norma non lo specifica, per cui si rimanda in primo luogo alla disciplina regionale e quest’ultima, sovente, viene poi ripresa puntualmente anche nelle convenzioni stipulate tra ente promotore ed ente ospitante.

**È sempre possibile che il tirocinante receda liberamente (per esempio perché ha trovato un posto di lavoro, perché si trasferisce all’estero, ecc.) prima che sia compiuto il periodo previsto.** Tale situazione deve essere rappresentata al referente del soggetto promotore; al contrario, qualora a recedere sia l’azienda è più complesso, ma è sempre possibile quando la condotta del tirocinante è talmente grave da non rendere possibile la prosecuzione, anche solo temporanea, del rapporto; può accadere anche, che il comportamento non sia così grave da determinare l’interruzione immediata del rapporto, ma che sia sufficiente a indurre il referente aziendale a interrompere anticipatamente l’esperienza formativa nel caso in cui il soggetto ospitato ponga in essere comportamenti incompatibili con il corretto e proficuo svolgimento del tirocinio: ciò accade prevalentemente quando il tirocinante manifesta una scarsa compatibilità con le attività affidate o una scarsa volontà di adempiervi; anche tale situazione deve essere rappresentata al referente del soggetto promotore.

Particolare attenzione va posta, poi, alle situazioni in cui si abbia, per esempio, la soppressione del posto di lavoro del tutor con conseguente licenziamento di quest’ultimo. **Interpretando re-**

**strittivamente le causali previste dalle Linee Guida, non si potrebbe interrompere il tirocinio per motivi economici organizzativi**, ma solo ed esclusivamente per motivazioni legate al progetto formativo. A ciò si aggiunge il fatto che i tirocinanti non possono sostituire i lavoratori con contratti 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.

**L'interruzione è comunque possibile in qualunque momento, in base al libero accordo delle parti.** L'accordo dovrebbe regolare anche gli aspetti economici, ovvero stabilire se debba essere corrisposto un compenso residuo e con che misura e modalità.

Oltre le ipotesi summenzionate, **le “gravi inadempienze da parte di uno dei soggetti coinvolti”, includono anche gli obblighi posti in capo all'azienda**, ad esempio qualora non venisse erogata la formazione prevista o non venisse assegnato alcun tutor.

Tuttavia, **nella prassi più comune, il tirocinio è interrotto laddove si riveli impossibile conseguire gli obiettivi formativi del progetto**, con ciò intendendosi che i soggetti coinvolti, volontariamente o per motivazioni esterne, non sono nelle condizioni di portare a compimento la formazione necessaria perché il tirocinio possa qualificarsi come tale: questo, accade anche quando il soggetto ospitante non rispetti i contenuti del progetto formativo o non consenta l'effettivo svolgimento dell'esperienza formativa del tirocinante.

**La natura del tirocinio coincide con quella dell'obbligazione ai sensi dell'art. 1173 c.c.**, pertanto alla stessa possono applicarsi le disposizioni dell'art. 1256 c.c. (impossibilità sopravvenuta della prestazione) e conseguentemente, anche

l'art. 1218 (risarcimento del danno). La giurisprudenza sul punto è piuttosto esigua, data anche lo scarso valore economico che assumerebbe la questione in via giudiziale.

**Diverso è il caso della sospensione dello stage:** uno stage può essere sospeso per motivi legati all'organizzazione aziendale (per esempio, in occasione delle festività), in caso di malattia, maternità o altre cause gravi non dipendenti da volontà del tirocinante.

La sospensione si effettua accordandosi preventivamente con il soggetto promotore ed è possibile recuperare successivamente il periodo di sospensione, per rispettare la durata complessiva del progetto formativo.

È opportuno, se possibile, programmare le sospensioni fin dal momento dell'attivazione del tirocinio, informando di esse il soggetto promotore e indicandole, se richiesto, nel progetto formativo, anche ai fini delle eventuali sospensioni delle coperture assicurative.

**Resta in ogni caso fermo che le Linee Guida rappresentano “atti di valenza politica** (né amministrativa, né legislativa) volti all'armonizzazione delle discipline legislative regionali in materia di tirocini e raccordo con l'indirizzo politico statale in materia di mercato del lavoro, privi di vincolatività giuridica” (A. Alcaro, E. Paganini, L. M. Pelusi, *Tirocini: l'efficacia giuridica delle linee guida*, in e-Book ADAPT n. 69/2017), pertanto, occorre sempre guardare alla normativa regionale “di recepimento” delle Linee Guida applicabile al rapporto di tirocinio per individuare eventuali fattispecie di recesso.

## **Apprendistati di alta formazione e ricerca/1: nuove opportunità dalla Regione Sicilia (Avviso n. 5/2018)\***

*di Valerio Gugliotta*

Con i Decreti del Direttore Generale [n. 2833 del 29 giugno 2018](#) e [n. 2919 del 4 luglio 2018](#), l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale della Regione Sicilia ha provveduto all'approvazione dell'Avviso pubblico n. 5/2018 per **l'apprendistato di alta formazione e ricerca** e dell'Avviso pubblico n. 24/2018 per il finanziamento di **borse regionali di dottorato di ricerca** in Sicilia.

**Con riferimento alle borse di dottorato**, come riportato all'art. 2, comma 1 dell'Avviso 24/2018, «la Regione intende sostenere la promozione dell'alta formazione e la specializzazione post laurea di livello dottorale per aree disciplinari ad alta qualificazione e maggiormente rispondenti ai fabbisogni del mercato del lavoro siciliano», mirando allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. La Regione, come si legge, vuole contribuire al rafforzamento dell'offerta formativa in coerenza con i bisogni del sistema produttivo regionale attraverso il conseguimento di una serie di **finalità**:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28](#).

- i) migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione terziaria, con particolare riferimento al terzo ciclo di formazione universitaria,
- ii) promuovere il rafforzamento delle sinergie fra alta formazione, ricerca, professioni e mondo produttivo,
- iii) innalzare i livelli di competenze, partecipazione e successo formativo sostenendo l'accesso ai corsi di dottorato di ricerca.

Queste borse, destinate ad ampliare le opportunità formative per i **giovani più meritevoli laureati presso le Università siciliane**, rappresentano un'offerta aggiuntiva e non sostitutiva di quelle già finanziate dalle Università siciliane (art. 1, comma 3). Le risorse finanziarie destinate a tale intervento ammontano a **3.553.000 euro**, individuate a valere **sul PO FSE Sicilia 2014-2020, Asse 3 Istruzione e Formazione** (art. 4, comma 1) e sono ripartite sulla base della classe dimensionale di appartenenza degli Atenei regionali, misurate in termini di studenti iscritti (art. 4, comma 2).

Come riportato all'art. 5, **destinatari** delle proposte progettuali sono i **laureati, nati o residenti in Sicilia, di età non superiore ai 35 anni**, utilmente classificati nelle graduatorie di ammissione a corsi di dottorato di ricerca per l'anno accademico 2018/2019.

**Con riferimento**, invece, **all'apprendistato di alta formazione e ricerca**, all'art. 2, comma 2 dell'Avviso pubblico n. 5/2018 sono indicate le **finalità** che si intendono conseguire:

- i) promuovere l'apprendistato di alta formazione e ricerca la cui finalità è quella di permettere ai giovani lavoratori assunti, contestualmente inseriti in percorsi formativi, il conseguimento di un titolo di studio universitario e/o di alta formazione, compresi il dottorato di ricerca e i diplomi rilasciati dagli istituti tecnici superiori;

- ii) favorire l'opportunità di conseguire un titolo accademico o di alta formazione attraverso una modalità didattica per competenze favorita dall'interazione tra l'istituzione che rilascia il titolo di studio e l'impresa o, in alternativa, la realizzazione di percorsi di ricerca che prevedono l'impegno congiunto di organismi di ricerca qualificati ed imprese;
- iii) fornire un'offerta formativa stabile e fruibile su tutto il territorio regionale;
- iv) contribuire all'incremento dei livelli di occupabilità dei giovani.

Le **tipologie di apprendistato** presenti nell'Avviso (art. 2, comma 3) sono: Apprendistato per il diploma di istruzione tecnica superiore – ITS; Apprendistato per le lauree triennali, magistrali e magistrali a ciclo unico; Apprendistato per master di I e II livello (universitari ed AFAM); Apprendistato per il Dottorato di Ricerca; Apprendistato per alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM; Apprendistato per attività di ricerca (Enti di Ricerca).

Le **risorse finanziarie** destinate a finanziare tale intervento ammontano a **4 milioni di euro**, a valere sul PO FSE 2014-2020 della Regione Siciliana, Asse I "Occupazione". **Destinatari** dell'avviso sono **giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni di età**, assunti o da assumere con contratto di apprendistato ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. n. 81/2015 ed **in possesso di precisi requisiti**, tra cui nazionalità italiana o di altri paesi appartenenti all'UE o nazionalità di paesi non appartenenti all'UE, con regolare permesso di soggiorno; residenza o domicilio in Sicilia; possesso delle caratteristiche per l'iscrizione al percorso di studi cui è finalizzato il contratto.

**Soggetti ammissibili** alla presentazione delle domande di inserimento nel Catalogo regionale sono gli Istituti tecnici, le Università, le Istituzioni di alta formazione Artistica, Musicale e Coreu-

tica (AFAM), gli Enti di ricerca pubblici e privati, purché **aventi sede nel territorio regionale** (art. 4).

Con riferimento a due particolari tipologie di Apprendistato (**Apprendistato per il dottorato di ricerca** e **l'Apprendistato in attività di ricerca**) vengono di seguito riportate le **caratteristiche che devono avere i rispettivi percorsi formativi**. In particolare, per quanto riguarda la prima tipologia, i percorsi devono essere realizzati in ottemperanza alle disposizioni del MIUR, dai regolamenti dell'Ateneo e dalla DGR n 48 del 22/12/2016; una parte delle attività didattiche e di ricerca deve essere svolta nelle imprese; la formazione esterna deve essere prevista entro il limite del 60% del numero di ore impegnate nelle lezioni frontali. Per quanto riguarda, invece, la seconda delle due tipologie, è previsto che l'offerta formativa deve essere composta da un catalogo di progetti di avviamento alla ricerca, programmati insieme all'impresa; occorre la redazione del progetto di ricerca che costituisce il PFI; occorre garantire attività di formazione esterna all'azienda per una durata coerente con il progetto di ricerca e con le mansioni assegnate; infine, le azioni formative devono essere erogate durante tutto l'arco di durata del contratto (che non può essere inferiore a 6 mesi e superiore a 3 anni, comunque prorogabile fino ad un anno in presenza di particolari esigenze).

In ultimo, va segnalato che il finanziamento della formazione svolta a favore degli apprendisti avviene **mediante voucher formativi** il cui **titolare è l'apprendista** e il cui importo varia in base alla tipologia di corso, come riportato nella tabella sottostante. L'**erogazione** del voucher formativo viene **effettuata in favore dell'Istruzione formativa** prescelta.

<b>Tipologia apprendistato</b>	<b>Parametro di costo/Importo Voucher</b>
A) Apprendistato ITS	2.500 euro per ogni annualità per un massimo di 5.000 euro
B) Apprendistato per la Laurea triennale, magistrale e magistrale a ciclo unico	5.000 euro per ogni annualità
C) Apprendistato per il Master di I e II livello	17 euro/h corso per un importo massimo di 8.000 euro
D) Apprendistato per il Dottorato di ricerca	2.500 euro per ogni annualità per un massimo di 7.500 euro
E) Apprendistato per l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM	5.000 euro per ogni annualità
F) Apprendistato per attività di ricerca	2.500 euro per ogni annualità per un massimo di 7.500 euro



## **Apprendistati di alta formazione e ricerca/2: prima valutazione di sistema dell'Avviso n. 5/2018 di Regione Sicilia\***

*di Valerio Gugliotta*

Con il [D.D.G. n. 2833 del 29 giugno 2018](#) e il [D.D.G. n. 2919 del 4 luglio 2018](#), l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale della Regione Sicilia ha provveduto all'approvazione dell'Avviso pubblico n. 5/2018 per **l'apprendistato di alta formazione e ricerca** e dell'Avviso pubblico n. 24/2018 per il finanziamento di **borse regionali di dottorato di ricerca** in Sicilia, destinando tra l'altro a tali interventi risorse per un ammontare, rispettivamente, di 4 e di 3,5 milioni di euro.

**Con riferimento alle borse di dottorato**, come riportato nell'Avviso 24/2018 (art. 2), l'intento della Regione è quello di *«sostenere la promozione dell'alta formazione e la specializzazione post laurea di livello dottorale per aree disciplinari ad alta qualificazione e maggiormente rispondenti ai fabbisogni del mercato del lavoro siciliano»*, mirando allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. La Regione, come si legge, vuole contribuire al rafforzamento dell'offerta formativa in coerenza con i bisogni del sistema produttivo regionale attraverso il conseguimento di una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28](#).

serie di finalità, tra cui quella di *«promuovere il rafforzamento delle sinergie fra alta formazione, ricerca, professioni e mondo produttivo»*, nonché di *«innalzare i livelli di competenze, partecipazione e successo formativo»*. Queste borse, destinate ad ampliare le opportunità formative per i giovani più meritevoli laureati presso le Università siciliane, rappresentano un’offerta aggiuntiva e non sostitutiva di quelle finanziate dalle Università siciliane.

**Per quanto riguarda, invece, l’apprendistato di alta formazione e ricerca**, l’art. 2 dell’Avviso pubblico n. 5/2018 recita che l’intento è quello di sostenere *«un’offerta formativa rivolta a lavoratori assunti con contratto di lavoro a contenuto formativo in apprendistato di alta formazione e ricerca previsto dall’art. 45 del D.Lgs. n. 81/2015»*, promuovendo un’offerta rispondente alle esigenze dei giovani, delle imprese e del territorio al tempo stesso. Attraverso tale intervento, si intende raggiungere finalità diverse, tra cui quella di *«favorire l’opportunità di conseguire un titolo accademico o di alta formazione attraverso una modalità didattica per competenze favorita dall’interazione tra l’istituzione che rilascia il titolo di studio e l’impresa»*, contribuendo, tra l’altro, *«all’incremento dei livelli di occupabilità dei giovani»*. In particolare, tra le varie tipologie di apprendistato oggetto dell’avviso, è possibile rilevare l’Apprendistato per il Dottorato di ricerca e l’Apprendistato per attività di ricerca che possono essere promossi, rispettivamente, da Università e da enti di ricerca (pubblici e privati) aventi sede nel territorio regionale.

Come dichiarato dall’Assessore regionale all’istruzione **Roberto Lagalla** (cfr. [Alta formazione e ricerca Pubblicato bando da 4 milioni](#)): «Finanziare l’alta formazione, coerentemente ai bisogni del sistema regionale, significa **contrastare il costante esodo di giovani eccellenze siciliane** e offrirgli la possibilità di rimanere in Sicilia, trovando nella nostra Regione le **migliori opportunità di crescita professionale**. Alla luce di questo, confido nella più ampia partecipazione da parte degli Atenei e degli enti di ricerca, dei

giovani e delle aziende siciliane, affinché possano usufruire di tutte le opportunità oggi rese loro disponibili». Inoltre, questa costituisce «**un’opportunità unica per le imprese**, che hanno la possibilità di accrescere la formazione dei loro apprendisti, potendosi così **avvalere di professionalità altamente specializzate**, anche attraverso l’avvio di innovativi progetti di ricerca, utili ad accrescere la competitività della propria azienda».

I giovani siciliani, infatti, così come molti giovani di altre regioni meridionali, si ritrovano ad essere protagonisti di un **esodo ormai divenuto cronico**. Come riportato nell'[ultimo rapporto Svimez](#), infatti, negli ultimi quindici anni, **sono emigrati dal Sud circa 1,7 milioni di persone**, a fronte di un milione di rientri, con una perdita netta di 716 mila unità. La maggior parte di essi (72,4%) è rappresentata da **giovani tra i 15 e i 34 anni** e, di questi, **circa 200mila** (quasi un terzo) **sono laureati**. Senza tenere conto dei tanti che, pur risultando residenti nel Mezzogiorno, rappresentano di fatto dei “pendolari di lungo raggio”, vivendo stabilmente nel Centro-Nord dove lavorano (fenomeno che nel 2016 ha riguardato oltre 50 mila laureati). Questa continua “emorragia” di giovani risorse umane ha portato la Svimez a parlare di un vero e proprio **depauperamento del capitale umano meridionale**, con una conseguente perdita secca che si attesta sui 30 miliardi, relativa ad un investimento pubblico del quale non si raccolgono poi i frutti (cfr. G. Vecchione, *Migrazioni intellettuali ed effetti economici sul Mezzogiorno d’Italia*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3/XXXI, 2017).

In questo contesto, allora, l’intervento dell’Assessorato regionale sembra coerente all’obiettivo dichiarato di favorire l’azione sinergica tra le Università e il mondo della formazione in generale, da una parte, e le imprese e il tessuto produttivo, dall’altra, al fine di creare **professionalità altamente specializzate** e maggiori **opportunità occupazionali**. Inoltre, tale intervento, se corretta-

mente implementato, potrebbe a sua volta contribuire a superare parte delle criticità legate alla *«insufficiente dotazione di capitale produttivo dell'area che si traduce in una carente domanda di lavoro, che non favorisce l'impiego delle giovani generazioni formate nei percorsi di istruzione anche avanzati»*.

Della esigenza di innovative politiche capaci di valorizzare maggiormente i giovani laureati meridionali, si era già discusso in un precedente contributo (cfr. [\*Nuove politiche occupazionali per contrastare il preoccupante “depauperamento” del capitale umano nel Mezzogiorno\*](#)), sottolineando proprio come tali strumenti di alta formazione potessero giocare un importante ruolo per valorizzare a pieno i giovani laureati e per provare a inserirli nel contesto produttivo locale. Ma affinché tali interventi possano **esprimere** a pieno **tutta la loro efficacia** ed avere un impatto positivo tanto per i giovani quanto per il contesto locale, occorrono **precisi ed opportuni accorgimenti**. **Innanzitutto**, affinché possano rappresentare un'opportunità per i giovani, è necessario che tali percorsi di apprendistato vengano attivati **senza alterarne la valenza formativa**, evitando quindi che dietro ad essi si celino perversi tentativi di nascondere vere e proprie forme di lavoro sottopagato. **In secondo luogo**, affinché si possa avere un impatto positivo per lo sviluppo locale, occorre guardare con maggiore attenzione ai diversi contesti produttivi locali, **mirando ad uno sviluppo maggiormente capace di valorizzare le peculiarità e le potenzialità proprie dei diversi contesti territoriali**.

È a partire anche da questi particolari accorgimenti che occorre pensare a innovative e puntuali politiche per la Sicilia e per uno sviluppo sostenibile e coerente alla sua vocazione territoriale. E l'intervento dell'Assessorato regionale a tal proposito pare mostrarsi idoneo a rappresentare una importante opportunità di crescita tanto per i giovani siciliani, quanto per i loro territori di appartenenza.

## Apprendistato: quali opportunità per le aziende?\*

*di Antonio Stella, Monica Zanotto*

**Non solo apprendistato professionalizzante.** L'apprendistato è il contratto a tempo indeterminato, finalizzato alla formazione e all'occupazione di giovani, che ha visto nell'ultimo periodo **una crescita del 20% rispetto agli anni precedenti** (dati Confartigianato).

Nella coesistenza di entrambe le componenti, esse assumono diverso peso a seconda della tipologia a cui ci riferiamo. Il prevalente aspetto formativo sussiste nell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e in quello di alta formazione, entrambi finalizzati al conseguimento del titolo di studio, mentre quello occupazionale nell'apprendistato professionalizzante, ivi compreso la species dell'apprendistato per i lavoratori che beneficiano di un trattamento di disoccupazione.

Nonostante il contratto di apprendistato professionalizzante rimanga quello più diffuso e conosciuto tra le aziende e gli operatori di settore, negli ultimi tempi è cresciuto l'interesse anche verso le altre tipologie, rimaste inattuatae per molti anni sia a causa dell'impreparazione delle istituzioni che delle lacune operative e normative in materia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30.](#)

**L'apprendistato per il conseguimento di un titolo di studio.**

L'apprendistato finalizzato al rilascio di un titolo di studio, nonostante sia stato introdotto dalla Legge Biagi ha visto poche e disseminate applicazioni.

Esso tuttavia rappresenta un'importante opportunità per quei settori che necessitano di profili specializzati, difficilmente reperibili nel mercato del lavoro. L'azienda da un lato opziona il giovane, facilitandone la transizione scuola – lavoro, dall'altro progetta una formazione “su misura” con la collaborazione della scuola del percorso formativo, per l'acquisizione di tutte quelle competenze maggiormente teoriche. Viene inoltre fatta salva la possibilità di proseguire il rapporto oltre il conseguimento del titolo di studio in apprendistato professionalizzante per il periodo rimanente e nei limiti massimi di durata previsti dalla contrattazione collettiva, assicurando al datore di lavoro il godimento di sgravi contributivi che arrivano fino a quattro anni grazie a quanto previsto dalla Legge di Stabilità del 2018. Quest'ultima infatti stabilisce che in caso di conferma in servizio dell'apprendista, l'azienda possa usufruire di ulteriori 12 mesi di sgravi contributivi (50% sulla quota a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e dei contributi INAIL, con un tetto massimo fissato a 3.000 euro), a decorrere dalla fine dell'anno aggiuntivo di agevolazioni già previste per quello successivo alla fine del periodo formativo.

**L'apprendistato senza limiti d'età.** L'altra interessante sfaccettatura dell'apprendistato professionalizzante è rappresentato dall'apprendistato senza limiti d'età a condizione che il lavoratore sia fruitore di indennità di disoccupazione (NASpI, di ASpI o Mini ASpI, disoccupazione edile, DIS-COLL). Il datore può assumere un soggetto che versi in tale situazione al fine di qualificarlo o riqualificarlo in una mansione diversa da quanto svolto fino ad ora.

Segue le stesse regole contributive, retributive e normative della tipologia professionalizzante con alcune particolarità. In primis viene fatto divieto di recedere al termine del periodo formativo in assenza di giusta causa o giustificato motivo, con il conseguente venir meno della possibilità di usufruire degli sgravi ulteriori per l'anno di consolidamento. Di contro, gli over 29 sono esentati dalla formazione regionale per l'acquisizione delle competenze di base e trasversali. Il datore di lavoro che si avvale di questa scelta ha il vantaggio di inserire nell'organico un lavoratore che ha già familiarità con l'ambiente produttivo, le cui competenze tuttavia abbisognano di aggiornamento e adattamento ad un nuovo contesto professionale. Rispetto ad altre forme di incentivazione (es. lavoratori over 50) risulta interessante sotto il profilo del costo del lavoro, soprattutto per quel segmento di lavoratori che non hanno i requisiti per poter usufruire dello sgravio previsto dalla Legge di Stabilità 2018.

**Un contratto multiforme.** In tutte le sue diverse tipologie, l'apprendistato rappresenta dunque un'importante opportunità per le aziende e per il mercato del lavoro, che in un processo di osmosi contribuisce non solo all'inclusione di soggetti che stanno per entrare nel mondo del lavoro ma anche di coloro che siano stati espulsi dal ciclo produttivo, al fine di elevare la qualità del lavoro. Di seguito viene analizzato il costo del lavoro, in tre differenti settori merceologici:

- Turismo – Pubblici esercizi;
- Terziario Commercio;
- Metalmeccanica Industria.

*L'ipotesi fa riferimento ad un apprendista di 5° livello del settore Turismo – Pubblici Esercizi +10 dipendenti, con un tasso medio aziendale INAIL del 20 per mille (aliquote Inps 2018 pubblici esercizi più di 15 dipendenti comprensive del Fondo di integrazione salariale)*

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	<b>Costo quinquennale</b>
Tempo indeterminato	27.288,38	27.288,38	27.288,38	27.288,38	27.288,38	<b>136.441,91</b>
Tempo indeterminato con sgravi Legge di Stabilità 2018**	24.342,30	24.342,30	24.342,30	27.288,38	27.288,38	<b>127.603,67</b>
Apprendistato Professionalizzante	18.786,30	19.952,27	21.118,09	23.449,88	24.342,30	<b>107.648,84</b>
Apprendistato di Primo livello***	1.979,60	19.952,27	21.118,09	23.449,88	24.342,30	<b>90.842,14</b>
Apprendistato lavoratori tratt. disoccupazione	18.786,30	19.952,27	21.118,09	27.288,38	27.288,38	<b>114.433,42</b>

*L'ipotesi fa riferimento ad un apprendista di 4° livello del settore Terziario Commercio +10 dipendenti, con un tasso medio aziendale INAIL del 12 per mille (aliquote Inps 2018 commercio ingrosso e dettaglio più di 15 e fino a 50 dipendenti comprensive del Fondo di integrazione salariale)*

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	<b>Costo quinquennale</b>
Tempo indeterminato	31.300,28	31.300,28	31.300,28	31.300,28	31.300,28	<b>156.501,41</b>
Tempo in-	28.300,28	28.300,28	28.300,28	31.300,28	31.300,28	<b>147.501,41</b>



determinato con sgravi Legge di Stabilità 2018**						
Apprendistato Professionalizzante	23.676,64	24.538,10	25.399,57	27.201,77	28.300,28	<b>129.116,36</b>
Apprendistato di Primo livello***	2.865,15	24.538,10	25.308,61	27.201,77	28.300,28	<b>108.213,92</b>
Apprendistato lavoratori tratt. disoccupazione	21.916,42	23.019,97	25.308,61	31.202,15	31.202,15	<b>132.649,30</b>

*L'ipotesi fa riferimento ad un apprendista di 3° livello del settore Metalmeccanica Industria +10 dipendenti, con un tasso medio aziendale INAIL del 73 per mille (aliquote Inps 2018 industria in genere più 15 dipendenti fino a 50 dipendenti comprensive aliquota Cigo settore Industria (1,70%))*

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	<b>Costo quinquennale</b>
Tempo indeterminato	30.534,29	30.534,29	30.534,29	30.534,29	30.534,29	<b>152.671,43</b>
Tempo indeterminato con sgravi Legge di Stabilità 2018**	27.534,29	27.534,29	27.534,29	30.534,29	30.534,29	<b>143.671,43</b>
Apprendistato Professionalizzante	20.742,73	22.878,90	25.352,31	25.352,31	27.534,29	<b>121.860,53</b>
Apprendistato di Primo livello	2.471,52	22.878,90	25.352,31	25.352,31	27.534,29	<b>103.589,33</b>

lo***						
Apprendi- stato lavo- ratori tratt. disoccupa- zione	20.742,73	22.878,90	25.352,31	30.534,29	30.534,29	<b>130.042,51</b>

\*\* In via esclusiva possono usufruirne gli under 35 che non siano mai stati occupati a tempo indeterminato con il medesimo o con altro datore di lavoro.

\*\*\* L'ipotesi relativa al primo anno prende a riferimento il 4° anno scolastico, con un monte ore di formazione interna (10%) di 495 ore e ore lavorate 250 annue.

## **Apprendistato di alta formazione: dubbi applicativi e possibili soluzioni\***

*di Alessia Battaglia, Matteo Colombo*

**La ricostruzione delle fonti che regolano l'apprendistato, e in particolare dell'apprendistato di terzo livello o di alta formazione, è un'operazione che può risultare complessa, dato che è necessario rifarsi a quanto previsto in merito dalla norma nazionale, dalle regioni, e dalla contrattazione collettiva.**

**Un elemento a cui prestare attenzione è quello delle c.d. “percentuali” di conferma, riguardanti le aziende con più di 50 dipendenti che vogliono stipulare nuovi contratti d'apprendistato.** Il d.lgs. 81/2015 al comma 8 dell'articolo 42 prevede infatti che la *“assunzione di nuovi apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante è subordinata alla prosecuzione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, nei trentasei mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 20 per cento degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro”*. Da questo conteggio sono esclusi i rapporti d'apprendistato cessati durante il periodo di prova, per dimissioni dell'apprendista, o per licenziamento per giusta causa. Viene anche fatta salva la possibilità di individuare limiti diversi da parte della contrattazione collettiva nazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34](#).

**A una prima lettura del comma, la norma nazionale non sembra riguardare in alcun modo le assunzioni con contratto d'apprendistato di terzo livello**, in quanto viene specificato che i limiti sono da considerare solo nel caso di stipula di nuovi contratti d'apprendistato professionalizzante. La normativa regionale si occupa invece di stabilire gli standard formativi dei percorsi d'apprendistato, non occupandosi della tema in analisi e quindi le percentuali di conferma rimangono quelle stabilite dalla legge. Resta da considerare solo la contrattazione collettiva: la quale, come vedremo, opera però in modo eterogeneo, non limitandosi a variare le percentuali contenute nel dettato normativo.

**Prendendo ad esempio alcuni dei CCNL consultabili su [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), si notano differenze significative.**

Nel [CCNL Metalmeccanica aziende industriali](#) e nel [CCNL Legno-arredamento aziende industriali](#) non vengono fornite ulteriori indicazioni in merito, lasciando quindi come unico criterio operativo quanto previsto dalla norma nazionale.

Invece, il [CCNL Federculture](#) aumenta le soglie indicate dalla normativa nazionale: prevede infatti che, per nuove assunzioni con contratto d'apprendistato professionalizzante, nei 24 mesi precedenti (anziché 36) debbano essere stati confermati in servizio almeno il 40% (anziché il 20%) degli apprendisti.

Particolare attenzione merita il [CCNL Gomma plastica, aziende industriali](#), che prevede invece che per la stipula di nuovi contratti d'apprendistato, nei 24 mesi precedenti dev'essere stato confermato il 30% degli apprendisti assunti. Da questo conto vengono esclusi i contratti d'apprendistato giunti a scadenza e non confermati fino a 4. Com'è facile notare, in questo caso si parla di nuove assunzioni in apprendistato, senza specificare “di secondo livello”: le percentuali di conferma devono quindi essere prese in considerazione per la sottoscrizione di qualsiasi contrat-

to d'apprendistato, e non solo nel caso in cui si scelga di stipulare un nuovo contratto d'apprendistato professionalizzante.

Anche il [CCNL Terziario Confesercenti](#) amplia quanto previsto dalla norma nazionale anche agli apprendisti di primo e terzo livello, stabilendo che per la stipula di nuovi contratti d'apprendistato nei 36 mesi precedenti dev'essere stato confermato il 20% dei lavoratori con contratto d'apprendistato professionalizzante. In questo caso, bisogna far attenzione ad un ulteriore elemento di particolarità: il contratto collettivo specifica infatti che la percentuale di conferma prende in considerazione solo i contratti d'apprendistato di secondo livello.

Infine, il [CCNL Comunicazione – Piccole e medie imprese](#) prevede la necessaria conferma del 50% degli apprendisti negli ultimi 36 mesi, per l'assunzione di nuovi apprendisti, allargando il campo di applicazione per quanto riguarda le nuove assunzioni in apprendistato anche al primo e terzo livello, ma mantenendo il criterio previsto dalla legge per il calcolo della percentuale di conferma.

	CCNL Metalmeccanica – az. Industriali	CCNL Federculture	CCNL Gomma plastica	CCNL terziario Confesercenti	CCNL legno – arredamento	CCNL comunicazione - PMI
<b>Percentuale di conferma</b>	Come previsto dalla norma nazionale	40% nei 24 mesi precedenti (per assunzioni in apprendistato professionalizzante)	30% nei 24 mesi precedenti (per nuove assunzioni in apprendistato di qualsiasi livello)	20% di apprendisti di secondo livello nei 36 mesi precedenti (per nuove assunzioni in apprendistato di qualsiasi livello)	Come previsto dalla norma nazionale	50% nei 36 mesi precedenti (per nuove assunzioni in apprendistato di qualsiasi livello)

Emerge quindi che mentre alcuni contratti collettivi ripetono lo schema legislativo, agendo innalzando la percentuale di conferma o i mesi da tenere in considerazione, alcuni (come il CCNL Gomma plastica) stabiliscono che le clausole si applicano per nuove assunzioni “in apprendistato”, considerando cioè anche

eventuali assunzioni di apprendisti di primo / terzo livello. Inoltre, altri contratti (come il CCNL Terziario) specificano che nel calcolo degli apprendisti confermati nei mesi precedenti vanno considerati solo i contratti d'apprendistato professionalizzante.

**La contrattazione collettiva ha quindi recepito la delega agendo in modo difforme e disomogeneo**, non solo introducendo – com'era prevedibile – nuovi limiti percentuali e temporali, in base alle caratteristiche dello specifico settore produttivo, ma anche variando il campo di applicazione della norma, andando a ricomprendere anche gli eventuali nuovi contratto d'apprendistato di primo e terzo livello, e cambiando i criteri del calcolo della percentuale degli apprendisti.

**Tuttavia, nell'ipotesi in cui la contrattazione collettiva nulla disponga sui limiti alle assunzioni in apprendistato**, si dovrà necessariamente applicare quanto previsto dalla normativa nazionale. Pertanto, per le assunzioni in apprendistato di alta formazione e ricerca, stando alla lettera della norma, non sarà da rispettare alcun vincolo quantitativo sulle precedenti stabilizzazioni.

**È, però, da aggiungere una considerazione.** L'apprendistato, oltre a essere un contratto particolarmente vantaggioso per le imprese, in ragione degli incentivi economici riconosciuti direttamente dalla normativa (sotto-inquadramento o percentualizzazione della retribuzione, esonero dall'obbligo retributivo della formazione esterna, percentualizzazione della retribuzione per le ore di formazione interna), gode di una **agevolazione contributiva strutturale**.

**L'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro oggi è pari al 13,61%, invece dell'ordinario 33%**, come disposto dalla legge 296/2006 e dalle successive integrazioni alla stessa. Questo implica che il costo del lavoro, a fronte di un sostanzioso impegno formativo da parte dell'azienda, è notevolmente ridotto, gra-

zie soprattutto all'intervento dello Stato che versa la restante "porzione" di contributi. Di conseguenza, anche di questo aspetto bisogna tenere conto quando si voglia procedere all'assunzione di più apprendisti di terzo livello, seppur non vi siano vincoli di conferme di precedenti contratti previsti dalla legge. Non è da escludere infatti che **più contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca che non proseguano a tempo indeterminato potrebbero configurare un abuso dell'istituto e, in particolare, una frode alla legge.**

Per non correre questo rischio è tuttavia sufficiente escludere un'assunzione di questo tipo quando si è certi, sin dall'inizio, di non poter procedere alla conferma a tempo indeterminato al termine del periodo di apprendistato. La possibilità di applicare tale tipologia contrattuale è indubbia qualora, invece, al momento dell'assunzione, vi sia la **reale intenzione di procedere con la prosecuzione a tempo indeterminato ed è verosimile che al termine del periodo di apprendistato ve ne siano le condizioni.** Non vi sono dunque ostacoli particolari all'assunzione di apprendisti di alta formazione e ricerca, purché la formazione effettuata sia effettiva, completa e coerente con i singoli percorsi di ricerca degli apprendisti.

## **Ragionamenti sul piano formativo individuale dell'apprendistato professionalizzante: il caso della trasformazione anticipata\***

*di Adele Corbo, Matteo Colombo*

**È possibile riconoscere la qualifica professionale a un apprendista anche prima del termine del periodo formativo stabilito nel contratto, anticipando in questo modo la “trasformazione” del contratto in un ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.** È quanto affermato dalla circolare n. 27 del 10 novembre 2008 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, sul punto, non pare inficiata dalla più recente evoluzione normativa. Non pochi dubbi, tuttavia, emergono con riguardo a questa possibilità in capo al datore di lavoro.

**Se è vero che anche in caso di trasformazione anticipata l'azienda godrebbe per un altro anno dello stesso regime contributivo agevolato applicato durante il periodo di apprendistato[1], è lecito chiedersi se non si possa nascondere, dietro a una trasformazione anticipata (e il conseguente venir meno dell'obbligo formativo nei confronti dell'apprendista) un ricorso fraudolento al contratto di apprendistato per abbattere il costo del lavoro. Per evitare infatti il ricorso indiscriminato della**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)



trasformazione anticipata (che dal 2015 ritorna comunque a essere subordinato alla durata minima del contratto pari a 6 mesi) il MPLS vincola questa possibilità al rispetto degli obblighi formativi da parte dell'azienda, fino al giorno effettivo della trasformazione. È necessario sottolineare che questa possibilità non sembra essere pienamente accolta dalle aziende. Se già il numero di contratti di apprendistato denuncia una forte riduzione nel corso dell'ultimo triennio[2], i casi di trasformazione anticipata, come segnalato dall'ultimo Rapporto INAPP-ISFOL, sono estremamente ridotti: su 81483 trasformazioni a tempo indeterminato avvenute nel 2016:

- a) il 79,1% sono avvenute dopo due anni di contratto;
- b) il 15,2% sono avvenute tra uno e due anni dall'assunzione;
- c) il 5,7% sono avvenute entro un anno.

**Se usata con prudenza, la possibilità della trasformazione anticipata riconosce effettivamente la forte soggettività dei percorsi di apprendimento e crescita professionale dell'apprendista**, che in alcuni casi potrebbe effettivamente consolidare le competenze progettate nel piano formativo prima del previsto, o per particolari capacità della persona, o per una particolare efficacia del percorso di formazione progettato dall'azienda. Casi di questo genere, la cui valutazione è necessariamente rimessa all'azienda dove opera l'apprendista, rimangono comunque casi limite, soprattutto se il delta tra il periodo di apprendistato svolto e quello ancora da svolgere è superiore a un anno. In quel caso sorgerebbero seri dubbi sulla qualità del piano formativo individuale, la cui durata evidentemente non sarebbe adeguatamente parametrata sulla base delle competenze e conoscenze già in possesso dell'apprendista.

In ogni caso, è necessario sottolineare che ogni possibilità di rimodulare la durata massima dell'apprendistato o di trasformazione anticipata non deve far perdere di vista alle aziende quella che

è la reale finalità del contratto di apprendistato, ovvero la formazione atta a conseguire una qualifica professionale. Formazione che si concretizza attraverso una corretta impostazione del Piano Formativo Individuale.

**Il Piano Formativo Individuale è composto da due tipologie di formazione: la formazione professionalizzante e la formazione di base e trasversale.** Le competenze ottenute attraverso la formazione professionalizzante, strettamente connesse alla qualifica professionale oggetto del contratto, sono individuate dalla contrattazione collettiva, che predispone percorsi adatti ai diversi profili professionali. Le competenze invece legate alla formazione di base o trasversale sono rimesse alla regolamentazione regionale: è quindi la singola Regione che, attraverso specifici atti, prevede e finanzia l'offerta pubblica formativa destinata all'ottenimento di queste competenze, le quali sono da conseguire da tutti gli apprendisti, al di là dello specifico settore produttivo nel quale lavorano.

**La divisione rigidamente operata dal legislatore tra formazione professionalizzante e di base e trasversale è stata criticata[3] proprio per la natura strettamente unitaria ed integrale della formazione in apprendistato,** non suscettibile cioè a divisione arbitrarie tra cosa è necessario per esercitare una professione, e cosa invece è genericamente necessario a chiunque per svolgere il proprio lavoro. Una separazione che ha effetti anche giuridici, e non solo pedagogici: mentre la formazione professionalizzante è obbligatoria e costituisce quindi l'elemento necessario per il sussistere del contratto d'apprendistato, la formazione di base e trasversale, regolamentata dalle Regioni, dev'essere "effettivamente disponibile e finanziata".

**Concentrandoci quindi su quest'ultima tipologia formativa, è opportuno sottolineare il ruolo delle Regioni in materia, anche al fine di fornire agli operatori del settore un quadro**

**regolatorio chiaro ed efficace.** Il dettato normativo, presente all'art. 44 c.3, e all'art. 47 cc. 5,8 del d.lgs. 81/2015 dispone per la formazione di base e trasversale quanto segue:

<b>D.lgs. 81/2015</b>	<b>Norme sulla formazione di base e trasversale</b>
Art. 44, c. 3	Integrata alla formazione professionalizzante (disciplinata dalla contrattazione collettiva) nei limiti delle risorse annualmente disponibili
	Interna o esterna all'azienda
	Il monte ore totale, nel triennio, non può essere superiore alle 120 ore
	Le regioni e le province autonome, chiamate a regolamentare questa tipologia formativa, devono tener conto del titolo di studio e delle competenze dell'apprendista
	Deve esserne comunicata modalità e sedi di erogazione entro 45 giorni dall'assunzione dall'apprendista, da parte della Regione al datore di lavoro
Art. 47, c. 5	In assenza dell'offerta formativa pubblica trovano immediata applicazione le regolazioni contrattuali vigenti
Art. 47, c. 8	I datori di lavoro che hanno sedi in più regioni possono fare riferimento al percorso formativo dove è ubicata la sede legale dell'azienda

**La normativa nazionale prevede che la formazione di base e trasversale sia regolamentata dalle Regioni.** Quest'ultime, all'indomani del d.lgs 81/2015, sono state quindi chiamate a realizzare una specifica offerta formativa pubblica, nei limiti – come specificato dal dettato normativo – delle risorse a disposizione: in altre parole, in assenza di appositi finanziamenti, la formazione di base e trasversale non è erogata ed è quindi da ritenersi non obbligatoria per il datore di lavoro, fatte salve altre disposizioni in materia da parte della contrattazione collettiva.

**Ciò nonostante, questa dimensione formativa è tutt'altro che secondaria, almeno per due ordini di motivi: uno pedagogico, l'altro prettamente giuridico.** Per prima cosa, come prima si richiamava, la separazione tra formazione professionalizzante e di base è artificiosa e inutilmente manichea. Questa divisione netta ci consegna una visione dicotomica del lavoro, dove l'azienda è, ancora una volta, esclusivamente responsabile dell'insegnamento di un insieme di pratiche, mentre il compito di educare ad una visione più ampia, trasversale, addirittura culturale, è rimandato alla formazione pubblica, esterna e separata da quella interna all'impresa. Ma l'apprendistato è un percorso autenticamente formativo non tanto per il suo aggancio ad un ente pubblico a cui demanda il ruolo di formatore, né per la ripetizione di schemi didattici tradizionali, ma proprio per la sua valorizzazione di un metodo – quello dell'apprendimento attraverso il lavoro – e di un luogo – l'azienda – che sono in sé stessi, e non per un effetto riflesso, formativi. Separare in questo modo formazione professionale e di base vuol dire non solo attribuire diversa importanza alle due, ma anche distorcerne il senso: la formazione professionalizzante, obbligatoria, trasmette un bagaglio di conoscenze tecniche; la formazione di base e trasversale, a volte non obbligatoria ma sicuramente di valore inferiore, trasmette conoscenze comuni che rischiano però di non aggiacciarsi all'esperienza dell'apprendista, rimanendo quindi più legate all'adempimento di un obbligo burocratico. Sotto il profilo invece giuridico, il datore di lavoro corre il rischio di ripetere lo schema sopra riportato, considerando quindi la formazione di base e trasversale come un obbligo burocratico e poco altro.

**È necessario, invece, prestare la giusta attenzione all'offerta formativa pubblica, e verificarne la presenza e l'operatività:** le competenze di base e trasversali sono infatti un elemento importante del Piano Formativo Individuale dell'apprendista,

quest'ultimo vera spina dorsale di questa tipologia contrattuale. Nella fase di ideazione e progettazione di quello che sarà, infatti, il percorso d'apprendimento dell'apprendista è importante dare il giusto valore a queste competenze, riscoprendone il valore integrato a quelle più professionalizzanti e tecniche. Anche nella gestione del caso sopracitato, in merito cioè alla conferma anticipata in servizio dell'apprendista, essa verrà giustificata dal già avvenuto raggiungimento di quegli obiettivi formativi trasversali e professionalizzanti contenuti nel PFI. Per gestire quindi con efficacia un contratto d'apprendistato professionalizzante, è opportuno considerare, in fase di elaborazione del PFI, la formazione di base e trasversale non come un elemento accessorio, ma come una dimensione attraverso la quale si realizza il percorso d'apprendimento dell'apprendista, utile anche ai fini della gestione, durante il rapporto di lavoro, del progetto formativo.

**Il PFI è infatti lo strumento centrale con cui viene progettato e gestito ogni apprendistato di secondo livello.** In esso è tracciato il percorso che l'apprendista dovrà percorrere, al fine di guadagnare quell'insieme di competenze e conoscenze che comportano il riconoscimento di una qualifica valida ai fini contrattuali. La dimensione formativa non è, quindi, una dimensione ulteriore o accessoria, ma il vero senso e nucleo centrale dell'apprendistato. La durata di questa tipologia contrattuale è infatti fissata sulla base del periodo ritenuto necessario per l'ottenimento delle competenze contenute nel PFI: la possibilità di accorciare e ridurre la durata massima è legata al riconoscimento, da parte del tutor che segue l'apprendista, dell'avvenuto raggiungimento – prima del periodo stabilito – delle competenze contenute nel PFI. Quest'ultimo – vale la pena ricordarlo – è infatti individuale, cioè disegnato tenendo a mente sia l'insieme di competenze e conoscenze legato ad un determinato profilo pro-

fessionale, sia l'apprendista: i suoi precedenti studi, esperienze di lavoro, inclinazioni, capacità.

**Gestire in modo efficace un piano formativo è possibile solo tenendo a mente questa sua dimensione individuale:** esso è infatti modificabile durante il rapporto, in base ai risultati dell'apprendista. Allo stesso modo, una buona gestione di un contratto d'apprendistato professionalizzante ne mette al centro la natura formativa, facendo attenzione a parametrarne la durata, una volta rispettato quanto previsto dal dettato normativo e dalla contrattazione collettiva, in base alle reali esigenze formative dell'apprendista.

**Redigere un piano formativo efficace, infine, è attività tutt'altro che scontata.** Chi progetta il percorso di apprendistato deve avere una chiara visione dei processi aziendali e delle competenze chiave di ogni ruolo aziendale, tanto tecniche quanto trasversali. Non solo: deve essere in grado di valutare correttamente il bagaglio di conoscenze e competenze dell'apprendista, le metodologie formative più idonee che provino ad andare oltre la tradizionale didattica quale può essere una lezione in presenza o un corso *elearning*, dando valore anche alla dimensione dell'"imparare facendo" attraverso il vero e proprio mettersi in gioco collaborando attivamente con il tutor aziendale, in un intreccio tra teoria e prassi che realmente consente all'apprendista di crescere professionalmente. Quante aziende hanno a disposizione però una figura simile? O quante aziende sentono la necessità di dotarsi di uno specialista che abbia questo tipo di competenze? Chi scrive l'articolo sostiene con forza il valore di una professionalità la cui finalità consista nel veicolare lo sviluppo, attraverso la redazione del piano formativo e il monitoraggio della sua attuazione attraverso un confronto costante con tutor e apprendista. Se si riduce la progettazione dei percorsi di apprendistato a un mero copia-incolla delle disposizioni dettate dalla leg-

ge, preoccupandosi più del rispetto del monte ore che non della reale efficacia della formazione svolta e del suo positivo impatto nello svolgimento delle attività lavorative, viene meno il valore aggiunto di questo tipo di contratto, che diventa (purtroppo) una semplice possibilità di usufruire di sgravi contributivi, abbassando il costo del lavoro.

[1] Così si legge al comma 7 del D.Lgs 81/2015: “I benefici contributivi in materia di previdenza e assistenza sociale sono mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, con esclusione dei lavoratori assunti ai sensi del comma 4 del presente articolo.”. Se si considera questo comma in combinato disposto con la risposta del MLPS all’interpello datata 4 maggio 2005 (prot. n. 25/I/0003883), confermata poi anche dalla circ. 27 del 10 novembre 2008 citata nell’articolo, è possibile affermare che per l’azienda vale riconoscimento dell’agevolazione per i 12 mesi successivi alla trasformazione anche nell’ipotesi in cui la stessa sia avvenuta in anticipo rispetto al termine del periodo di formazione.

[2] 381.526 assunzioni effettuate nel 2016 contro i 446.860 del 2014.

[3] Così come sostenuto in G. Bertagna, *Apprendistato e formazione in impresa*, in Il Testo Unico dell’apprendistato e le nuove regole sui tirocini, pp. 105-125, Giuffrè editore, 2011, ma anche L. Casano, [\*La redazione del Piano Formativo Individuale nell’apprendistato professionalizzante\*](#).

## Alternanza scuola-lavoro tra formazione e patto con il territorio: il progetto di Edison all'ITIS Mattei di Sondrio\*

*di Federico Fioni*

Lo storico legame di Edison S.p.A. con Valtellina e Valchiavenna si consolida e si rinforza grazie alla decisione della società di investire sull'educazione dei ragazzi dell'ITIS Mattei di Sondrio attraverso un progetto di alternanza scuola-lavoro volto a formare gli studenti a 360 gradi. L'azienda, che in quei territori gestisce ben 9 impianti idroelettrici e celebre per essere la più antica società energetica europea, ha infatti presentato lo scorso 10 ottobre a oltre 300 futuri periti meccanici, elettrici e chimici, il percorso che, in *partnership* con **Ranstad**, ha disegnato per loro anche e soprattutto grazie alla disponibilità e all'attiva partecipazione della direzione didattica. Un evento che ha visto coinvolti i ragazzi in prima linea, sia grazie a diverse fasi di quiz sul mondo dell'energia, sia attraverso l'intervento di Massimo Temporelli (presidente e *founder* di [The Fablab](#), laboratorio innovativo che si occupa di internet delle cose e di robotica) sull'innovazione e la creatività dei giovani, sia attraverso le testimonianze dirette di chi, già nei mesi di giugno e lu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36.](#)



glio, ha potuto vivere per tre settimane uno stage presso la Centrale idroelettrica di Campo.

**Un progetto che non nasce da zero, ma che fa parte di un percorso virtuoso già avviato nel corso del 2017, anche se con una dimensione ridotta, coinvolgendo solamente una classe dell'Istituto.** Grazie al lavoro e alla stretta collaborazione tra le Risorse Umane di Edison (in particolare di HR Business Partner e del team che si occupa di “Employer Branding & Young Generation”), la Divisione “Power Asset & Engineering” (responsabile del settore termoelettrico e idroelettrico di Edison) e corpo docenti, si è riusciti a definire, attraverso una serie di incontri, un progetto strutturato di alternanza scuola-lavoro. Lo scopo perseguito dalla Società è stato quello di offrire ai ragazzi un vero e proprio percorso di formazione, che fosse differente dalle proposte di alternanza delle altre aziende che hanno scelto l'Istituto Mattei per questo tipo di iniziativa. D'altra parte, la scelta dell'Istituto non è stata casuale: il rapporto tra Edison e l'ITIS di Sondrio è sempre stato intenso, trattandosi della scuola che ha formato molti dei dipendenti che, già oggi, lavorano sugli impianti idroelettrici del territorio.

**Alternanza scuola-lavoro, dunque, per Edison non significa semplicemente stage in azienda: la Società, come anticipato, ha infatti deciso di coinvolgere gli studenti di terza, quarta e quinta superiore con diverse iniziative, che tengano conto delle specifiche esigenze di sviluppo dei ragazzi, offrendo loro un pacchetto formativo completo.** Per questo motivo, per gli alunni di terza superiore, ancora lontani dal termine del proprio percorso educativo, sono previste, oltre ad una presentazione in plenaria del progetto che li vedrà coinvolti nel corso del triennio e della società, una giornata dedicata ai mestieri dell'energia e un *visiting* aziendale presso uno degli impianti del territorio; per gli studenti del quarto anno, accanto allo stage esti-

vo, è prevista sia la partecipazione ad un “*hackathon*” (evento della durata di alcuni giorni in cui, insieme a sviluppatori di *software* e informatici lavoreranno sul rapporto tra mondo energetico e **sostenibilità ambientale** sviluppando idee innovative che potranno trovare concreta applicazione), sia un vero e proprio percorso di orientamento attitudinale da parte di Ranstad; ai diplomandi del quinto anno viene offerta non solo la possibilità di scrivere la propria tesi sul mondo idroelettrico sul campo, affiancati da tecnici e dipendenti Edison, ma anche, essendo prossimi alla scelta sul proprio futuro professionale e su come investire le **competenze** maturate durante gli anni scolastici, una serie di incontri di **orientamento al lavoro** e alla scelta dell’Università, oltre che, per i più meritevoli, la possibilità di partecipare ad un *project-work* avente come finalità la produzione di un bene o di un servizio per contribuire al miglioramento del territorio.

**Un progetto di alternanza senza dubbio destinato a generare benefici a tutto il mondo scolastico: sia per l’Istituto che, soprattutto, per gli studenti.** Se da un lato, infatti, per l’Istituto tale progetto rappresenta un ottimo strumento di visibilità e l’occasione per consentire ai propri iscritti di effettuare parte delle ore obbligatorie previste dall’alternanza scuola-lavoro; dall’altro, è soprattutto per gli studenti che si intravedono maggiori risvolti positivi: il percorso suddetto, infatti, ha il merito di garantire ai ragazzi sia l’acquisizione di nuove **competenze** arricchendo e ammodernando il percorso formativo offerto dalla scuola, sia di aumentare la loro futura “*employability*” grazie ad un *training on the job* concreto, in grado di facilitare il loro ingresso nel mondo del lavoro. Inoltre, grazie al servizio di **orientteering** garantito dalla partnership con Ranstad, i ragazzi avranno la possibilità di decidere consapevolmente come investire il proprio patrimonio educativo.

**In conclusione, quello di Edison non è un semplice percorso di alternanza scuola-lavoro ma un vero e proprio patto con il territorio destinato a protrarsi anche negli anni a venire.** Obiettivo dell'azienda è non solo quello di allineare le competenze in uscita dal mondo scolastico con le professionalità che caratterizzano il mondo idroelettrico, ma anche quello di rafforzare la vicinanza alla Valtellina e alla Valchiavenna. Il legame con il territorio, infatti, per le aziende che si occupano della gestione del settore idroelettrico è fondamentale, essendo gestita a livello regionale la tematica delle concessioni idroelettriche. Edison è perfettamente conscia del fatto che, oggi più che mai, lo **sviluppo** di un'area geografica non passa semplicemente attraverso meri investimenti economici, ma anche e soprattutto attraverso gli investimenti sull'**educazione** e la **formazione** delle persone, in particolare dei giovani.

## Il sistema duale in Messico\*

*di Alessia Battaglia*

**È possibile esportare il sistema duale tedesco, considerato il “segreto del successo” della Germania, in economie in via di sviluppo come il Messico?** Judith Wiemann e Martina Fuchs lo raccontano nell’articolo, recentemente pubblicato dal Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, n. 11/2018, *The export of Germany’s “secret of success” dual technical VET: MNCs and multiscale stakeholders changing the skill formation system in Mexico.*

Nonostante la profonda diversità dei sistemi di governo e di istruzione dei due paesi, **il governo messicano nel 2015 decide di investire nei percorsi di apprendistato duale per l’istruzione tecnica e professionale, essendo il quarto partner commerciale della Germania** (subito dopo Stati Uniti, Canada e Cina). Per poter importare il modello però non è sufficiente investire in infrastrutture e macchinari, ma occorre una vera e propria strategia di sviluppo locale.

Infatti, in un contesto di *globalisation*, ossia in una realtà come quella attuale, in cui, **per essere competitivi a livello globale, è necessario produrre innovazione partendo dai territori, diviene sempre più importante sviluppare strategie utili per la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36.](#)

**crescita delle dimensioni locali.** Questi, infatti, non rappresentano uno scenario secondario, ma sono attori principali dei cambiamenti in atto, grazie alle connessioni esistenti tra i soggetti che ne fanno parte (istituzioni di governo, istituzioni dell'istruzione e formazione, imprese, organizzazioni di rappresentanza) che generano conoscenze, *know-how*, professionalità, specializzazioni essenziali per la competitività.

**Una delle strategie per creare valore, e quindi innovazione, all'interno dei territori è quella di investire nella formazione delle persone e, in particolare, nei sistemi di integrazione duale scuola-lavoro.** Attraverso la metodologia dell'integrazione tra teoria e pratica si contribuisce infatti non solo alla formazione del lavoratore, ma della persona nel suo complesso, creando così individui consapevoli e partecipanti attivi del contesto in cui operano, apportando così idee, novità e creando valore all'interno della comunità.

Il sistema duale tedesco (su cui si veda C. Piovesan, [\*Il sistema duale di apprendistato tedesco: il caso Audi\*](#)) si inserisce nella cornice normativa dettata a livello nazionale che rimette alle imprese, alle organizzazioni dei datori di lavoro, alle camere di commercio e alle autorità federali la determinazione dei contenuti della formazione orientata alla pratica. **Al termine del percorso si rilascia una certificazione statale e valida su tutto il territorio nazionale.**

Nel sistema messicano, i contenuti della formazione sono definiti dallo Stato e il titolo di studio rilasciato è il medesimo dei percorsi di formazione tradizionale, non duale. A questo se ne aggiunge un secondo che attesta le competenze tecniche dell'apprendista e che dovrebbe costituire un reale vantaggio sul mercato. **Gli apprendisti inoltre non ricevono una retribuzione dall'azienda, ma percepiscono una borsa di studio erogata dallo Stato, pari a circa 100 dollari americani al mese per ciascun apprendista.** Questo meccanismo replica quello esistente in Germania con la

rilevante differenza, tuttavia, che **la Germania ha un solido sistema di rappresentanza degli apprendisti: questi infatti sono supportati dai sindacati nell'ipotesi in cui l'azienda non provveda ad una esperienza di apprendimento adeguata.** In **Messico** tale forma di rappresentanza non esiste, essendo anzi diffuso il luogo comune per cui **gli apprendisti sarebbero forza lavoro di supporto all'azienda pagata dallo Stato.**

**Parallelamente al sistema istituzionale di apprendimento duale, se ne è andato sviluppando un altro in via di prassi, di cui gli attori principali sono le sedi sussidiarie delle multinazionali.** Queste hanno attivato i propri programmi di formazione duale, in quanto insoddisfatti dei candidati in uscita dai pochi istituti di istruzione e formazione professionale esistenti in Messico. Cooperando quindi con gli istituti scolastici locali, è **stato possibile creare un sistema di formazione interno**, prevedendo anche la formazione dei tutor. Inoltre, è stato attivato un meccanismo di sostegno tra le sussidiarie, in base al quale gli apprendisti possono essere mandati nelle sussidiarie vicine per acquisire nuove competenze, non erogabili dall'azienda assegnata. Infine, si è fatto ricorso anche alla collaborazione con istituti di formazione tecnica privati.

**Tuttavia, il sistema di implementazione dell'apprendistato duale in Messico ancora non decolla a causa principalmente della mancata connessione tra tutti gli attori dei territori:** il forte accentramento governativo non è sufficiente senza una relazione con le altre istituzioni, in primo luogo quelle scolastiche; così come le iniziative delle singole imprese a poco conducono se confinate ad un dialogo tra “interni”, che non coinvolge tutte le parti sociali e gli enti territoriali.

**Le difficoltà nell'attuazione dell'apprendistato duale sono ben note anche all'Italia** (si veda in proposito S. Caroli, [Riforma dell'apprendistato di primo livello: sistema duale all'Italiana?](#), e E. Massa-

gli, M. Tiraboschi, [\*Un apprendistato che \(ancora\) non decolla. A proposito del monitoraggio ISFOL e della ennesima riforma senza progetto\*](#)), complici anche i frequenti interventi legislativi che negli ultimi anni hanno riguardato l'istituto, visto ancora dal legislatore come una mera tipologia contrattuale e non come un sistema per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. La ragione per cui puntare sull'apprendistato è ancora la convenienza economica, in conseguenza degli incentivi economici e contributivi a questo riconosciuti, mentre **si dovrebbe far leva sul valore formativo dell'impresa, sulla capacità di questa di formare le persone,** attraverso l'insieme di relazioni che si instaurano al suo interno, in grado di trasmettere le conoscenze, competenze, esperienze necessarie ad affrontare i cambiamenti del futuro.

## La scommessa a metà dell'apprendistato\*

*di Matteo Colombo, Michele Tiraboschi*

**Nei primi otto mesi del 2018 il numero di assunzioni in apprendistato ha già superato il totale del 2017: più di 200mila contro i circa 180mila dell'intero anno precedente, secondo i recenti dati Inps.** E una delle tipologie di questo istituto, quello di primo livello, è toccato dalla Legge di Bilancio che prevede da un lato un taglio di 27 milioni per alcuni benefici contributivi ma, dall'altro, un potenziamento di 50 milioni di euro dei finanziamenti per i percorsi formativi ad esso connessi. Ciò nonostante, è opportuno chiedersi se questa diffusione sia motivata dalla riscoperta del valore formativo del contratto d'apprendistato, riconosciuto come percorso di qualità non solo per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro ma anche per la costruzione di quelle competenze e professionalità che sono oggi richieste dalle imprese e che i percorsi formativi tradizionali non sono in grado di preparare, o dalla esclusiva convenienza economica. Di particolare rilievo, in questa prospettiva, è il progetto *Work-based learning in vocational education and training* realizzato dall'OCSE, con l'obiettivo di promuovere e diffondere un apprendistato e una formazione professionale di qualità. Uno dei dati che emergono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38.](#)



da questo studio è che **l'Italia presenta minimi salariali per gli apprendisti più alti di altri Paesi europei** (vedi tabella).

#### Retribuzione dell'apprendista

	Retribuzione durante il lavoro in azienda	Retribuzione durante la formazione esterna all'azienda	Ammontare della retribuzione dell'apprendista, comparata a quello di un lavoratore qualificato nello stesso settore
<b>Austria</b>	Si	Si	50%
<b>Danimarca</b>	Si	Si	30% – 70%, in base all'avanzamento del percorso d'apprendistato
<b>Francia</b>	Si	Si	25% – 78%, in base all'avanzamento del percorso d'apprendistato e all'età dell'apprendista
<b>Inghilterra</b>	Si	Si	63%
<b>Italia</b>	Si	No	45% – 70% per il primo livello, 70 – 80% per il secondo livello, 50% – 60% per il terzo livello
<b>Germania</b>	Si	Si	25% – 33%, in base all'avanzamento del percorso d'apprendistato
<b>Norvegia</b>	Si	No	30% – 80%, in base all'avanzamento del percorso d'apprendistato

<b>Svizzera</b>	Si	Si	20%
-----------------	----	----	-----

Fonte: OCSE

**Il rapporto OCSE evidenzia inoltre come in numerosi Paesi l'apprendistato venga sostenuto da robusti incentivi pubblici** che corrono però il rischio, se non attentamente calibrati, di snaturare come già detto il senso del percorso d'apprendistato. La regolamentazione dell'istituto in Italia prevede incentivi normativi quali la possibilità di sotto-inquadrare l'apprendista fino a due livelli inferiori, o di percentualizzare la retribuzione corrisposta rispetto a quella prevista dal CCNL per la qualifica di destinazione. Inoltre, per quanto riguarda l'apprendistato di primo e terzo livello, le ore di formazione interna sono retribuite al 10% di quanto normalmente spettante, mentre quelle di formazione esterna non sono retribuite. Considerando poi l'incentivazione economica e fiscale, il sistema contributivo degli apprendisti risulta essere molto vantaggioso.

In Italia il contratto di apprendistato gode dunque di benefici normativi, economici e fiscali che lo rendono particolarmente vantaggioso per le aziende.

**Alla luce del rapporto OCSE un elemento su cui è opportuno ritornare è quello della retribuzione corrisposta all'apprendista.** Una formazione di qualità, finalizzata a percorsi d'apprendimento e d'inserimento aziendale di valore sia per il giovane che per il datore di lavoro, porta necessariamente con sé investimenti dedicati, che si abbinano a una retribuzione corrisposta all'apprendista più bassa – così come emerge nel quadro comparato sopra richiamato. **Ma ciò avviene solo se la natura dell'istituto è riconosciuta nella sua interezza come percorso d'apprendimento e formazione “al lavoro”, oltre alla sua convenienza economica attuale: ciò che è quindi necessario**

**è un diverso approccio *in primis* culturale nei confronti dei percorsi d'apprendistato**, da parte sia dei datori di lavoro (chiamati a guardare oltre l'incentivo economico e fiscale), ma anche da parte delle realtà formative, che spesso implicitamente negano l'effettiva valenza formativa e di crescita dell'istituto, relegando la formazione duale a una seconda scelta destinata a chi "non ha le qualità" per frequentare percorsi scolastici "tradizionali". Ma come ricorda Bertagna, "È sempre il sapere pratico, quello della persona in azione in un contesto del mondo e dell'esistenza, a rendere possibile anche il sapere teoretico più raffinato che si possa pensare". (G. Bertagna, *Apprendistato e formazione in impresa*, in *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè editore, 2011). Il rischio concreto è quello di incorrere in una diffusione dell'istituto esclusivamente motivata dalla sua convenienza economica e non – anche – dalla sua valenza formativa. L'apprendistato, se ben progettato e gestito da tutti i protagonisti del contratto, coniuga sapere e saper fare in un percorso d'apprendimento dove il giovane viene accompagnato a imparare non solo un mestiere ma anche a vivere la valenza formativa ed educativa del lavoro stesso, permettendogli quindi di ottenere, oltre a determinate competenze professionali, una capacità d'apprendimento continua in grado di generare una vera occupabilità – non solo a breve termine.

## **Il nuovo intervento su scuola e lavoro. Vera alternanza non orientamento\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Le impegnative sfide tecnologiche, ambientali e demografiche che ci attendono nei prossimi anni ci indicano con chiarezza una principale via da seguire, quella educativa. È in questa prospettiva che abbiamo accolto con favore il tema della alternanza scuola e lavoro. Non certo per piegare la formazione dei ragazzi ai (soli) bisogni del mercato del lavoro, quanto per esaltare la formazione della persona dentro contesti reali ed esperienziali che sono certamente più fecondi e utili di apprendimenti nozionistici là dove siano slegati dalla comprensione del senso delle cose che si leggono sui libri di scuola.**

**Discuterne non è semplice. È dalle leggi Biagi e Moratti di inizio millennio che si cerca di diffondere una modalità pedagogica che ha come obiettivo l'incontro tra due mondi che spesso non si parlano, la scuola e il lavoro, per contribuire ad una migliore formazione delle competenze degli studenti.** Con la riforma della “Buona Scuola” l'alternanza è stata resa obbligatoria e ben presto, complici percorsi di alternanza non sempre ben congegnati, sono arrivate le proteste pubbliche degli studenti al grido di “non siamo operai” e quelle, più silen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39.](#)

ziose ma forse ancor più determinati, degli insegnanti. Il contratto tra le forze ora al governo definiva l'alternanza uno "strumento dannoso" e questo è risultato negli interventi previsti dalla prossima Legge di Bilancio. Nel testo che verrà discusso in Parlamento infatti è prevista una forte riduzione delle ore di alternanza (più del 50%) in tutti i percorsi scolastici e una proporzionale riduzione delle risorse stanziare. Ma ciò che sembra destinato a dare il colpo di grazia all'alternanza scuola-lavoro è il decreto che il MIUR dovrà adottare in merito alle linee guida per i nuovi percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento. Scompare quindi la parola stessa *lavoro* affiancata a quella di *scuola* per un ritorno al termine più rassicurante di *orientamento*.

**Quello della integrazione tra mondo della scuola e mondo del lavoro è un tema urgente in un Paese martoriato da oltre 2 milioni di under 29 che non studiano e non lavorano.** Infatti tutte le statistiche europee ci ricordano che proprio i Paesi nei quali è presente un maturo sistema di istruzione duale sono quelli in cui la disoccupazione e l'inattività giovanile è inferiore. Il punto non è quello di far incontrare il lavoro, qualunque lavoro, in giovane età; quanto aprire le aule scolastiche a tutto quello che le circonda con una formazione che sia crescita integrale della persona: esperienza, relazione, pratica e non solo nozionismo.

**La scelta del Governo in carica non deve in ogni caso diventare l'occasione per la difesa a spada tratta di tutto quello che è stato fatto negli ultimi anni.** Spesso infatti non si sono promossi percorsi di vera alternanza, nei quali le ambizioni e i desideri dei ragazzi e delle ragazze si sposavano con realtà lavorative che potevano aiutarli nella maturazione di competenze adatte. Complice un mondo della scuola e dei docenti impreparato e anch'esso lontano dai tessuti produttivi e un mondo delle imprese povero di figure che possono svolgere un ruolo formativo, è capitato che alcuni percorsi degli studenti risultassero poco utili

confondendo lo strumento (il contatto con il mondo reale) con il metodo che è pur sempre quello di un apprendimento attivo in situazioni di compito. Come sempre in Italia però l'eccezione è stata portata in piazza e nei dibattiti per distruggere la regola e non utilizzata come un esempio negativo da mostrare per migliorare ed eliminare i difetti.

**Capiremo nei prossimi mesi l'impatto della riforma varata dal Governo.** Non possiamo però rinunciare a coltivare una straordinaria occasione per innovare la didattica e il modo di fare scuola dall'interno, partendo dai ragazzi e dai loro docenti, perché di riforme sulla carta ne abbiamo avute sin troppe in questi anni e nessuna di esse è mai riuscita a incidere sul bisogno di crescita integrale dei nostri studenti.

## Trump sceglie l'apprendistato per promuovere occupazione e produttività. E l'Italia?\*

*di Alessia Battaglia, Matteo Colombo*

Con una [recente dichiarazione](#), il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha proclamato la “Apprenticeship week”, dal 12 al 18 novembre di quest’anno. La dichiarazione è stata l’occasione per il Presidente di ricordare l’impegno della sua amministrazione nella promozione dell’apprendistato negli Stati Uniti, dove è storicamente poco apprezzato e diffuso. Solo nel 2018, sono stati stanziati quasi 300 milioni di dollari per l’implementazione di percorsi d’apprendistato in settori produttivi tradizionalmente estranei a questa tipologia contrattuale, anche grazie alla creazione di un Task Force dedicata, il cui scopo è stato quello di analizzare i benefici dell’apprendistato e soprattutto comunicarli a datori di lavoro e giovani. (cfr. A. Battaglia, [L’apprendistato negli Stati Uniti](#)).

È particolarmente interessante notare come, secondo il Presidente americano, l’apprendistato è un efficace strumento per la promozione dell’occupazione giovanile, in particolare grazie alla sua capacità di colmare il *gap* esistente tra le competenze possedute dai giovani in uscita dai percorsi d’istruzione e formazione, e i fabbisogni espressi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).

**dalle imprese.** L'apprendistato assume così il ruolo di “ponte” verso la piena occupabilità, anche in settori ad alto contenuto tecnologico ed innovativi. Inoltre, l'apprendistato è indicato come uno strumento fondamentale per migliorare la produttività del Paese e la sua competitività su scala globale. Inseguire questi risultati è possibile solo esaltando la capacità dinamica e formativa dell'istituto, capace di far dialogare sistemi scolastici e mondo delle imprese, attraverso un metodo che integra istruzione e lavoro. L'amministrazione punta quindi sull'apprendistato come principale strumento per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

**Pochi sono i punti di contatto con la situazione italiana. Nonostante i numeri ancora modesti, l'obiettivo americano è chiaro: valorizzare l'apprendistato e il suo ruolo come strumento per la crescita economica.** In Italia invece, se andiamo ad analizzare le modalità con cui i giovani entrano nel mondo del lavoro, assistiamo a uno scenario completamente diverso. Considerando solamente i tirocini extracurricolari, quelli cioè svolti al di fuori di un percorso d'istruzione e finalizzati per lo più all'inserimento lavorativo, nel 2017 assistiamo a una loro crescita del 15,4% rispetto all'anno precedente, con circa 368 mila tirocini extracurricolari attivati [1]. Nello stesso periodo, i contratti d'apprendistato erano poco più di 250.000 [2]. Sebbene i primi dati riguardanti il 2018 mostrino una crescita dell'istituto, rimane confermato che in Italia esso è molto meno diffuso rispetto al tirocinio extracurricolare. L'apprendistato, inoltre, è presente solo nella sua versione professionalizzante, sganciata da percorsi d'istruzione e dal contenuto formativo più modesto. Da una prima lettura di questi dati, emerge come, ad oggi, il principale canale con il quale i giovani entrano nel mondo del lavoro è il tirocinio, e non l'apprendistato. Questo, di per sé, non è automaticamente un male: lo diventa quando si rivela palese il ricorso



all'istituto per mascherare del vero e proprio lavoro dipendente che di formativo ha ben poco.

**La scelta di campo è evidente: gli Stati Uniti puntano sull'apprendistato, per costruire un ponte in grado di dare ai giovani competenze spendibili nel mercato del lavoro e in grado di permettergli carriere di qualità; in Italia tutto tace e, nel silenzio, proliferano tirocini il cui valore formativo non è sempre evidente, scelti più per un abbattimento dei costi del lavoro che per la realizzazione del “ponte” sopra richiamato.** Basti pensare che, in un recente articolo pubblicato sul Corriere della Sera [3], si presentano le offerte di lavoro raccolte al “Bocconi&Jobs”, momento realizzato dall'ufficio *placement* dell'Università: quasi 250, tutti *stage* per brillanti neolaureati. Ora, i casi sono due: o la formazione universitaria non impartisce le competenze richieste dal mercato del lavoro – e questo è un problema in primis del mondo accademico, spesso sordo ai fabbisogni professionali – oppure il tirocinio è ora equiparato ad un periodo di prova, il cui scopo è “conoscere” il giovane, più che formarlo. In entrambi i casi, siamo davanti ad una stortura: nel primo, non si capisce allora perché non ricorrere – in nessun caso – all'apprendistato, ma affidarsi esclusivamente ai tirocini extracurriculari, nel secondo siamo davanti ad una strategia di abbattimento del costo del lavoro che di certo non ha come obiettivo il bene dei giovani, né della loro formazione.

Oltre a subire la “concorrenza” dei tirocini come strumento privilegiato per l'ingresso nel mercato del lavoro, **l'apprendistato è vittima anche di una forte resistenza culturale da parte delle imprese che vedono in questa tipologia contrattuale soltanto un risparmio sul costo del lavoro, invece che un'opportunità di crescita aziendale**, grazie alla componente formativa che lo caratterizza. Solo prendendo atto del valore formativo dell'impresa, le aziende italiane riusciranno ad essere

innovative, a creare valore non solo per se stesse, ma anche per il territorio in cui si inseriscono, raggiungendo così l'obiettivo di essere competitive sui mercati internazionali.

**Soprattutto l'apprendistato “scolastico” e di alta formazione potrebbero essere realmente una leva per la produttività e la competitività delle imprese.** L'integrazione tra teoria e pratica che queste due tipologie contrattuali consentono di mettere in atto concorre alla formazione di persone, che non solo diventeranno lavoratori competenti e altamente specializzati, ma che saranno anche cittadini attivi e consapevoli del contesto in cui sono inseriti, concorrendo così allo sviluppo del Paese, oltre che alla propria realizzazione personale.

Senza voler avanzare paragoni improbabili, gli Stati Uniti ci mostrano un modo di intendere – anche culturalmente – l'apprendistato come efficace strumento non solo per aumentare l'occupazione, ma per creare lavori di qualità e per la crescita economica di tutto il Paese. **In Italia, invece, poco si investe e per nulla si parla di apprendistato, anzi sembra diffondersi una tendenza alla svalutazione degli strumenti che consentono l'integrazione tra la scuola e il lavoro.** A partire dall'alternanza scuola-lavoro nell'istruzione superiore – di cui ad oggi sembra che non resterà neanche il nome, mutando in “percorsi per l'orientamento e le competenze trasversali” – il nostro Paese sembra ancora lontano dalla valorizzazione della qualità dei percorsi con cui i giovani entrano nel mercato del lavoro.

[1] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie 2018, p. 6.

[2] *Ibidem*.

[3] Irene Consigliere, *Marketing, finanza e tecnologia. Oltre 800 chance per neolau-reati*, Corriere della Sera, 13 novembre 2018.

## Apprendistato, la lezione Usa: abbattere i pregiudizi culturali\*

di Matteo Colombo, Emmanuele Massagli

L'amministrazione Trump ha dato avvio nel giugno 2017 a un piano di promozione dell'apprendistato, raddoppiando i fondi ad esso destinati. Nel novembre 2017 è stata anche istituita una *Task Force on Apprenticeship Expansion*, con l'obiettivo di individuare e diffondere i punti di forza dell'apprendistato e i benefici che porta a lavoratori e imprese. Con una recente dichiarazione, il Presidente americano ha proclamato la “*Apprenticeship week*”, che si è svolta dal 12 al 18 novembre di quest'anno. Parallelamente all'azione amministrativa, sono nati dei network tra imprese, sistemi formativi, università (come l'[\*Apprenticeship Forward\*](#)) finalizzati alla promozione dell'apprendistato come principale canale di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, nonché per la crescita della competitività delle aziende americane. Negli Stati Uniti è quindi in atto un imponente e capillare piano di diffusione dell'apprendistato, coordinato dal governo federale e sostenuto dalle aziende private.

**Sono molte ed eterogenee Le qualità dell'apprendistato censite dalla *Task Force*.** È un efficace strumento di *placement*, in grado di avvicinare i giovani al mercato del lavoro. Inoltre aiu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 dicembre 2018, n. 42.](#)

ta a colmare, almeno parzialmente, lo *skill gap* generato dalla diffusione dell'innovazione e della digitalizzazione dei sistemi produttivi: le imprese individuano le competenze di cui necessitano e formano di conseguenza gli apprendisti. Lo stesso Trump, nella dichiarazione ricordata, ha riconosciuto nell'apprendistato il principale strumento per rispondere ai molti fabbisogni professionali insoddisfatti delle aziende americane.

Il messaggio merita di essere evidenziato poiché non è scontato: **questo sistema *work and learn* non ha mai avuto successo negli Stati Uniti, nonostante gli sforzi di diverse amministrazioni. Gli apprendisti sono lo 0,2 % del totale dei lavoratori, contro l'1,7% dell'Italia e il 3,7 della Germania (dati 2015).** Greg Ferenstein, ricercatore americano, in un recente articolo ([\*How history explains America's struggle to revive apprenticeships\*](#)) ha provato a spiegare il perché di una così scarsa diffusione, nonostante le opportunità. **L'esperto ha spiegato che la *high school* americana non è pensata per preparare i giovani al mondo del lavoro, ma al college e all'università.** I percorsi d'istruzione professionale e gli apprendistati sono visti come una soluzione di ripiego per chi non è in grado di completare il percorso ordinario, ovvero quello accademico.

**L'istruzione americana è quindi finalizzata a formare i leader del futuro: dirigenti d'azienda, avvocati, businessman.**

In questo senso, non pare differenziarsi dai principali modelli europei, in primis quello italiano. Anche negli USA è un canale di formazione che ha come obiettivo l'eccellenza e l'ottenimento di un determinato *status* sociale. I figli della *middle class* devono fare il college e poi l'università. Non a caso, i corsi tecnici e professionali sono spesso frequentati da minoranze etniche come quella afroamericana e quella ispanica. L'apprendistato negli Stati Uniti non ha successo perché, da una parte, è visto dalla *middle class* come un percorso formativo destinato a classi sociali meno ab-

bienti, che non permette di accedere a carriere di prestigio; dall'altra sono gli stessi sindacati, associazioni di datori di lavoro e università che vogliono mantenere questa dicotomia, anche a livello del valore legale delle certificazioni ottenute: l'accademia deve aprire tutte le porte, l'apprendistato no.

**Trump ha voluto non solo incentivare economicamente l'apprendistato ma anche scardinare i pregiudizi che ancora lo impregnano.** Ha intuito che è necessario un vero e proprio cambio di paradigma culturale affinché l'istruzione tecnica e professionale sia vista non come una mera soluzione di ripiego per le minoranze svantaggiate, ma come un percorso d'apprendimento che porta a carriere professionali solide e ben retribuite. Reti tra privati come *l'Apprenticeship forward* possono risultare fondamentali nella promozione e nella diffusione di questa nuova cultura, mostrando a lavoratori e imprese come attraverso l'apprendistato sia possibile accrescere la produttività e la competitività, arricchendo l'azienda di nuove professionalità. Non resta che aspettare gli esiti di un così vasto programma di promozione: chissà mai che nel tempo non emergano soluzioni replicabili anche in Europa e in Italia, dove il mondo della scuola e dell'università sono afflitti dallo stesso malanno ideologico.



3.

## **CARCERE E LAVORO**

## Aspetti giuslavoristici della riforma dell'ordinamento penitenziario\*

*di Alessandro Alcaro*

Dopo un *iter* di approvazione accidentato a causa delle tensioni politiche dovute alle elezioni ed al cambio di maggioranza parlamentare, sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i **decreti legislativi attuativi della c.d. riforma penitenziaria: il d. lgs. n. 123/2018, in materia di assistenza sanitaria, vita penitenziaria, semplificazione delle procedure esecutive; il d. lgs. n. 124/2018 avente ad oggetto la disciplina dell'attività lavorativa penitenziaria**, entrati in vigore il 10 novembre 2018.

Con specifico riferimento al lavoro penitenziario, la riforma introduce significative novità di rilevanza giuslavoristica. Preliminarmente, si rileva l'ampliamento degli elementi del trattamento rieducativo con la modifica dell'art. 15 o.p. Si introduce **l'esplicito riconoscimento, quali elementi trattamentali, della formazione professionale e della partecipazione a progetti di pubblica utilità**, che così acquisiscono la medesima dignità trattamentale del lavoro.

Certamente, il fulcro della revisione degli aspetti giuslavoristici dell'ordinamento penitenziario è la riscrittura dell'art. 20 o.p., che contiene modifiche alla previgente disciplina. Con la riformula-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).



zione del primo comma, si esplicita **la possibilità (in capo all'amministrazione penitenziaria) di organizzazione e gestione di lavorazioni attraverso l'impiego di prestazioni lavorative di detenuti ed internati**. Tale esplicitazione si realizza congiuntamente ad un ampliamento, consistente nella possibilità di organizzare e gestire non solo lavorazioni ma anche servizi, e di poter fare ciò non solo all'interno ma anche all'esterno dell'istituto di pena. La gestione e l'organizzazione delle lavorazioni, così come l'istituzione di corsi di formazione, resta ammessa anche ai soggetti terzi. In recepimento delle prassi interpretative successive alla l. Smuraglia, si ha anche sul piano formale e letterale l'estensione di tale facoltà dalle imprese pubbliche o private ad enti pubblici e privati. Inoltre, è stata eliminata all'interno del testo normativo la specificazione dell'obbligo di sottoscrizione di una convenzione con la regione per l'attivazione di corsi di formazione professionale da parte di soggetti privati. In conformità alle indicazioni sovranazionali ed alle più recenti evoluzioni dottrinali, **è stato rimosso il carattere dell'obbligatorietà del lavoro penitenziario**, eliminando un riferimento normativo potenzialmente suscettibile di interpretazioni e letture non compatibili con le istanze rieducative della pena. A livello di prassi nulla cambia: l'amministrazione penitenziaria non era e non è in grado di garantire il lavoro a tutta la popolazione ristretta, così come nella prassi il detenuto può dichiarare di non volere svolgere alcuna attività lavorativa e la sua richiesta sarà accolta e liberamente valutata dal Magistrato di sorveglianza ai fini della concessione delle misure premiali. Restano confermati i caratteri della non afflittività, dell'onerosità e della equiparazione di organizzazione e metodi di lavoro con quelli della società libera.

Anche la disciplina sull'avvio al lavoro penitenziario ha subito una rivisitazione, con un'operazione di "restyling" normativo.

Emerge immediatamente la rimozione di qualunque richiamo alla soppressa (dal 2002!) disciplina del collocamento ed alla l. n. 56/1987, tuttavia non compensata con un formale richiamo ai servizi per l'impiego normati dal d. lgs. n. 150/2015, né da un effettivo raccordo normativo con la disciplina propria della società libera. Le problematiche di accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali derivanti da ciò sono risolte con l'introduzione dell'art. 25-ter o.p., il quale impone **all'amministrazione penitenziaria di rendere disponibile a favore dei detenuti e degli internati, anche attraverso apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e privati, un servizio di assistenza all'espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l'erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro.** La disposizione recepisce la sperimentazione del Ministero della Giustizia di implementazione di servizi per il lavoro presso gli istituti penitenziari pilota di Trani, Sant'Angelo dei Lombardi e Milano Opera, tramite apposite convenzioni con le rispettive regioni e province. Resta confermato il (vetusto, in quanto ricalca la modalità di collocamento prevista per la società libera nel 1949) sistema di assegnazione al lavoro fondato sui due elenchi, uno generico ed uno per qualifica, con **l'obbligo di tenere conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione o di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute.** Quest'ultima dizione sostituisce (appiattendone i contenuti sul saper fare) la precedente di "professionalità", ed è rimosso il richiamo alle precedenti e documentate attività svolte e di quelle a cui i detenuti potrebbero dedicarsi dopo la dimissione, eliminando così un aspetto fondamentale affinché l'assegnazione al lavoro avvenga secondo criteri strumentali ad un effettivo reinserimento nel mercato del lavoro.

D'altra parte, la riforma **consente al direttore di derogare ai suddetti criteri di assegnazione dei detenuti “per specifiche ragioni di sicurezza”**, il che lascia intendere che il legislatore abbia inteso legalizzare la prassi di disapplicazione del sistema di avviamento al lavoro previgente in funzione di istanze contenitive e securitarie delle direzioni penitenziarie. Risulta inoltre esplicitamente recepita nella legislazione la prassi di stabilire criteri di avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal DAP. L'*ownership* del processo di avviamento al lavoro è rimessa ad una commissione, la cui composizione è stata ampliata: il direttore (o altro dirigente penitenziario delegato), i responsabili dell'area sicurezza, i responsabili dell'area giuridico – pedagogica, il dirigente sanitario della struttura penitenziaria, un funzionario dell'UEPE, il direttore del Centro per l'impiego (o un suo delegato), un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative a livello territoriale e, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati. Alcuni componenti erano già presenti nella precedente composizione (sebbene denominati con terminologia oggi superata e individuati a mezzo di elezione all'interno della categoria di appartenenza), altri invece sono stati introdotti *ex novo*. Anche la commissione in questione ha potere di derogare ai criteri di assegnazione anzidetti, sebbene “per motivi di sicurezza”, dizione avente un tenore tale da permettere di ritenere che il potere derogatorio della commissione sia esercitabile in misura più ampia rispetto al direttore. La riforma introduce un criterio di decisione a maggioranza dei presenti, ed impone la gratuità dell'attività di componente della commissione.

Nell'ambito delle misure di assistenza post – penitenziaria, di cui all'art. 46 o.p., la riforma introduce per coloro che hanno terminato l'espiazione della pena o che non sono più sottoposti a mi-

sura di sicurezza detentiva e che versano in stato di disoccupazione **l'assegno di ricollocazione** di cui all'art. 23 d. lgs. n. 150/2015, purché ne facciano richiesta entro sei mesi dalla data di dimissione. Vero è che gli scarsi risultati che la sperimentazione di tale strumento di politica attiva ha avuto nella società libera e soprattutto l'aver condizionato per gli ex detenuti l'accesso a tale misura nei limiti delle risorse disponibili espongono ad ineffettività tale disposizione.

È confermata (e terminologicamente precisata) la possibilità di stipula da parte dell'amministrazione penitenziaria di convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici, privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro ai detenuti. Sono tuttavia previsti ora importanti oneri di pubblicità di convenzione, progetti di intervento e curriculum dell'ente terzo.

Ugualmente, è precisata la facoltà per le direzioni penitenziarie, previa autorizzazione del Ministro della giustizia, di vendere i prodotti delle lavorazioni penitenziarie a prezzo pari o inferiore al loro costo, estendendosi tale possibilità anche alla resa di servizi, e prevedendosi con la riforma che i proventi delle manifatture e il corrispettivo dei servizi siano da ultimo utilizzati per promuovere e sviluppare la formazione professionale e il lavoro dei detenuti ed internati. Questa disposizione, unitamente con quelle di cui all'art. 20, c. 1, o.p. ed alla rimozione del criterio di compatibilità di cui all'art. 20-bis, c. 2, o.p., mira a **rivitalizzare il lavoro intramurario organizzato e gestito dall'amministrazione penitenziaria**, consentendo potenzialmente alla medesima di competere con i propri prodotti e servizi nel mercato, se del caso anche partecipando ad appalti pubblici e privati.

Altra novità (per i dettagli della quale dovrà attendersi apposito decreto interministeriale) è rappresentata dalla possibilità di ammettere detenuti ed internati ad **esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo**, in alternativa alla

normale attività lavorativa, anche mediante l'uso di beni e servizi dell'amministrazione penitenziaria. Si tratta di una nuova modalità di impiego della popolazione ristretta per cui parte della produzione non viene venduta o scambiata ma destinata dai produttori ai consumi propri. Ad esempio nella Relazione del Tavolo n. 8 degli SGEP si riporta l'esempio della Casa di Reclusione di Milano Opera, dove la direzione ha messo a disposizione dei detenuti degli spazi verdi intramurari ed ha avviato iniziative di produzione di ortaggi e frutta "in serra", gestite dai detenuti e finalizzati a realizzare una coltivazione intensiva di prodotti e manufatti destinati al consumo sia interno che esterno. Se tale modalità produttiva consente di incrementare le occasioni lavorative dei detenuti e di attivare un'"economia circolare" sia all'interno di un Istituto di pena (per le carceri più grandi ed attrezzate) sia all'interno di un circuito di istituti, dove le eccellenze e le produzioni dell'uno vanno a fornirne un altro che a sua volta scambierà i propri prodotti e manufatti in una sorta di circuito virtuoso e solidale, e pur vero che un sistema orientato alla autosussistenza e tendenzialmente "autarchico", proprio di un'economia arretrata e agricola, non sembra riflettere organizzazione e metodi di lavoro propri della società libera, avente un'economia terziarizzata.

Recependo (finalmente) le statuizioni della sentenza Corte Cost. n. 158/2001, **si prevede la garanzia del riposo annuale retribuito**. Inoltre, è riconosciuta la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti, nei limiti degli stanziamenti regionali, oltre che ai detenuti ed internati che frequentano i corsi di formazione professionale, anche a quelli che svolgono tirocini. In tal modo, sebbene indirettamente, l'ordinamento penitenziario riconosce esplicitamente (significativamente in una disposizione che si riferisce anche alla formazione professionale) lo svolgimento del tirocinio, rimuovendo però la disposizione che prevedeva l'ammissione ad un "tirocinio retribuito", interpretata

però da parte della dottrina come riferita all'apprendistato. Tali considerazioni inducono a **ritenere ammissibile il tirocinio gratuito del detenuto**, laddove ammesso dalle legislazioni regionali in materia di tirocinio extracurricolare.

Una delle principali novità giuslavoristiche della riforma è **l'elevazione del lavoro volontario e gratuito dei detenuti nell'ambito di progetti di pubblica utilità a fattispecie autonoma e distinta dal lavoro esterno** di cui all'art. 21 o.p., cui è riservato l'art. 21-ter o.p., con contestuale abrogazione del comma 4-ter dell'art. 21 o.p. In conformità a ciò, a differenza del precedente assetto normativo tale attività d'impiego del detenuto od internato può svolgersi anche all'interno degli istituti penitenziari, fermo restando che non possono in alcun caso avere ad oggetto la gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto. È confermato che l'attività volontaria può consistere in attività da svolgersi a favore di amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzione, mentre è stato eliminato il profilo strettamente riparatorio consistente nel prestare la propria attività a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. La direzione tecnica di tali attività può essere affidata anche a persone estranee all'amministrazione penitenziaria. Il legislatore ha ritenuto altresì di esplicitare la disciplina suppletiva in caso di lacune normative, consistente nell'applicazione dell'art. 21, c. 4 o.p. (necessità dell'approvazione del magistrato di sorveglianza), e, in quanto compatibile, dell'art. 48 reg. es. (lavoro esterno dei detenuti) e del decreto del Ministro della giustizia 26 marzo 2001 (lavoro di pubblica utilità). Precisioni restrittive sul lavoro di pubblica utilità all'esterno sono previste per detenuti condannati per talune tipologie di delitti, fermo restando che in generale i detenuti e gli internati possono essere

assegnati al lavoro di pubblica utilità svolto all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi previsti dall'art. 15 o.p. Il legislatore cerca di incentivare il lavoro di pubblica utilità condizionando l'erogazione di finanziamenti in funzione del numero della qualità dei progetti di pubblica utilità promossi dagli istituti penitenziari.

Ad un primo impatto si apprezza l'**eliminazione terminologica della mercede**, sostituita dalla locuzione "remunerazione", attraverso la modifica dell'art. 22 o.p., che prende atto della sostanziale coincidenza tra i due istituti, originariamente differenti, a seguito della sentenza Corte Cost. n. 49/1992 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 o.p. nella parte in cui stabiliva una riduzione dei tre decimi della mercede per esigenze di assistenza alle vittime del delitto. All'eliminazione terminologica non segue però l'eliminazione dell'istituto, che anzi, diviene ulteriormente penalizzante per il lavoratore detenuto. Se nel preesistente assetto normativo l'importo della mercede era determinato equitativamente in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro da un'apposita commissione, con la riforma è **stato abbandonato il criterio equitativo in favore di una proporzione fissa pari ai due terzi dell'anzidetto trattamento economico**. Chiaramente la revisione risponde alla duplice esigenza di contenere il costo del lavoro penitenziario e di disinnescare il contenzioso giuslavoristico causato dal mancato adeguamento periodico dell'importo della mercede ad opera della commissione. Ciononostante, **una simile revisione espone ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale, giacché il criterio equitativo erano uno dei cardini che garantiva il rispetto dell'art. 36 Cost.**, come indicato nella sentenza Corte Cost., n. 1087/1988,

senza contare il potenziale disvalore rieducativo di tale sistema retributivo che non riflette i metodi retributivi della società libera. Da ultimo si dispone, con una modifica all'articolo 9-bis d. l. n. 510/1996, che anche nel caso di lavoratori detenuti o internati che prestano la loro attività all'interno degli istituti penitenziari alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di altri enti, pubblici o privati, debbano essere effettuate le comunicazioni obbligatorie richieste dalla legge per l'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Ad una prima analisi degli aspetti giuslavoristici nel loro insieme, la riforma si presenta tutto sommato **un'occasione per buona parte sprecata per un vero rilancio della risocializzazione attraverso il lavoro**. Le istanze alla base della riforma, influenzate dalle ristrettezze di bilancio sul tema, perseguono **una finalità di rilancio del ruolo dell'amministrazione penitenziaria quale gestore ed organizzatore del lavoro penitenziario** (e dunque del lavoro a retribuzione ridotta). L'amministrazione penitenziaria, però, si è mostrata inadeguata ad organizzare attività lavorativa in forma imprenditoriale per limiti più culturali e competenziali che normativi. La riforma **promuove, in generale, le tipologie lavorative penitenziarie meno costose (lavoro di pubblica utilità ed autoconsumo)**. Salvo alcune apprezzabili disposizioni programmatiche di politica attiva, per il resto l'intervento riformatore si sostanzia soprattutto nella **"legalizzazione"** di prassi o sperimentazioni vigenti o ancora adeguamenti alle fonti sovranazionali ed alla giurisprudenza costituzionale. Gli aspetti più interessanti e dirompenti rispetto il previgente assetto normativo, proposti in sede di SGEP, o non sono stati recepiti, oppure sono stati espunti in corso di approvazione, come nel caso dello **svolgimento del lavoro di pubblica utilità a titolo volontario e gratuito quale presupposto per un aumento dello sconto di pena riconosciuto a titolo di liberazione anticipata**.



4.

## **COMPETENZE**

## La creatività è una competenza?\*

*di Francesco Fornasieri*

Nella recente pubblicazione da parte di Fondazione Agnelli dal titolo [\*Le competenze. Una mappa per orientarsi\*](#), si traccia una sintesi efficace del dibattito attuale sul tema, dentro il quale albergano molte tensioni e dicotomie. Vorremmo provare a indicare una chiave di lettura che tenta di comporre alcuni divari partendo dall'osservazione di quella "competenza" *sui generis* che è la creatività. Nel dibattito attuale si trovano spesso contrapposti i due paradigmi di apprendimento, quello detto "trasmissivo" e quello detto appunto "per competenze". Ci si accusa da un lato di rendere la scuola "solo" un ingresso al mondo del lavoro dimenticandosi del suo fondamentale compito di educare al pensiero critico attraverso la cultura. Dall'altro si accusa di immobilità, astrattezza, insignificanza e inutilità la scuola "tradizionale" fondata sui programmi e le verifiche. Il contributo di Fondazione Agnelli ha il merito di mostrare la parzialità e la riduzione insite in queste polarità schierate una contro l'altra: di competenze *ante-litteram* parlavano già menti che hanno rifondato l'idea di scuola nel '900 come John Dewey, o la nostra Maria Montessori; il concetto è stato anche alla base anche della "pedagogia degli obiettivi", da Tyler a Mager, da Bloom a Guildford, fino al costruttivismo co-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 2 luglio 2018, n. 25](#).

gnitivista e al sociocostruttivismo. La didattica per competenze ha, oltre a questa origine endogena, anche una origine esogena: il mondo del lavoro con le sue trasformazioni, le sue richieste, il suo “reclamare” persone attive, capaci di imparare e adattarsi ai cambiamenti, specializzate ma anche versatili, che sappiano lavorare in relazione con altri e con le “macchine”. Dall’altra parte la scuola reclama la sua vocazione “umanistica” che cinge di sacre mura la cittadella della conoscenza, non permettendo supposte derive “utilitaristiche”.

Dentro una disamina così precisa e che ha il grande pregio di pulire da pregiudizi e facili banalizzazioni, si vede ancora a occhio nudo la difficoltà nel cogliere la questione essenziale: cosa fa crescere veramente i ragazzi? Cosa rende un lavoratore un vero lavoratore? Cosa permette che si generi bene comune, società, costruzione, ricchezza, bellezza? Cosa permette di tenere insieme il valore dell’enorme patrimonio del passato con quello dello sviluppo del nuovo? Cosa permette di attivare le energie della persona perché riconquisti ciò che gli è stato consegnato e lo sviluppi?

**Ci permettiamo un’ipotesi: forse nella realtà dell’esperienza non esistono le contrapposizioni teoriche che siamo abituati a tracciare e la creatività umana ne è un esempio solare.**

In ogni scoperta, invenzione, progresso, miglioramento, arricchimento, innovazione, espressione artistica... in ogni gesto umano è potenzialmente contenuto tutto il passato disponibile all’individuo e un elemento che lo riattualizza creativamente, che lo rende un avanzamento per il fatto stesso che è stato messo in opera. Il lavoro umano non è la ripetizione di uno schema istintuale: per questo si può dire che solo l’uomo “lavora”, l’animale non lavora. Il castoro fa la propria diga nello stesso modo da sempre, non c’è progresso perché non c’è dimensione temporale, l’animale vive nel presente immediato del proprio istinto. Non

così per l'uomo, che vive non nell'automatismo istintuale, ma preso nella grande mediazione del linguaggio. Come ha spesso mostrato Carlo Sini, nel momento in cui all'uomo è stato possibile comunicare (trasmettere) ad altri la propria scoperta attraverso il linguaggio, è stato possibile pensarla come *possibile* e *passibile* di modifiche, superamenti, critiche e reinvenzioni. I primati, anche i più evoluti, non conservano il bastone che pure hanno trovato utile per raggiungere il proprio cibo, e non lo suggeriscono ai propri simili perché lo usino a loro volta. Essi non lo “pensano” come strumento in quanto tale, ma solo come utile alla reazione efficace allo stimolo rappresentato dal cibo. L'uomo vive invece collocato nella categoria della possibilità: mentre usa uno strumento lo vede pensandolo nelle possibilità che esso avrebbe proiettato in un futuro di altri contesti diversi. Rimane sinteticamente espressiva di questo la scena dal titolo *The dawn of Man* del capolavoro di Kubrick *2001 Odissea nello Spazio*, tornato recentemente nelle sale a cinquant'anni dalla produzione. L'uomo simbolizza, trattiene nella memoria e pensa nell'immaginazione del possibile. François-Xavier Bellamy nel recente [\*I diseredati ovvero l'urgenza di trasmettere\*](#) ha ben sintetizzato questo concetto parlando dell'uomo come «essere della mediazione». Mentre l'animale vive appunto nell'immediatezza (tra stimolo e reazione) e non ha bisogno alcuna educazione o “formazione di competenze” per poter raggiungere l'autonomia, l'uomo nasce stranamente senza “istruzioni”, e ha bisogno che lo si guardi, gli si parli, lo si pensi, lo si curi, gli si insegni tutto con la presenza e con l'accompagnamento. Nel momento in cui apprende, l'essere umano sviluppa creativamente: nel momento in cui impara a parlare diventano infinite le possibilità di ciò che può dire.

**La creatività nasce dunque su qualcosa che ci precede, che per questo può essere ri-pensato.** Senza materiale, senza immagini, parole, suoni, senza osservazione e attenzione per il reale,

senza *conoscenza* e senza che questa sia custodita dalla memoria, non può accadere una reale creatività. È anche vero che nozionismo ed enciclopedismo sono pericolosi, come ha ben sintetizzato Dewey: quando la conoscenza «è trattata come fine a se stessa allora il fine diventa l'accumularla e l'esibirla quando ce n'è bisogno. Questo ideale statico, congelato, è ostile allo sviluppo dell'educazione. Non solo lascia inutilizzate delle occasioni di pensare, ma sommerge il pensiero [...] Gli allievi che hanno arredato la loro mente con ogni specie di materiale che non hanno mai adoperato intellettualmente saranno certamente intralciati quando cercano di pensare».



Umberto Boccioni, *Dinamismo di un ciclista*, olio su tela

**Occorre affrontare ancora il punto più ostico: il peso della tradizione, del passato. Si condanna la scuola tradizionale, di stampo umanistico, per il suo nozionismo senza espe-**

**rienzialità.** Assistiamo – da insegnanti – al fatto che gli studenti siano più ingaggiati quando sono loro a scoprire direttamente, personalmente, in una “esperienza” i contenuti didattici. Questo è sicuramente vero, ma ci mostra come appunto nell’“esperienza” non ci sia mai totale scissione tra ciò che è scoperto per evidenza *diretta* e ciò che è conosciuto per conoscenza *indiretta*, basata cioè sulla testimonianza altrui in varie forme: testo, immagine, racconto, schema, illustrazione, documenti in senso lato. Senza la “trasmissione” saremmo ancora all’età della pietra. Come acutamente osserva ancora Bellamy, anche volendo non potremmo uscire da ciò che ci è stato consegnato dal passato: nel pensarlo staremmo usando ancora le parole del linguaggio, che non è frutto della nostra evidenza bensì del passato condiviso, al quale dobbiamo il fatto stesso di poter pensare. Noi «siamo parlati dal linguaggio», come ha detto Heidegger e senza linguaggio non c’è pensiero compiuto. Nella creatività possiamo parlare di pensiero per immagini ma, appunto, ne *parliamo*. Ma senza dover ricorrere a questo ragionamento, non possiamo non osservare come lungo tutta la storia dell’uomo la creazione del nuovo sia avvenuta in questo modo in fondo naturale: non come pura spontaneità ma come innesto di qualcosa di nuovo sul grande edificio del passato. Il passato è condizione necessaria anche se non sufficiente, sulla quale nasce in modo ultimamente misterioso e gratuito l’intuizione creativa. «La tradizione si fa ogni giorno», ha detto Munari, «la tradizione serve solo per innovare».

**Chiarite quali possano essere le condizioni necessarie all’accadere della creatività, si ripropongono le domande iniziali: la creatività è una competenza?** Si tratta di una competenza *cognitiva* o *socioemotiva*? *Hard* o *soft*? Può essere insegnata, formata? Non c’è una sola risposta, ma si possono fare alcune osservazioni.

Come afferma la ricerca di Fondazione Agnelli, grossomodo possiamo identificare «la competenza con la capacità degli studenti di usare la conoscenza fuori del luogo dove è stata acquisita, quindi in situazioni extrascolastiche, cimentandosi in compiti non soltanto inediti ma anche autentici o reali [...]». Quando siamo competenti è perché sappiamo affrontare una situazione inedita «mobilitando e orchestrando» le nostre conoscenze e abilità in modo da rispondere alla problematica postaci davanti. Come interviene in questo la creatività? Non è difficile vederlo: ogni soluzione è creativa per sua natura, perché risponde ad un problema che è sempre in qualche modo inedito in quanto si è “posto di nuovo”. Non esiste nell’agire umano la pura ripetizione di procedure, se non a livello superficiale, poiché ciò che è in costante cambiamento è il soggetto stesso dell’azione. Dal fare la gamba di una sedia al dipingere il soffitto della Sistina la differenza è di grado, non di natura.

**Anche nei lavori più ripetitivi, è interessante notare la tendenza umana a voler conoscere il senso totale della propria azione particolare**, perché il proprio lavoro abbia “senso”. Così nella didattica per competenze si parla di compiti «reali», «autentici», «significativi», che conducano cioè un *transfer*, una possibilità di rannodarsi a significati del “mondo reale”. In italiano il *significato* è spesso espresso con la metafora del *disegno*: i particolari hanno senso in un disegno solo se rapportati al tutto che “regge e governa”. L’abitudine a comunicare, spiegare, pensare attraverso l’immagine, il disegno, la rappresentazione è innata, ed attiene a quella parte del cervello deputato alla rappresentazione, all’intuizione, alla visione, alla sintesi. Come hanno mostrato tra gli altri Betty Edwards, Giuseppe di Napoli, John Berger, l’attività del disegnare è in grado di attivare la facoltà della visione, nel senso percettivo e nel senso della rappresentazione mentale. Forse anche la capacità di *vedersi* collocati in situazioni diffe-

renti dalle condizioni in cui si è attualmente dipende dalla stessa capacità di *immaginare* possibilità inedite.

Qui potremmo collocare una prima valenza della creatività nelle competenze trasversali attinenti alla mobilità e flessibilità del lavoro: sarà sempre più necessario reinventare se stessi a partire da condizioni e contesti in mutamento. Il ruolo della formazione artistica – fatta sia di osservazione e conoscenza delle opere sia di pratica personale – possiede anche questo non marginale valore, per il quale varrebbe la pena di spendere delle ore di formazione.

**Nel pensiero della didattica per competenze si parla di ricerca e azione:** «La molla che attiva il pensiero si trova non in un archivio di nozioni memorizzate, per quanto anch'esse necessarie, bensì in un'esperienza significativa vissuta dal soggetto in apprendimento, un'esperienza da cui emergono problemi da risolvere prima con la comprensione poi con la ricerca e con l'azione, infine con la valutazione delle conseguenze dell'azione.». Tra ricerca e azione non c'è una continuità senza salti ma proprio quella capacità creativa che occorre allenare. In essa entra in gioco un ultimo aspetto fondamentale: la fiducia in sé stessi. Sul piano della psicologia del soggetto ha un'incidenza fortissima la stima di sé che si riceve soprattutto durante i primi anni della crescita nella relazione con le figure educative più forti: genitori, insegnanti. Daniel Pennac ha raccontato in una [recente videointervista](#) apparsa sul web come avesse spesso bisogno di mentire per paura del proprio professore e quest'ultimo, capita la situazione e notata la grande immaginazione del ragazzo nell'inventare scuse, gli propose di...scrivere un romanzo. Non gli avrebbe chiesto altri compiti o esercizi, ma solo che ogni settimana gli consegnasse dieci pagine. Questo trasformò il peggiore alunno passivo in un alunno attivo, disponibile ad imparare, che è diventato a sua volta professore e scrittore. C'è qualcosa che possa impedire di incominciare a guardarci così?



5.

**COMUNICAZIONE POLITICA  
E SINDACALE**

## Campagna elettorale e lavoro, tra retorica e demagogia\*

*di Francesco Nespoli*

**“Non retorica”**. Questa la qualifica con la quale, nella recente uscita sul Sole 24 Ore, il Ministro Carlo Calenda e il segretario della Fim Cisl Marco Bentivogli hanno voluto introdurre la loro proposta per “una politica industriale e del lavoro”. Checché se ne pensi nel merito di quanto delineato dagli autori, **questa sola espressione contiene molteplici implicazioni sul piano del metodo col quale la politica può affrontare il tema dell’occupazione.**

Certo, il termine “retorica” non va qui inteso in senso tecnico. Probabilmente il ministro e il segretario lo usano, per ragioni di stile, per riferirsi a una certa **”demagogia” della politica, ossia a una degenerazione dei suoi messaggi.** Il discorso argomentativo, come inteso in senso moderno, si esercita infatti in tutti gli ambiti in cui non ci possa essere dimostrazione matematica, e tra questi c’è la politica. A rigore, non esiste quindi una credibilità politica che possa prescindere da un discorso volto ad ottenerla. Come abbiamo inoltre ricordato più volte, ciò è ancor più vero nell’era della trasparenza, dove **non può esistere alcun provvedimento che non abbia una sua comunicazione pubblica,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

pena non essere percepito dai cittadini, **né, d'altro canto, può essere efficace un provvedimento che contraddica la sua comunicazione pubblica**, perché ciò sarebbe presto smascherato, diventando un boomerang in termini di credibilità.

**C'è quindi, come fanno giustamente capire Calenda e Benivogli, modo e modo di affrontare l'ampio argomento del lavoro e di comunicarlo.** Perché un conto è mettere il lavoro alla base della propria politica, alla stregua di un'esca elettorale per intercettare la sensibilità del pubblico, un altro è metterla al centro. Tra le due metafore la differenza è molta, perché se il lavoro è un obiettivo centrale, esso non può essere raggiunto con scorciatoie, ma solo affrontando quanto lo circonda, **ossia mantenendo ed efficientando il sistema lavoro con diversi interventi**, dalla scuola alle politiche attive, dalla digitalizzazione all'energia, e così via. Una politica "non demagogica" non sacrificerebbe l'articolazione del suo progetto sull'altare della popolarità; sacrificio che passa comodamente per la "via larga", ma illusoria, della soluzione semplice.

Molti osservatori hanno fatto notare come paia essere quest'ultima la strada intrapresa dalle diverse formazioni politiche in questo inizio di campagna elettorale. Si tratta della fase più faticosa: quella dove si testa il canale di comunicazione con il pubblico per verificare di essere presenti e capaci di ottenere visibilità. In questo frangente si sono guadagnate gli onori della cronaca varie e ipotetiche **soluzioni lineari (non sempre nuove) ai complessi problemi del lavoro**: aumentare l'occupazione con la **decontribuzione** per le assunzioni, ridurre la precarietà del lavoro reintroducendo **l'articolo 18**, aumentare i salari con un **salario minimolegale**, ridurre la povertà con un **reddito di cittadinanza** (o di dignità), ridurre la disoccupazione giovanile e risolvere i disequilibri del welfare abolendo la **riforma Fornero**. Quasi tutte proposte, come ha fatto notare Dario Di Vico sul Corriere, **ba-**

sate sulla spesa pubblica, e sulla spesa pubblica come trasferimento diretto.

Forse mai come in questi giorni è stato in effetti chiaro che **il lavoro non è per la politica un tema tra i tanti, ma piuttosto una sorta di *bottom line* della comunicazione, che è tale perché il lavoro (o la sua assenza) è il più consorziale dei terreni dell'elettorato** ed incrocia quindi trasversalmente le vite della grande maggioranza degli elettori.

In assenza di sondaggi analitici elaborati per posizione professionale e condizione economica dei votanti, che possano quindi spiegare in termini di *microtargeting* (per ora inutile, come ha scritto Nando Pagnoncelli) i messaggi di queste settimane, è comunque significativo che **a più di due anni dall'entrata in vigore degli ultimi decreti attuativi del *Jobs Act*, e a quasi tre anni dal superamento dell'articolo 18, i partiti possano ancora trovare nel lavoro una dimensione nella quale incontrare il malcontento dei cittadini.**

Basti pensare d'altronde che Matteo Renzi, colui che proprio del lavoro aveva fatto testualmente “la madre di tutte le battaglie”, settimana scorsa, in una e-news quasi interamente dedicata al tema, ha voluto ribadire ancora una volta quelli che sarebbero i risultati delle politiche del lavoro del suo Governo. L'argomento è lo stesso ripetuto innumerevoli volte: il miglioramento dei dati del mercato del lavoro sarebbe sillogisticamente frutto del *Jobs Act*. Non la risposta di un sistema-lavoro a nuove condizioni complessive, quindi, ma l'effetto diretto e lineare delle misure politiche. **Più di un milione di nuovi occupati non sono però stati un elemento che è bastato a Renzi per difendere la sua popolarità, costantemente in calo.** Un buon esempio per ricordare che in politica, sempre, si tratta di argomentare. Certo anche con le sempiterni leve del *pathos* e di un *ethos* credibili, ma non certo con ripetuti sillogismi algebrici, che, in quanto scorcia-

toie, prima o poi sollevano sospetti e finiscono per compromettere la credibilità.

**Fondata sul lavoro.**  
**La comunicazione politica e sindacale**  
**del lavoro che cambia – Prefazione\***

*di Gianni Riotta*

Capitale e Lavoro hanno a lungo definito la nostra civiltà. Prima di Smith, Ricardo e Marx, quando ancora non esisteva il “capitale” nel senso moderno [1], già Aristotele, nella *Politica*, afferma che la schiavitù avrebbe smesso di essere necessaria se le macchine si fossero messe in moto da sole. Come osserva il filosofo di origine russa Alexandre Koyré, in un suo saggio che torna di attualità, Aristotele sembra supporre che ci siano lavori indegni di un uomo libero, troppo noiosi, ripetitivi, da assegnare agli schiavi: «Davvero degno di nota – osserva Koyré – che Aristotele abbia compreso così bene l'essenza stessa della macchina, l'automatismo, che le macchine hanno realizzato pienamente nei nostri tempi! [...] Ci si può domandare se è Aristotele che s'inganna, sopravvalutando la natura umana, o se siamo noi che ci illudiamo chiamando “liberi” uomini condannati a lavori da schiavi!» [2].

Scrive Aristotele, con lucidità ancora impressionante millenni dopo:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

Degli strumenti alcuni sono inanimati, altri animati (ad esempio per il capitano della nave il timone è inanimato, l'ufficiale di prua è animato; in effetti nelle arti il subordinato è una specie di strumento): così pure ogni oggetto di proprietà è strumento per la vita e la proprietà è un insieme di strumenti: anche lo schiavo è un oggetto di proprietà animato e ogni servitore è come uno strumento che ha precedenza sugli altri strumenti. Se ogni strumento riuscisse a compiere la sua funzione, o dietro un comando, o prevedendolo in anticipo e, come dicono facciano le statue di Dedalo o i tripodi di Efesto i quali, a sentire il Poeta, «Entrano di proprio impulso nel consesso divino», così se anche le spole tessessero da sé e i plettri suonassero da soli la cetra, i capi artigiani non avrebbero davvero bisogno di operai, né i padroni di schiavi. Quindi i cosiddetti strumenti sono strumenti di produzione, un oggetto di proprietà, invece, è strumento d'azione: così dalla spola si ricava qualcosa oltre l'uso che se ne fa, mentre dall'abito e dal letto l'uso soltanto. Inoltre, poiché produzione e azione differiscono specificamente ed hanno entrambe bisogno di strumenti, è necessario che anche tra questi ci sia la stessa differenza. Ora la vita è azione, non produzione, perciò lo schiavo è un subordinato nell'ordine degli strumenti d'azione. Il termine "oggetto di proprietà" si usa allo stesso modo che il termine "parte": la parte non è solo parte d'un'altra cosa, ma appartiene interamente a un'altra cosa: così pure l'oggetto di proprietà. Per ciò, mentre il padrone è solo padrone dello schiavo e non appartiene allo schiavo, lo schiavo non è solo schiavo del padrone, ma appartiene interamente a lui.

La meditazione di Koyré su Aristotele come filosofo *ante litteram* della robotica, dell'automazione e dell'intelligenza artificiale è data dal suo *Les philosophes et la machine* del 1961, quando ancora Stati Uniti ed Europa vivono il boom industriale seguito alla Seconda guerra mondiale. Nel 1968, poche settimane prima di essere ucciso, il Senatore dello Stato di New York Robert Francis Ken-

nedy poté giustamente accusare il Pil «di essere la misura di ogni cosa, tranne di quello per cui vale la pena di vivere». Allora, ahinoi, la crescita sembrava non conoscere soste, e dunque era giusto che politici come il giovane Kennedy, registi come Mike Nichols del film *Il laureato* del 1967 o poeti come Elio Pagliarani di *La ragazza Carla* (poemetto sull’alienazione della metropoli neocapitalista scritto fra il 1954 e il 1957 e pubblicato nel 1960) proponessero di non concentrarsi su lavoro, carriera, benessere materiale ma piuttosto di provare ad essere donne e uomini liberi e felici. Oggi insistere sulla “decrecita felice”, come troppi astuti “economisti” da ingaggio ai talk show, vuol dire non conoscere le periferie desolate della deindustrializzazione, che lo studioso Barry Bluestone intravedeva in *The Industrialization of America* nel 1982, poi cantate dal rapper bianco Eminem e portate a Hollywood dai satirici documentari del regista Oscar Michael Moore. Un paradosso lega infatti Aristotele ai robot: la relazione tra uomo e macchina sarà alleanza o conflitto? La macchina era alleata degli operai, secondo l’auspicio dell’inno dell’*Internazionale comunista*:

E la macchina sia alleata  
 non nemica ai lavorator;  
 così la vita rinnovata  
 all’uom darà pace ed amor!

Ma nel XXI secolo rischia di toglier loro il posto, il salario, perfino lo stato di cittadino nella democrazia globale. I leader populistici accusano la globalizzazione e i commerci di aver fatto delle nostre officine un deserto, ma è vero invece che l’automazione è stata il motore immobile, nel bene e nel male, del nostro tempo. Parlare di lavoro da creare e di lavoro che scompare, parlare di nuove mansioni e antichi mestieri perduti non è dossier da eco-



nomisti, sociologi, storici: è la decisiva partita su natura e futuro delle società aperte. Marco Tronchetti Provera, Ceo di Pirelli, notava come nella sua azienda si praticasse almeno una dozzina di mestieri che non esistevano all'inizio del secolo. Il World Economic Forum prevede che la maggioranza dei nati quest'anno, nel mondo sviluppato, potrebbe fare lavori che padri e nonni non conoscevano.

Francesco Nespoli, del laboratorio ADAPT di Michele Tiraboschi, instancabile studioso, allievo di Marco Biagi, il docente ucciso dalle Brigate Rosse nel 2002, affronta nelle pagine seguenti, con grinta e acribia, questa transizione di epoche. Lavoro, automazione, politica, società, economia, cultura sono i temi del libro, affrontati però dal punto di fuga della comunicazione. Non sembra al lettore prospettiva minore. Al contrario, discutendo del *Jobs Act*, la riforma del mercato del lavoro voluta dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, o della svolta a trattative e contratti con i sindacati impressa dall'amministratore delegato della Fiat-Chrysler Fca, Sergio Marchionne, Nespoli dimostra che, nel secolo digitale e on-line, "come" una riforma o un contratto vengono "comunicati" è destinato ad essere parte integrale del suo esito. Non importa soltanto "quali" novità la realtà imponga, importa anche, forse soprattutto, "come" l'opinione pubblica recepisce i nuovi eventi o "quanto", per cultura e tradizione, è in grado di assimilarli e gestirli. Nespoli è abile nell'individuare, per esempio, come Marchionne abbia tenuto rapporti diversi con il sindacato, più difficili da noi, più dialoganti negli Usa. Non si tratta di duttile tattica negoziale, né delle differenti storie delle due Nazioni, è una differente strategia di comunicazione, una diversa narrazione dei fatti attuata per ottenere un migliore scenario.

Nei giorni più duri della trattativa Marchionne-sindacato in Italia, spenta l'eco degli elogi che, tra gli altri, l'ex Presidente comunista

della Camera Fausto Bertinotti aveva espresso al dirigente Fiat, ricordo – ero allora direttore de *Il Sole 24 Ore* – le resistenze e l'incomprensione che, da settori dello stesso mondo imprenditoriale, avversavano il “metodo Marchionne”. Rompere con il metodo antico della contrattazione notturna, che alla fine rinviava sempre i nodi, senza mai scioglierli al contrario di Alessandro a Gordio, con i giornalisti a far notte tarda, pratica estenuante, bizantina e a somma zero, in cui nessuno vinceva e nessuno perdeva, nulla cambiava e pubblica finanza e debito pubblico spesso pagavano il conto – vedi Alitalia –, sgomentava. Perché la Fiom, ma anche parte degli industriali, avevano nostalgia dello *status quo*. Non è forse di famiglia industriale lo scrittore Nesi, che dall'ostinato no al mondo globale delle piccole aziende nostrane ha tratto un bel romanzo vincitore dello Strega?

Lo stesso percorso narrativo a senso unico, esiti diversi identico *storyboard*, per il *Jobs Act* di Renzi, avversato dal classico mondo operaio e sindacale, ma che anche tra politici e media di destra o conservatori, che in Europa l'avrebbero sostenuto a gran voce, ha trovato trappole. Perché il partito più forte e radicato nel nostro Paese, il PUSQ, Partito Unificato Status Quo, ha militanti tra le fila di Silvio Berlusconi, nei ribollenti *caucuses* di Beppe Grillo, ai simposi PD, mobilita editorialisti togati, cattedratici a vita, dibattiti “Non mi interrompa!”, insomma tutti i nemici di ogni cambiamento. Antonio Gramsci amava un proverbio africano, “Meglio avanzare e morire, che restare fermi e morire”; il PUSQ crede, come l'ex Premier Giulio Andreotti, che sia “Meglio tirare a campare che tirare le cuoia”. Il “tirare a campare” che ci affligge dalla Prima Repubblica ha purtroppo fatto “tirare le cuoia” a vivaci settori della nostra industria, avvizzito scuola e università, svuotato laboratori, mandato all'estero scienziati e tecnici, svenuto brand storici, fatto scappare investitori internazionali, inde-

bolito l'Italia, Paese globale per cultura, con una manifattura che Martin Wolf, decano del *Financial Times*, ancora ci invidia.

Nespoli capisce che la retorica, il “come” ci raccontiamo le nostre verità, è strategica. Non c'è in lui, per fortuna sarei tentato di dire, nessuna tentazione accademica postmoderna, non crede, come gli ultimi epigoni di Derrida, che “ogni” narrazione abbia identico valore semantico e uguale assunto etico. Sa che “vero” e “falso”, nella stagione durissima delle *fake news* prodotte industrialmente da Stati, potentati legali o criminali, individui e lobby, portano a esiti opposti. Accanto al lavoro di ricercatore con ADAPT, si è svezzato sui Big Data col gruppo della startup Catchy, dove ho avuto modo di condividere con lui idee e progetti; sa dunque che dati e algoritmi non sono neutrali, sono “opinioni matematiche”, come va sostenendo con foga, pur eccessiva, la matematica Cathy O'Neil. Chi governa gli algoritmi, chi può concedere alle proprie opinioni il potere di comandare su macchine, programmi, dati e sistemi complessi sarà il padrone del tempo.

Per questo il libro di Francesco Nespoli va meditato e discusso. Tratta della decisiva partita nella vita dei nostri figli.

[1] Studiosi neomarxisti come Luciano Canfora parlano di “capitale” già a partire dal mondo antico, per esempio a proposito dei cantieri navali di Atene, ma si tratta di una, pur efficace dal punto di vista retorico, forzatura polemica.

[2] A. Koyré, *Dal mondo del pressappoco all'universo della precisione*, Einaudi, 1967.

## Lupus in fabbrica. La politica alla ricerca del voto operaio\*

di Francesco Nespoli

Poco dopo l'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti diverse analisi avevano dato riscontro ai sentori già espressi mesi prima dai più autorevoli *labor journalists* (cfr. N. Scheiber, [Unions Lean Democratic, but Donald Trump Gets Members' Attention](#)). Molti iscritti al sindacato avevano votato per il *tycoon*. Il verdetto emergeva dagli [exit polls](#), nello sconcerto delle *unions* di diversi settori (cfr. T. Hesson, M. Levine, [Unions investigate their poor showing for Clinton](#)), dalla scuola (cfr. N. Scheiber, [op. cit.](#)) all'acciaio (cfr. S. Greenhouse, [The Unions That Like Trump](#)), fino all'*automotive* (cfr. M. Burden, [UAW wants to meet with Trump on NAFTA, trade deals](#)). **La penetrazione del populismo destrorso nell'elettorato tradizionalmente incline al voto opposto era già stata osservata in Europa. Uno studio dell'Università di Berlino** condotto tra il 2003 e il 2004 concludeva che **il 34% dei lavoratori a bassa qualifica iscritti al sindacato aveva un orientamento di estrema destra, contro il 18% dei non iscritti.**

Alla ricerca di segnali del fenomeno nel vecchio continente si può risalire sino a primi anni Novanta. Per l'Italia, come [ricorda Michele Corsi](#), nel 1996 un'inchiesta commissionata dalla

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

**CGIL Lombardia indicava come la Lega fosse il primo partito tra gli operai, col 33% (Rifondazione comunista era al 10,4%).**

Se questo è il trend non stupiscono i dati dei sondaggi più recenti, da quello di Nando Pagnoncelli per il Corriere della Sera, a quello di Antonio Noto per Il Fatto Quotidiano, concordi nell'assegnare **al Movimento 5 Stelle e Lega la maggioranza del voto operaio.**

Chi si sia chiesto come mai nel giro di una settimana i leader di Lega, Cinquestelle e Fratelli d'Italia abbiano intrapreso una corsa alle fabbriche, non solo metaforica, trova in questi dati una risposta. La strategia è la medesima: **dimostrare ai lavoratori di spendersi attivamente per la difesa del loro lavoro**, in contrapposizione con il Governo e con il sindacato, provare a spostare qualche voto, e, mal che vada, consolidare il proprio elettorato.

Così ecco che Matteo Salvini accusa il Ministero dello Sviluppo di non aver fornito risposta alla interrogazione della lega sul caso *Ideal Standard* (interrogazione inesistente secondo il Ministro Calenda) e si proclama a favore di una tassa sui robot. **Di Battista va oltre le telecamere: si presenta davanti ai cancelli dello stabilimento Embraco di Riva di Chieri (annunciati 500 licenziamenti) e attacca il governo incapace di affrontare le crisi industriali.** Giorgia Meloni va oltre ed entra fisicamente in uno stabilimento Amazon e posta su Facebook un video ripreso all'interno, dove assicura che grazie a una sua chiacchierata con l'azienda il pericolo dell'applicazione del famigerato braccialetto elettronico è scongiurato.

**Difficile provare a spiegare come mai il sindacato abbia progressivamente perso la presa sull'elettorato tradizionale della sinistra**, tanto da lasciare alla politica cosiddetta populista e sovranista la difesa del lavoro lavorato. Fatto sta che, tenuto con-

to della tradizione sindacale che non individua una corrispondente rappresentanza partitica, e tenuto conto della rottura ormai definitiva della “cinghia di trasmissione” tra Cgil e centrosinistra, **il sindacato sembra una volta di più messo alle corde dalla politica.**

Oltreoceano le *unions* non stanno meglio, anzi. **Il partito repubblicano avrebbe in mente un vero e proprio disegno per ridimensionare il potere di influenza dei sindacati che risponde al nome di *Right to Work*: leggi che eliminano il requisito che i lavoratori, anche se non iscritti, paghino contributi ai sindacati.** In merito, a maggio 2017 l'attivista repubblicano anti tasse Grover Norquist aveva dichiarato che il GOP potrebbe vincere anche nel 2020 se tali misure continueranno ad essere adottate da altri Stati (cfr. [Why Republicans \(and Trump\) May Still Win Big in 2020 — Despite Everything](#)). [Uno studio appena pubblicato dal National Bureau of Economic Research](#) conferma che **Nordquist potrebbe avere ragione: negli stati dove è stato introdotto il Right to work, in media il voto democratico è calato del 3,5%, con effetti anche sulla affluenza.** Causa i minori fondi a disposizione per le campagne di *fund raising* a favore dei *democrats* e per il voto.

Nel vecchio e nel nuovo continente quindi la situazione è quindi simile: il sindacato si trova di fronte a un *trade off* tra tra mobilitazione politica e reclutamento di nuovi iscritti nei posti di lavoro. Ma di fronte a una minaccia di dimensioni tali come quella del *Right to Work*, **i sindacati italiani possono farsi coraggio: la politica del Belpaese ha al più sfidato il sindacato con l'ipotesi di un salario minimo legale** (ipotesi che viene ora contrastata a livello confederale) e il recente tentativo della politica populista di prendere la scena della fabbrica appare ben poca cosa. Anzi, a ben vedere queste iniziative offrono anche l'opportunità al sindacato per cominciare e ricostruire una credi-

bilità corrosa. Almeno tra i lavoratori della fabbrica. **Perché se l'elettore generico può scambiare le apparizioni nelle fabbriche con efficacia dell'azione politica, i lavoratori di quegli stabilimenti possono comprendere come si tratti in realtà di vendite elettorali allo scoperto, che non possono concretizzarsi in risultati, semplicemente perché la politica non ha i mezzi per intervenire nelle realtà produttive, se non a livello amministrativo** (ministeriale o territoriale). Ciò a patto che il sindacato sappia comunicare le sue attività di contrattazione e di tutela nei luoghi di lavoro, anche in contrapposizione ai tentativi di strumentalizzare le vicende aziendali, ma senza rincorrere il consenso di brevissimo periodo con gli stessi mezzi frettolosi della politica. Pena continuare ad essere percepito anch'esso come un effimero gioco di potere, anziché un organismo vitale della rappresentanza che dura qualcosa di più di un giro di campagna elettorale.

## **Il lavoro cambia, anche nei programmi elettorali\***

*di Francesco Nespoli, Francesco Seghezzi*

**Non passa giorno senza che gli osservatori della campagna elettorale ne denuncino la povertà di contenuti e il complementare eccesso di facili “promesse”.** Si tratta sicuramente di considerazioni che, seguendo i dibattiti televisivi o le dichiarazioni dei protagonisti, sembrano confermate. Se andiamo però a leggere i programmi che i partiti stessi che hanno presentato, lo scenario che emerge diverge da quello della campagna elettorale. E soprattutto emerge come spesso la ricchezza di temi nei programmi, che pure scontano la povertà di dettaglio e sorvolano quasi sempre sulle coperture, sia stata nascosta nel corso della campagna elettorale, a dimostrazione di un sostanziale impoverimento del dibattito.

### **Quanto lavoro nei programmi?**

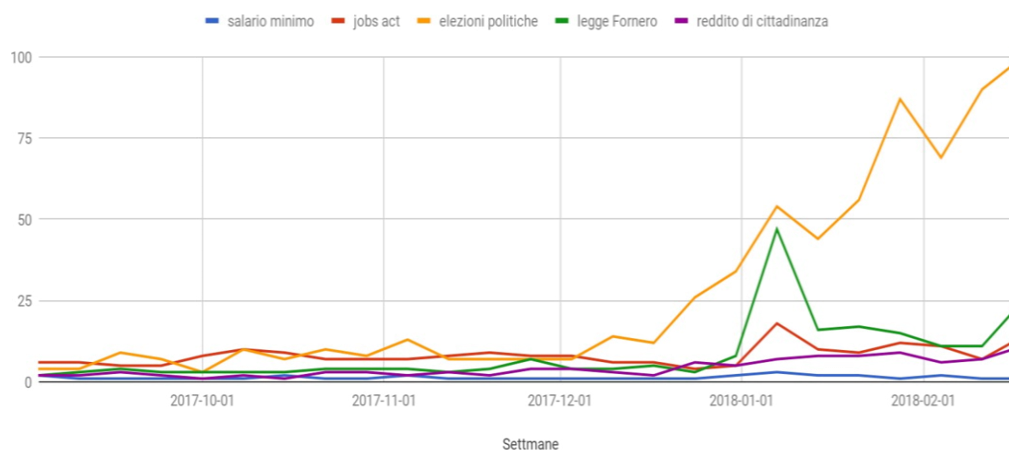
**Alla luce di questa considerazione abbiamo cercato di svolgere una analisi** (contenuta in questo ebook) dei programmi sul lavoro partendo però da una osservazione, ossia dal fatto che, come mostrano le curve di ricerca di Google Trends, già da gen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

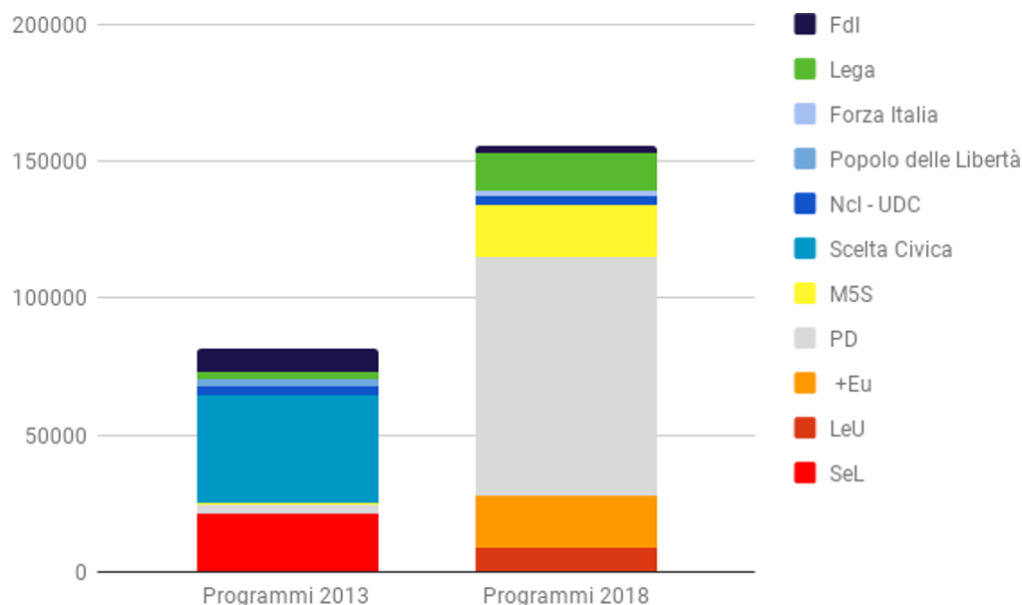


naio il lavoro ha avuto un ruolo centrale nella campagna elettorale a partire dai vari annunci di abolizione del Jobs Act e della riforma Fornero, le proposte di un salario minimo, di un reddito di cittadinanza o di un reddito “di dignità”.

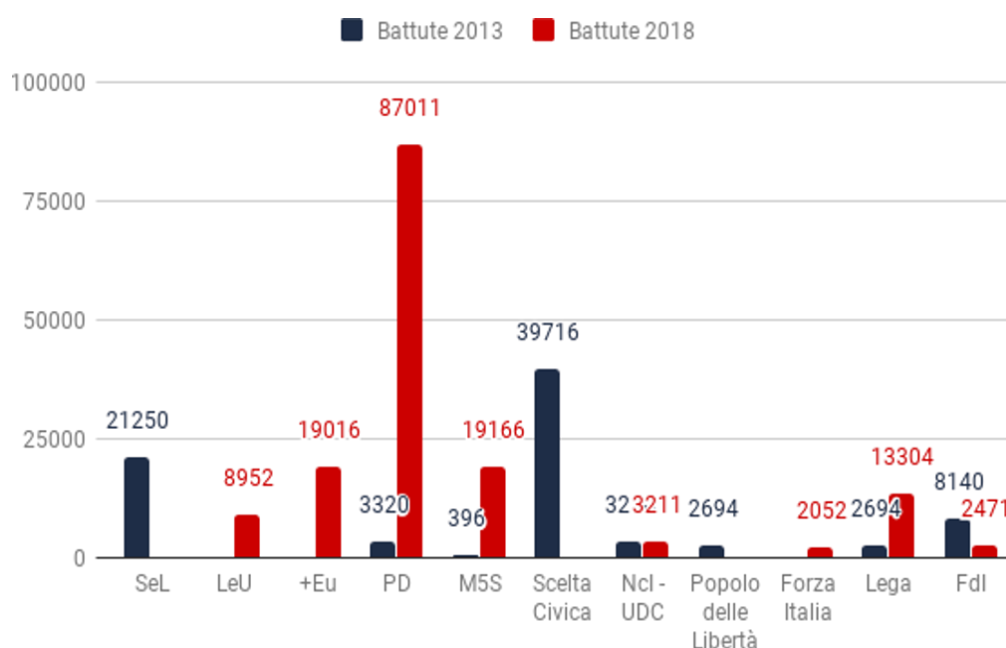


Come detto, chi si cimentasse nella lettura dei diversi programmi, scoprirebbe alcuni aspetti interessanti. Infatti ad un crescente uso del lavoro come tema da campagna elettorale è corrisposto in questi anni un aumento dello spazio complessivo dedicato al lavoro nei programmi elettorali. Le forze politiche che avevano elaborato un programma e si presentavano con buone probabilità di oltrepassare la soglia di sbarramento erano otto nel 2013 e sono otto anche in questa tornata elettorale. Il numero di battute utilizzato per parlare di lavoro è però quasi raddoppiato, passando da un totale di 70610 caratteri, spazi inclusi, nel 2013 a 126715 nel 2018.

Numero di battute nelle frasi che espongono proposte relative ai temi del lavoro nei programmi elettorali, 2013 e 2018



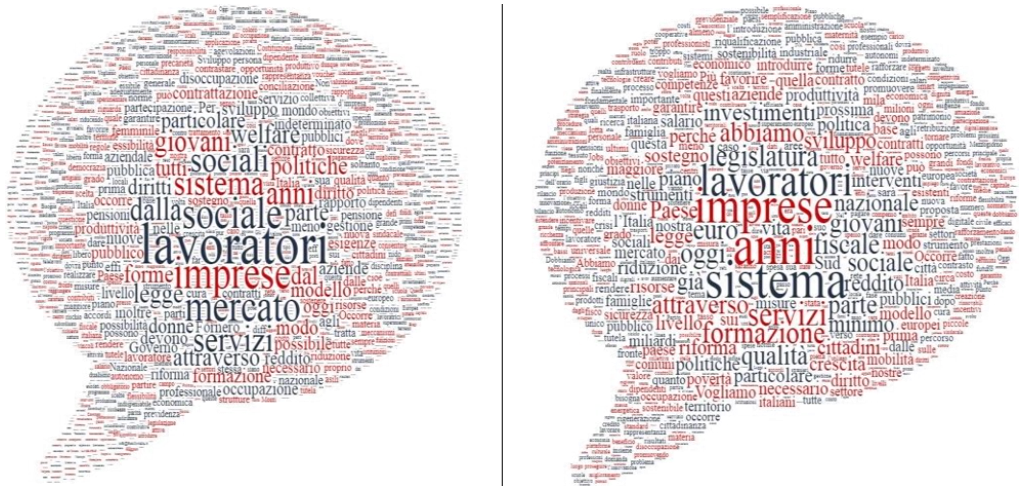
In termini assoluti si tratta di un aumento dovuto in buona parte all'estensione del capitolo "lavoro" nel programma del Partito Democratico, caratterizzato da ampi commenti dedicati ai risultati raggiunti e a considerazioni sul valore strategico degli interventi proposti. Ma anche Lega e Movimento Cinque Stelle hanno però esteso lo spazio dedicato al lavoro dal 2013. Estensione che sicuramente tiene conto della forte presenza di voto operaio e giovanile dei due partiti, come emerso da diversi sondaggi. Nel 2013 il Movimento fondato da Beppe Grillo non aveva nemmeno un capitolo dedicato al lavoro, oggi invece presenta il terzo programma più esteso, dopo quelli di PD e di + Europa. La Lega (allora "Nord") presentava solo il programma di coalizione insieme al Popolo delle libertà. Oggi, pur presentandosi sempre in coalizione, ne presenta uno separato. Come fa anche Fratelli d'Italia, che già nel 2013 aveva presentato, per fornire una sua prima presentazione all'elettorato, un programma più esteso ed articolato.



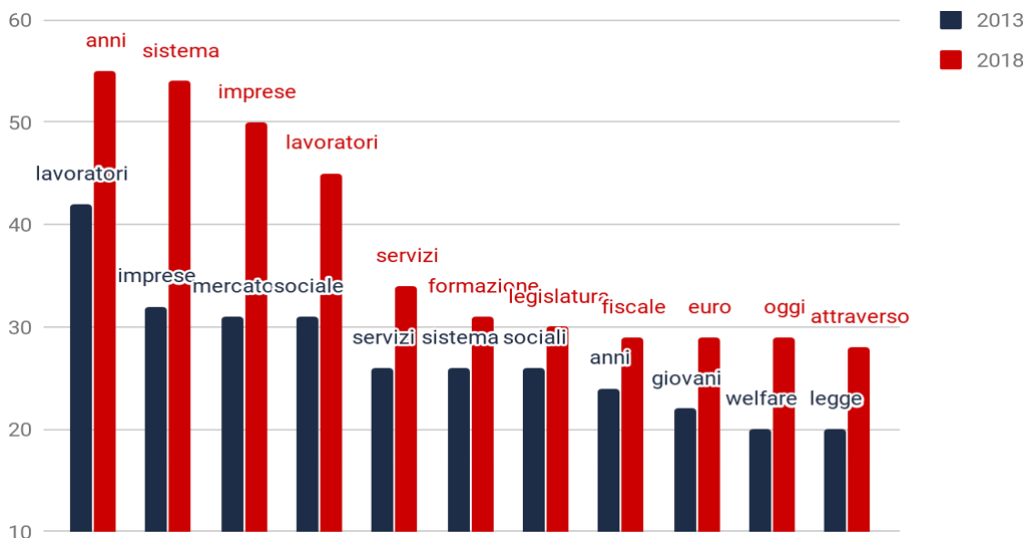
### Le parole del lavoro nella campagna elettorale 2018

Non si rileva però solo una variazione quantitativa, ma anche una qualitativa. Le parole più utilizzate nel 2013 e nel 2018 sono infatti cambiate. Mettendo assieme tutte le parole contenute nelle frasi dei programmi elettorali dedicate ai temi del lavoro, risulta evidente come il discorso tecnico-politico si sia non solo esteso, ma anche specializzato, andando a descrivere un argomento dalle diverse sfaccettature e dai diversi ambiti di intervento. Se nel 2013 le parole più utilizzate erano “imprese”, “mercato”, “lavoratori”, “sociale”, nel 2018 si osserva invece l’avanzata della parola “tutti”, della parola “anni” e, soprattutto, delle parole “formazione” e “sistema”. Scompare tra le più ricorrenti la parola “mercato”, mentre “lavoratori” scivola dalla prima alla quinta posizione. Sorprendentemente poco usata anche la parola “welfare” che compariva nella top ten cinque anni fa.

**Wordcloud delle parole utilizzate per esporre le proposte in tema di lavoro nei programmi elettorali del 2013 (sx) e nel 2018 (dx)**



**Confronto tra le parole più frequenti nelle frasi utilizzate per esporre le proposte in tema di lavoro nei programmi elettorali 2013 e 2018**



La parola “anni”, è utilizzata 40 volte su 63 dal Partito democratico, soprattutto per riferirsi alla discontinuità introdotta dai suoi tre Governi rispetto al periodo precedente. Anche l'apparizione della parola “tutti” è responsabilità prevalentemente di PD e +Eu che insieme la utilizzano 37

**volte su un totale di 50.** Il riferimento è soprattutto a persone (“i cittadini”, “i contribuenti”, “i giovani”, “i lavoratori”, “i neet”, “i nuovi assunti”), prima che a cose (“gli altri paesi”, “gli oneri”, “gli scali”, “i comuni”...).

La “parola” formazione, che 5 anni fa non compariva nemmeno tra le prime dieci, è utilizzata 36 volte in questa tornata elettorale: 16 volte dal PD, 8 da +EU, 8 dal M5S, 2 da Lega e 1 volta nei punti sintetici presentati della coalizione di centrodestra.

**Il dato più interessante riguarda però la parola “sistema”.** Il lavoro che emerge dai programmi elettorali per le elezioni politiche del 2018 è un lavoro connesso ad una molteplicità di “sistemi”, che vengono individuati spesso in maniera trasversale dai partiti. Si incontrano: “sistema pubblico” (PD, LeU), “produttivo” (PD), “assicurativo contro il rischio di disoccupazione” (NCI), di “relazioni industriali” e “sindacale” (M5S), “di gestione del personale” (PD), “previdenziale” (+EU) e “pensionistico” (FdI, M5S), “di welfare” (LeU, +EU, PD) “dei congedi” (M5S), “d’istruzione” (PD), “formativo” (+EU), “duale” (PD), “degli ordini professionali” (+Eu), “giudiziario” (PD), “di ammortizzatori sociali” (FdI), “di accoglienza” (+EU), “di asilo europeo” (LeU), “di mobilità” (PD), “penitenziario” (PD), “di sostegno dell’imprenditorialità giovanile e delle start-up” (Lega), “di orientamento universitario” (PD, FdI).

### **Concetti trasversali e grandi assenti**

**Ma alcune trasversalità risultano ancora più vistose. Ci limitiamo a citarne alcune riguardanti gli argomenti più dibattuti sulla scena pubblica.** È il caso del salario minimo, proposto sia dal Partito Democratico, sia dal Movimento 5 Stelle, nonché dalla Lega. Con la differenza che nei primi due casi, tale pre-

visione si applicherebbe solo ai settori non coperti dalla contrattazione collettiva (PD) o dove comunque la contrattazione non avesse definito un salario minimo (M5S), mentre nel terzo caso la misura si applicherebbe “indipendentemente dai contratti nazionali”.

**Anche i diversi interventi sul reddito, pur con le note differenze, percorrono i vari programmi, dal reddito di cittadinanza dei M5S, al Reddito di inclusione citato da LeU, fino al “sostegno al reddito universale” proposto da + Europa.**

Risposte diverse, spesso molto diverse, che mettono al centro però una esigenza comune che i vari partiti riscontrano e che di certo consente di rivolgersi ad ampie fette di elettorato. Un’ampia fetta, non per forza la stessa, che si cerca di intercettare anche proponendo una più o meno radicale (e quindi più o meno sostenibile) revisione della riforma Fornero, menzionata non solo da FdI, e Lega, ma anche da LeU e M5S.

**Quanto alla vituperata alternanza scuola-lavoro, si osserva come il solo partito a proporre un esplicito “superamento” in toto sia Fratelli d’Italia.** Il M5S propone invece l’eliminazione dell’obbligatorietà e lo sviluppo di non molto chiari piani territoriali di formazione. Per LeU la proposta è quella di “rivedere completamente” l’alternanza, mentre si tratta di “rafforzarla e renderla stabile” per + Eu. Anche su questo terreno si incorre in una comunanza tra PD e Lega: per il primo “L’obiettivo è puntare di più su didattica laboratoriale in linea con le esigenze di Impresa 4.0”, specificando che si investirà “sugli Its, gli Istituti tecnici superiori”. Sostanzialmente quanto scrive, pur in una singola frase, anche la Lega. Che esprime una posizione differente da quella dell’alleato FdI parlando proprio di “alternanza scuola-lavoro” sul modello tedesco, soprattutto per gli istituti tecnici e professionali”.

**Alquanto singolare risulta il fatto che nessun partito affronti in maniera anche solo minimamente dettagliata il tema dei tirocini.** Gli unici due riferimenti si incontrano nel programma della Lega e nel programma di coalizione del centrodestra, i quali utilizzano la parola “stage”. Quanto al primo, si afferma che il salario minimo dovrebbe avere l’effetto di impedire lo sfruttamento di giovani attraverso “i cosiddetti ‘stage’ di comodo”. Quanto al secondo, si specifica invece un “Obiettivo di piena occupazione per i giovani attraverso stage, lavoro e formazione”. La scarsità di riferimenti ai tirocini è indice del fatto che l’elettorato giovanile non è certo la platea di riferimento dei partiti in questa tornata elettorale. In caso contrario infatti si sarebbe avuto gioco facile nel toccare il nervo scoperto di decine di migliaia di neo-diplomati e neo-laureati che spesso si trovano a reiterare tirocini senza ricevere una proposta di un vero e proprio contratto di lavoro. Allo stesso si può spiegare quindi l’assenza in tutti i programmi del riferimento a Garanzia giovani, che pure ha fatto discutere molto negli ultimi anni a causa dei risultati alquanto discutibili a fronte delle ingenti risorse impegnate.

**Venendo al capitolo del lavoro occasionale si dimostrano favorevoli a una sua nuova regolazione 5 Stelle, Lega, e Noi con l’Italia** (anche se il documento di coalizione non contempla questa possibilità). I primi propongono “l’introduzione di due strumenti, uno per famiglie, con i cosiddetti “chéque”, per l’acquisto di prestazioni di lavoro accessorio per servizi alla persona, alla famiglia e all’abitazione domestica”. La Lega parla invece di una “temporary card”, e di un sistema “temporary work” che dovrebbero sostanzialmente sostituire l’attuale sistema “Pre-stO” e il “Libretto famiglia”, introdotti con il DL 50/2017. NcI parla invece esplicitamente di un “ripristino dei voucher”, probabilmente nella forma in cui esistevano prima dell’eliminazione.

**In chiusura rimane da evidenziare come i documenti presi in considerazione contemplino un solo riferimento favorevole ad una reintroduzione dell'articolo 18, nonostante la risonanza di alcune proposte avanzate in campagna elettorale.** È quella di LeU, che vuole promuovere “il contratto a tempo indeterminato a piene tutele, con il ripristino dell'art.18 come la forma prevalente di assunzione”. Per contro, il riferimento alle politiche attive del lavoro è diffuso in maniera abbastanza trasversale (pur con approcci differenti) nei programmi, anche se è stato totalmente assente nella campagna elettorale.

## **Conclusioni**

**Quelle che emerge dalle analisi dei ricercatori e dai dottorandi di ADAPT è in sintesi un quadro complesso,** dove alcune linee programmatiche attraversano gli schieramenti contrapposti, delineando in alcuni casi dei profili di contraddizione interni alle coalizioni, nonché, talvolta, agli stessi partiti. È il caso, quest'ultimo, della convivenza nel programma della Lega di una forma di tassazione della tecnologia e della promozione dello sviluppo tecnologico e produttivo. Nonché del contrasto nel programma M5S tra la volontà di depotenziare la bilateralità da un lato, e la promozione della partecipazione attraverso una cogestione alla tedesca dall'altro.

**Due considerazioni possono essere quindi fatte in conclusione. La prima è sulla discrepanza tra svolgimento della campagna elettorale e contenuti dei programmi.** Ciò sia rispetto al poco spazio che certi temi che hanno occupato le televisioni e i giornali negli ultimi mesi trovano nei programmi, sia per il poco livello di dettaglio e di approfondimento che altri (pensiamo all'abolizione della riforma Fornero) presentano nei pro-



grammi, pur essendo stati utilizzati ampiamente come cavalli di battaglia. Ciò porta da un lato a pensare, non senza sollievo, che nella testa di chi ha scritto i programmi vi sia la capacità di ampliare almeno in misura sufficiente i contenuti. Ma, dall'altro, conferma in modo palese la povertà del dibattito politico al quale abbiamo assistito e la deliberata scelta di mantenere basso il profilo del confronto.

**La seconda considerazione è in merito ai contenuti dei programmi stessi e soprattutto in merito alle proposte.** Da queste infatti si evince chiaramente che quasi per tutti i partiti l'elettorato di riferimento è quello di una popolazione over 35 che, come tale, potrebbe avere meno interesse a chiedersi quale possa essere la prospettiva dei prossimi 25-30 anni. Ed è proprio questa prospettiva che sembra complessivamente mancare, non tanto nelle parole quanto nelle proposte. Una visione per il paese che tenga conto delle enormi trasformazioni tecnologiche, demografiche ed ambientali che saremo chiamati a governare nei prossimi decenni. Visione che, nell'ambito politico, deve però concretizzarsi in passi e riforme.

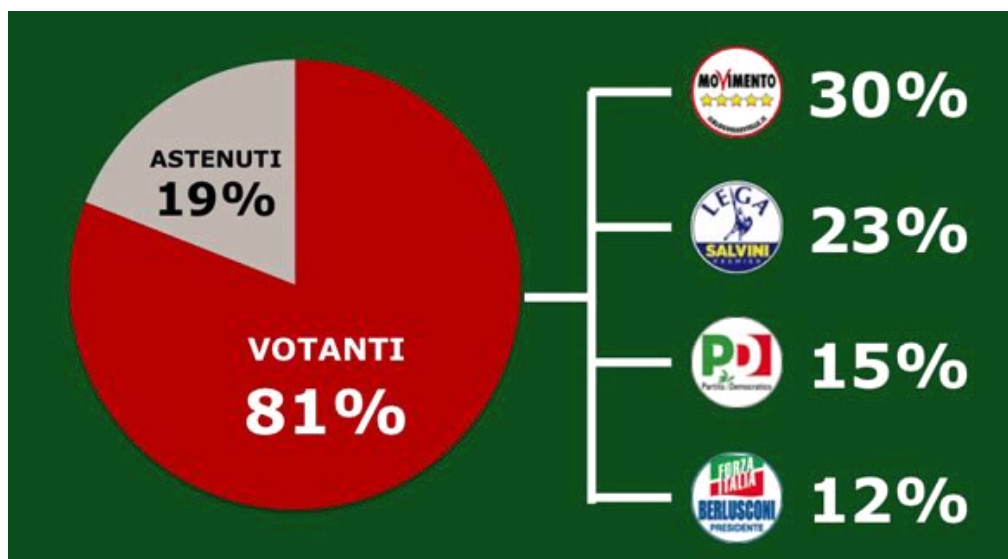
## **Elezioni, anche gli imprenditori tra i dimenticati dalla comunicazione renziana\***

*di Francesco Nespoli*

**All’esito delle elezioni politiche, le analisi del giorno dopo (a maggior ragione quelle della settimana dopo) rischiano di essere sempre troppo facili.** Eppure la domanda su come Matteo Renzi sia riuscito a dilapidare il consenso accumulato dimezzandolo rispetto al picco delle europee 2014 rimane aperta. Anche di fronte a chiari e molteplici dati sulla distribuzione demoscopica del voto. Troppi i fattori che hanno contribuito alla più deludente percentuale nella storia del Partito Democratico, ma uno di questi risulta particolarmente curioso. Non sono solo molti operai e molti i giovani ad aver espresso la loro preferenza per la Lega (ancora “Nord”, vista la geografia del voto) e per il Movimento 5 Stelle, già ribollato come “la nuova sinistra”. Anche la maggioranza degli imprenditori, soprattutto dei piccoli, non ha scelto il PD.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 marzo 2018, n. 10.](#)

**I piccoli imprenditori: per chi hanno votato**

Fonte: elaborazione SWG su risultati reali. Rilevazione CATI-CAWI-CAMI su un campione nazionale di 8mila elettori. Dati riponderati sulla base dei dati reali del viminale

**Il voto al M5S e alla Lega in base alla categoria socio-professionale: differenze rispetto alla media degli elettori**

Differenze rispetto alla media delle intenzioni di voto per il M5S e per la Lega, in base alla categoria socio-professionale dell'intervistato (sondaggi di gennaio-febbraio 2018)

	M5s	Lega
Operaio	<b>+8</b>	<b>+5</b>
Impiegato, insegnante, tecnico, funzionario settore pubblico	<b>+3</b>	<b>-6</b>
Impiegato, insegnante, tecnico, funzionario settore privato	<b>-5</b>	<b>+4</b>
Lavoratore autonomo, Imprenditore	<b>+5</b>	<b>+3</b>
Libero professionista	<b>-8</b>	<b>-3</b>
Studente	<b>+1</b>	<b>-6</b>
Casalinga	<b>+4</b>	<b>+5</b>
Disoccupato	<b>+25</b>	<b>-1</b>
Pensionato	<b>-13</b>	<b>-3</b>

Fonte: I. Diamanti, [Nord e Sud sempre più lontani c'era una volta la zona "rossa"](#)

Se per giovani e operai si può almeno in parte formulare una spiegazione con la discrepanza tra la comunicazione e gli effetti sensibili del Jobs Act e della Garanzia Giovani, per

gli imprenditori, lusingati da generosi incentivi economici per le assunzioni a tempo indeterminato, ipotizzare una motivazione risulta più difficile. Una soluzione è quella di affidarsi alla nozione retorica dell'identificazione: come avrebbero potuto i conduttori di imprese in difficoltà, quando non in crisi (per una narrazione tipo si leggano ad esempio le interviste di Niccolò Zancan (cfr. [\*Tra gli imprenditori di Vicenza: 'Il nostro voto deciso dalle tasse'\*](#)) nel vicentino), identificarsi con l'entusiasmo del Presidente del Consiglio che durante il suo governo ha spaziato l'Italia in lungo in largo facendo visita solo alle realtà di successo? Dallo stabilimento FCA di Melfi sino alla Stahlbau Pichler di Bolzano, passando per l'abruzzese Walter Tosto e la rubinetteria bresciana Bonomi, Renzi ha tracciato un percorso orientato al pur nobile scopo di mostrare che esiste un'Italia dell'ingegno e dell'eccellenza che ce la può fare. Ma nel frattempo le imprese dei secondi non hanno potuto accontentarsi degli esempi virtuosi, come se tutto quello che servisse loro fosse un po' di ispirazione.

**Non è una considerazione nuova, ma a tali realtà, messe in difficoltà non tanto o non solo dai costi, ma dalla trasformazione della domanda, non potevano apparire risolutivi nemmeno gli incentivi offerti per allargare stabilmente la loro pianta organica.** È anche così che il Partito Democratico ha creato le premesse per continuare a farsi sfilare le fabbriche dalle comparsate di Salvini, Meloni e Di Battista davanti agli stabilimenti in crisi, o addirittura dentro. Un comportamento certo coerente con la scelta di non interferire con l'attività dei sindacati nelle aziende, perimetro che il governo Renzi ha sempre descritto come una giurisdizione "naturale" delle parti sociali. Ma una scelta che, fatto il paio con la predilezione per le esperienze di vertice, ha probabilmente creato il vuoto tra i veri "bisognosi" della produzione italiana e la classe dirigente in carica.

Un errore non veniale se è vero che, come affermano gli studi più quotati di geografia del lavoro, le disparità diminuiscono a livello globale, ma aumentano a livello locale, creando nelle periferie, anche in quelle della produzione, quelle sacche di risentimento che trovano come unica identificazione possibile il populismo o il sovranismo di turno. In fondo pare essere questa la sfida più evidente che le ultime consultazioni elettorali a livello globale consegnano a chi si ritrovi l'onere di governare: saper ricucire la distanza tra centri e periferie. Lunghezze che la fiducia nella comunicazione capillare via social media sembra paradossalmente aver acuito, nell'attesa di nuovi contatti vis-à-vis, lontano dai riflettori della campagna elettorale.

## Comunicazione e social media nel dibattito congressuale della Cgil\*

*di Esmeralda Rizzi*

**I social media sono entrati di prepotenza nel dibattito congressuale della Cgil.** Ieri nel corso di uno dei direttivi più delicati degli ultimi tempi, quasi tutti gli interventi li hanno in qualche modo tirati in ballo. Molti si sono lamentati di avere subito attacchi su Facebook, un problema non nuovo per tutti noi. Altri dell'uso che se ne fa. Più in generale se ne è parlato solo in termini di malcostume e potenziali pericoli.

Ma i social sono un mezzo, un media, non vanno demonizzati né santificati, esistono e dobbiamo farci i conti.

**I social fanno ormai parte delle nostre vite, di tutti. La gente passa gran parte dei momenti di break con lo smartphone in mano, in metro, sul treno, mentre aspetta qualcuno.** Condizionano la politica, il dibattito, il sistema di formazione dell'opinione pubblica e anche se non ci piacciono dovremmo imparare ad usarli. E bene. Perché al di là della contingenza congressuale, ormai da mesi, ogni volta che la Cgil prende posizione su un tema di politica generale che impatta sul governo o su temi fortemente divisivi veniamo attaccati e insultati sulle nostre pagine, con virulenza e rabbia e, soprattutto, con disinformazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39.](#)

**Le organizzazioni che stanno al Governo e quelle ideologicamente loro vicine sanno usare molto bene la rete.** Hanno investito risorse, costruito squadre di comunicazione ufficiali che si muovono come falangi, ma anche e soprattutto un sistema di informazione parallelo che sistematicamente fa disinformazione. E spesso noi non ce ne rendiamo conto. Perché se ci insultano sulle nostre pagine o profili, li vediamo e possiamo anche provare a rispondergli o reagire. Ma nella maggior parte dei casi disinformazione e fake news vengono veicolati su pagine e profili che non seguiamo o su social che non presidiamo, come Youtube per esempio. E se non li seguiamo, non li vediamo. Funzionano così i social: ci mostrano solo quello che “vogliamo vedere”. Ignoriamo così l'esistenza di pagine e pagine che alimentano diffidenza e risentimento nei nostri confronti raccontando balle o dando interpretazioni forzatissime a fatti veri.

**Allora serve organizzarci. Non serve dire, i social fanno schifo non vanno usati. Purtroppo, e un po' anche per fortuna, le persone oggi si informano sui social e noi dobbiamo imparare a starci.** Purtroppo perché è sui social che la verifica delle fonti sparisce e vince il linguaggio più violento. Per fortuna perché sono comunque uno spazio aperto dove poter pubblicare, dire, raggiungere persone che altrimenti oggi non raggiungeremmo.

**Dobbiamo, al di là di tutto, costruire la nostra rete di comunicazione e farla funzionare. Per difenderci ma anche per divulgare i nostri temi.** A partire da due punti: comunicare gli obiettivi raggiunti, le vertenze chiuse con risultati positivi; e ricordare le conquiste e le battaglie fatte. Spesso commettiamo l'ingenuità di parlare solo della contingenza, delle vertenze in atto e non dei risultati. Una volta risolto, il problema è risolto, non ne parliamo più e passiamo alla vertenza successiva. Invece avremmo davvero bisogno di dire e raccontare le storie dei lavoratori



che abbiamo tutelato, salvato, aiutato a ottenere il rispetto dei loro diritti. Nei territori ci sono storie di lotta splendide che nessuno conosce ma che darebbero molto più il senso di cosa sia “fare sindacato” di mille dichiarazioni. Abbiamo bisogno di raccontare cosa facciamo e se i media tradizionali non hanno spazio o interesse per queste storie, sui social noi possiamo pubblicare quante vogliamo smontando così quell’immagine che ci hanno costruito addosso di organizzazione che si occupa più di politica che dei lavoratori. Secondo punto, impariamo a rivendicare le grandi conquiste fatte dal movimento sindacale e dalla sinistra, vorrei aggiungere. Ma qui rischio di andare fuori tema e quindi mi fermo.

**Da persona che lavora ormai da anni sui social della Cgil e ha maturato una qualche esperienza su limiti, pericoli e potenzialità di questi media,** voglio cogliere l’occasione della discussione in corso per invitare tutto il gruppo dirigente della Cgil, a tutti i livelli, ad avviare una riflessione seria ma veloce su come stare sui social e come usarli. Perché è in gran parte lì che oggi si formano opinioni e convinzioni.



6.

## **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

## La contrattazione aziendale all'Istituto Europeo di Design\*

*di Annalia Silecchia*

**L'Istituto Europeo di Design – IED è stato fondato da Francesco Morelli nel 1966 con l'intento di creare un sistema formativo di nuova generazione** nel campo del design, della moda, delle arti visive e della comunicazione. IED è un network internazionale dislocato in vari Paesi con 7 sedi in Italia e 4 sedi situate in Spagna e in Brasile: offre ai giovani creativi di tutto il mondo una formazione basata sulla “cultura del progetto”, insegnando come portare avanti un'idea fino a vederla realizzata attraverso un processo di creazione costante.

**Con l'obiettivo di uno sviluppo qualitativo, professionale ed economico della vita personale e lavorativa delle risorse presenti in azienda, il giorno 19 dicembre 2017** direzione d'azienda, Filcams-CGIL, Fisascat-CISL, Uiltucs-UIL e l'RSA in carica hanno sottoscritto il contratto integrativo aziendale, nella prospettiva di portare i c.d. *accordi di gestione territoriale* ad un ulteriore livello di contrattazione, per garantire la gestione e lo sviluppo di ciascuna sede IED. L'intesa, di durata triennale, decorre dal 1 gennaio 2018 e si applica nei confronti di tutti i/le lavoro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

ri /lavoratrici delle sedi IED attinenti al territorio nazionale italiano.

### **Tutele di genere e responsabilità sociale**

**Come già avvenuto in passato, le parti sostengono fermamente le campagne contro la violenza sulle donne e contro tutte quelle forme di violenza in generale**, che riguardano persone discriminate in base al sesso o all'orientamento sessuale. A questo proposito, fermo restando quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo 80/2015, **le parti introducono alcune misure di miglior favore per le vittime di violenza di genere**. Si impegnano a concedere, a determinate condizioni, un mese di congedo retribuito a spese dell'azienda e a valutare con accortezza ogni richiesta di trasferimento delle vittime. Inoltre, l'azienda si impegna ad accogliere ogni domanda di modifica del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, da orizzontale a verticale. L'intesa formalizza, infine, l'impegno ad individuare un'associazione, con cui stipulare una convenzione, finalizzata all'assistenza delle vittime di violenza di genere.

**In materia di responsabilità sociale, IED garantisce: ai lavoratori un ambiente di lavoro equo e non discriminatorio, offrendo opportunità di formazione, mobilità e promozione interna;** agli studenti la valorizzazione delle eccellenze e la promozione di un contesto rispettoso delle diverse culture e delle norme vigenti sulla sicurezza e l'igiene; alla comunità sociale un servizio rispettoso dell'ambiente incentivando lo sviluppo sostenibile della propria attività.

**Consapevole dell'importanza di un corretto bilanciamento tra vita personale e vita lavorativa,** l'azienda si impegna a concedere, ai genitori con figli, nei primi anni di vita, la possibilità del

congedo in modalità oraria, con un minimo di un'ora non frazionabile.

## **Organizzazione del lavoro**

**Le parti concordano che l'organizzazione del lavoro in IED deve essere finalizzata a favorire l'armonizzazione tra la crescita personale e il miglioramento complessivo delle condizioni e della qualità del lavoro.** A tal fine IED si impegna a favorire una più equa ripartizione dei ritmi e carichi di lavoro e a incoraggiare il miglioramento dell'efficienza, della produttività aziendale e della qualità del servizio offerto agli studenti. L'azienda esprime altresì la volontà di confrontarsi con le OO.SS sul tema della **classificazione e dell'inquadramento del personale**. A questo proposito, l'ufficio del personale è tenuto a verificare l'attribuzione dei livelli professionali in funzione delle specifiche mansioni svolte, nel rispetto della declaratoria del CCNL. **Le Parti concordano sulla necessità di regolare, a beneficio dei/delle dipendenti dell'azienda, la politica di gestione delle trasferte.** IED si impegna di farsi carico delle spese di trasferta del lavoratore, riconoscendogli un'indennità in relazione alla destinazione della trasferta e il rimborso spese regolamentato dalle policy aziendali. Per usufruire di tale compenso il tempo di trasferta deve essere di almeno 4 ore e il luogo deve distare minimo 30 km dalla sede. Le ore eccedenti di lavoro straordinario durante la trasferta non prevedono le ore di viaggio e devono essere autorizzate dal responsabile.

## Parte economica

**Per incoraggiare la crescita individuale, economica e professionale dei dipendenti e dell'azienda, IED intende introdurre un sistema premiante organico**, utilizzando indicatori di qualità (*smart working*) e produttività (MOL/VA). L'intesa tuttavia non specifica le modalità di funzionamento del sistema premiante. È comunque prevista una clausola in forza della quale il lavoratore può richiedere la conversione parziale o totale del premio di risultato in welfare. L'intesa prevede altresì che tutti i lavoratori IED che svolgono almeno 5 ore lavorative giornaliere dispongono di un ticket *restaurant* del valore di 5,29 euro al giorno. In caso di attività lavorativa prestata in trasferta il ticket non viene disposto, perché sostituito da indennità di trasferta e rimborso spese.

## Il sistema di relazioni sindacali

**Le parti concordano che un corretto sistema di relazioni sindacali favorisce il consolidamento e il miglioramento del clima aziendale.** Pertanto le parti si incontreranno, con cadenza annuale, per discutere di tematiche nazionali e territoriali, che possono comprendere progetti e investimenti in tema di lavoro, occupazione e formazione. Al fine di migliorare le condizioni di lavoro e di prevenire eventuali conflitti, le parti individuano due strumenti di contrattazione e condivisione delle politiche del lavoro: il livello nazionale e quello territoriale. Al nazionale è affidata la regolamentazione di aspetti quali ticket *restaurant*, sistema premiante, organizzazione del lavoro e trasferta. Invece per quanto concerne il secondo **livello, si prevedono accordi di Gestione Territoriale**, attraverso i quali, vengono regolamentati

istituti come: orari di lavoro e flessibilità, che incidono positivamente sull'organizzazione del lavoro e sulla qualità di vita del personale coinvolto; *smart working*, ovvero il lancio e la sperimentazione di progetti pilota al fine di ottimizzare il rendimento dei/delle dipendenti dando loro maggiore autonomia; formazione, perciò corsi di lingua, corsi di formazione office, ecc ecc. Si specifica che gli accordi vengono redatti nelle sedi IED con più di 15 lavoratori, pertanto dove sono presenti RSA/RSU. **Le Parti concordano due giornate annuali per discutere tematiche di carattere nazionale e di rinnovo del contratto integrativo.** IED si impegna, inoltre, ad agevolare la presenza delle RSA agli incontri nazionali, sostenendone le spese di viaggio.



## Il sindacato alla prova della contrattazione territoriale. A colloquio con Luca Nieri (FIM-CISL Bergamo)\*

*di Ilaria Armaroli*

Lo scorso 18 dicembre, a Bergamo, è stato sottoscritto l'accordo territoriale integrativo del CCNL per la Piccola e Media Industria Manifatturiera Metalmeccanica e dell'Installazione d'Impianti (rinnovato il 22 luglio 2016). **Il contratto costituisce un'importante tassello di una più ampia fase di sperimentazione negoziale**, inaugurata sul finire del 2016, dall'associazione datoriale Confimi Apindustria Bergamo e dalle organizzazioni sindacali FIM-CISL e UILM-UIL della provincia lombarda.

Il 23 dicembre 2016, infatti, un'intesa programmatica «gettava le basi di un percorso comune», impegnando le organizzazioni firmatarie a sperimentare la contrattazione territoriale di settore per conseguire obiettivi concreti di sviluppo e crescita per le imprese e per i lavoratori. A ricordarlo è **Luca Nieri, segretario generale della FIM-CISL Bergamo**, le cui iniziali, insieme a quelle del collega Piergiuliano Capelli e degli altri soggetti firmatari, marciano le pagine del documento programmatico del 2016 e del più recente accordo territoriale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. speciale ADAPT, 18 gennaio 2018, n. 1.](#)

Che si tratti di una intesa, quest'ultima, «positiva e innovativa», Nieri non ha dubbi. In fondo, **«è la prima intesa territoriale, dopo il rinnovo del CCNL, ad andare oltre le intenzioni programmatiche, ed è uno dei tentativi più audaci, messi in campo dalle parti sociali in Italia, di proporre un modello alternativo al binomio contrattazione nazionale/aziendale»**. Un ulteriore tassello, quello territoriale, verso una contrattazione di prossimità diffusa, per fornire risposte coordinate e di sistema a un universo frammentato di piccole e piccolissime realtà industriali, che proprio per la loro dimensione faticano a competere singolarmente nei mercati globali di riferimento.

**Poggiano su questo assetto reticolare, ispirato ai principi della partecipazione, della reciprocità e del mutualismo, alcune delle soluzioni contenute nell'accordo, pensate per le imprese e per i loro lavoratori in difficoltà:** dai piani per la riqualificazione dei lavoratori in esubero (offerti dalle imprese stesse e organizzati coerentemente con i fabbisogni professionali di aziende terze, che si impegnano alla riassunzione dei lavoratori), alla piattaforma digitale per l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (cui i metalmeccanici licenziati o dimessi possono accedere per trovare nuova occupazione nelle realtà del territorio), fino alla fruizione collettiva dei permessi annui retribuiti (purché accantonati da almeno 6 mesi), nei casi in cui l'azienda non abbia i requisiti per accedere agli ammortizzatori sociali [1].

**Ma l'aspetto più rivoluzionario, avverte Nieri, precede i contenuti normativi ed è illustrato all'Articolo 1 del contratto, là dove si fa riferimento al valore della partecipazione,** come caposaldo di «un nuovo modello organizzativo, basato sulla condivisione e sulla capacità di rispondere alle nuove sfide che le aziende si trovano ad affrontare» (Articolo 1.1.). È impensabile, commenta Nieri, voler avventurarsi in questa Quarta rivoluzione industriale, i cui esiti sono ancora così incerti, senza un cambia-

mento culturale che porti tutti – lavoratori, imprese e i loro rappresentanti – a superare le antiche logiche di rivendicazione e contrapposizione, per favorire progetti di sviluppo e crescita che siano davvero sostenibili e inclusivi. A tal fine, ricorda il sindacalista, l'accordo territoriale propone la definizione di un percorso formativo congiunto, cioè diretto a imprese e lavoratori insieme, e finalizzato a far emergere i diversi punti di vista sul tema e a creare una prima occasione di dialogo, che possa poi innescare, nelle diverse realtà aziendali, più proficue e durature esperienze di condivisione.

**Struttura portante di queste disposizioni e dell'intero articolato normativo è la Commissione territoriale:** un organismo che, considerati i valori fondanti dell'accordo concluso, non poteva che essere paritetico e bilaterale, cioè composto da due membri per ciascuna Parte firmataria, benché aperto al coinvolgimento (di tipo consultivo e non decisionale) di soggetti terzi, come esperti e tecnici a seconda dei temi che saranno periodicamente oggetto di incontro. E proprio la costituzione di questa Commissione territoriale, cui è attribuito un ruolo fondamentale nell'analisi, applicazione e monitoraggio di quanto pattuito, impegnerà le Parti firmatarie nei prossimi mesi di vigenza dell'intesa, quando sarà necessario, precisa Nieri, **«lavorare in sintonia con l'associazione datoriale e agire in maniera coordinata e capillare per diffondere i contenuti normativi dell'accordo, promuovendone la convenienza e le opportunità anche nei contesti in cui è già attiva la contrattazione aziendale»**. Solo in questo modo, continua il leader fimmino, si potrà garantire vasta adesione all'intesa territoriale, che le aziende associate a Confimi Apindustria Bergamo possono applicare solo su base volontaria.

Si apre, dunque, in questi mesi, un periodo decisivo per la futura operatività delle disposizioni concordate. Ma l'eterogeneità delle

materie trattate (welfare e conciliazione, trattamento retributivo, mercato del lavoro, ecc.), il grado di prossimità dell'intesa raggiunta, e gli obiettivi lungimiranti (in particolare, quello espresso nelle Premesse, di sostenere una nuova organizzazione del lavoro, basata sul senso di appartenenza e di squadra, che metta al centro la professionalità dei collaboratori e il ruolo sociale dell'impresa nel territorio) su cui convergono le posizioni delle Parti, sembrano dare fiducia al loro agire comune. Del resto, afferma Nieri, prima ancora dell'incidenza delle variabili esterne (la velocità dei processi di trasformazione tecnologica, la crescente competizione globale, ecc.), **è proprio la qualità delle relazioni tra i rappresentanti datoriali e sindacali, il vero fattore abilitante di questa intesa territoriale.** Ed è per questo motivo, conclude il sindacalista, che **senza la necessaria convergenza delle parti sociali su un'idea di sviluppo calibrata sul territorio, e senza un'adeguata dose di pragmatismo sui principali terreni di scontro, sarà difficile, benché auspicabile, esporre l'esperienza di Bergamo ad altri contesti e sistemi di rappresentanza.**

## Il lavoro intermittente e la forza della contrattazione aziendale\*

*di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei*

Il futuro del lavoro, nella grande trasformazione in atto, si affronta attraverso logiche e pensieri nuovi, che affondano le radici sulla forza della tradizione, culturale e dialogica, del diritto del lavoro.

In questo senso un ruolo da protagonista assume la contrattazione collettiva, con particolare riferimento a quella di secondo livello, territoriale e aziendale, che, nelle caratteristiche proprie di sussidiarietà, rappresenta la frontiera attraverso la quale le regole del lavoro possono essere riscritte e attualizzate, inverte nelle condizioni oggettive e concrete della realtà produttiva sulla quale incidono.

Un caso esemplare si pone all'attenzione degli operatori per evidenziare le potenzialità di sviluppo di una contrattazione collettiva aziendale, capace di fornire soluzioni concrete ad esigenze occupazionali specifiche, a fronte delle rigidità normative di fonte legale e contrattuale collettiva di livello nazionale: si tratta dell'**Accordo aziendale di lavoro sottoscritto da Food Service Group Srl, assistita da CNA Umbria, con FLAI CGIL il 14 gennaio 2018.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

## **Il silenzio del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato**

La scelta aziendale di ricorrere ad una apposita contrattazione collettiva di secondo livello scaturisce dal silenzio regolatorio da parte del CCNL Panificazione Federpanificatori in materia di lavoro intermittente.

Il predetto CCNL, infatti, non disciplina le causali di ricorso al lavoro a chiamata, ma neppure specifica ipotesi di divieto peculiari e ulteriori rispetto alle fattispecie previste dal D.Lgs. n. 81/2015.

Food Service Group Srl, quindi, considerata la impossibilità di ricorrere al contratto a chiamata per causali oggettive o temporali, in quanto non sussistono ipotesi riconducibili alle attività incluse nel Regio Decreto 6 dicembre 1923, n. 2657, si volge a disciplinare in sede aziendale il lavoro intermittente.

L'azienda umbra (Passignano sul Trasimeno), *leader* dal 1978 nel settore dei prodotti da forno surgelati (specializzata nella base per pizza e trancio di pizza farcito), si muove verso una apposita regolamentazione, condivisa in sede sindacale, in ragione delle strategie commerciali di inserimento nei canali della grande distribuzione e delle caratteristiche proprie della fase di sviluppo aziendale che non consente di assicurare una occupazione costante al personale dipendente impiegato nei processi produttivi, poiché gli attuali volumi di produzione non permettono un impiego significativo del personale in termini continui, ma al contrario necessita di una forte flessibilità nell'impiego delle risorse umane, in impianti tecnologicamente moderni e versatili, che flessibilizzano la catena di produzione.

## La disciplina legale

L'attuale disciplina del lavoro intermittente (detto anche “a chiamata” o *job on call*) si rinvia negli artt. 13-18 del D.Lgs. n. 81/2015, che confermano integralmente la disciplina dell'istituto così come in precedenza regolamentato dal D.Lgs. n. 276/2003, con la previsione della forma scritta ai fini della prova degli elementi essenziali del contratto (art. 15, comma 1, D.Lgs. n. 81/2015).

Il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato **sia a tempo indeterminato che a termine**, ma la specialità che contraddistingue questa tipologia contrattuale fa sì, che in caso di assunzione a tempo determinato non sia applicabile la disciplina dettata dagli artt. 19-29 dello stesso D.Lgs. n. 81/2015 per il lavoro a termine; appare, quindi, di immediata evidenza l'esplicazione possibile della fattispecie in quattro diverse tipologie a tempo indeterminato o determinato **con o senza obbligo di risposta alla chiamata**.

La caratteristica principale del lavoro intermittente è data dall'alternarsi di fasi di effettiva prestazione di lavoro, a periodi in cui non vi è alcun espletamento di attività lavorativa, ma semplice permanenza di disponibilità del lavoratore in attesa della chiamata del datore di lavoro (c.d. *stand by worker*).

La intermittenza o la discontinuità della prestazione lavorativa è l'elemento che distingue e differenzia il lavoro intermittente (che da ciò trae il proprio nome) dal “normale” rapporto di lavoro subordinato.

Il contratto di lavoro intermittente, come accennato, può prevedere l'obbligo per il lavoratore di rispondere alla chiamata, provocando, in tal modo, il corrispettivo obbligo, in capo al datore

di lavoro, di corrispondere al lavoratore l'indennità di disponibilità per i periodi di non attività.

Spetta all'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2015, nei suoi primi due commi, indicare con chiarezza e assoluta tassatività le ipotesi in cui è possibile fare ricorso al contratto di lavoro intermittente:

- 1) **intermittente per requisiti oggettivi:** si tratta della fattispecie che potrebbe definirsi standard, quella dello svolgimento di prestazioni di carattere oggettivamente discontinuo o intermittente, individuate, secondo le specifiche esigenze rilevate, dai contratti collettivi (anche aziendali) stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale (art. 13, comma 1, prima parte);
- 2) **intermittente per requisiti temporali:** qui si ha intermittenza in ragione dei periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno, individuati secondo le specifiche esigenze rilevate dai contratti collettivi, anche aziendali (art. 13, comma 1, seconda parte);
- 3) **intermittente per requisiti soggettivi:** si tratta dell'intermittente che può essere stipulato, in qualsiasi settore e per qualsiasi attività o mansioni, esclusivamente con soggetti con meno di 24 anni di età ovvero con lavoratori con più di 55 anni, anche pensionati (art. 13, comma 2).

Si tenga presente che in base al comma 3 dello stesso art. 13 del D.Lgs. n. 81/2015, con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, il contratto di lavoro intermittente è ammesso, per ciascun lavoratore con lo stesso datore di lavoro, per un **periodo complessivamente non superiore alle 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari**, con la conseguenza che in caso di superamento del predetto periodo il rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.



### **Intermittente per requisiti oggettivi**

Nel D.Lgs. n. 81/2015 vengono riaffermate le causali oggettive per l'utilizzo della prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente secondo le specifiche previsioni della contrattazione collettiva, anche aziendale (art. 13, comma 1).

In proposito il Ministero del Lavoro, con la Nota n. 18194 del 4 ottobre 2016, ha fornito un importante chiarimento in merito all'utilizzo del contratto intermittente per requisiti oggettivi, precisando che è illecito l'utilizzo di tale tipologia contrattuale qualora sia espressamente vietato nella contrattazione collettiva di categoria in attuazione dell'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015. La violazione delle clausole contrattuali collettive che escludono esplicitamente il ricorso al lavoro intermittente determina, quando non ricorrono in capo ai lavoratori interessati i requisiti soggettivi di cui all'art. 13, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015, una carenza in ordine alle condizioni legittimanti l'utilizzo del lavoro intermittente, con conseguente conversione della prestazione lavorativa in rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato (come già chiarito nella Circolare n. 20/2012).

D'altra parte, ove i contratti collettivi non regolamentino le condizioni oggettive che consentono il ricorso al lavoro intermittente, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2015, «*i casi di utilizzo del lavoro intermittente sono individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali*», e l'art. 55, comma 3, dello stesso decreto puntualizza (opportunamente, al fine di non provocare improvvisi vuoti normativi) che fino all'emanazione del decreto ministeriale «*trovano applicazione le regolamentazioni vigenti*», quindi, nella prassi operativa, può farsi (transitoriamente) riferimento al D.M. 23 ottobre 2004, che ha posto

rimedio all'inerzia della contrattazione collettiva. Con il decreto ministeriale, infatti, sono state determinate, in via provvisoria, in attesa della specifica regolamentazione delle parti sociali, le condizioni nelle quali è possibile, in via generale, procedere alla stipula di contratti di lavoro "a chiamata", con un rinvio integrale alle "tipologie di attività" che richiedono un lavoro discontinuo o di semplice attesa o custodia contenute e indicate nella tabella allegata al R.D. 6 dicembre 1923, n. 2657.

In questo senso precisamente il Ministero del Lavoro, con risposta a Interpello n. 10 del 21 marzo 2016 la quale ha affermato che il D.M. 23 ottobre 2004 (ai sensi del quale «è ammessa la stipulazione di contratti di lavoro intermittente con riferimento alle tipologie di attività indicate nella tabella allegata al Regio decreto») deve «considerarsi ancora vigente proprio in forza della disposizione di cui all'art. 55, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015 e, di conseguenza, è evidentemente possibile rifarsi alle ipotesi indicate dal R.D. n. 2657 del 1923 al fine di attivare prestazioni di lavoro intermittente».

### **Intermittente per requisiti temporali**

L'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015 riafferma le causali oggettive, anche con riferimento a periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno, confermando, sul piano normativo, la soluzione già adottata dalla prassi amministrativa di affidare alle determinazioni dei contratti collettivi, anche aziendali, anche le ipotesi di lavoro intermittente per periodi predeterminati nella settimana, nel mese o nell'anno.

## Intermittente per requisiti soggettivi

Quanto all'intermittente soggettivo, l'art. 13, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015 consente di instaurare rapporti di lavoro intermittente «*in ogni caso*» con soggetti con più di 55 anni di età e con soggetti con meno di 24 anni di età, questi ultimi possono svolgere prestazioni lavorative a chiamata entro il compimento del venticinquesimo anno di età.

## Contenuti e forma del contratto

Relativamente ai contenuti del contratto di lavoro intermittente, l'art. 15, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015 prevede l'obbligo di forma scritta ai fini di prova dei seguenti elementi:

- 1) durata del contratto (a termine o a tempo indeterminato);
- 2) fattispecie e requisiti – oggettivi, temporali o soggettivi – che consentono la stipulazione del contratto;
- 3) luogo e modalità della disponibilità, eventualmente garantita dal lavoratore;
- 4) preavviso di chiamata del lavoratore, in ogni caso non inferiore a un giorno lavorativo;
- 5) in caso in cui il datore ha più sedi o più unità produttive deve essere specificata la sede per la quale il lavoratore garantisce la propria disponibilità;
- 6) trattamento economico e normativo spettante al lavoratore per la prestazione eseguita – nel rispetto del principio di non discriminazione – e relativa indennità di disponibilità se prevista;
- 7) forme e modalità mediante le quali il datore di lavoro è legittimato a richiedere l'esecuzione della prestazione lavorativa;
- 8) modalità di rilevazione della prestazione lavorativa;

- 9) tempi e modalità di pagamento della retribuzione e dell'indennità di disponibilità;
- 10) misure di sicurezza specifiche necessarie in relazione all'attività dedotta in contratto.

### **Casi vietati**

L'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2015 individua alcune situazioni nelle quali esiste il divieto di assunzione con contratto di lavoro intermittente.

I casi previsti, in perfetta analogia con le previsioni dettate in materia di contratto a tempo determinato, sono i seguenti:

- a) sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b) presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che hanno interessato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente;
- c) presso unità produttive nelle quali è operante una sospensione del rapporto o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessano lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente;
- d) da parte delle imprese che non hanno effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008 (prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro).

### **Indennità di disponibilità**

L'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2015 stabilisce che nei periodi in cui non ne viene utilizzata la prestazione il lavoratore in-

termittente non matura alcun trattamento economico e normativo, a meno che non abbia garantito al datore di lavoro la propria disponibilità a rispondere alle chiamate, e in tal caso gli spetta l'indennità di disponibilità.

Il successivo art. 16, comma 1, prevede che la misura dell'indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie, deve essere determinata dai contratti collettivi (anche aziendali) e non può essere inferiore all'importo fissato con decreto del Ministro del Lavoro, sentite le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

D'altro canto, l'art. 55, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015 puntualizza che fino all'emanazione del decreto ministeriale «*trovano applicazione le regolamentazioni vigenti*», quindi, nella prassi operativa, può farsi riferimento al D.M. 10 marzo 2004 che, attuando il previgente art. 36 del D.Lgs. n. 276/2003, ha fissato la misura minima dell'indennità di disponibilità (20% della retribuzione mensile prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato) che spetta al lavoratore che si è obbligato a rispondere alla chiamata nei giorni di *stand by* ed è corrisposta a consuntivo, alla fine del mese di riferimento.

L'indennità di disponibilità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contrattazione collettiva, quindi non rileva ai fini del calcolo per il TFR, né per la determinazione della tredicesima o degli altri emolumenti assimilati (art. 16, comma 2, D.Lgs. n. 81/2015).

La norma prevede espressamente che in caso di malattia o di evento che renda temporaneamente impossibile rispondere alla chiamata al lavoratore intermittente, egli è tenuto a informarne tempestivamente il datore di lavoro, specificando la durata dell'impedimento (art. 16, comma 4, D.Lgs. n. 81/2015); durante il periodo di impedimento alla risposta alle chiamate del datore di lavoro non matura il diritto all'indennità di disponibilità.

Se il lavoratore non provvede alla tempestiva informazione perde il diritto all'indennità per un periodo di 15 giorni, salvo diversa previsione del contratto individuale.

### **Principio di non discriminazione**

L'art. 17, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015, sancendo il principio di non discriminazione, prevede che il lavoratore intermittente non deve ricevere, per i periodi lavorati, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello, a parità di mansioni svolte.

Per l'effetto, dunque, il lavoratore a chiamata è titolare di diritti normativamente riconosciuti alla generalità dei lavoratori subordinati nei periodi di effettiva occupazione, mentre resta privo di tutela nei periodi in cui rimane a disposizione del datore di lavoro.

In base all'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2015, il trattamento economico, normativo e previdenziale del lavoratore intermittente, deve essere riproporzionato in ragione della prestazione lavorativa effettivamente svolta, in particolare per quanto riguarda l'importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa, nonché delle ferie e dei trattamenti per malattia e infortunio, congedo di maternità, paternità e parentale.

### **Comunicazione preventiva della chiamata**

Ferma restando l'unicità della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro mediante il sistema delle comunicazioni obbligatorie (Unilav), l'art. 15, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015 prevede l'ulteriore obbligo di preventiva comunicazione

all'Ispettorato territoriale del lavoro della singola prestazione lavorativa dei lavoratori occupati con contratto di lavoro intermittente, introducendo, di fatto, il duplice obbligo di comunicare la chiamata e di comunicare la mancata prestazione lavorativa, così come previsto dalle Circolari n. 18 del 18 luglio 2012 e n. 20 del 1° agosto 2012 del Ministero del Lavoro.

La comunicazione deve essere effettuata prima dell'inizio della prestazione lavorativa a chiamata oppure di un ciclo integrato di prestazioni intermittenti non superiore a 30 giorni.

In base ai chiarimenti ministeriali, la comunicazione *«potrà essere modificata o annullata in qualunque momento attraverso l'invio di una successiva comunicazione, da effettuarsi, tuttavia, sempre prima dell'inizio della prestazione di lavoro»*, con la precisazione, però, che in mancanza di una rettifica o dell'annullamento, da effettuarsi entro 48 ore dalla mancata prestazione, secondo quanto affermato dalla Circolare n. 20/2012, in base alla comunicazione inviata gli organi di vigilanza riterranno *«comunque effettuata la prestazione lavorativa per i giorni indicati, con le relative conseguenze di natura retributiva e contributiva»*.

### **Gli spazi operativi per la contrattazione collettiva aziendale**

Per poter essere considerato *«collettivo»* un contratto deve essere stipulato dalle contrapposte Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, ma sono considerati collettivi anche i contratti stipulati fra un singolo imprenditore e le Organizzazioni sindacali dei lavoratori (art. 4, Convenzione n. 98 dell'OIL, ratificata dalla legge 23 marzo 1958, n. 367: secondo tale articolo, i contratti collettivi si stipulano *«tra i datori di lavoro e le Organizzazioni dei datori di lavoro da una parte e le Organizzazioni dei lavoratori dall'altra parte»*). **L'oggetto della contrattazione collettiva, anche aziendale**, è individuabile essenzialmente in due di-

versi contenuti: *normativo*, che attiene al complesso di clausole che sono destinate ad avere efficacia nei singoli rapporti individuali di lavoro; *obbligatorio*, che vincola a determinati comportamenti le parti firmatarie tra loro.

Il D.Lgs. n. 81/2015 contiene, all'art. 51, una disposizione definitoria relativa alla nozione di “contratti collettivi”: la norma estende la titolarità contrattuale collettiva ad ogni livello di contrattazione, sia esso nazionale, ma anche territoriale ovvero aziendale, in ogni ipotesi nelle quali lo stesso decreto legislativo non preveda espressamente in modo differente.

La disposizione, senza entrare nel merito della valutazione di rappresentatività (se non per la scelta dell'ambito territoriale di rappresentanza che è esclusivamente quello «nazionale») rende possibili e legittimi anche accordi collettivi “separati”, consentendo la sottoscrizione delle intese contrattuali «da» associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (sul piano nazionale, come detto), anziché «dalle» (come invece accade nell'art. 42, comma 5, in materia di apprendistato).

Infine, l'art. 51 del D.Lgs. n. 81/2015, parifica, sulla falsariga di quanto già previsto nell'art. 8 del D.L. n. 138/2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, gli accordi sottoscritti in azienda dalle Rappresentanze sindacali aziendali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalla Rappresentanza sindacale unitaria.

In materia di lavoro intermittente l'art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015 stabilisce che il datore di lavoro può utilizzare la prestazione lavorativa del lavoratore assunto con contratto di lavoro intermittente “*in modo discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi, anche con riferimento alla possibilità di svolgere le prestazioni in periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno*”.



Mancando qualsiasi specificazione differenziata, dunque, per quanto sopra annotato, il rinvio ai contratti collettivi deve leggersi in combinato disposto fra gli artt. 13 e 51 del D.Lgs. n. 81/2015, consentendo alla contrattazione collettiva di livello aziendale di disciplinare il lavoro intermittente per requisiti oggettivi.

D'altra parte, laddove l'azienda che stipula un contratto collettivo di secondo livello intenda conseguire agevolazioni contributive o fiscali in forza dell'applicazione di esso, si rammenta che l'art. 14 del D.Lgs. n. 151/2015 impone l'**obbligo di deposito dei contratti collettivi aziendali e territoriali** (in via telematica) presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro competente.

### **L'Accordo Food Service Group del 14 gennaio 2018**

Muovendo, per assimilazione di settore, dai contenuti dell'art. 16 dell'Accordo per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per le aziende ed i dipendenti della Piccola e Media Industria Alimentare del 16 settembre 2016, l'Accordo aziendale Food Service Group Srl del 14 gennaio 2018, reca una disciplina specifica per il ricorso al lavoro intermittente, idonea a supportare le esigenze produttive aziendali a fronte, come detto, della mancata disciplina nel CCNL Panificazione Federpanificatori applicato in azienda.

Su tali premesse, relative alla assenza nel CCNL applicato di regolamentazione e di ipotesi specifiche di divieto circa l'applicazione del contratto di lavoro intermittente, considerato il contenuto degli articoli 13, comma 1, e 51 del D.Lgs. n. 81/2015, e constatate le già richiamate condizioni aziendali in tema di produttività e di esigenze di flessibilizzazione dei cicli produttivi, l'azienda, assistita da CNA Umbria, con FLAI CGIL ha stipulato

un Accordo aziendale, concordando una validità dello stesso fino al 31 dicembre 2019, con l'impegno di parte obbligatoria per le parti firmatarie di incontrarsi per valutare le condizioni dell'azienda e l'ulteriore applicabilità dell'Accordo, entro il 30 novembre 2019, e fermo restando lo specifico impegno per le parti a incontrarsi entro la fine di ogni di anno.

Nella parte normativa, dunque, l'Accordo aziendale in esame regola il rapporto di lavoro intermittente con evidente richiamo al quadro regolatorio del D.Lgs. n. 81/2015, specificando, tuttavia, i casi e le condizioni legittimanti il ricorso al contratto.

Così se nel punto 1.4 si richiamano le condizioni del lavoro a chiamata per requisiti soggettivi come enucleati nel D.Lgs. n. 81/2015, nel punto 1.3 dell'Accordo si stabilisce, invece, che il contratto di lavoro intermittente *“può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, per esigenze tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, per le quali non sia possibile stipulare contratti a tempo parziale, per l'impossibilità o comunque la difficoltà di predeterminare i periodi di prestazione lavorativa”*.

Con tale disciplina, dunque, i lavoratori possono essere occupati dall'azienda in forza delle previsioni negoziali anche in situazioni nelle quali stante il silenzio del CCNL applicato sarebbe stato del tutto impossibile procedere con l'assunzione a chiamata. In particolare le strategie occupazionali aziendali, condivise con FLAI CGIL, col supporto di CNA Umbria, hanno consentito di valorizzare appieno le esigenze tecniche, organizzative e produttive (oltre a quelle sostitutive) che interessano l'assetto dei cicli produttivi della Food Service Group Srl.

L'Accordo aziendale del 14 gennaio 2018, peraltro, non manca, nel punto 1.5, di richiamare i casi legislativi di divieto di utilizzo del lavoro intermittente, mentre il punto 1.6 disciplina, con rinvio implicito al testo legislativo di riferimento, gli obblighi di stipula

del contratto in forma scritta e di contenuto necessario con specifico riguardo ad alcuni elementi espressamente richiamati: l'indicazione della durata e delle ipotesi, oggettive o soggettive, che consentono la stipulazione del contratto; il luogo e le modalità della disponibilità, eventualmente garantita dal lavoratore, nonché del relativo preavviso di chiamata, che in ogni caso non può essere inferiore a un giorno lavorativo.

La lettera c) del punto 1.6 dell'Accordo aziendale, peraltro, contiene una importante previsione di carattere generale laddove riconosce testualmente che il lavoro intermittente deve considerarsi come fattispecie contrattuale “*alternativa al ricorso al lavoro accessorio in base all'esigenza aziendale*”, dovendosi intendere il richiamo alle prestazioni di lavoro accessorio così come oggi attualizzate nel quadro normativo nazionale nel contratto di prestazione occasionale e nelle ulteriori ipotesi di lavoro occasionale (anche non subordinato) che il sistema giuridico vigente consentirebbe astrattamente di utilizzare.

In questa prospettiva, dunque, l'Accordo aziendale esaminato si propone chiaramente di dare una spinta significativa verso l'occupazione dei lavoratori con contratti di lavoro subordinato, seppure nella modalità intermittente, dando maggiore vigore a una fattispecie contrattuale senza dubbio foriera di migliori e più ampie tutele e garanzie sia per i lavoratori, che per la stessa azienda.

D'altronde, le parti hanno altresì convenuto sulla circostanza che lo stesso Accordo è stato negoziato e definito sulla base della normativa in vigore, impegnandosi a incontrarsi nuovamente, anche alla luce della sottolineata sperimentabilità dello stesso, laddove dovessero nel periodo di vigenza dell'Accordo verificarsi modifiche sostanziali del quadro normativo nazionale di riferimento, idonee a determinare la non applicabilità dell'Accordo o a

indirizzare le parti verso una differente e più o meno ampia negoziazione.

Conclusivamente, anche oltre i contenuti regolatori specifici qui analizzati, l'Accordo aziendale Food Service Group Srl del 14 gennaio 2018 si offre al mondo degli operatori, in particolare del settore artigiano e della piccola e media impresa, per le capacità di sviluppo e per le potenzialità che la contrattazione collettiva di secondo livello, e specificatamente quella aziendale, è in grado di offrire alle aziende e ai lavoratori.

**Flessibilità oraria:  
prima di parlare dell'accordo IG Metall  
facciamo il punto sulla metalmeccanica italiana\***

*di Paolo Tomassetti*

In attesa di avere accesso diretto ai contenuti dell'accordo firmato da IG Metall nella regione del Baden-Württemberg, appare utile arricchire il dibattito suscitato dall'intesa dei metalmeccanici tedeschi con una panoramica sulla regolazione dell'orario di lavoro nella contrattazione collettiva in Italia. Le informazioni sono tratte dalla banca dati «[FareContrattazione](#)» di ADAPT e riguardano i soli contratti collettivi sottoscritti da Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil.

L'orario di lavoro è la materia che, nell'ambito della contrattazione collettiva del settore metalmeccanico, presenta le connessioni più forti e dirette con le istanze di produttività espresse dalle aziende. Questo si avverte, in particolare, se si guarda alla disciplina di specifici schemi di turnazione previsti per talune tipologie di aziende, alla regolazione di alcune modulazioni orarie che consentono di allineare l'organizzazione oraria all'andamento della domanda sul mercato (es. l'orario plurisettimanale), nonché alle possibilità di utilizzo diretto di alcuni istituti necessari per far fronte a esigenze di produttività, come la quota

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

di permessi annui retribuiti spendibile per esigenze organizzative, o le ore di straordinario che possono essere richieste direttamente dalla direzione d'azienda (c.d. straordinario “esente” o “comandato”).

**D'altro canto, diversi istituti regolati dal CCNL assolvono la funzione di garantire una migliore gestione e conciliazione dei tempi di vita e lavoro**, con specifico riguardo a determinate esigenze (es. genitorialità) o categorie di lavoratori (es. i lavoratori affetti da malattie croniche). Si prevede, ad esempio, l'obbligo “a dare priorità” alle richieste di trasformazione del contratto di lavoro a tempo pieno in quello a tempo parziale, provenienti da soggetti con problemi di salute propri o dei familiari, oppure si riconosce la possibilità di fruire dell'aspettativa non retribuita in modo frazionato, al termine del periodo di comporta, per esigenze legate alle terapie. Sempre in tema di malattia, il CCNL prevede un trattamento retributivo particolarmente favorevole per le assenze di lunga durata o collegate a ricoveri ospedalieri e patologie, prevedendo, al contempo, delle decurtazioni per le malattie brevi e ricorrenti, a partire dal 4° evento morboso non correlato a patologie o ricoveri. Il CCNL disciplina inoltre il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time orizzontale o verticale, nonché alla sua reversibilità a richiesta, in caso di patologie gravi che richiedono terapie salvavita, e il diritto, nelle aziende con più di 100 dipendenti ed entro il 4% del personale, alla trasformazione a tempo parziale in caso di domande motivate – e debitamente documentate – da necessità di assistere genitore, coniuge o convivente, figli e altri familiari conviventi senza alcuna possibilità alternativa di assistenza, gravemente ammalati o portatori di handicap.

Da evidenziare altresì la disposizione in forza della quale i lavoratori studenti, iscritti e frequentanti corsi regolari di studio in scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione pro-

fessionale statali, parificate o legalmente riconosciute o comunque abilitate al rilascio di titoli legali di studio, **saranno immessi, su loro richiesta, in turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami.**

**Turni, regimi di orario flessibili, permessi e straordinari sono tra le materie più contrattate in azienda.** Si tratta invero di materie che, come si è visto, trovano già un'ampia regolamentazione nel CCNL e, dunque, nell'ambito della contrattazione aziendale sono disciplinate per lo più con finalità specificative e adattive rispetto a determinate esigenze di produttività. Non mancano, anche nell'ambito della contrattazione decentrata, accordi volti a favorire una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. E ciò non solo in risposta alle domande di conciliazione dei lavoratori, ma perché attraverso lo strumento della flessibilità oraria il sindacato riesce a limitare il ricorso da parte dell'azienda a forme di lavoro non-standard.

## **Turnistiche**

**L'organizzazione del lavoro a turni risponde ad esigenze tecnico-organizzative di efficientamento della capacità produttiva e saturazione degli impianti,** in relazione a contingenti o persistenti opportunità di mercato, nonché in funzione di specifiche caratteristiche del prodotto o del servizio che, ad esempio, non consentono l'interruzione dell'operatività degli impianti. Le modalità di organizzazione delle turnistiche variano in funzione del tipo di produzione, di azienda e del settore di riferimento. In ragione del tipo di attività e delle esigenze di produttività, ad esempio, i regimi di turnazione possono essere organizzati secondo ritmi rotativi a ciclo continuo, con impianti, operativi per tutta la giornata e 7 giorni su 7, o a ciclo discontinuo, non proce-

dendo quindi 24 ore su 24 e tutti i giorni della settimana. Tra i sistemi di organizzazione del lavoro, il lavoro a turni avvicendati, con riposi compensativi a scorrimento, realizza un ciclo rotativo articolato, ad esempio, su due o più turni diversi ogni due o tre settimane. In questo caso, i lavoratori effettuano un giorno di riposo settimanale in coincidenza con la domenica ed uno a scorrimento, secondo il ciclo dei turni, con conseguente riduzione complessiva dell'orario normale di lavoro settimanale. È diffuso altresì lo schema c.d. 6×6. Si tratta di un regime di turnazione che prevede la lavorazione su sei giorni a settimana, per sei ore al giorno, con due, tre o quattro turni al giorno. In questo modo, ciascun lavoratore può restare operativo, senza interruzioni che spezzino il ritmo lavorativo, per l'intero arco della giornata lavorativa (sei ore), in piena conformità con l'art. 8 del d.lgs. n. 66/2003, ai sensi del quale l'intervallo per pausa deve essere concesso qualora l'orario di lavoro giornaliero ecceda il limite di sei ore. A compensazione delle quattro ore settimanali non lavorate ma retribuite come ordinarie, alcuni contratti collettivi scalano ore dal monte ore di permessi annui retribuiti del dipendente e/o retribuiscono le ore come se fossero lavorate.

### **Regimi di orario flessibili**

**Esigenze sempre più marcate di competitività hanno favorito la diffusione nella contrattazione collettiva aziendale di forme di modulazione del lavoro volte a preordinare e pianificare interventi di flessibilità in risposta all'andamento mutevole del carico di lavoro.** Per fronteggiare le fluttuazioni del mercato, la contrattazione aziendale è così intervenuta attivando gli strumenti di flessibilità oraria regolati dal CCNL, tra cui, in particolare, il c.d. orario plurisettemanale. Tale istituto consente di



ampliare la base di calcolo dell'orario normale di lavoro in modo da evitare, nei periodi d'intensificazione dell'attività lavorativa, il ricorso alla disciplina limitativa ed economicamente più onerosa del lavoro straordinario, nonché di scongiurare modalità alternative di riduzione dell'orario nei periodi di contrazione della domanda. Alcuni contratti aziendali disciplinano invece l'istituto della banca ore, che prevede il recupero delle ore di straordinario nei periodi di minore intensità di lavoro in luogo della retribuzione della prestazione in forma maggiorata. La contrattazione aziendale è intervenuta sulla disciplina dell'orario plurisettimanale e della banca ore specificando i limiti minimi e massimi del regime di flessibilità previsti dai CCNL, le procedure di attivazione e le condizioni normative connesse a tale istituto. Alcuni contratti aziendali prevedono la conferma o l'abbassamento del massimale delle c.d. ore di flessibilità positiva fissato dai CCNL. Le modalità di implementazione dell'orario plurisettimanale e della banca ore sono ovviamente molteplici, così come svariate sono le eventuali maggiorazioni rese per i periodi di accumulo, di norma integrative rispetto alle previsioni del CCNL.

### **Flessibilità dell'orario di entrata e uscita**

**Il diffondersi di forme di flessibilità dei tempi di lavoro è stato determinato non solo da esigenze di produttività e, segnatamente, da una maggiore attenzione all'efficienza organizzativa, ma anche dal bisogno espresso dai lavoratori di una migliore conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro.** Rispondono ai bisogni di efficienza organizzativa le pattuizioni riguardanti le procedure di timbratura, il decorso dell'orario effettivo di lavoro e la disciplina dei ritardi. Con l'obiettivo di migliorare il bilanciamento tra vita professionale e tempo libero la con-

trattazione collettiva è intervenuta invece sulla regolazione degli orari di entrata e uscita introducendo, ad esempio, delle c.d. “fasce di flessibilità” che consentono ai dipendenti di iniziare e concludere la prestazione di lavoro non già ad un orario specifico, ma all’interno di una fascia oraria predeterminata dal contratto, oppure attraverso la previsione di diversi profili orari in cui svolgere il normale orario di lavoro.

## Ferie

**Negli ultimi anni si è registrata una crescente attenzione dei negoziatori aziendali all’istituto delle ferie**, in ragione di tre ordini di motivi: disciplina normativa di taluni istituti connessi alla fruizione delle ferie; tendenza all’accumulo di giornate di ferie conseguente alla intensificazione dei carichi e dei ritmi di lavoro; mutamenti negli stili di vita e di turismo dei lavoratori. In risposta a questi mutamenti, la contrattazione collettiva è intervenuta con misure di tre tipologie: piani di smaltimento dei residui di ferie, anche attraverso la previsione di incentivi economici; regolazione dei piani ferie e delle fermate collettive; disciplina dell’istituto delle ferie solidali, ai sensi dell’articolo 24 del d.lgs. n. 151/2015 in forza del quale i lavoratori possono donare i riposi e le ferie da loro maturati ai colleghi, per consentire a questi ultimi di assistere i figli minori che, per le particolari condizioni di salute, necessitano di cure costanti. Tale opportunità dev’essere attivata nella misura, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi.

## **Valutazioni conclusive**

Questo rapido excursus sui contenuti della contrattazione in materia di flessibilità oraria induce a cautela nella valutazione della portata dell'accordo firmato dall'IG Metall. Ulteriori approfondimenti sulle specifiche disposizioni contrattuali si rendono necessari al fine di tratteggiare una analisi sistematica e comparativa tra le novità dell'accordo tedesco e la disciplina dell'orario di lavoro nella contrattazione collettiva in Italia.

**In attesa di conoscere  
il testo dell'accordo IG-Metall.  
Solo una questione di orario?\***

*di Marco Menegotto*

La notizia **dell'accordo territoriale "pilota"** firmato dalla IG-Metall per le aziende del settore metalmeccanico stabilite nel land del Baden-Württemberg **ha già prodotto numerose reazioni all'interno del mondo politico e sindacale.**

Non essendo ancora noti i dettagli, non ci si potrà pronunciare con qualsivoglia giudizio di merito, o tentativo troppo approfondito di comparazione. Ciò non impedisce però di delineare alcune riflessioni di portata generale, utili anche per il dibattito interno al nostro Paese.

La previsione della (possibile) **riduzione dell'orario di lavoro settimanale a 28 ore di per sé non costituirebbe elemento di grande innovazione:** sono infatti presenti da tempo, anche nei nostri sistemi di relazioni industriali – come nello specifico settore dell'industria metalmeccanica (sul punto, [P. Tomassetti, \*Flessibilità oraria: prima di parlare dell'accordo IG Metall facciamo il punto sulla metalmeccanica italiana\*, Bollettino ADAPT 12 febbraio 2018, n. 6](#)) – meccanismi di flessibilizzazione dell'orario di lavoro (orario

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

plurisettimanale o multiperiodale, banca ore, banca del tempo, part-time volontario).

Gli elementi di novità sembrano invece essere almeno di due ordini. In primo luogo, **la riduzione d'orario così come pare essere regolata dall'accordo tedesco configura un diritto soggettivo potestativo: al verificarsi di alcune cause oggettive in capo al lavoratore che ne faccia richiesta (assistenza a familiari non autosufficienti), il datore di lavoro non può che subire tale determinazione.** In Italia vigono per la verità una molteplicità di istituti aventi lo stesso scopo di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in presenza di situazioni particolari. Si pensi ai permessi della legge n. 104/92, anch'essi ascrivibili alla categoria dei diritti soggettivi potestativi, pur subordinati ad una particolare procedura autorizzatoria e in via di nuova regolamentazione in sede di contrattazione collettiva allo scopo di arginarne l'abuso (programmazione dei giorni di permesso). Un altro esempio può essere il diritto, alla trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, senza potere discrezionale di parte datoriale, in casi particolari che variano a seconda del CCNL applicato.

Ancora, prima il *Jobs Act* (art. 24 d. lgs. n. 151/2015) e poi la contrattazione collettiva hanno introdotto il sistema della cessione volontaria di ferie e PAR solidali in favore di colleghi con figli minori che necessitino di costante assistenza (come anche in alcuni accordi aziendali, v. ad esempio [C. Zandel, \*Storie di azione e contrattazione collettiva – La cessione solidale dei riposi prende vita nei contratti aziendali\*, Bollettino ADAPT 6 novembre 2017, n. 37](#)). Invece, tale istituto pare ostacolato dalla difficoltà nella gestione dei contributi previdenziali relativi alle ferie maturate e non godute che la legge prevede siano versati all'INPS prima del godimento (questione contabile di trasferimento dal lavoratore cedente al collega). Infine, la l. n. 81/2017 sul lavoro agile cita la concilia-

zione vita-lavoro tra i requisiti per l'introduzione di tale strumento di flessibilità spazio-temporale della prestazione lavorativa.

In generale **l'operatività di queste previsioni**, in Italia, è normalmente subordinata al contemperamento con le esigenze tecniche, organizzative e produttive dell'azienda. A questa categoria possono essere ricondotti alcuni istituti di matrice contrattuale, come ad esempio il part-time volontario, che il lavoratore ha facoltà di chiedere ma il datore di lavoro può negare o per il superamento della quota prevista dal CCNL o per l'insussistenza delle esigenze che ne legittimano la richiesta.

Secondo elemento di rilievo sono le ragioni di una simile previsione contrattuale. **Non si tratta infatti di una risposta alla crisi economica finanziaria** al pari di molte misure di flessibilità adottate negli ultimi anni anche in Italia per sfuggire o allontanare crisi aziendali e procedure ben più invasive (cfr. [AA.VV., Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna, ADAPT University Press, 2014](#)). **Siamo invece di fronte a previsioni** – peraltro non nuove – **che si collocano nell'ottica della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che provano a rispondere ad alcune questioni centrali del nostro tempo**, tipiche anche del contesto italiano: **la questione demografica** con l'allungamento della vita lavorativa, la conseguente necessità di gestire carichi di lavoro con soggetti potenzialmente più a rischio e **l'insorgere di malattie croniche** (non solo oncologiche), **le nuove esigenze produttive e di organizzazione del lavoro** tipiche della Quarta rivoluzione industriale, e molto altro ancora.

Ciò significa comunque che, come è già stato notato ([N. Penelope, Corre la ripresa, ripartono le vertenze](#), in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it)), **le relazioni industriali stanno anch'esse uscendo dalla gabbia obbligata della crisi finanziaria abbandonando un approccio alla contrattazione tipicamente difensivo**. In Italia lo

dimostrano sia gli accordi innovativi sia a livello aziendale che nazionale nel settore privato, che la nuova stagione negoziale del settore pubblico.

Al netto di ciò **non sembra comunque replicabile un simile accordo nel nostro sistema economico e produttivo**, o almeno non senza rilevanti adattamenti, e ciò per una serie di ragioni che si fondano tutte sulle **profonde differenze tra Germania ed Italia** (sul punto si veda la ricerca condotta da ADAPT e Confindustria Bergamo: [M. del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi \(a cura di\), Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale, 2016, ADAPT University Press](#)).

Anzitutto le **differenze nella struttura della contrattazione collettiva** di settore ed il suo sviluppo storico: con la tradizionale distinzione tra “primo livello” nazionale e “secondo livello” aziendale (o in pochi casi, come artigianato ed edilizia, territoriale) in Italia e la contrattazione territoriale tedesca in grado di produrre effetti omogenei sulle imprese del medesimo settore stabilite in un determinato territorio, come in altri, tramite la replica di accordi simili, come pare accadrà con quello in commento. In Italia abbiamo invece una enorme differenziazione territoriale (classe dimensionale imprese, aree di crisi, etc.) che comporterebbe non poche difficoltà nella introduzione di un simile meccanismo a livello nazionale di settore.

Inoltre, il complesso normativo tedesco (in cui si inseriscono anche accordi aziendali che introducono variegata forme di orario anche nella medesima impresa o gruppo) parte da una media generale di **35 ore settimanali di lavoro**, contro il nostro orario normale di 40; la **produttività del lavoro** – indicatore su cui esercita un peso di non poco conto la componente oraria – non può certo dirsi allineata (cfr. i dati in [P. Tomassetti, Contrattazione collettiva e produttività del lavoro. Risultati preliminari di un progetto ADAPT co-finanziato dalla Commissione europea, WP n. 4/2017](#),

[ADAPT University Press](#)), così come sono assai distanti i dati sulla **occupazione e disoccupazione**, anche giovanile; la difficoltà a reperire profili professionali adeguati (c.d. ***skills mismatch***).



## **Ruolo della contrattazione collettiva per la disciplina della solidarietà nell'appalto\***

*di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei*

**L'appalto (di opere o di servizi) è un contratto di risultato, mediante il quale una parte, che prende la denominazione di “appaltatore”, assume, con organizzazione di mezzi e con gestione a proprio rischio, l'obbligazione per l'altra parte, denominata “appaltante” o “committente”, di compiere un'opera o di prestare un servizio, verso un corrispettivo: tale definizione, ricavata dalla disciplina prevista dal Codice civile (artt. 1655-1677), deve integrarsi con il dettato normativo dell'art. 29 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.**

**Nell'analizzare gli ambiti normativi ed operativi di un genuino contratto di appalto (di opere o di servizi) – anche con riferimento alla “tenuta” del contratto e alle tutele per i lavoratori nel contesto della solidarietà fra i soggetti interessati – va evidenziato come questa tipologia negoziale si caratterizza per essere attuata, sia nel momento genetico (stipula del contratto), sia nel momento funzionale (esecuzione del contratto), dall'appaltatore quale impegno concreto, in cambio di un corrispettivo predeterminato, a realizzare, nell'interesse esclusivo o comunque del tutto prevalente di un altro soggetto (il committente o altrimenti detto**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 febbraio 2018, n. 8.](#)

appaltante), a proprio rischio, un determinato risultato (l'opera o il servizio appunto), avvalendosi, in assoluta e piena autonomia, di una propria organizzazione imprenditoriale e di proprio personale dipendente (ma anche autonomo).

**In una prospettiva di verifica dei possibili ambiti operativi della contrattazione collettiva di secondo livello, in specie territoriale**, nella materia degli appalti, con particolare riguardo ai profili connessi alla solidarietà fra committente, appaltatore e subappaltatore, occorre tenere conto dei chiarimenti forniti dal Ministero del Lavoro con le Circolari n. 5 dell'11 febbraio 2011 e n. 2 del 16 febbraio 2012, ma anche delle modifiche introdotte dall'art. 2 del D.L. 17 marzo 2017, n. 25, convertito dalla legge 20 aprile 2017, n. 49.

### **Responsabilità solidale negli appalti**

**In materia di responsabilità solidale tra committente, appaltatore e subappaltatore, relativamente ai trattamenti retributivi ed ai contributi previdenziali da corrispondere ai lavoratori**, rileva quanto previsto dall'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, dapprima modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296/2006 e dall'art. 21 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni nella legge 4 aprile 2012, n. 35, e ancora dal D.L. n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, da ultimo ulteriormente emendato dall'art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017.

**La norma prevede che in ipotesi di appalto di opere o di servizi, il committente è responsabile in solido con l'appaltatore**, ma anche 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 a versare ai rispettivi Istituti ed Enti i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti per il periodo di esecuzione del contratto di appalto.

Il termine di decadenza dall'azione posto in capo ai lavoratori creditori (dell'appaltatore o del subappaltatore) per proporre la relativa azione (nei confronti del committente) è di due anni (dalla cessazione dell'appalto o del subappalto).

**La solidarietà del committente non è estesa soltanto ai lavoratori dell'appaltatore, ma anche a quelli che operano nell'appalto per ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori.**

Sul punto, peraltro, il Ministero del Lavoro con Nota n. 7140 del 13 aprile 2012, ha chiarito che il termine di decadenza per l'esercizio della responsabilità solidale da parte dei dipendenti del subappaltatore decorre dal termine effettivo dei lavori del subappalto e non già dalla cessazione dell'appalto, mentre la Circolare n. 5/2011 aveva già segnalato che il limite temporale entro cui i lavoratori possono azionare i loro diritti retributivi nei confronti del committente, per farne valere la responsabilità solidale quali creditori delle somme dovute a titolo di trattamento retributivo, costituisce un termine di decadenza, come sancito anche dalla giurisprudenza (Trib. Milano, n. 4093 del 15 settembre 2011 e n. 4647 del 7 ottobre 2011).

### **Art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003**

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 lavo-

ratori 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. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

### **Solidarietà retributiva**

**La Circolare n. 5/2011 a proposito della nozione di «lavoratori», rispetto alle tutele riconosciute nei confronti dei responsabili in solido**, ha chiarito che occorre considerare non soltanto i lavoratori subordinati, ma anche la generalità dei lavoratori impiegati nell'appalto a prescindere dalla tipologia contrattuale adottata, compresi i lavoratori irregolarmente occupati.

**Con riferimento all'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003**, infatti, la Circolare ministeriale n. 5/2011 precisa che l'utilizzo da parte del Legislatore del concetto di «lavoratori» nel corpo della disposizione per indicare i «beneficiari delle tutele poste dal regime della responsabilità solidale», consente di sostenere legittimamente che la responsabilità solidale deve estendersi non solo ai lavoratori subordinati, ma anche alla generalità dei «soggetti impiegati nell'appalto con diverse tipologie contrattuali (ad es. collaboratori a progetto e associati in partecipazione)». Sul tema il Vademecum ministeriale del 22 aprile 2013 aveva ribadito ulteriormente «la norma utilizza la locuzione “lavoratori” senza distinguere tra le fattispecie di lavoro subordinato o autonomo. Sembrerebbe, pertanto, ragionevole interpretare la disposizione in senso ga-

*rantista nei confronti di ciascuna tipologia di lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto».*

L'interpretazione ministeriale ha trovato sostegno normativo nel D.L. n. 76/2013 (art. 9, comma 1) il quale ha definitivamente statuito (piuttosto laconicamente) che la responsabilità solidale lavoristica è estesa anche ai «*lavoratori autonomi*». Sul punto la successiva Circolare n. 35/2013 del Ministero del Lavoro ha chiarito che la norma deve intendersi limitata sostanzialmente ai collaboratori coordinati e continuativi (a progetto e non) impiegati nell'appalto e non anche ai «*lavoratori autonomi che sono tenuti in via esclusiva all'assolvimento dei relativi oneri*».

**Sotto altro profilo lo stesso regime di responsabilità solidale deve operare per la tutela di tutti i lavoratori comunque impiegati nell'appalto o nel subappalto compresi**, quindi, i lavoratori irregolarmente occupati (“in nero”). I trattamenti retributivi, i premi assicurativi e i contributi previdenziali sono riferiti al solo periodo di esecuzione del contratto di appalto, non potendosi estendere a periodi ulteriori e differenti, sebbene relativi al medesimo rapporto di lavoro, ma per nulla attinenti all'appalto o al subappalto.

**L'art. 21 del D.L. n. 5/2012 ha ridefinito l'ambito di applicazione del regime di solidarietà ai fini retributivi**, con riguardo alla possibilità per i lavoratori di far valere i propri crediti patrimoniali, maturati in costanza dello svolgimento dell'appalto o del subappalto, nei confronti del committente, rispetto al datore di lavoro (appaltatore o subappaltatore) che non ha adempiuto (Circolare MLPS n. 2/2012): la norma ha esteso espressamente l'obbligazione solidale alle quote del TFR, ampliando la portata operativa della locuzione «*trattamenti retributivi*» consentendo ai lavoratori di ricomprendere nel concetto oltre alla retribuzione diretta e indiretta, anche quella differita, con esplicito richiamo te-

stuale alle «*quote di trattamento di fine rapporto*», peraltro richiamate a titolo meramente esemplificativo e *ad includendum* (“comprese”).

**Sul punto la Circolare ministeriale n. 2/2012 osserva che la solidarietà sul profilo retributivo**, in base all’attuale formulazione normativa, comprendendo anche le quote di trattamento di fine rapporto, elimina «*ogni ipotesi interpretativa volta ad addebitare al responsabile in solido l’intero ammontare del TFR dovuto al lavoratore dell’appaltatore/subappaltatore che, durante il periodo di svolgimento dell’appalto, abbia maturato il diritto al trattamento*».

Il committente che effettua il pagamento delle somme dovute ai lavoratori a titolo di retribuzione (nel senso oggettivamente estensivo) ovvero agli Istituti previdenziali (per i contributi e i premi dovuti e omessi) è legittimato ad esercitare l’azione di regresso nei confronti dell’obligato principale, seguendo le regole generali fissate dall’art. 1299 cod. civ. che introduce questo specifico strumento giuridico finalizzato a ripristinare l’equilibrio nei rapporti interni fra i coobbligati.

**Infine, l’art. 28, comma 2, del D.Lgs. n. 175 del 21 novembre 2014, modificando l’art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003**, ha previsto che quando il committente provvede al pagamento è tenuto, nei casi previsti, ad assolvere gli obblighi propri del sostituto di imposta. In argomento la Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 31/E del 30 dicembre 2014 ha specificato che l’obbligo di assolvere gli adempimenti del sostituto d’imposta, ai sensi del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ha natura confermativa di un principio di carattere generale in materia di sostituzione d’imposta.

## Intervento della Riforma Fornero

Con l'art. 4, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 la disposizione era stata modificata per attribuire ai contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore la facoltà di *«individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti»*. Veniva così introdotta, in via generale, la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere deroghe all'obbligazione solidale, mediante specifici metodi e peculiari procedimenti che possono essere attivati per controllare e verificare la regolarità degli appalti.

Sul punto il Vademecum adottato dal Ministero del Lavoro con Lettera circolare n. 7258 del 22 aprile 2013 aveva specificato che *«l'esclusione della responsabilità solidale in forza della deroga operata da parte della contrattazione collettiva nazionale sembrerebbe poter afferire ai trattamenti retributivi e non invece alle obbligazioni previdenziali e assicurative di natura pubblicistica maturate nei confronti degli Istituti, intesi quali soggetti terzi rispetto agli accordi derogatori intercorsi tra le parti sociali»*.

Sull'argomento, il D.L. n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, era poi intervenuto a chiarire espressamente e in modo definitivo che la contrattazione collettiva poteva incidere soltanto sulla responsabilità solidale retributiva, senza alcun effetto sui contributi previdenziali e assistenziali.

## Correttivi 2017

L'art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, ha abrogato del tutto la deroga espressa in precedenza riconosciuta ai contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti da associazioni comparativamente più rappresentative che per-

tanto non si vedono più attribuita in via esclusiva la facoltà di tracciare procedure e metodologie di verifica e di controllo della regolarità degli appalti al fine di esonerare il committente dalla responsabilità solidale o di limitarne le ricadute.

Lo stesso art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, interviene anche sull'ultima parte del comma 2 dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 dove trovavano rilievo alcuni profili processuali specifici, con riferimento al giudizio già introdotto con apposito ricorso dai lavoratori dell'appaltatore o del subappaltatore.

**L'art. 4, comma 31**, della legge n. 92/2012 aveva introdotto la possibilità per il committente convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore e agli eventuali subappaltatori di eccepire il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, sancendo che il committente doveva essere sempre convenuto in giudizio congiuntamente all'appaltatore (litisconsorzio necessario) e introducendo l'eccezione di preventiva escussione (*beneficium excussionis*) sia riguardo al patrimonio dell'appaltatore che a quello dei subappaltatori eventualmente rientranti nella filiera dell'appalto. Conseguentemente l'azione esecutiva da parte dei lavoratori poteva essere avviata nei confronti del committente soltanto dopo l'escussione infruttuosa del patrimonio dell'appaltatore e di quello degli eventuali subappaltatori.

Con la modifica introdotta dall'art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, invece, i lavoratori possono agire direttamente nei confronti del committente.



## Solidarietà previdenziale

**Con specifico riferimento all'obbligazione solidale contributiva, ai sensi dell'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003**, dell'appaltatore con il subappaltatore, la Circolare INPS n. 106 del 10 agosto 2012 chiarisce che il regime previsto per il committente obbligato in solido va esteso anche all'appaltatore chiamato in solidarietà per il debito previdenziale del subappaltatore verso i lavoratori impiegati nel subappalto, rinviando all'orientamento giurisprudenziale (Cass. civ., Sez. lav., 7 marzo 2008, n. 6208) che considera il contratto di subappalto come un appalto *«che si caratterizza, rispetto al contratto-tipo, solo per essere un contratto derivato da altro contratto stipulato a monte, che ne costituisce il presupposto»*.

Una interpretazione che assicura senz'altro una migliore tutela ai lavoratori ausiliari del subappaltatore, *«atta a preservarli dal rischio dell'inadempimento di questi»*.

**La Circolare n. 5/2011 ha precisato che**, *«trattandosi di diritti relativi a oneri sia retributivi che previdenziali»*, la decadenza biennale introdotta dalla legge n. 296/2006 deve intendersi operante non soltanto con riferimento all'esercizio della azione da parte del lavoratore, ma anche da parte degli Istituti previdenziali, creditori delle somme dovute a titolo di contributi, per il relativo recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi dovuti.

D'altro canto, per quanto attiene all'aspetto contributivo la Circolare n. 5/2011 evidenzia che il termine decadenziale di due anni si riferisce solo alla azione dell'Istituto previdenziale nei confronti del responsabile solidale, mentre deve ritenersi intatta *«l'ordinaria prescrizione quinquennale prevista per il recupero contributivo nei confronti del datore di lavoro inadempiente (appaltatore o eventuale subappaltatore)»*.

**Rileva un duplice chiarimento offerto dall'art. 21 del D.L. n. 5/2012 circa il valore di riferimento dell'obbligo di solidarietà ai fini previdenziali:** da un lato la previsione – da valersi quasi come norma di interpretazione autentica – riguardo alla circostanza che l'obbligazione solidale si estende oltre che ai contributi previdenziali (INPS) anche ai premi assicurativi (INAIL); dall'altro lato la responsabilità solidale sancita dall'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, non si estende alle sanzioni civili, delle quali rimangono responsabili esclusivi l'appaltatore o l'eventuale subappaltatore. La Circolare n. 2/2012 evidenzia come il D.L. n. 5/2012 *«esclude invece espressamente dall'ambito della responsabilità solidale qualsiasi obbligo per le sanzioni civili»* delle quali deve rispondere soltanto il responsabile dell'inadempimento.

**Sul piano della vigilanza la Circolare INPS n. 106/2012 detta apposite istruzioni operative per una *«uniforme redazione del verbale unico di accertamento»* stabilendo che qualora accerti la solidarietà nell'obbligazione contributiva l'ispettore deve *«comunicare all'obbligato in solido il verbale di accertamento già notificato all'obbligato principale»*. Il verbale ispettivo deve essere *«congruamente motivato»* e contenere *«l'esposizione dettagliata dei fatti presupposto dell'addebito»*, con specifico riferimento anche a: elenco dei lavoratori interessati, periodi di lavoro riferiti a ciascun lavoratore, riferimenti normativi da cui sorge l'obbligazione solidale. Secondo la Circolare INPS n. 106/2012, inoltre, il verbale ispettivo deve contenere i dati anagrafici, fiscali e contributivi relativi all'obbligato principale e agli obbligati solidali, mentre l'addebito contributivo deve *«evidenziare, distintamente per ciascuno degli obbligati solidali, l'importo della contribuzione dovuta»*, nonché *«delle somme aggiuntive»* quando dovute secondo il regime normativo applicabile. L'Istituto chiarisce poi che la comunicazione del verbale di accertamento al committente o all'appaltatore obbligato in solido non determina l'iscrizione a bi-**

lancio di un'ulteriore partita di credito, per cui non deve essere attribuita all'obbligato solidale una apposita posizione contributiva (matricola).

### **Azione ex art. 1676 c.c. a disposizione dei lavoratori**

**Va osservato, inoltre, come in tema di responsabilità solidale rilevi quanto previsto dall'art. 1676 cod. civ.**, secondo cui *«coloro che, alle dipendente dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda»*; in effetti, la disposizione codicistica non pone *«limiti di carattere temporale per l'azione per il riconoscimento delle retribuzioni dovute»*, ma introduce un limite tutt'affatto differente che la circolare ministeriale definisce *«di carattere quantitativo»*, consistente nel debito residuo del committente verso l'appaltatore al momento in cui è proposta la domanda (Circolare MLPS n. 5/2011). L'azione diretta è pienamente distinta ed autonoma rispetto a quella che, eventualmente, venga simultaneamente proposta nei confronti dell'appaltatore datore di lavoro (Cass., 4 settembre 2000, n. 11607).

**La Circolare ministeriale n. 5/2011 conclude chiarendo che** *«trascorso il termine di due anni dalla cessazione dell'appalto previsto dall'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003, resta in ogni caso possibile l'esercizio della azione diretta ex art. 1676 cod. civ. nei confronti del committente, azione che consente di conseguire la retribuzione entro il limite del debito che il committente ha verso l'appaltatore»*.

**Si tratta, in effetti, di un'azione diretta sostitutiva, senza limiti temporali, riconosciuta dall'ordinamento a tutela dei lavoratori impiegati in un appalto.** Peraltro solo dal momento

della proposizione della domanda giudiziale di pagamento da parte dei dipendenti nei confronti del committente, quest'ultimo non può più pagare all'appaltatore, né a qualunque altro creditore (Cass., 27 settembre 2000, n. 12784).

La Risoluzione n. 481/E del 2008 dell'Agenzia delle Entrate ha sancito l'obbligo per il committente di assolvere gli adempimenti del sostituto d'imposta per i pagamenti effettuati ai dipendenti dell'appaltatore a seguito delle azioni proposte ai sensi dell'art. 1676 cod. civ.

### **Art. 1676 c.c.**

Coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda.

### **Responsabilità solidale anche per la subfornitura**

**Da ultimo si tenga presente che con sentenza n. 254 del 6 dicembre 2017**, la Corte Costituzionale ha imposto una lettura costituzionalmente orientata del comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, sancendo che la responsabilità solidale del committente per retribuzioni e contribuzioni si applica non soltanto in appalti e subappalti, ma anche nei confronti dei dipendenti delle aziende che operano in forza di un contratto di subfornitura di cui alla legge n. 192/1998.

## **Ruolo attuale della contrattazione collettiva**

**Alla luce dell'abrogazione operata dal D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017**, come annotato sopra i contratti collettivi nazionali di lavoro non hanno più l'esclusiva legislativa di individuare procedure e metodi per verificare e controllare la regolarità degli appalti allo scopo di limitare in tutto o in parte la responsabilità solidale del committente tracciata dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003.

In effetti, l'intervento correttivo del 2017 pone in una condizione di piena operatività la disciplina dettata dall'art. 8 del d.l. n. 138/2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011.

In una prospettiva di concreta e più immediata possibilità di derogare al regime della solidarietà negli appalti rileva quanto già espressamente disciplinato nell'ordinamento giuslavoristico dall'art. 8, comma 2, *lett. c)*, del D.L. n. 138/2011, così come convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, che affida tale facoltà a specifiche intese, realizzate nei contratti collettivi di prossimità (sottoscritti a livello aziendale o territoriale).

Laddove, quindi, un contratto collettivo territoriale, provinciale o regionale, intenda intervenire nella disciplina della solidarietà degli appalti, dovrà limitarsi ad individuare, ai sensi dell'art. 8, comma 1, seconda parte, del D.L. n. 138/2011, almeno una delle finalità che devono essere necessariamente perseguite dai contratti collettivi di prossimità, che devono essere finalizzati specificamente a obiettivi di: maggiore occupazione, migliore qualità dei contratti di lavoro, adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, previsione di nuovi investimenti.

**Essendo venuta meno la riserva di legge a favore dei soli contratti collettivi nazionali di lavoro**, un contratto di prossimità correttamente finalizzato può dunque intervenire sul regime della solidarietà negli appalti in deroga alle previsioni normative o contrattuali collettive di livello nazionale, considerata la costituzionalità della norma riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 4 ottobre 2012, n. 221, che espressamente ha evidenziato come il tema della solidarietà negli appalti appartenga alla materia dell'ordinamento civile.

In questa prospettiva un contratto collettivo territoriale di prossimità può limitare o addirittura escludere del tutto, a determinate condizioni o a fronte di specifici presupposti informativi o documentali, la solidarietà retributiva del committente nei riguardi dei dipendenti dell'appaltatore e dei subappaltatori.

### **Ipotesi di lavoro per una contrattazione territoriale di filiera**

**In considerazione di quanto sopra una buona e consapevole contrattazione collettiva di secondo livello (territoriale) di prossimità può affrontare il tema della responsabilità solidale**, alla luce di come lo stesso risulta attualmente operante all'interno delle singole filiere contrattuali di settore.

L'argomento dovrà essere posto al centro con l'obiettivo di valutare l'opportunità di disciplinare un modello che consenta alle imprese di operare legittimamente nella filiera soltanto se rispettano una serie di *standards* minimi di tutela e di garanzia per i lavoratori impiegati nell'appalto o nel subappalto, anche in termini di affidamento.

In questa prospettiva, ad esempio, gli *standards* potrebbero essere identificati come:

- a) la verifica del corretto adempimento degli oneri contributivi e assicurativi;
- b) il controllo del rispetto della contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello comparativamente più rappresentativa, sul piano normativo e retributivo;
- c) la verifica del rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, compreso il controllo sull'effettivo espletamento della formazione dei lavoratori prevista dal d.lgs. n. 81/2018;
- d) il controllo dell'occupazione del 60% dei lavoratori impiegati nell'appalto o nel subappalto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

**A fronte della ricorrenza di tali *standards* da effettuarsi mediante l'acquisizione della relativa documentazione che evidenzia gli adempimenti occupazionali, retributivi e previdenziali dell'appaltatore** (ad es. UniEmens; DURC; LUL; Comunicazioni obbligatorie), la contrattazione collettiva di secondo livello potrà prevedere:

- la limitazione temporale a un anno anziché a due anni del vincolo di solidarietà in capo al committente di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003;
- l'esclusione della stessa responsabilità solidale nell'appalto, con riferimento sia all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 che all'art. 1676 c.c.;
- la limitazione della responsabilità solidale che rimane soltanto nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore e non del subappaltatore.

**D'altra parte, a maggior tutela dei lavoratori impiegati nell'appalto e di una migliore qualità generale della filiera, si potrà prevedere:**

- l'esclusione dalla filiera dell'appalto o del subappalto delle imprese che operano in monocommittenza;

- l'identificazione di alcuni indici per comprendere se il rapporto negoziale tra le imprese della singola filiera avviene in condizioni di dipendenza economica e in questo senso strutturare un apposito test periodico di verifica (rispetto a precisi parametri predeterminati: sul fatturato, sul bilancio);
- l'esclusione del subappalto o inserire nel contratto di appalto una clausola di espreso gradimento con clausola risolutiva dello stesso in caso di ricorso a subappaltatori non in linea con gli *standards* concordati.

Potranno poi evidenziarsi clausole fidejussorie o vincoli assicurativi a rinforzare l'affidabilità dell'appaltatore o del subappaltatore. La verifica della sussistenza degli *standards* individuati andrà prevista contestualmente all'inizio dell'attività in appalto o in subappalto e periodicamente nel corso dello svolgimento della medesima da parte della impresa posta al livello immediatamente superiore della filiera (il committente per l'appaltatore e l'appaltatore per il subappaltatore).



## Il Fondo TRIS per affrontare la grande trasformazione del lavoro\*

*di Carlo Zandel*

Dando seguito al percorso previsto nel [“Patto per innovazione, produttività, occupabilità e responsabilità sociale”](#) firmato il 17 ottobre scorso, Farindustria, Federchimica e le Organizzazioni Sindacali (FILCTEM CGIL, FEMCA CISL, UILTEC UIL) hanno posto le basi, con un [avviso comune](#), sottoscritto il 14 febbraio 2018, all’istituzione di un Fondo Bilaterale di Solidarietà denominato TRIS (Tutele, Riqualificazione, Innovazione, Sostegno), destinato ai lavoratori del settore chimico-farmaceutico.

La costituzione del Fondo, primo nel panorama industriale italiano, si basa sulle previsioni ex Art. 26, comma 10, del D.lgs 148/2015, che permettono, per i settori in cui sono previsti i trattamenti di integrazione salariale, l’istituzione, attraverso accordi collettivi stipulati tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di Fondi Bilaterali di Solidarietà. I Fondi in questione possono essere istituiti per le seguenti finalità:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

- a) assicurare prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto alla NASpI in caso di cessazione del rapporto di lavoro ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto ai trattamenti di integrazione salariale;
- b) prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungono i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi 5 anni;
- c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o europei;
- d) prevedere l'erogazione di prestazioni ulteriori volte a perseguire sempre le finalità di cui sopra.

**Nello specifico, nelle intenzioni delle parti, il Fondo TRIS, in un quadro coordinato con gli strumenti legislativi vigenti di sostegno al reddito e/o di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, attraverso soluzioni compartecipate tra aziende, lavoratori e Stato, erogherebbe prestazioni di politica attiva e passiva, quali:**

- a) il prepensionamento del lavoratore, accompagnandolo economicamente, con un ponte di massimo cinque anni, verso la pensione di vecchiaia o anticipata;
- b) la staffetta generazionale, attraverso la possibilità per il lavoratore vicino al pensionamento di passare ad orario part time (con il Fondo che integrerà i contributi per le ore non lavorate) e contestuale assunzione di nuove leve;
- c) l'incentivazione all'esodo;
- d) il riscatto della laurea;
- e) prestazioni legate a percorsi di riconversione/riqualificazione professionale.

Ad esempio, nel caso del prepensionamento, le risorse con cui finanziare le prestazioni erogate potrebbero nascere da un mix di fonti: una aziendale (con il contributo che l'azienda versa nel Fondo), una proveniente dal lavoratore (attraverso l'Ape Social e la Rita) e una di origine pubblica (con la NASpI).

**Nonostante nel *nomen* del Fondo ci sia il termine “solidarietà”, la prestazione erogata dal Fondo, e riferita al singolo lavoratore di una determinata impresa, sarà finanziata esclusivamente dai versamenti effettuati dall'impresa stessa, e ciò solo nel momento in cui decidesse volontariamente di utilizzare questa opportunità: non vi è quindi la creazione di un fondo di risorse comune a più imprese, ma l'impresa utilizzerà i servizi del Fondo in base all'ammontare dei versamenti da essa effettuati. L'accesso al Fondo sarà affidato alla contrattazione aziendale o a quella con le OO.SS. territoriali, ferma restando la volontarietà del lavoratore di accedervi.**

**La gestione del Fondo (che non ha personalità giuridica e costituisce gestione autonoma dell'INPS) e l'erogazione delle prestazioni sarà affidata all'INPS.** All'avviso comune di creazione del Fondo seguirà poi, entro 90 giorni, un decreto del Ministero del Lavoro e dell'Economia con cui si provvederà all'istituzione del Fondo presso l'INPS. **Il Fondo, inoltre, consentirebbe di erogare queste prestazioni a condizioni economiche più vantaggiose rispetto alle opzioni ora disponibili:** per vedere l'entità di questi risparmi bisognerà aspettare il decreto ministeriale di istituzione del Fondo.

**Le parti sono consapevoli che la grande trasformazione del lavoro che stiamo vivendo porti alla necessità, anche per i sistemi di relazioni industriali, di definire nuovi strumenti:** questi dovranno essere implementati nell'ottica di aiutare le imprese e i lavoratori ad affrontare il nuovo contesto economico, produttivo e demografico. E proprio questo Fondo, negli intenti

delle parti, è lo strumento utile per dare risposta a questa esigenza, così da **“migliorare produttività e occupabilità, aggiornare le competenze professionali, favorire il ricambio generazionale, l’invecchiamento attivo e l’assunzione dei giovani”**, tutto ciò anche in un’ottica di responsabilità sociale.

**I firmatari evidenziano, e questo è un punto di assoluto interesse, che il Fondo non nasce per rispondere a situazioni contingenti di crisi**, bensì nasce “dalla consapevolezza che servono strumenti concreti per affrontare i rapidi cambiamenti che la rivoluzione digitale e tecnologica impone, con l’inserimento di nuove figure professionali e di nuove competenze”, ciò sia per rendere più innovative e competitive le imprese che per tutelare maggiormente i lavoratori.

**Concludendo, il Fondo TRIS è una proposta fortemente innovativa e attenta alle evoluzioni economiche, produttive e demografiche che stiamo vivendo**, che conferma, ancora una volta, la qualità del sistema di relazioni industriali proprio del settore chimico-farmaceutico.

## La contrattazione e le sfide di mercato. Il rinnovo dell'integrativo “Benetton Group”\*

*di Vittorio Capitani*

**Benetton Group è una delle realtà principali nell'ambito dell'industria tessile italiana.** Fondata a Ponzano Veneto (TV) nel 1965, i suoi prodotti sono riconosciuti in tutto il mondo sotto i due marchi United Colors of Benetton e Sisley. La strategia di distribuzione dei propri capi d'abbigliamento è stata tracciata sin dai primi passi del business, con la costruzione di una rete di franchising, che, a partire dal primo negozio di Belluno, ha raggiunto attualmente i 5000 store, diffusi in tutto il mondo. Con il contratto integrativo di durata triennale stipulato in data 22 marzo 2018 a Ponzano Veneto con le RSU, sotto l'assistenza di Femca-Cisl, Filctem-Cgil E Uiltec-Uil, le rappresentanze hanno dato come obiettivo della negoziazione il raggiungimento di un “sistema contrattuale in grado di rispondere proattivamente alle nuove sfide organizzative, di mercato, di risposta ai competitori”, atto ad incentivare una partecipazione attiva dei dipendenti all'interno delle decisioni e delle dinamiche d'impresa, tenendo conto allo stesso tempo delle performance aziendali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

## Sistema delle relazioni industriali

La presenza di concorrenti estremamente competitivi, specialmente in termini di prezzo, ha reso necessario un riassetto dell'intero Benetton Group, che ha dovuto gradualmente adattare la sua intera rete di attività alle sfide presentate nei mercati in cui è operante. In tale prospettiva, un sistema appropriato di incentivi, concordato con le rappresentanze sindacali, rappresenta il riconoscimento di una ***win-win strategy* che prevede maggiore efficienza per l'impresa, e, dall'altra una partecipazione ai risultati d'impresa effettiva da parte dei lavoratori.**

In tale prospettiva, il primo punto su cui si focalizza il contratto integrativo è il sistema di informazioni. A questo, si ricollega ***l'impegno di coinvolgere tutte le componenti del Benetton Group, con la possibilità di convocare riunioni su temi specifici con tempestività.*** Oltre a ciò, ai fini di avere un pieno coinvolgimento dei lavoratori nelle politiche d'impresa, vi è un impegno quadrimestrale nel presentare novità in termini di politica commerciale, andamento dei brand, dei prodotti e dei mercati, così come di politica interna, come evoluzione della composizione dell'organico aziendale e decisioni in termini di investimento tecnologico. ***L'impresa garantisce massimo impegno nel contesto dell'uso di ammortizzatori sociali, associato alla possibilità di novazione di contratto e di utilizzo di mobilità interna per il mantenimento dei livelli occupazionali.***

***Il codice di condotta adottato all'interno del contratto integrativo risulta essere una evoluzione della contrattazione e delle misure adottate nei contratti precedenti.*** A partire dalla Carta dei principi fondamentali del commercio mondiale per il tessile e l'abbigliamento, integrato nei contratti aziendali dall'accordo del 25 novembre del 1994, l'impresa si propone sia di mantenere informati i lavoratori di tutte le società del Gruppo.

A livello di regolamento informatico, vengono recepite le nuove norme del Regolamento Europeo 679/2016, definito come Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGDP).

### **Formazione ed inquadramento**

**L'intesa rinnova altresì l'attenzione ai temi della formazione permanente, definita anche come *long life learning*, e considerata elemento centrale della competitività d'impresa.** A partire dal “*Gruppo di Lavoro Congiunto sulla Formazione*”, costituito nel precedente accordo, le parti si impegnano a delineare i piani formativi ottimali alle esigenze di cambiamento di produzione, associato ad un planning di investimenti, e di coperture, per la formazione. Oltre a ciò, anche in vista di possibili ristrutturazioni del gruppo, si prospetta un impegno da parte dell'impresa di coordinare con le rappresentanze un percorso di formazione per facilitare la ricollocazione dei dipendenti, anche all'esterno dell'impresa, attraverso i finanziamenti di Fondimpresa.

**In termini di inquadramento, a seguito del riassetto interno del Gruppo, le parti avvertono nuove necessità di unire le esigenze di ristrutturazione dei reparti alle misure contemplate dal CCNL.** In tal senso, monitoraggio delle mansioni, anche al di fuori del mansionario del CCNL, e nuove modalità di riconoscimento professionale vanno ad identificare quello che le parti definiscono come “bilancio delle competenze”. Un gruppo di analisi, equamente rappresentato da tutte le parti, è stato deputato alla verifica di quanto previsto nei termini del CCNL ed al processo riorganizzativo, ma anche alla sperimentazione di “nuove modalità di riconoscimento professionale”, tramite l'analisi di competenze, nuovi comportamenti organizzativi e relative indennità.

## **Orario di lavoro e clima aziendale**

**A seguito del successo delle sperimentazioni negli anni scorsi in materia di orario di lavoro, le parti si impegnano ad ampliare l'utilizzo delle nuove misure in maniera più ampia.** In particolare, l'impegno maggiore viene diretto verso il controllo della banca delle ore, con l'obiettivo di evitare abusi in termini di straordinari. Di grande interesse, è l'impegno nella **costituzione di una Banca Ore Etica, che si caratterizza nella possibilità da parte dei lavoratori di poter donare a uno o più colleghi le ore di ferie accumulate, per comprovati motivi di necessità, in maniera totalmente riservata.**

**Per la parte datoriale e per i lavoratori, la pratica ha reso evidente quanto produttività e proficuità dei rapporti di lavoro dipendano dal clima che caratterizzano le relazioni all'interno del Gruppo.** Per questa ragione, l'attenzione alle necessità di reintegrazione, come dipendenti rientranti da maternità o lunghe malattie, così come una maggiore libertà nella gestione degli orari di ingresso e l'agevolazione del, permettono, nella visione delle controparti, di poter creare una cultura di rispetto reciproco in termini di necessità produttive e di bilanciamento vita-lavoro. Di particolare significatività è il progetto di effettuare una mappatura del lavoro agile entro luglio dell'anno in corso, con l'obiettivo di individuare le aree in cui poter effettuare ampliamento di tale forma di lavoro.



## **Mercato del lavoro**

**Le parti si impegnano inoltre ad incontrarsi periodicamente per effettuare verifiche sullo status organizzativo dell'impresa e sulle necessità di tutela occupazionale dei lavoratori.** Alle misure di ammortizzatori sociali e di mobilità ciclica precedentemente citate, si aggiunge anche l'impegno ad una azione congiunta a fronte di periodi in cui si prevedono scoperture sulle posizioni interne. Inoltre, Le parti si impegnano alla verifica periodica della applicabilità di misure di trattamento pensionistico anticipato sulla base delle nuove normative.

## **Salute e sicurezza**

**Non può mancare in termini di comunicazione un miglioramento nelle procedure informative per i dipendenti relativamente alla sicurezza sull'ambiente di lavoro.** Si prevede di raggiungere l'obiettivo di aumentare, rispetto agli anni precedenti, la sensibilità riguardo ai temi della sicurezza sul lavoro, diminuendo perciò i rischi annessi, tramite un aumento delle iniziative di sensibilizzazione, e velocizzare le comunicazioni tra RSPP e RLS riguardo ad eventuali problematiche emergenti.

## **Welfare Aziendale**

**Un premio welfare dell'ammontare di 40€ è corrisposto per l'anno 2018, con l'aumento a 60€ per il biennio successivo.** Oltre a ciò, Benetton Group è dotato di un portale di gestione del welfare personale online, chiamato "Benetton per te", partito nel 2015 ed ampliato in occasione dell'accordo.

## **Parte economica variabile**

**Per quanto concerne la parte economica dell'intesa, il premio di risultato è collegato all'indice di efficienza concordato per il triennio**, equivalente al rapporto percentuale tra costo del lavoro (determinato dalla omonima voce in conto economico gestionale) e fatturato (calcolato a livello aziendale), sulla base dello scaglione percentuale adattato dal contratto, con le seguenti modalità di erogazione:

- premio in denaro, calcolato sull'importo lordo;
- parte in denaro e parte in misure di welfare o previdenza complementare, con riconoscimento di un ulteriore 10% dell'importo sulla seconda parte;
- tutto in welfare o previdenza complementare, con un aumento del 20% dell'importo lordo maturato.

Il premio di prestazione viene erogato sulla base del raggiungimento di un ammontare di ore di lavoro notturno (110 ore), turni del sabato (110 ore) e per una soglia di flessibilità (20 ore), che sono ridotte rispettivamente a 90, 80 e 10 ore per il 2020.

## Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018\*

*di Franco Liso*

1

**Lentamente continua il percorso di rinnovamento delle relazioni industriali tempo intrapreso attraverso accordi interconfederali tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil [1].**

**Purtroppo si tratta di un percorso che si ha l'impressione proceda stancamente.** Gli attori non sembrano affrontarlo con l'energia che sarebbe necessaria e sembrano scontare una certa distanza tra le intenzioni enunciate e la realtà [2]. Si ha la sensazione che le parti si siano limitate ad aprire un cantiere, tracciando linee destinate ad essere approfondite nel futuro.

Va tuttavia rilevato che la direzione del percorso è quella giusta e che ci troviamo dinnanzi a novità significative, sia sul piano tecnico sia sul piano politico.

Da un punto di vista di carattere generale si può dire che, mentre la finalità degli accordi della prima metà del presente decennio [3] era sostanzialmente difensiva e di contenimento (l'accento era posto soprattutto sulla necessità di assicurare condizioni di minimali di tenuta ed efficienza al sistema delle relazioni industriali),

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2018, n. 16.](#)

la finalità dell'ultimo sembra, invece, quella della rivendicazione delle responsabilità del sistema della regolazione collettiva per la promozione dello sviluppo economico e degli interessi dei lavoratori.

A ben vedere, **gli accordi precedenti costituivano una risposta emergenziale alle spinte provocate dalla scossa tellurica di Pomigliano.** Quella emblematica vicenda – che portava all'acme la lacerante esperienza degli accordi separati – aveva messo in evidenza come la spaccatura tra le organizzazioni sindacali, oltre ad aggravare la debolezza di queste ultime (sommandosi a quella già di per sé indotta dalle dinamiche economiche della globalizzazione), costituiva un fattore di logoramento delle relazioni industriali, destinato a provocarne una drammatica perdita di ruolo. Consapevoli della gravità del momento, gli attori del sistema riuscivano a dare una risposta forte, imponendo un principio di ordine. Superando profondi contrasti, le organizzazioni sindacali addivenivano ad importanti compromessi (in particolare convenendo il principio di maggioranza e quello della tregua sindacale), con la finalità di assicurare a quel sistema la possibilità di produrre accordi efficaci nei confronti di tutti i lavoratori e rispettati (nelle premesse si dichiarava esplicitamente che era «essenziale un sistema di relazioni sindacali e contrattuali regolato e quindi in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai livelli, ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva ma anche sulla affidabilità e sul rispetto delle regole stabilite»).

In buona sostanza, quegli accordi costituivano il minimo perché il sistema potesse conservare una prospettiva di sopravvivenza.

**L'ultimo accordo si colloca in una prospettiva diversa. Esso costituisce la risposta che le parti hanno voluto dare su due versanti.**

Da un lato, vogliono reagire ad una stagione che ha visto da parte del governo (sebbene di centro sinistra) una sconsiderata politica

di svalutazione della concertazione – che pure esso avrebbe potuto utilmente orientare in ragione della maggior forza che poteva vantare sul piano parlamentare – e di minaccia al loro ruolo di autorità salariale (tale essendo, nella sostanza, l'intenzione di introdurre per legge in via autonoma un salario minimo).

Dall'altro lato, si propongono di reagire ad un fenomeno corruttivo endogeno che minaccia di sgretolare il sistema ed indebolirne la funzione. È il fenomeno dell'abnorme crescita del numero dei contratti collettivi che si accompagna anche alla frammentazione dell'associazionismo datoriale [4], spesso funzionale a diffuse pratiche di *dumping* ad opera di quelli che vengono da tempo denominati contratti pirata. Evidentemente per oggettive difficoltà, non si è riusciti a contrastarlo questo fenomeno attraverso la legislazione promozionale dell'applicazione dei contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (sulla quale si è soffermata di recente una circolare dell'ispettorato del Ministero del lavoro, la n. 3/2018).

**Sul primo versante le parti sembrano voler battere un colpo [5], redigendo un documento che costituisce una sorta di manifesto**, animato dal proposito – chiaramente enunciato nella parte iniziale – di “contribuire fattivamente alla crescita del Paese, alla riduzione delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito, alla crescita dei salari, al necessario miglioramento della competitività attraverso l'incremento della produttività delle imprese, al rafforzamento dell'occupabilità delle lavoratrici e dei lavoratori e alla creazione di posti di lavoro qualificati”.

Consapevoli dell'importanza strategica del sistema del quale sono attori, che è istituzione indispensabile per tenere insieme efficienza economica e tutela dell'interesse dei lavoratori, affermano di condividere l'idea che esso debba essere chiamato a contribuire fattivamente a promuovere l'obiettivo della “competitività delle imprese” e della “valorizzazione del lavoro”[6] e per conse-

guirlo intendono “realizzare con questo accordo un ammodernamento del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva” [7].

In questa prospettiva nel punto 5 dell’accordo si fissano “principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva”, concepiti come linee generali di indirizzo rivolte alla contrattazione. La loro enumerazione è utile ed interessante, ma, a ben vedere, non sembra vi siano vere e proprie novità.

Si lasciano piuttosto apprezzare, per la loro particolare valenza politica, la riaffermazione della permanente importanza della regolazione operata a livello nazionale di categoria (alla quale si riconferma “la sua principale funzione di fonte di regolazione dei rapporti di lavoro e di garantire dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati sul territorio nazionale” e si affida il compito di “incentivare lo sviluppo virtuoso – quantitativo e qualitativo – della contrattazione di secondo livello, orientando le intese aziendali – raggiunte anche [8] attraverso i percorsi definiti nell’accordo interconfederale del 14 luglio 2016 – .. verso il riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati a reali e concordati obiettivi di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività, di innovazione, valorizzando i processi di digitalizzazione e favorendo forme e modalità di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori”; si lascia apprezzare, inoltre, l’affermazione che la contrattazione collettiva, ai vari livelli in cui si articola, “dovrà contribuire a determinare le condizioni per migliorare il valore reale dei trattamenti economici e, nel contempo, favorire la crescita del valore aggiunto e dei risultati aziendali, nonché la valorizzazione dei contenuti professionali e delle competenze tecniche ed organizzative che il lavoro delle persone può esprimere”.

Il fatto che l'accordo metta in sequenza, ordinandoli in decalogo, una serie di principi che possono essere considerati in gran parte scontati e ripetitivi non è sottovalutare. È invece comunque importante, poiché riformulare e ribadire principi costituisce una modalità decisamente utile per sollecitare e far crescere la cultura degli attori, a tutti i livelli.

**Nel patto le parti individuano una serie di temi da affrontare con priorità attraverso specifiche intese [9].** Un tema soprattutto va segnalato per la sua particolare importanza dal punto di vista della crescita della cultura delle relazioni industriali: il tema della partecipazione.

Le parti sembrano decisamente consapevoli che la cultura della partecipazione è indispensabile per governare le dinamiche imposte dai profondi mutamenti che da tempo si vanno producendo. Il tema non è nuovo e, come è noto, ha anche avuto un sostegno da parte del legislatore [10]. È tuttavia significativo che venga solennemente riproposto [11] ed è ancor più significativo che ci si riferisca non solo alla partecipazione sul piano della organizzazione (già promossa dal legislatore) – ma anche a quella “nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa”. Si tratta di un accenno molto breve, troppo breve. Costituisce un semplice seme, ma di importanza epocale.

**Il contenuto sicuramente più nuovo ed eclatante dell'accordo è quello che riguarda il secondo versante. Quello della reazione al disordine del sistema della contrattazione ed alle pratiche di *dumping* contrattuale. Qui si segna una svolta storica.**

L'accordo si dichiara a favore dell'unico strumento capace di stroncare quelle pratiche: il conferimento al contratto collettivo di una efficacia *erga omnes*. È quello previsto dalla seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione.

Affermando che si tratta di continuare un percorso già intrapreso in coerenza con i principi del legislatore costituzionale in materia di contrattazione collettiva, le parti dichiarano opportuno che la misurazione del peso della rappresentanza venga fatta “anche” sul versante delle organizzazioni datoriali [12].

Se si deve dar credito al riferimento fatto all’ 39 Cost., si deve ritenere che Confindustria implicitamente accetti di rinunciare alla esclusività della propria funzione di contrattazione. Se questo ha fatto è perché, evidentemente, si sono raggiunti livelli di insostenibilità tali da far ammettere chiaramente alle parti che il sistema di fatto – quello sviluppatosi nella più completa anomia – non tiene più e c’è bisogno di ordine. Bisogna prendere atto che in questo modo gli attori storici del sistema solennemente hanno voluto ridare linfa all’articolo 39.

Le parti, consapevoli della delicatezza del tema, non invocano un immediato intervento legislativo. Esse dichiarano di ritenere “utile che si definisca un percorso condiviso anche con le altre Associazioni datoriali per arrivare ad un modello di certificazione della rappresentanza datoriale capace di garantire una contrattazione collettiva con efficacia ed esigibilità generalizzata, nel rispetto dei principi della democrazia, della libertà di associazione e del pluralismo sindacale”.

In questa prospettiva le parti prevedono tre fasi.

La *prima* da realizzare mediante il Cnel, del quale chiedono la collaborazione. Il Cnel dovrebbe effettuare:

- a) una ricognizione degli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria al fine “consentire alle parti sociali di valutarne l’adeguatezza rispetto ai processi di trasformazione in corso nell’economia italiana” (si aggiunge che la “ricognizione dei perimetri contrattuali potrà consentire alle parti sociali, se del caso, di apportare i necessari correttivi, intervenendo sugli ambiti di applicazione della contratta-



zione collettiva nazionale, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa”;

- b) una ricognizione dei soggetti firmatari dei contratti nazionali, “affinché diventi possibile, sulla base di dati oggettivi, accertarne l’effettiva rappresentatività” [13].

La *seconda* fase sarebbe quella della proposta che le parti – sulla base del lavoro del Cnel e “laddove se ne ravvisasse la necessità” – farebbero a “tutti i soggetti coinvolti”[14] di adottare regole che mirino ad assicurare “il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti” e a garantire “coerenza e funzionalità al sistema della contrattazione collettiva e impediscano – specie a soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata – di violare o forzare arbitrariamente i perimetri e gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria”.

La terza fase si innescherebbe nel caso in cui si raggiunga un accordo. Vi sarebbe la possibilità che “le intese in materia di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l’eventuale definizione di un quadro normativo in materia”.

**Tre brevi considerazioni vanno svolte relativamente a questo importante punto dell’accordo.**

**In primo luogo**, va rilevato che l’obiettivo perseguito dalle parti è molto importante e va certamente apprezzato, perché mira a dare concretezza ad una delle radici costitutive del diritto del lavoro, quella del contrasto alla concorrenza che indebolisce la posizione del lavoratore sul mercato del lavoro [15].

**In secondo luogo**, va detto che si deve dubitare del fatto che questo accordo si ponga in continuità con quelli precedenti, come affermano le parti. È vero che si decide di fare applicazione del principio della certificazione del peso della rappresentanza *an-*

*che* alla parte datoriale, ma la continuità è solo apparente; a ben vedere, non c'è nella sostanza.

**Nella sostanza l'ultimo accordo segna una netta discontinuità.** Infatti, solo ora le parti pongono il vero problema contenuto nell'articolo 39, che è il problema della produzione di un effetto di applicazione *erga omnes* del contratto collettivo nei confronti di tutti i soggetti (imprese e lavoratori) appartenenti ad una determinata categoria.

Nei precedenti accordi si faceva solo la mimica del principio maggioritario dell'articolo 39 sul versante della rappresentanza del lavoro, così come si faceva mimica di quell'articolo nell'affermare che alla adozione di quel principio conseguiva il conferimento di un effetto *erga omnes*. La verità è che le parti conseguivano l'effetto di un'applicazione generalizzata (in via diretta o indiretta) del contratto collettivo esclusivamente con riferimento ai lavoratori dipendenti delle aziende del mondo Confindustria. Si trattava, quindi, di un effetto che ben potevano produrre poiché circoscritto ad una sfera da esse pienamente conformabile nell'esercizio della loro autonomia. Non è questa, invece, la situazione che si prospetta nell'ultimo accordo. Qui la musica è inevitabilmente diversa.

Nei precedenti accordi le parti decidevano in casa propria, ora vogliono porre un principio di ordine a tutto il sistema e, quindi, vincolare la sfera di soggetti terzi. Un effetto di questo tipo è nella disponibilità della legge, non certo dell'autonomia privata.

**Su questo aspetto bisogna riconoscere che nell'accordo è presente una certa opacità. Infatti, pur se si richiamano all'articolo 39 Cos., le parti non sembrano chiedere in termini chiari ed espliciti un intervento del legislatore.** Da un lato, utilizzano un'espressione ambigua (“definizione di un quadro normativo in materia”), che potrebbe anche prestarsi a designare l'idea di una fonte diversa dalla legge, dall'altro perché de-

finiscono come “eventuale” questo ulteriore passo; laddove, come si è detto prima, esso è invece indispensabile.

Su questo punto l'accordo conserva e accentua l'ambiguità della piattaforma unitaria Cgil, Cisl e Uil del gennaio 2016, nella quale si parlava di un “eventuale intervento legislativo” con riferimento al quale prudentemente puntualizzavano: “non potrebbe che essere di recepimento di quanto definito dalle parti sociali”. L'ambiguità, se si vuole, è ulteriormente confermata dal fatto che è presente una scelta diversa da quella fatta nell'accordo interconfederale tra Confcommercio e Cgil, Cisl e Uil del 24 novembre 2016, nel quale si era anticipata la scelta della misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali.

In quest'ultimo accordo, sul tema del contrasto al *dumping* contrattuale, le parti invocano con chiarezza un intervento del legislatore; peraltro, un intervento certamente non ispirato all'articolo 39 Cost., se è vero che soprattutto auspicano un rafforzamento della legge [16] che impone alle aziende l'obbligo di versare all'Inps una contribuzione non inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria; cioè il rafforzamento di una legge che non avrebbe ragione di esistere in un sistema di validità *erga omnes* dei contratti [17].

**Da ultimo qualche perplessità va espressa relativamente al percorso attraverso il quale si pensa di risolvere il problema.**

Relativamente ai seguenti profili:

- a) la scelta di coinvolgere nella soluzione del problema anche le altre associazioni datoriali, alla ricerca di un consenso, è certamente opportuna ed apprezzabile [18], ma desta qualche dubbio che possa risultare efficace. Prescindendo dalle oggettive difficoltà della materia e dagli ostacoli che potrebbero venire dall'esistenza di interessi, anche organizzativi, consoli-

dati, va detto che quel percorso ha qualche probabilità di sortire effetti positivi solo nel rapporto con grandi organizzazioni (le eventuali divergenze tra esse ben potrebbero essere composte, in teoria, dalla prospettiva della partecipazione ad una rappresentanza unitaria [19]), mentre è difficile pensare che possa sortire un qualche effetto sul versante dei soggetti firmatari di contratti pirata. Su questo versante non c'è che la risposta della seconda parte dell'articolo 39, l'unica in grado di porre un vero limite alla libertà negoziale dei soggetti collettivi;

- b) l'accordo sembra concepire che questo percorso consensualistico debba essere effettuato solo sul versante delle associazioni datoriali, dandosi per scontato che il Testo Unico sulla rappresentanza vada bene e che gli si debba solo "dare piena attuazione";
- c) in verità non si considera che la dichiarata intenzione di dare attuazione alla seconda parte dell'articolo 39 non è compatibile con il contenuto del Testo Unico. Si richiama quanto poco fa si è detto sulla discontinuità dell'attuale accordo rispetto al precedente. In altre parole, il 39 non consentirebbe di fare quello che ha fatto quel Testo; cioè subordinare la possibilità della partecipazione di altri sindacati di lavoratori alle elezioni per l'elezione delle rsu (e quindi alla rappresentanza negoziale unitaria) alla accettazione, da parte di essi, di tutte le regole convenute in quel Testo. Se lo si è potuto fare è perché, come si è detto prima, si decideva in casa propria [20].

Chiudo questo scritto con la seguente considerazione: si è fatto prima cenno alle oggettive difficoltà che presenta un intervento mirato a conferire efficacia *erga omnes* al contratto collettivo. Se le parti sociali, come è assai probabile, non riuscissero a trovare un accordo, spetterebbe al legislatore assumersi il compito di effettuare la perimetrazione degli ambiti di applicazione dei contratti.

Compito, questo, non solo difficile, ma anche politicamente molto delicato, per l'alto rischio, che esso comporta, di condizionamento della libertà sindacale da parte della mano pubblica [21].

Se le cose stanno così, è probabile che la soluzione non sia vicina e che l'accordo interconfederale sia servito solo a denunciare il problema.

Forse sarebbe stato più agevole un altro percorso, meno ambizioso, ma certamente più fattivo. Poiché l'aspetto più efficace e deplorabile del *dumping* è quello attinente al salario, si sarebbe potuto prospettare al legislatore l'opportunità di un intervento limitato a questa materia, modellato su quello fatto nel 1959 con la legge Vigorelli. Su questo versante *Perga omnes* (e con esso la delimitazione degli ambiti) può ben essere conseguito sotto la copertura dell'articolo 36 della Costituzione, senza quindi interferenza sulla sfera della libertà sindacale [22].

Un intervento di questo tipo comunque dovrebbe essere preso in considerazione dal legislatore. Esso, inoltre, più che alla fissazione di un salario minimo intercategoriale, dovrebbe pensare di affidare a collegi composti in maggioranza dalle parti sociali, la determinazione dei compensi nelle aree (anche di lavoro autonomo sottoprotetto) in cui sia carente la contrattazione collettiva.

[1] Sono da qualche tempo in “disarmo” avendo spostato i miei interessi – praticamente dal momento del pensionamento – su binari del tutto differenti da quelli del diritto del lavoro. Lo dico per giustificare la insolita brevità ed il carattere scarno del presente scritto, con il quale si vuole comunque omaggiare un amico di antica data, come era doveroso, soprattutto conoscendone la particolare sensibilità accademica. La nostra amicizia risale agli inizi degli anni '70, quando il suo illustre padre lo affidò alle cure di Giugni del quale a quel tempo avevo la fortuna di essere allievo. Fu così che ci conoscemmo e diventammo amici.

[2] Si pensi alle difficoltà che continuano a persistere in relazione alla raccolta dei dati sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, che pure

costituiva un aspetto fondamentale degli accordi raggiunti nella parte iniziale del presente decennio.

[3] Si veda il Testo Unico del 10 gennaio 2014, che chiudeva un percorso iniziato nel 2011.

[4] Ha posto una particolare attenzione a questo fenomeno il *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*. Si veda l'itinerario di ricerca su "L'associazionismo dei datori di lavoro e le relazioni industriali" avviato con l'editoriale di Bellardi e il saggio di Olini (n. 151/2016 e successivi).

[5] In verità un colpo, seppure relativo ad una materia circoscritta, lo avevano già battuto nel 2016 con la stipula dell'accordo contenente "proposte per le politiche del lavoro", nel quale esprimevano l'auspicio che quelle proposte fossero condivise dal Governo.

[6] Nel prosieguo esse individuano tre obiettivi centrali da conseguire prioritariamente: "a) condividere una strategia di sviluppo, coordinata e coerente con le trasformazioni in atto, basata su formazione, ricerca e innovazione, volta a dare all'economia del Paese una crescita sostenibile e inclusiva, capace di affrontare e ridurre i dualismi produttivi, occupazionali e territoriali. Serve, a tal fine, estendere e qualificare gli investimenti privati e rilanciare quelli pubblici, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi strutturali. In particolare, per il Mezzogiorno occorre una strategia che sostenga tali investimenti, valorizzando i patti territoriali, dando attuazione agli accordi interconfederali, anche attraverso una più estesa e qualificata contrattazione di secondo livello mirata allo sviluppo produttivo e occupazionale; b) avere un mercato del lavoro più dinamico ed equilibrato che favorisca l'inserimento al lavoro dei giovani e delle donne e che potenzi l'investimento nelle politiche del lavoro per un sistema di politiche attive più efficace e più equo, tutelando e sostenendo al contempo le transizioni occupazionali e lavorative; c) rafforzare le misure di sostegno ad un modello di relazioni sindacali autonomo, innovativo e partecipativo, che sostenga la competitività dei settori e delle filiere produttive, nonché il valore e la qualità del lavoro e favorisca, anche attraverso la diffusione della contrattazione di secondo livello, i processi di trasformazione in atto e il collegamento virtuoso fra innovazioni, produttività del lavoro e retribuzioni".

[7] Interessante la distinzione tra relazioni industriali e contrattazione collettiva. Si vuole evidentemente sottolineare che non c'è solo la dimensione della formazione delle regole, bensì anche quella della gestione, che nel do-

cumento viene evocata sia attraverso i richiami alla bilateralità, sia attraverso l'interessante sottolineatura della partecipazione.

[8] Questo “anche” sembra significativo. Poiché l'accordo interconfederale richiamato riguardava l'applicazione della legge (art. 1, co. 182, L. n. 208/2015) sulla detassazione della parte di salario legata ad “incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, *misurabili e verificabili*” se ne deve desumere che si prevedano incrementi salariali comunque giustificati da concordati obiettivi di crescita, quindi anche eccedenti la logica della detassazione. In altri termini anche incrementi in cui il salario è chiamato a svolgere una funzione proattiva e non quella, meramente scambistica sottostante agli incrementi cui è condizionata la detassazione.

[9] a) welfare; b) formazione e competenze; c) sicurezza sul lavoro; d) mercato del lavoro; e) partecipazione.

[10] Nell'art. 1, co. 189, L. n. 208/2015 si prevede un aumento della misura della detassazione a favore delle “aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro”.

[11] Le parti lo avevano già affrontato nell'accordo del 2016 sulla detassazione.

[12] “La certificazione della misura dei dati della rappresentanza delle parti stipulanti i singoli CCNL è, infatti, la prima condizione per realizzare quel sistema di relazioni sindacali previsto dal dettato costituzionale”; “conoscere l'effettivo livello di rappresentanza di entrambe le parti stipulanti un CCNL, infatti, è indispensabile se si vuole davvero contrastare la proliferazione di contratti collettivi, stipulati da soggetti senza nessuna rappresentanza certificata, finalizzati esclusivamente a dare “copertura formale” a situazioni di vero e proprio “dumping contrattuale” che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori.”

[13] In questo punto evidentemente ci si riferisce anche alla rappresentanza dei lavoratori.

[14] Sembra che qui ci si riferisca alle sole associazioni datoriali, dal momento che in precedenza si era parlato di un percorso condiviso anche con “le altre Associazioni datoriali”.

[15] Va ricordato che l'esigenza di una reazione alle forme di *dumping* contrattuale, così come la richiesta di un sistema di misurazione della rappresentanza datoriale, erano presenti nel documento Cgil, Cisl e Uil (“Un moderno sistema di relazioni industriali per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro”) del 14 gennaio 2016.

[16] Art. 1, co. 1, d.l. n. 338/1989, convertito in l. 389/1989 e art. 2, co. 25, L. n. 549/1995.

[17] È probabile che le parti, quando parlano di rafforzamento di quella legge, alludano piuttosto alla necessità di spostare il vincolo in capo alle aziende dalla misura della contribuzione a quella della retribuzione. In questo modo (che è quello a mio avviso preferibile) ne verrebbero a beneficiare non solo le casse dell'Inps, ma anche il reddito dei lavoratori. Il contrasto del *dumping* sarebbe indubbiamente più efficace.

[18] In effetti un largo consenso potrebbe costituire la base per una autorevole proposta di intervento al legislatore.

[19] Penso, ad esempio, al fenomeno dei contratti collettivi stipulati ad associazioni datoriali dell'artigianato che contrattano anche per conto di aziende non artigiane.

[20] Ed infatti è questa la ragione per la quale la magistratura ha respinto il ricorso dei sindacati di base volto a far dichiarare la nullità del Testo Unico. A quei sindacati risultavano indigesti i limiti che quel testo pone al conflitto.

[21] Non è un caso che Gino Giugni, fortemente consapevole dell'intangibilità della libertà sindacale, quando negli anni '90, per dare attuazione ad un punto dell'accordo di concertazione del 1993, si fece promotore di una iniziativa legislativa volta a conferire efficacia generalizzata ai contratti collettivi, prevede che gli ambiti, all'interno dei quali andava misurata la rappresentatività delle associazioni, dovevano essere indicati dagli stessi soggetti candidati alla misurazione.

[22] A ben vedere lo ha riconosciuto in tempi recenti la stessa Corte costituzionale con riferimento ad una norma (art. 7, co. 4, del d.l. 248/2007) nella quale si dispone che al socio di cooperativa debba essere corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentativi a livello nazionale nella categoria (Corte Cost. n. 51/2015, Rel. Sciarra).



## Lo spazio dei contratti a termine e della somministrazione di lavoro nella contrattazione nazionale\*

*di Valeria Ferro*

La diffusione della [bozza del Decreto Dignità](#) ha offerto l'opportunità di analizzare in concreto lo stato dell'arte della disciplina del contratto a tempo determinato e di somministrazione come regolato dal diritto delle relazioni industriali, ovvero quell'insieme di disposizioni di regolazione dei rapporti di lavoro che traggono la loro fonte dal sistema spontaneo di autoregolazione di interessi organizzati contrapposti (cfr. M. Tiraboschi, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, terza edizione, ADAPT University Press, 2017, 23 ss).

La **concorrenza tra fonte autonoma e fonte eteronoma** è tipica della disciplina dei meccanismi di regolamentazione degli istituti tipici del diritto del lavoro, ed è fortemente presente nelle tipologie contrattuali in oggetto (cfr. P. Tomassetti, *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, 342 ss.).

Con lo scopo di indagare sulla reale disciplina applicata, **sono stati analizzati** da un gruppo di lavoro della Scuola di ADAPT **27 CCNL**, con riferimento ai profili sui quali la contrattazione si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 luglio 2018, n. 25](#).

è più concentrata: l'aggiornamento al D. Lgs. n. 81/2015 (Jobs Act) e la modifica alla disciplina delle causali per il contratto a termine; le clausole di contingentamento del ricorso al lavoro a termine e le ipotesi di esclusioni da tali limiti; le previsioni di durata del contratto a termine, le proroghe e le clausole di stabilizzazione; la disciplina del contratto di somministrazione a tempo determinato e le differenze rispetto alla disciplina del contratto a termine; la presenza o meno di una disciplina sullo *staff leasing*.

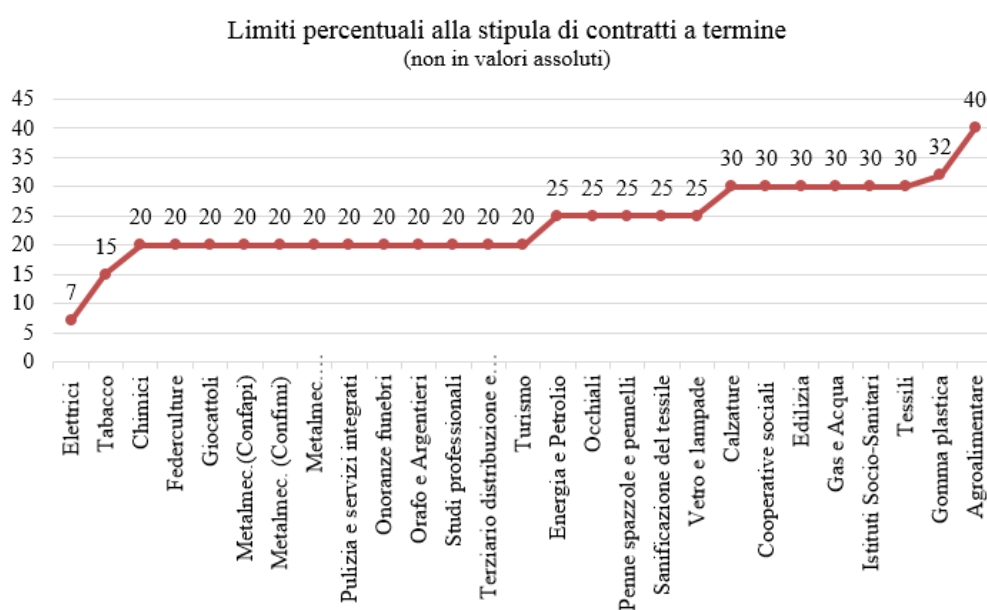
**Venti contratti su 27 hanno recepito specificatamente il Jobs Act, anche se 5 di questi continuano a mantenere il vincolo della causale per la stipula di un contratto a termine.** Due contratti richiamano al generico rispetto della legislazione vigente, mentre 5 tra quelli analizzati, non recepiscono le norme del decreto 81 in quanto di precedente stipula.

Risulta che l'80% dei contratti analizzati non prevede delle causali per la stipula di un contratto a tempo determinato.

Specificazione delle causali	Nessuna previsione
<b>6 CCNL</b>	<b>21 CCNL</b>
Cooperative sociali, Elettrici, Federculture, Istituti Socio-Sanitari e Assistenziali, Sanificazione del Tessile, Tabacco.	Agroalimentare, Calzature, Industria Chimica, Edilizia, Energia e Petrolio, Gas e Acqua, Giocattoli, Gomma Plastica, Metalmeccanici (Confapi), Metalmeccanici (Confimi), Metalmeccanici (Federmeccanica), Occhiali, Onoranze funebri, Orafi e Argentieri, Studi professionali, Pulizia e servizi integrati, Terziario distribuzione e servizi, Tessili, Turismo, Vetro e Lampade.

Si rileva una situazione molto variegata sulle clausole di contingentamento, che impongono un limite quantitativo al numero dei contratti a tempo determinato stipulabili dalle imprese; il *range* per il contingentamento va da limiti molto restrittivi, come il 7% del contratto Elettrici, a margini più ampi, come il 60% previsto dal CCNL Studi Professionali e Agenzie di Assicurazione in determinate casistiche.

Le differenze tra i vari contratti rappresentano le diverse necessità dei settori economici, espresse anche dal 46% dei contratti analizzati che prevede l'esclusione da ogni limite di contingentamento per determinate attività. Le esclusioni sono molto differenziate, ma le più comuni sono a fini sociali, per esempio a scopi di rioccupazione, o per facilitare gli investimenti, incentivando e sostenendo l'avvio di nuove attività.



I limiti di durata previsti dai CCNL non si discostano da quelli legali (art. 19 del D.Lgs. 81/2015). Più comune è l'esenzione dai limiti temporali per determinate casistiche aggiuntive a quelle previste dall'art. 19 comma 2 del D. Lgs. n.

81/2015; infatti 7 contratti nazionali sui 27 analizzati prevedono esclusioni dai limiti di durata massima, sempre riferibili a causali derivanti dalle particolarità settoriali.

**Per quanto riguarda il contratto di somministrazione a tempo determinato, l'80% dei CCNL analizzati prevede delle clausole di contingentamento, ma solo il 38% prevede anche dei tetti massimi comprensivi sia dei contratti a tempo determinato che dei contratti di somministrazione a tempo determinato.** Il contingentamento del contratto di somministrazione ha un *range* più ampio rispetto a quello del contratto a termine; si va infatti da dei minimi del 5% (CCNL Istituti Socio-sanitari e Assistenziali, che prevede anche delle causali per la stipula di contratti di somministrazione) ad un massimo del 50% per il CCNL del settore Agroalimentare. Spesso **i CCNL rimettono alla contrattazione di prossimità la possibilità di derogare ai limiti previsti** dal contratto stesso.

Dall'analisi risulta più rara la previsione di un limite di durata massima del contratto di somministrazione a tempo determinato, infatti solo 5 CCNL definiscono tale valore.

**Gli istituti della somministrazione e del contratto a termine vengono, per la maggior parte dei casi, disciplinati in maniera differente**, per quanto avvenga tramite i medesimi strumenti: contingentamento, limiti di durata, causali, esclusioni da limiti per particolari fattispecie. **In solo 7 contratti collettivi è stata riscontrata una disciplina omogenea tra i due istituti.**

Lo *staff leasing*, ovvero il contratto di somministrazione a tempo indeterminato, viene disciplinato di rado nella contrattazione nazionale. Dall'analisi svolta rileva infatti che solo il CCNL Orafo e Argentieri cita questo istituto, imponendo che non debba eccedere il 20% dei contratti a tempo indeterminato.

**Lo studio dei contratti collettivi nazionali ha fatto emergere quanto il contratto a termine e la somministrazione siano**

**degli istituti che necessitano di una disciplina differenziata ed *ad hoc* per area economica, geografica e per momento congiunturale;** tale specifica disciplina non può essere forzatamente omologata, ma necessita del confronto tra le parti per meglio conciliare gli interessi delle parti in causa.

## **Il contratto regionale per l'artigianato in Umbria del 4 giugno 2018\***

*di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei*

**Lo scorso 4 giugno 2018 le parti sociali che rappresentano il sistema dell'artigianato nella regione Umbria, e precisamente: CNA Umbria, Confartigianato Imprese Umbria, Casartigiani e Claii, unitamente alle organizzazioni sindacali comparativamente maggiormente rappresentative dei lavoratori, vale a dire: CGIL, CISL e UIL, hanno sottoscritto il primo [Accordo Contrattuale Regionale Interconfederale di secondo livello per l'Artigianato dell'Umbria](#).**

**Su un piano valoriale di natura politico-sindacale e di gestione delle relazioni di lavoro, l'Accordo si pone su una linea avanzata d'intervento, nell'ottica di una capacità riformatrice del sistema imprenditoriale artigiano che sa muovere dalla forza delle proprie sinergie e dei fattori di sintesi del sistema della bilateralità, per rilanciare verso tematiche innovative sia di carattere strutturale, sia di tipo regolamentare, mediando con assoluta prudenza, ma non meno lungimiranza, fra le esigenze di flessibilità e di maggiore armonia normativa delle aziende e quelle di tutela dei livelli occupazionali e della qualità dei rapporti di lavoro rappresentate dai lavoratori.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26](#).

**In questa prospettiva va letto, dunque, l'intero Accordo regionale, fin dalle premesse.**

Le parti sociali, infatti, si pongono l'obiettivo molteplice di: aumentare la competitività delle imprese associate operanti in Umbria, incrementare l'occupazione e il numero dei lavoratori impiegati nelle imprese associate che applicano i CCNL sottoscritti dalle parte firmatarie, migliorare le condizioni di vita e quelle economiche dei lavoratori, sostenere la conciliazione dei tempi "vita-lavoro" delle lavoratrici e dei lavoratori, rafforzare l'esperienza consolidata della bilateralità nell'artigianato.

**A tali finalità plurime sono volti gli interventi di normazione collettiva sugli strumenti appositamente individuati**, e in specie: il ruolo della Contrattazione Collettiva di Lavoro Regionale, il valore complessivo del sistema bilaterale di settore (EBRAU), anche con riferimento al salario di bilateralità, e *last but not least* le deroghe sull'utilizzo di alcuni istituti contrattuali individuali di particolare rilievo per le aziende artigiane.

L'Accordo interviene, fra gli altri, anche sul lavoro a tempo determinato con una normativa che si caratterizza per essere valida ed efficace anche dopo le innovazioni introdotte dal cosiddetto "Decreto Dignità" esaminato dal Consiglio dei Ministri il 2 luglio 2018.

### **Campo di applicazione, validità e ruolo della contrattazione collettiva regionale e aziendale (artt. 1, 2, 10 e 11)**

L'Accordo si apre con la illustrazione chiara del proprio campo di applicazione, evidenziando come lo stesso volga a regolare le normative demandate dal CCNL e dagli Accordi Interconfederali al secondo livello e tutte le materie non di esclusiva competenza del CCNL, trovando l'Accordo applicazione nelle imprese arti-

giane e nelle piccole e medie imprese dell'Umbria, associate, che applicano i CCNL sottoscritti dalle parti firmatarie.

L'art. 1 precisa, inoltre, che l'Accordo contrattuale regionale Interconfederale regolamenta, anche in sede di prossimità, ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, la disciplina nazionale dei contratti a termine, dell'apprendistato e della somministrazione di lavoro, ma si occupa in modo rilevante, e non in contrapposizione, della opzione *welfare*, della formazione professionale dei lavoratori – compresa quella di cui al progetto “Impresa 4.0” e alle agevolazioni previste dalla legge n. 205/2017 – e del sistema bilaterale, incluso il ruolo del salario di bilateralità.

Spetta poi all'art. 2 declinare in modo puntuale il ruolo riconosciuto alla contrattazione collettiva regionale, anche per come esercitato in concreto nell'Accordo.

In particolare, le parti si sono formalmente impegnate nei confronti delle rispettive Categorie ad attivare entro il prossimo 31 ottobre 2018 singoli Tavoli di contrattazione per definire una contrattazione collettiva regionale rispettivamente per le Aree: Benessere, Pulizie, Alimentazione-Panificazione, Chimica-Vetro-Ceramica-Gomma-Plastica, Moda-Tessile, Meccanica, Comunicazione, Legno-Lapidei e Trasporto Merci, riconoscendo una evidente priorità a quei comparti che si sono già attivati per il rinnovo del rispettivo CCNL.

Al contratto collettivo regionale di categoria è riconosciuta titolarità normativa sui temi dell'organizzazione del lavoro e della partecipazione dei lavoratori, nonché sulle politiche salariali di categoria, sulle materie non riservate in via esclusiva ai CCNL, sulla flessibilità degli orari di lavoro, sulla formazione di settore, sui temi della tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e, da ultimo, circa l'erogazione di premi di risultato.



Inoltre al contratto collettivo regionale di categoria è riconosciuta la facoltà di modificare anche integralmente, sia in forma espansiva che restrittiva, tutti gli istituti giuridici regolamentati con l'Accordo Contrattuale Regionale Interconfederale di secondo livello qui annotato.

In ogni caso, le parti firmatarie si sono altresì impegnate a verificare il lavoro svolto dalle Categorie entro il prossimo 31 dicembre.

L'ultimo comma dell'art. 2 dell'Accordo riconosce piena valenza anche alla contrattazione collettiva aziendale di secondo livello, la quale verrà promossa e attivata, "di comune accordo", dalle parti firmatarie per affrontare e risolvere particolari esigenze aziendali.

Nell'art. 10 dell'Accordo, invece, si declina la validità dello stesso, il quale assume validità triennale, con scadenza al 1° giugno 2021, ma si prevede un tacito rinnovo alla scadenza, salvo che le parti firmatarie non ne diano formale disdetta.

L'art. 11 che chiude il testo dell'Accordo del 4 giugno 2018, si occupa della diffusione dell'informazione rispetto ai contenuti del contratto collettivo regionale interconfederale, sancendo che allo scopo di garantire la piena e corretta applicazione delle disposizioni in esso contenuto, tutte le parti si impegnano nell'avviare iniziative idonee a fornire adeguata informazione e diffusione dell'Accordo medesimo.

### **Contratto a tempo determinato (artt. 3 e 6)**

Dopo aver ribadito che la forma prevalente dei rapporti di lavoro è data dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (in linea con le previsioni contenute nell'art. 1 del d.lgs. n. 81/2015), l'art. 3 dell'Accordo sancisce che, ai sensi dell'art. 21,

comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, in caso di successione di contratti a termine, l'intervallo previsto venga ridotto, rispettivamente:

- a tre giorni, quando il contratto a tempo determinato ha durata inferiore a sei mesi,
- a cinque giorni, quando il contratto originario ha durata superiore a mesi 6.

Con questa prima deroga alla normativa nazionale si riconosce la specificità delle esigenze del settore artigiano e delle caratteristiche proprie dell'artigianato in Umbria consentendo a imprese e lavoratori di non disperdere il patrimonio prezioso di formazione e addestramento rispetto alle funzionalità proprie artigiane in termini di produzione e di manufatti.

Inoltre, quando l'impresa artigiana opera un'assunzione a tempo determinato per sostituzione di una lavoratrice o di un lavoratore, l'art. 3 dell'Accordo consente un periodo di affiancamento, fino a 150 giorni di calendario, tra sostituto e sostituito, sia all'inizio del rapporto di lavoro a termine sia a conclusione dello stesso, facendo comunque salve eventuali condizioni di miglior favore previste dal CCNL di riferimento.

Anche questo secondo intervento derogatorio consente di privilegiare il mantenimento delle caratteristiche cognitive e operative delle maestranze nelle imprese artigiane, valorizzando il "passaggio del testimone" fra una lavoratrice o un lavoratore che deve assentarsi con tutela di legge e di CCNL e la lavoratrice o il lavoratore che viene chiamato a sostituirlo.

Infine, pur mantenendo ferme le modalità di calcolo dei limiti dei contratti a termine instaurabili così come previsti da ciascun CCNL, l'art. 3 dell'Accordo stabilisce che il numero dei rapporti a tempo determinato che possono essere instaurati dal datore di lavoro facendo comunque salve le modalità di determinazione del limite da parte dei CCNL) aumenta di:

- una unità, nelle imprese fino a 5 addetti;

- due unità, nelle imprese con oltre 5 addetti.

Analogamente ai precedenti interventi anche l'incremento numerico dei lavoratori a termine che possono essere assunti dalle aziende umbre consente una maggiore flessibilità organizzativa e gestionale. D'altra parte, a tutela della qualità dell'occupazione e a garanzia di un rispetto generale del quadro regolatorio e di tutele dei lavoratori del settore, l'art. 6 dell'Accordo prevede che la deroga al numero dei contratti a termine trovi applicazione qualora nella medesima azienda la somma dei contratti a termine instaurati e dei contratti di somministrazione di lavoro in essere non superi l'80% dei lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, assumendo come riferimento temporale il momento della nuova assunzione. Ovviamente i limiti posti da tale clausola di contingentamento non trovano applicazione se l'azienda non fa ricorso alle deroghe previste dall'Accordo.

#### **Apprendistato (art. 4)**

Alle aziende che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo, l'art. 4 riconosce la possibilità di aumentare il numero dei contratti di apprendistato instaurabili di due unità, pur facendo evidentemente salvi gli specifici limiti sanciti dall'art. 4 della legge n. 443/1985 per l'artigianato.

Inoltre l'art. 4 dell'Accordo recepisce il contenuto dell'Accordo Interconfederale per la disciplina dell'Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, per il diploma di istruzione tecnica e l'apprendistato di alta formazione e ricerca del 1° febbraio 2018, con particolare riferimento agli aspetti di formazione in esso previsti.

Anche questo intervento derogatorio ed applicativo sull'apprendistato dimostra l'attenzione delle parti firmatarie per le esigenze delle aziende artigiane rispetto al normale utilizzo di un contratto, quale appunto l'apprendistato, che nel settore artigiano ha avuto storicamente una forza peculiare e che potrebbe anche nel presente e in avvenire caratterizzare gli sviluppi occupazionali positivi.

### **Somministrazione di lavoro (artt. 5 e 6)**

L'art. 5 dell'Accordo interviene sul delicato tema delle esternalizzazioni, occupandosi specificamente della somministrazione di lavoro. In particolare la norma prevede che il limite quantitativo, espresso in termini percentuali, dei contratti di somministrazione di lavoro attivabili nell'azienda che rientra nel campo di applicazione dell'Accordo medesimo, viene incrementato dell'8% rispetto a quanto previsto nel rispettivo CCNL, con arrotondamento del decimale all'unità superiore nel caso in cui esso risulti uguale o superiore a 0,5.

Anche con riferimento a questa deroga quantitativa, l'art. 6 dell'Accordo stabilisce che essa trovi applicazione soltanto quando nella stessa azienda la somma contratti di somministrazione di lavoro in essere e dei contratti a tempo determinato instaurati non supera l'80% dei lavoratori occupati con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prendendo a riferimento il momento della attivazione della somministrazione di lavoro. Come già per il contratto a termine, anche nei riguardi della somministrazione, i limiti posti da tale clausola di contingentamento non trovano applicazione qualora l'azienda non faccia ricorso alla deroga prevista dall'Accordo.

### **Formazione, industria 4.0, credito d'impresa e opzione welfare (artt. 7 e 8)**

L'Accordo del 4 giugno 2018 non omette di dettare una propria disciplina, sia pure di sintesi, anche sui temi di stretta e rilevante attualità.

In particolare, nell'art. 7 le parti firmatarie sottolineano il ruolo "fondamentale" riconosciuto alla necessità di porre in essere azioni e interventi capaci di adottare e di promuovere tutte le misure idonee a consentire una obiettiva e generale facilitazione per una ampia, e auspicabilmente completa, digitalizzazione delle imprese artigiane dell'Umbria.

Su tale rilievo si dispone, in maniera risolutiva, che possano godere del credito d'imposta per la formazione, stabilito dall'art. 1, commi 45-56, della legge n. 205/2017 (nonché eventualmente da norme successive), tutte le attività formative realizzate dalle imprese artigiane che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo, dirette alle lavoratrici e ai lavoratori, riconducibili alle seguenti materie: informatica, digitalizzazione dei canali di vendita, digitalizzazione dei processi produttivi, temi collegati ad investimenti riconducibili ad "*Impresa 4.0*".

D'altronde, il successivo art. 8 dell'Accordo (in linea con quanto previsto dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 5/E del 29 marzo 2018) dispone che dall'entrata in vigore dello stesso, sulla scorta di un nuovo piano di *welfare* aziendale, i lavoratori possono esercitare la cosiddetta "opzione *welfare*", e cioè scegliere se fruire in tutto o in parte, di prestazioni, opere e servizi corrisposti in natura o sotto forma di rimborso spese aventi finalità di rilevanza sociale, secondo quanto stabilito dall'art. 51 del TUIR, che dovranno intendersi sostitutivi, in tutto o in parte, dell'erogazione delle somme corrisposte a titolo di premio di risultato.

In particolare, l'Accordo prevede che dal 1° gennaio 2018, non concorrono a formare reddito di lavoro dipendente le somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute con le finalità riconosciute dalla norma.

### **Prestazioni di bilateralità (art. 9)**

Da ultimo, l'art. 9 dell'Accordo è dedicato al sistema bilaterale e alle prestazioni di bilateralità.

La disposizione prevede un contributo annuo aggiuntivo, dal 1° giugno 2018, a carico delle imprese associate all'EBRAU di euro 4,00 mensili per ogni lavoratore assunto con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (anche in apprendistato o in regime di tempo parziale), con contratto di lavoro a termine (full time o part time) o con contratto di lavoro intermittente (a tempo determinato o indeterminato).

Si prevede poi che le somme derivanti annualmente da tale contributo aggiuntivo dovranno essere impiegate per il potenziamento delle prestazioni dell'Ente bilaterale a favore delle lavoratrici e dei lavoratori, anche apprendisti, e dei datori di lavoro.

La norma individua le specifiche finalità alle quali dovranno mirare le prestazioni, nei riguardi della generalità dei lavoratori e dei datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo, finanziati attraverso il contributo aggiuntivo:

- rafforzare la formazione;
- incrementare la tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- incrementare le prestazioni sociali;
- dare operatività all'Osservatorio previsto dall'Accordo quadro del 3 maggio 2016.

Qualora l'azienda non intenda versare il contributo aggiuntivo all'EBRAU ovvero risulti omesso il versamento all'Ente bilaterale della somma stabilita, il datore di lavoro sarà tenuto a versare ai lavoratori, a titolo di retribuzione, una somma pari al doppio del contributo aggiuntivo di bilateralità, vale a dire 8,00 euro mensili, che andrà ad aggiungersi alla somma prevista dagli Accordi nazionali per la mancata adesione al sistema di bilateralità.

### **Il senso e la forza della buona contrattazione collettiva**

**L'Accordo Contrattuale Regionale Interconfederale di secondo livello per l'Artigianato dell'Umbria del 4 giugno 2018**, qui illustrato, rappresenta, in conclusione, un fulgido esempio di quella buona contrattazione collettiva che può sollevare i destini dell'economia dei territori, capace di ascoltare le esigenze dei lavoratori e delle imprese e di farne una sintesi normativa, foriera di sviluppi rilevanti in termini di occupazione e di tutele, a garanzia di una dinamica delle relazioni industriali e di una contrattazione individuale di lavoro che sappiano rilanciare, anche in prospettiva di rinnovata *governance*, i temi centrali del diritto del lavoro e della gestione delle risorse umane, per una amministrazione del personale che sia frutto di dialogo e partecipazione, fondati sulla concretezza dei risultati e delle azioni, specie in un settore come quello artigiano dove una bilateralità robusta può fungere da volano anche rispetto ad una ripresa economica e finanziaria da tempo attesa.

## La contrattazione collettiva vigente come possibile limite all'applicazione del decreto dignità\*

*di Alessandro Alcaro*

Il [decreto legge](#) contenente “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”, c.d. “decreto dignità”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 luglio e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ha suscitato reazioni negative pressoché unanimi dell’imprenditoria e delle associazioni di rappresentanza della medesima. Hanno destato notevoli e diffuse perplessità soprattutto il ripristino delle causali per i contratti a termine di durata superiore a 12 mesi, la formulazione ambigua delle medesime causali tassative ivi previste, nonché l’avventata estensione delle nuove limitazioni previste per il contratto a tempo determinato anche per la somministrazione a termine.

Vero è che una **tale disciplina va ad impattare su un sistema di relazioni industriali i cui contratti collettivi contengono discipline di diverso segno**, per lo più adeguate ai canoni di libertà ammessi dal d. lgs. n. 81/2015, c.d. Jobs Act, e palesemente incompatibili con la disciplina di prossima pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (cfr. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione*. Prima

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27](#).



*analisi in vista del c.d. decreto dignità*, Adapt Labour Studies, e-book series n.72, 2018). Ad una prima riflessione, si potrebbe pensare che gli operatori economici, a prescindere dal contratto collettivo applicato ed i suoi contenuti, siano tenuti ineluttabilmente ad applicare la disciplina penalizzante del Decreto Dignità, mancando clausole di rinvio alla contrattazione collettiva e dunque non potendo la medesima derogare se non in senso migliorativo alle disposizioni legali.

**L'applicazione della tecnica dell'inderogabilità, tuttavia, ha un ambito applicativo meno esteso di quanto possa pensarsi, incontrando un limite nell'ipotesi di raccordo tra fonte contrattuale collettiva e fonte legale secondo il criterio cronologico.** Nell'ipotesi in cui ad un contratto collettivo vigente sopravviene una successiva normativa statale modificativa di talune clausole contrattuali, **prevale il principio di inscindibilità delle medesime, rientrante nella libertà sindacale protetta dall'art. 39 Cost.** Questa è la conclusione cui è sopraggiunta accorta dottrina (P. Tomassetti, *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pp. 342 ss.) che si è interrogata sui rapporti tra regolazione legale e regolazione contrattuale, già ai tempi del Jobs Act, e le cui riflessioni si intendono qui recepire ed applicare per l'ipotesi di vigenza del c.d. decreto dignità. Il rapporto tra regolazione contrattuale e sopravvenuta regolazione legale può atteggiarsi in alcune casistiche, a seconda delle quali prevale la clausola legale ovvero quella contrattuale preesistente, casistiche riassumibili come di seguito illustrato:

**COORDINAMENTO TRA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA VIGENTE E SUCCESSIVA VARIAZIONE DI LEGGE**

<p><b>Concorso di regolazione contrattuale e successiva deregolazione legale</b>          clausole della contrattazione collettiva che modificano o integrino il precetto legale in assenza di una espressa riserva di legge in favore dell'autonomia collettiva</p>	<p>Si applica la clausola della contrattazione collettiva.</p>
<p><b>Concorso di regolazione contrattuale e successiva regolazione legale</b>          clausole della contrattazione collettiva relativa ad un istituto solo successivamente normato dalla legge, con la quale contestualmente l'autonomia collettiva viene abilitata alla modifica del medesimo</p>	<p>Si applica la disposizione legale (quindi istituto inutilizzabile), salvo il caso di mutazione della sola collocazione formale, ma non del senso sostanziale e complessivo della relativa disciplina (quindi istituto utilizzabile).</p> <p>Si applica la clausola della contrattazione collettiva.</p>
<p><b>Concorso di deregolazione contrattuale e successiva regolazione legale</b>          clausole della contrattazione collettiva che regolino istituti in attuazione di deleghe legali rimosse dal mutato quadro normativo</p>	<p>Si applica la clausola della contrattazione collettiva.</p>
<p><b>In tutte le altre ipotesi di coordinamento tra legge e contrattazione collettiva</b></p>	<p>Inderogabilità relativa del precetto legale, per cui in assenza di esplicite clausole di rinvio in favore dell'autonomia collettiva, la legge può essere derogata soltanto in senso migliorativo, nell'interesse e del prestatore individuale di lavoro.</p>

Fonte: rielaborazione da P. Tomassetti, *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pp. 358 – 362.

Il concorso tra la regolazione contrattuale vigente in materia di contratto a tempo determinato e somministrazione a tempo determinato e la regolazione del decreto dignità ricade chiaramente nell'ipotesi in cui **la contrattazione collettiva realizza una modifica del precetto legale**. In taluni casi, però, è previsto un rinvio alla contrattazione collettiva: è il caso della durata massima del rapporto a termine *ex art. 19 c. 2 d. lgs. n. 81/2015*, oppure i casi e la durata delle proroghe del contratto a termine tra somministratore e lavoratore *ex art. 34, c. 2 d. lgs. n. 81/2015*. In tal modo, ad esempio, sono fatte salve le sei possibili proroghe ammesse dal CCNL Agenzie di somministrazione.

Il problema si pone per la disposizione che reintroduce, seppure con *drafting* normativo differente, **il contratto a termine acausale di durata massima esclusivamente annuale** già ammesso in passato a seguito della l. n. 92/2013, c.d. Riforma Monti, **prevedendo esclusivamente per assunzioni e proroghe successive al dodicesimo mese di rapporto a termine, nonché in occasione di rinnovi, la necessità di una causale tra quelle previste dal decreto dignità**.

Si tratta di un'ipotesi in cui **la clausola contrattuale collettiva deroga alla sopravvenuta disposizione di legge in assenza di un rinvio**. Per le ragioni di equità e giustizia sociale, poste a fondamento dell'inscindibilità contrattuale garantita dal rilievo costituzionale della libertà sindacale, si può affermare che **prevalga la clausola della contrattazione collettiva sulla disposizione di legge**. Dunque, in tutti quei sistemi di relazioni industriali in cui il contratto collettivo non prevede la compresenza di causali per l'assunzione (ivi incluse rinnovo e proroga) a tempo determinato, allora i datori di lavoro potranno utilizzare il contratto a termine acausale con i limiti previsti dalla contrattazione collettiva (durata massima e/o clausola di contingentamento). Per le medesime ragioni, si applica – laddove prevista – la dispo-

sizione contrattuale collettiva che prevede un diverso regime sanzionatorio per le ipotesi del licenziamento ingiustificato, essendo così disapplicata la previsione del decreto dignità che incrementa gli importi minimi e massimi dell'indennità risarcitoria prevista dal d. lgs. n. 23/2015.

Trovano invece applicazione le disposizioni del decreto dignità che comportano un incremento del contributo addizionale a fini previdenziali di cui all'art. 2, c. 28 l. n. 92/2012 per ciascun rinnovo, così come l'aumento a centottanta giorni del termine per impugnare il contratto a tempo determinato, stante l'assenza di clausole contrattuali in materia, a quanto consta.

Ciò premesso, **una tale ricostruzione “disinnesca” i contenuti più discutibili in materia giuslavoristica del decreto dignità**, almeno fintantoché i contratti collettivi non giungeranno a scadenza, nel qual caso, spetta alle parti sociali recepire la nuova disciplina legale. In tal modo sono fatti salvi gli esiti negativi prefigurabili in attuazione della disciplina come recentemente innovata: incremento del precariato a causa dell'aumento del turnover nella gestione dei lavoratori assunti a termine, incremento del contenzioso in ragione della genericità e ambiguità delle causali, difficoltà applicative nell'utilizzo della somministrazione a tempo determinato. Vero è che restano due incognite non di poco conto rispetto ad un tale approccio, pur sempre ipotizzando il suo accoglimento da parte di tutte le associazioni datoriali e sindacali: **la magistratura e l'ispettorato del lavoro**.

Questi ultimi, che potrebbero essere chiamati a pronunciarsi sulla questione, potrebbero comunque fare leva sul concetto di inderogabilità *in peius*, proprio delle norme di legge lavoristiche, e sul carattere “di diritto comune” del contratto collettivo, **rigettando la tesi della prevalenza della contrattazione collettiva in fa-**

vore di quella delle disposizioni legali, con sostituzione automatica delle clausole contrattuali collettive, da ritenersi nulle, per violazione di norme imperative di legge *ex art. 1419 c.c.*

## **Appalto e contrattazione collettiva: il peso dell'interpello n. 5/2018\***

*di Pierluigi Rausei*

Con la risposta a [interpello n. 5 del 13 settembre 2018](#) il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali interviene su una tematica molto delicata, relativa alla corretta interpretazione ed applicazione dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, alla luce delle modifiche apportate dall'articolo 2 del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, convertito dalla legge 20 aprile 2017, n. 49, in merito al ruolo della contrattazione collettiva rispetto alla solidarietà negli appalti, con specifico riguardo alle forme, ai metodi e alle procedure per il controllo e la verifica della regolarità complessiva degli appalti. Va rammentato, infatti, che il **d.l.n. 25/2017** ha eliminato la facoltà per la contrattazione collettiva nazionale di derogare al principio della solidarietà del committente per i crediti retributivi vantati dal lavoratore impiegato dall'appaltatore, a fronte dei metodi e delle procedure di controllo e di verifica previsti espressamente dalla stessa contrattazione collettiva nazionale. Nella presente analisi si muoverà da una esposizione circa l'odierno quadro regolatorio per la solidarietà passiva retributiva negli appalti, per poi procedere ad una illustrazione dei contenuti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#).

della risposta ad **interpello n. 5/2018** e, infine, sviluppare e argomentare l'ipotesi che consente ai contratti collettivi di prossimità di esercitare le funzioni di deroga previste dalla legge.

### **Il quadro regolatorio della solidarietà retributiva negli appalti**

In materia di responsabilità solidale tra committente, appaltatore e subappaltatore, relativamente ai trattamenti retributivi ed ai contributi previdenziali da corrispondere ai lavoratori, rileva quanto previsto dall'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, dapprima modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296/2006 e dall'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni nella legge 4 aprile 2012, n. 35, e ancora dal decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, da ultimo ulteriormente emendato dall'art. 2 del d.l.n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017.

**La norma prevede che in ipotesi di appalto di opere o di servizi, il committente è responsabile in solido con l'appaltatore**, ma anche 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 a versare ai rispettivi Istituti ed Enti i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti per il periodo di esecuzione del contratto di appalto.

Il termine di decadenza dall'azione posto in capo ai lavoratori creditori (dell'appaltatore o del subappaltatore) per proporre la relativa azione (nei confronti del committente) è di due anni (dalla cessazione dell'appalto o del subappalto).

**La solidarietà del committente non è estesa soltanto ai lavoratori dell'appaltatore, ma anche a quelli che operano nell'appalto per ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori.**

Sul punto, peraltro, il Ministero del Lavoro con Nota n. 7140 del 13 aprile 2012, ha chiarito che il **termine di decadenza per l'esercizio della responsabilità solidale da parte dei dipendenti del subappaltatore decorre dal termine effettivo dei lavori del subappalto e non già dalla cessazione dell'appalto**, mentre la Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2011 aveva già segnalato che il limite temporale entro cui i lavoratori possono azionare i loro diritti retributivi nei confronti del committente, per farne valere la responsabilità solidale quali creditori delle somme dovute a titolo di trattamento retributivo, costituisce un termine di decadenza, come sancito anche dalla giurisprudenza (Trib. Milano, n. 4093 del 15 settembre 2011 e n. 4647 del 7 ottobre 2011).

La Circolare ministeriale n. 5/2011 a proposito della nozione di «*lavoratori*», rispetto alle tutele riconosciute nei confronti dei responsabili in solido, ha chiarito che occorre considerare non soltanto i lavoratori subordinati, ma anche la generalità dei lavoratori impiegati nell'appalto a prescindere dalla tipologia contrattuale adottata, compresi i lavoratori irregolarmente occupati.

Con riferimento all'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003, infatti, la Circolare n. 5/2011 precisa che l'utilizzo da parte del Legislatore del concetto di «*lavoratori*» nel corpo della disposizione per indicare i «*beneficiari delle tutele poste dal regime della responsabilità solidale*», consente di sostenere legittimamente che la **responsabilità solidale** deve estendersi non solo ai lavoratori subordinati, ma anche alla generalità dei «*soggetti impiegati nell'appalto con diverse tipologie contrattuali (ad es. collaboratori a progetto e associati in partecipazione)*». Sul tema il **Vademecum ministeriale del 22 aprile 2013** aveva ribadito



to ulteriormente *«la norma utilizza la locuzione “lavoratori” senza distinguere tra le fattispecie di lavoro subordinato o autonomo. Sembrerebbe, pertanto, ragionevole interpretare la disposizione in senso garantista nei confronti di ciascuna tipologia di lavoratori coinvolti nell’esecuzione dell’appalto».*

**L’interpretazione ministeriale ha trovato sostegno normativo nel D.L. n. 76/2013**, convertito dalla legge n. 99/2013 (art. 9, comma 1) il quale ha definitivamente statuito (piuttosto laconicamente) che la responsabilità solidale lavoristica è estesa anche ai *«lavoratori autonomi»*. Sul punto la successiva Circolare n. 35 del 29 agosto 2013 del Ministero del Lavoro ha chiarito che la norma deve intendersi limitata sostanzialmente ai collaboratori coordinati e continuativi (a progetto e non) impiegati nell’appalto e non anche ai *«lavoratori autonomi che sono tenuti in via esclusiva all’assolvimento dei relativi oneri»*.

Sotto altro profilo lo stesso regime di responsabilità solidale deve operare per la tutela di tutti i lavoratori comunque impiegati nell’appalto o nel subappalto compresi, quindi, i lavoratori irregolarmente occupati (“in nero”). **I trattamenti retributivi, i premi assicurativi e i contributi previdenziali sono riferiti al solo periodo di esecuzione del contratto di appalto**, non potendosi estendere a periodi ulteriori e differenti, sebbene relativi al medesimo rapporto di lavoro, ma per nulla attinenti all’appalto o al subappalto.

**L’art. 21 del D.L. n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/2012, ha ridefinito l’ambito di applicazione del regime di solidarietà ai fini retributivi, con riguardo alla possibilità per i lavoratori di far valere i propri crediti patrimoniali**, maturati in costanza dello svolgimento dell’appalto o del subappalto, nei confronti del committente, rispetto al datore di lavoro (appaltatore o subappaltatore) che non ha adempiuto (Circolare MLPS n. 2 del 16 febbraio 2012): la norma ha esteso espressamente

l'obbligazione solidale alle quote del TFR, ampliando la portata operativa della locuzione «*trattamenti retributivi*» consentendo ai lavoratori di ricomprendere nel concetto oltre alla retribuzione diretta e indiretta, anche quella differita, con esplicito richiamo testuale alle «*quote di trattamento di fine rapporto*», peraltro richiamate a titolo meramente esemplificativo e *ad includendum* (“comprese”).

Sul punto la Circolare ministeriale n. 2/2012 osserva che la solidarietà sul profilo retributivo, in base all'attuale formulazione normativa, comprendendo anche le quote di trattamento di fine rapporto, elimina «*ogni ipotesi interpretativa volta ad addebitare al responsabile in solido l'intero ammontare del TFR dovuto al lavoratore dell'appaltatore/subappaltatore che, durante il periodo di svolgimento dell'appalto, abbia maturato il diritto al trattamento*».

Il committente che effettua il pagamento delle somme dovute ai lavoratori a titolo di retribuzione (nel senso oggettivamente estensivo) ovvero agli Istituti previdenziali (per i contributi e i premi dovuti e omessi) è legittimato ad esercitare l'azione di regresso nei confronti dell'obbligato principale, seguendo le regole generali fissate dall'art. 1299 cod. civ. che introduce questo specifico strumento giuridico finalizzato a ripristinare l'equilibrio nei rapporti interni fra i coobbligati.

Infine, l'art. 28, comma 2, del D.Lgs. n. 175 del 21 novembre 2014, modificando l'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003, ha previsto che quando il committente provvede al pagamento è tenuto, nei casi previsti, ad assolvere gli obblighi propri del sostituto di imposta. In argomento la **Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 31/E del 30 dicembre 2014** ha specificato che l'obbligo di assolvere gli adempimenti del sostituto d'imposta, ai sensi del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ha natura confermativa di un principio di carattere generale in materia di sostituzione d'imposta.

Con l'art. 4, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92 la disposizione era stata modificata per attribuire ai contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore la facoltà di *«individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti»*. Veniva così introdotta, in via generale, **la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere deroghe all'obbligazione solidale**, mediante specifici metodi e peculiari procedimenti che possono essere attivati per controllare e verificare la regolarità degli appalti.

Sul punto il Vademecum adottato dal Ministero del Lavoro con Lettera circolare n. 7258 del 22 aprile 2013 aveva specificato che *«l'esclusione della responsabilità solidale in forza della deroga operata da parte della contrattazione collettiva nazionale sembrerebbe poter afferire ai trattamenti retributivi e non invece alle obbligazioni previdenziali e assicurative di natura pubblicistica maturate nei confronti degli Istituti, intesi quali soggetti terzi rispetto agli accordi derogatori intercorsi tra le parti sociali»*.

Sull'argomento, il D.L. n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013, era poi intervenuto a chiarire espressamente e in modo definitivo che la contrattazione collettiva poteva incidere soltanto sulla responsabilità solidale retributiva, senza alcun effetto sui contributi previdenziali e assistenziali.

L'art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, ha abrogato del tutto la deroga espressa in precedenza riconosciuta ai contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti da associazioni comparativamente più rappresentative che pertanto non si vedono più attribuita in via esclusiva la facoltà di tracciare procedure e metodologie di verifica e di controllo della regolarità degli appalti al fine di esonerare il committente dalla responsabilità solidale o di limitarne le ricadute.

Lo stesso art. 2 del D.L.n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, interviene anche sull'ultima parte del comma 2 dell'art.

29 del D.Lgs. n. 276/2003 dove trovavano rilievo alcuni profili processuali specifici, con riferimento al giudizio già introdotto con apposito ricorso dai lavoratori dell'appaltatore o del subappaltatore.

L'art. 4, comma 31, della legge n. 92/2012 aveva introdotto la possibilità per il committente convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore e agli eventuali subappaltatori di eccepire il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, sancendo che il committente doveva essere sempre convenuto in giudizio congiuntamente all'appaltatore (litisconsorzio necessario) e introducendo l'eccezione di preventiva escussione (*beneficium excussionis*) sia riguardo al patrimonio dell'appaltatore che a quello dei subappaltatori eventualmente rientranti nella filiera dell'appalto. Conseguentemente l'azione esecutiva da parte dei lavoratori poteva essere avviata nei confronti del committente soltanto dopo l'escussione infruttuosa del patrimonio dell'appaltatore e di quello degli eventuali subappaltatori.

**Con la modifica introdotta dall'art. 2 del D.L. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, invece, i lavoratori possono agire direttamente nei confronti del committente.**

### **I chiarimenti dell'interpello ministeriale n. 5/2018**

La risposta ad interpello n. 5/2018, peraltro, si muove nel solco di quanto specificamente richiesto dalla **UGL Terziario**, la cui istanza è specificamente finalizzata a conoscere la corretta interpretazione dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, nel testo vigente dopo le modifiche del 2017, con riferimento esplicito alla portata applicativa del d.l.n. 25/2017, vale a dire se ad esso debba essere riconosciuta natura retroattiva e

quindi estendere l'applicazione della nuova disciplina anche ai contratti collettivi nazionali di lavoro che, in attuazione del previgente testo dell'articolo 29, comma 2, hanno individuato forme, metodi e procedure di verifica e di controllo sulla regolarità complessiva degli appalti, e, chiaramente, se l'odierno quadro regolatorio debba vincolare i contratti di appalto stipulati con riferimento all'applicazione delle misure stabilite dai CCNL.

**Secondo i tecnici ministeriali, l'articolo 2 del decreto-legge n. 25/2017** modificando l'articolo 29, comma 2, del d.lgs., n. 276/2003, ha rimosso *“la possibilità per il contratto collettivo di introdurre una deroga al regime di solidarietà negli appalti”*, sebbene la risposta a interpello n. 5/2018 ometta di segnalare che la rimozione ha efficacia nei confronti della contrattazione collettiva nazionale unica destinataria della previsione normativa previgente.

D'altro canto, i chiarimenti ministeriali evidenziano come la modifica normativa abbia effetto soltanto a far data dal 17 marzo 2017, conseguentemente, in mancanza di una disciplina transitoria la portata dell'abrogazione richiamata va considerata in ragione del principio di irretroattività della legge sancito dall'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, in base al quale la risposta ad interpello n. 5/2018 chiarisce che:

- dalla data indicata, i contratti collettivi (“nazionali”, in sintonia con la previsione normativa abrogata) non possono disciplinare misure e strumenti di verifica dell'appalto, ai fini della deroga al regime della solidarietà retributiva;
- le disposizioni contenute nei contratti collettivi (“nazionali”) di lavoro, in corso di validità alla data indicata, che derogano al regime di solidarietà degli appalti non possono trovare applicazione nei confronti dei contratti di appalto sottoscritti dal 17 marzo 2017;

- le disposizioni derogatorie dei CCNL potranno operare nei riguardi dei contratti di appalto che risultavano perfezionati, nei loro elementi e nella loro esecuzione, alla data indicata, con riferimento alle obbligazioni retributive maturate nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto nel periodo precedente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 25/2017, ma non rispetto ai crediti maturati dal 17 marzo 2017.

### **Il possibile ruolo dei contratti collettivi di prossimità**

Invero, alla luce dell'abrogazione operata dal d.l.n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017, come annotato sopra, i contratti collettivi nazionali di lavoro non hanno più l'esclusiva legislativa di individuare procedure e metodi per verificare e controllare la regolarità degli appalti allo scopo di limitare in tutto o in parte la responsabilità solidale del committente tracciata dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003.

**La risposta ad interpello n. 5/2018, in effetti, omette di sottolineare come la deroga previgente riguardasse, appunto, i soli contratti collettivi di livello nazionale, generalizzando i riferimenti alla contrattazione collettiva *tout court*,** sebbene nelle argomentazioni più sopra sinteticamente richiamate ogni riferimento è implicitamente, ma chiaramente, rivolto ai soli CCNL: l'interpretazione relativa alla portata applicativa dell'abrogazione identifica puntualmente e correttamente l'efficacia vincolante dei contratti collettivi nazionali di lavoro che, esercitando la delega normativa contenuta nel previgente testo dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, avevano disciplinato misure e strumenti di verifica e di controllo idonei ad escludere o limitare la solidarietà passiva nell'appalto in deroga alle previsioni legislative.

In effetti, l'intervento correttivo del 2017 pone ora in una condizione di piena operatività la disciplina dettata dall'art. 8 del d.l.n. 138/2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011.

In una prospettiva di concreta e più immediata possibilità di deroga al regime della solidarietà negli appalti rileva quanto già espressamente disciplinato nell'ordinamento giuslavoristico dall'art. 8, comma 2, *lett. c)*, del D.L. n. 138/2011, così come convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, che affida tale facoltà a specifiche intese, realizzate nei contratti collettivi di prossimità (sottoscritti a livello aziendale o territoriale).

L'art. 8 del d.l.n. 138/2011, in effetti, deve essere concepito necessariamente come norma speciale, perché sono speciali e specifiche le circostanze in cui la disposizione può operare e in quanto si tratta di norma che deroga a precetti di portata generale.

In questo senso il campo di applicazione della norma è destinato ad essere in ogni caso interpretato in senso restrittivo, dovendo l'interprete indagare sulla norma che si vorrebbe derogare con l'accordo di prossimità, allo scopo di verificare puntualmente se la stessa pone già spazi di deroga a specifici livelli di contrattazione collettiva.

**Il contratto collettivo di prossimità, pertanto, può derogare a norme di legge generale e astratte, oltreché alle disposizioni della contrattazione collettiva di livello nazionale**, ma non può subentrare rispetto a previsioni di legge che già pongono spazi di deroga: così, ad esempio, nella regolazione dell'apprendistato, che l'art. 42, commi 5 e 8, e l'art. art. 44, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 81/2015 rimettono esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale, non può intervenire un accordo aziendale di prossimità in deroga alla specifica delega normativa.

Stante l'odierna assenza, nell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, di qualsiasi delega normativa a specifici livelli di contrattazione collettiva di lavoro, quindi, un contratto collettivo territoriale, provinciale o regionale, di prossimità intenda intervenire nella disciplina della solidarietà degli appalti, dovrà limitarsi ad individuare, ai sensi dell'art. 8, comma 1, seconda parte, del d.l.n. 138/2011, almeno una delle finalità che devono essere necessariamente perseguite dai contratti collettivi di prossimità, che devono esser finalizzati specificamente a obiettivi di: maggiore occupazione, migliore qualità dei contratti di lavoro, adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali e occupazionali, previsione di nuovi investimenti.

Essendo venuta meno la riserva di legge a favore dei soli contratti collettivi nazionali di lavoro, **un contratto collettivo di prossimità, correttamente finalizzato, può intervenire sul regime della solidarietà negli appalti in deroga alle previsioni normative o contrattuali collettive di livello nazionale**, considerata anche la legittimità costituzionale della norma, riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 4 ottobre 2012, n. 221, che ha espressamente evidenziato come il tema della solidarietà negli appalti appartenga alla materia dell'ordinamento civile.

## Conclusioni

Nella prospettiva delineata, dunque, un contratto collettivo (aziendale o territoriale) di prossimità – che risulti sottoscritto in base alle previsioni contenute nell'art. 8, comma 2, *lett. c)*, del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011 – può limitare o addirittura escludere del tutto, a determinate condizioni e a fronte di specifici presupposti informativi o documentali, la soli-



darietà retributiva del committente nei riguardi dei dipendenti dell'appaltatore e dei subappaltatori.

L'intervento ministeriale con la risposta a interpello n. 5/2018, omette di segnalare che il riferimento normativo era esplicitato nella sola contrattazione collettiva di livello "nazionale", senza poter includere implicitamente, essendo norma speciale, anche la contrattazione collettiva "di prossimità", che sembra mantenere la propria efficacia normativa in assenza di specifici rinvii a livelli di contrattazione espressamente individuati dal Legislatore.

In effetti, la natura di norma speciale dell'art. 8 del d.l. n. 138/2011 lascia ipotizzabile un contratto collettivo di prossimità, che deroghi al regime legale in materia di solidarietà negli appalti, a determinate condizioni e su specifici presupposti, essendo venuta meno la previgente riserva di legge a favore dei soli contratti collettivi nazionali di lavoro, per effetto dell'abrogazione operata dal d.l. n. 25/2017, convertito dalla legge n. 49/2017 (per un'ipotesi di piattaforma contrattuale collettiva di prossimità in materia, si rinvia a G. Ceneri, P. Rausei, *Ruolo della contrattazione collettiva per la disciplina della solidarietà nell'appalto*, Bollettino ADAPT, 19 febbraio 2018).

## Lavoro a termine e somministrazione dopo il decreto dignità: quale spazio derogatorio per la contrattazione collettiva?\*

*di Marco Menegotto*

Dinnanzi a interventi legislativi oltremodo restrittivi come il decreto dignità o [pronunce](#) – pur giustificate (nelle aule di Giurisprudenza si insegna che le sentenze della Corte costituzionale si applicano e non si discutono) – che rendono incerti e imprevedibili gli esiti, in termini di costi e conseguenze sanzionatorie, di determinate scelte aziendali, **non può non tornare centrale il dibattito sul ruolo della contrattazione collettiva e sull'azione delle parti sociali.**

Un primo dato di fatto è il **ridimensionamento** – rispetto ad una fase, quella del *Jobs Act*, che seppur orientata al modello della disintermediazione garantiva rinvii e deleghe alla contrattazione “qualificata” (si veda, sul punto, [AA.VV., Jobs Act: l'operatività del “Codice dei contratti” alla luce della contrattazione collettiva, Working Paper ADAPT, n. 181/2015](#)) – **del ruolo tipico della contrattazione collettiva di regolazione della flessibilità di tipologie e qualità dei rapporti di lavoro**, che come ci insegnano [J.-C. Bariber e H. Nadel, \*La flessibilità del lavoro e della occupazione\*](#), «non comporta di per sé alcuna connotazione né negativa né positiva»

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34.](#)

essendo piuttosto sinonimo di «capacità delle cose di adattarsi facilmente».

Di fronte a un simile scenario, [come si è già detto su questa rivista](#), può assumere **un nuovo ruolo quella “contrattazione di prossimità”** (per un approfondimento si veda il prezioso contributo di M. Sacconi, *Teoria e pratica delle relazioni adattive di prossimità*, in *Guida al Lavoro*, 5 ottobre 2018, n. 39) dell’art. 8 dell’ormai lontana manovra d’estate del 2011, tramite la quale le parti sociali a livello aziendale o territoriale sono abilitate a **derogare a legge e contrattazione**, purché in presenza di requisiti soggettivi (rappresentatività qualificata) ed oggettivi (finalità previste al primo comma e materie indicate al secondo), e nel rispetto degli inderogabili vincoli di natura costituzionale e internazionale.

Nel catalogo delle materie figurano proprio **la disciplina dei contratti a termine e della somministrazione, come anche quella delle conseguenze dei licenziamenti**. D’altro canto, tra le finalità (da esplicitare e contestualizzare nell’accordo) si possono leggere: «incrementi di **competitività** [...], gestione delle **crisi aziendali e occupazionali**, investimenti e avvio di nuove attività». Tutte finalità che finora si erano più affrontate tutt’al in ottica difensiva, in termini di salvaguardia occupazionale.

È dunque possibile immaginare **percorsi virtuosi di contrattazione “in deroga”, tramite i quali negoziare** – meglio se per circoscritti periodi temporali – **diverse regole per l’ingaggio di personale a termine**, come ad esempio: posticipazione dell’entrata in vigore del decreto dignità, specificazione del contenuto di una delle causali ivi previste, ampliamento del numero di proroghe ammesse, definizione di una durata massima più elevata rispetto agli attuali 24 mesi (per un approfondimento ed alcune esemplificazioni per la stesura di singole clausole, sia consentito il rinvio a [M. Menegotto, P. Rausei, \*Il possibile ruolo della contrattazione di prossimità\*](#)). In particolare su quest’ultima ipotesi va

rilevato che una simile previsione sarebbe legittima, ai sensi dell'art. 19 co. 2 d. lgs. n. 81/2015, mediante semplice accordo *ex art.* 51. Lo strumento della contrattazione di prossimità si renderà invece necessario laddove si voglia **derogare anche al regime delle causali**: un semplice ampliamento della durata massima (ad esempio a 36 mesi) sarebbe infatti comunque vincolato alle condizioni di cui al nuovo art. 19, pertanto – va detto – inapplicabile, salvo assunzione di ampi rischi in ragione della rilevante difficoltà interpretativa del testo normativo.

Pur collocandosi nel formale rispetto della direttiva comunitaria (che certamente non obbliga a introdurre, per sommatoria, tutti i vincoli invece previsti dal nuovo regime), si nutrono **forti dubbi sulla praticabilità e sulla tenuta di una deroga *tout court* al regime della causalità, sia da un punto di vista strettamente giuridico (stante l'evidente ritorno di ampi margini di discrezionalità della magistratura), sia di agibilità sindacale.**

**In termini negoziali**, potrebbe far buon gioco una **clausola di impegno** alla assunzione di un certo numero massimo di lavoratori a tempo indeterminato decorsi i 36 mesi a fronte di particolari esigenze aziendali, piuttosto che la creazione di un bacino di “ripescaggio” dove il diritto di precedenza all'assunzione per i prossimi anni sarà automatico, in ragione delle mansioni, attività, competenze, esigenze tecniche – organizzative – produttive. Come anche una **clausola di salvaguardia** che ad esempio disponga la decadenza automatica dall'accordo (e quindi dalle relative deroghe) in caso di mancato rispetto degli impegni da parte aziendale.

Non si può poi dimenticare come, **l'art. 8** – per motivi legati alla sua fase di gestazione – **richiami l'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011**. Occorrerà dunque **verificare le disposizioni dei CCNL applicati in azienda in materia di contrattazione di secondo livello**, ed in particolare che non prevedano

obblighi di confronto e/o firma più stringenti (es. confronto con tutte le OO.SS.LL. stipulanti, anche per quelle che vi aderiscono successivamente, obblighi di comunicazione...) rispetto al criterio introdotto dall'art. 8 per la efficacia *erga omnes* dell'accordo di prossimità stesso. L'A.I. prevede infatti che «la contrattazione collettiva aziendale si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge» (punto 3) e che «I contratti collettivi aziendali possono pertanto definire, anche **in via sperimentale e temporanea, specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro**» (punto 7).

Altro ambito – a quanto consta per ora inesplorato – di formale operatività della contrattazione di prossimità è quello delle **conseguenze sanzionatorie in caso di recesso dal rapporto di lavoro. Invero non è semplice** in questa fase **immaginare un accordo che rimoduli i criteri delle tutele crescenti**, che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi e che si ipotizza le motivazioni della sentenza modificheranno e integreranno con diversi meccanismi di valutazione discrezionale del giudice, nel solco del principio della autosufficienza delle pronunce dei “giudici delle leggi”.

È dunque sì auspicabile la nascita di una nuova fase per questa disposizione che tanto fece discutere dottrina, mondo politico e sindacale, ma purché se ne faccia un uso moderato, ragionevole e limitato a casi specifici ben circostanziati nelle premesse degli stessi accordi. Ma qui sta tutta la (nuova) responsabilità che le parti sociali dovranno assumersi, per una gestione non traumatica di avviati percorsi di inserimento graduale in azienda, piuttosto che di adattamento delle disposizioni a casi concreti, o altro ancora.

**Si tratta, in altri termini, di un'arma dirompente, per questo da maneggiare con cura.** Perché non si aggiunga, dopo gli effetti di dinamica occupazionale (che verificheremo) del “decreto dignità”, un secondo *boomerang* dovuto ad un uso distorto del redivivo strumento.

**Lavoro straordinario senza alcuna maggiorazione  
o riposo compensativo, è possibile?  
Analisi del CCNL Chimico\***

*di Luca Vozzella*

**Le ore lavorate oltre il normale orario di lavoro sono considerate ore di straordinario e, come tali, devono essere ricompensate con una maggiorazione retributiva, o in alternativa con l'utilizzo di riposi compensativi, così come definito dal CCNL di riferimento.** Tale affermazione, che ad una prima lettura sembra poter essere condivisa all'unanimità, ad una analisi più approfondita può far sorgere alcune perplessità e considerazioni.

Come noto, per un corretto inquadramento della disciplina dell'orario di lavoro è necessario prendere in considerazione sia il quadro normativo delineato dal D. Lgs. 66/2003, sia i contratti collettivi di lavoro cui la citata normativa deroga in diverse occasioni. **Nel presente contributo si prenderà in considerazione la disciplina del lavoro straordinario all'interno del CCNL Industria Chimica, Chimico-Farmaceutica, Fibre Chimiche e Settori Abrasivi, Lubrificanti e GPL del 15 ottobre 2015 e, alla luce di quanto previsto al suo interno, si proverà a mettere in evidenza alcune criticità e contraddizioni che po-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34.](#)

trebbero far venire meno il legame tra lavoro straordinario e relativa maggiorazione retributiva o relativo riposo compensativo.

Procedendo con ordine, **la fonte normativa che disciplina il lavoro straordinario è contenuta negli articoli 1 e 5 del D. Lgs. 66/2003.** L'art. 1 afferma che il lavoro straordinario *“è il lavoro prestato oltre l'orario normale di lavoro così come definito all'articolo 3”* mentre all'interno dell'art. 5, articolo interamente dedicato alla disciplina di tale istituto, vengono forniti maggiori dettagli sulla possibilità di ricorrere allo straordinario rimandando, per mezzo dei commi 2 e 4, ai contratti collettivi per la definizione delle modalità di esecuzione di tali prestazioni. Un'ulteriore rimando viene effettuato dal comma 5 il quale afferma che ***“il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro. I contratti collettivi possono in ogni caso consentire che, in alternativa o in aggiunta alle maggiorazioni retributive, i lavoratori usufruiscano di riposi compensativi”***.

**Il presente comma consente di fare il necessario passaggio dalla disciplina legale a quella contrattuale.** L'art. 8 lettera F) comma 1 (Prestazioni eccedenti l'orario di lavoro settimanale medio e prestazioni straordinarie) del CCNL Chimico recepisce la delega dell'Art. 5 del D. Lgs. 66/2003 prevedendo che: *“Ai soli fini delle maggiorazioni contrattuali è considerata eccedente la prestazione fornita oltre l'orario di lavoro settimanale medio di cui alla lettera B1) con la sola eccezione delle ore non lavorate in dipendenza di festività che sono computate come prestate ai fini del raggiungimento dell'orario contrattuale”*. Essendo l'orario di lavoro medio settimanale medio pari a 40 ore, dalla lettura di questo articolo si potrebbe dedurre che il lavoratore ha diritto alla maggiorazione solamente a partire dalla 41<sup>a</sup> ora di prestazione lavorativa fornita, ossia dalla prima ora fornita oltre l'orario di lavoro settimanale medio.



Fino a questo punto non emerge nessuna criticità. **Ma cosa si intende per prestazione fornita, quali ore rientrano all'interno del concetto di “prestazione fornita”?** La seconda parte dell'articolo del CCNL sopra richiamato sembra affermare che nel computo devono essere ricomprese esclusivamente le ore effettivamente lavorate escludendo tutte le assenze *“con la sola eccezione delle ore non lavorate in dipendenza di festività che sono computate come prestate ai fini del raggiungimento dell'orario contrattuale”*. **Ne deriva, quindi, che non devono essere conteggiate nel computo dell'orario di lavoro settimanale medio tutte le altre assenze per cause diverse dalla festività quali, ad esempio, le ferie e i permessi di varia natura ma anche i congedi parentali e tutti gli altri permessi e congedi legati alla maternità/paternità contenuti nel T.U. sulla Maternità.**

Analizzando più nel dettaglio la disciplina della maternità e paternità presente nel CCNL emerge, però, un'evidente contraddizione. L'art. 32 comma 5 del CCNL analizzato (Trattamento per maternità e paternità) prevede che: *“Ferma restando la maturazione del TFR secondo i criteri di legge, le assenze dal lavoro per maternità, paternità o per congedi parentali entro primi due anni di vita del bambino **sono computate agli effetti di tutti gli istituti contrattuali** entro il limite massimo di nove mesi”*. L'art. 8 e l'art. 32 sembrano quindi essere in contrasto tra di loro in quanto secondo quanto disciplinato dall'art. 8, ai fini dell'attribuzione della maggiorazione dello straordinario, le ore di congedo parentale non devono essere considerate nel computo dell'orario di lavoro settimanale medio mentre, l'art. 32 affermando che i predetti istituti sono computati agli effetti di tutti gli istituti contrattuali, sembra far rientrare gli stessi permessi nel computo.

Se quindi, in questa situazione di evidente contrasto, si dovesse far prevalere quanto previsto dall'Art. 8 del CCNL, si potrebbe affermare che la maggiorazione dello straordinario sia dovuta a

partire dalla 41<sup>a</sup> ora solo ed esclusivamente in presenza di 40 ore di effettivo di lavoro oppure se tra le 40 ore vi sia compresenza di effettivo lavoro e festività. Al contrario, **in tutti i casi in cui all'interno delle 40 ore di lavoro settimanale medio vi siano periodi di ferie, permessi o congedi, l'azienda potrebbe avere la facoltà di non applicare la maggiorazione per lavoro straordinario prevista dal CCNL.**

Tale lettura rigida (sempre che sia possibile) non sembra però essere presa in considerazione dalle imprese sia perché potrebbe comportare diversi problemi da un punto di vista dei rapporti sindacali, sia perché una prassi ormai consolidata porta a ricomprendere all'interno dell'orario di lavoro settimanale medio tutte le assenze a vario titolo senza considerare l'inclusione disposta dall'art. 8 lettera f) comma 1 per le sole festività. A ben vedere però, questa inclusione nel computo dell'orario di lavoro settimanale medio delle sole ore non lavorate per festività può considerarsi una novità per l'art. 8 del CCNL infatti, nel precedente contratto stipulato il 22 settembre 2012, l'art. 8 affermava unicamente che *“ai soli fini delle maggiorazioni contrattuali è considerata eccedente la prestazione fornita oltre l'orario di lavoro settimanale medio di cui alla lettera B1) punto 1)”*. L'inclusione delle ore non lavorate in dipendenza di festività nel computo dell'orario contrattuale era presente, invece, tra i chiarimenti a verbale dell'Art. 9 (Maggiorazioni per lavoro eccedente straordinario, notturno, festivo ed a turni). Tale chiarimento affermava: *“ai fini della corresponsione delle maggiorazioni previste dal presente articolo si chiarisce che le ore non lavorate in dipendenza di festività sono da computare come prestate ai fini del raggiungimento dell'orario contrattuale”*. Da tale chiarimento e dal suo confronto con quanto previsto nel rinnovo del contratto ne derivano due principali considerazioni.

**La prima è relativa al fatto che l'inclusione delle ore non lavorate indipendenze di festività nel CCNL 22 settembre**

**2012 non era esclusiva.** Nel CCNL 15 ottobre 2015, infatti, è presente la dicitura: *“con la sola eccezione”*, dicitura non rinvenibile nella precedente versione del contratto. Nulla veniva detto in merito alle assenze ad altro titolo che seguivano una loro disciplina autonoma senza creare nessuna interferenza con quanto sancito in questo articolo. **La seconda considerazione risiede nella collocazione della locuzione analizzata.** Nel CCNL 22 settembre 2012 il chiarimento a verbale è contenuto nell’art. 9. Tale articolo definiva le maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo e a turni e per questo motivo risulta immediato pensare che questa indicazione era valida per tutte le maggiorazioni ivi disciplinate. Nel CCNL 15 ottobre 2015, invece, la locuzione è contenuta nella lettera F) dell’art. 8 e per questo motivo si riferisce unicamente alle maggiorazioni per lavoro straordinario.

**Alla luce di queste ulteriori considerazioni sembra più chiaro il passaggio, di certo non casuale, avvenuto in sede di rinnovo.** Da un lato, infatti, lo spostamento dall’art. 9 all’art. 8 riduce l’ambito di applicazione del computo delle festività che in precedenza era per tutte le maggiorazioni previste mentre ora è riferita esclusivamente alle maggiorazioni per lavoro straordinario. Dall’altro lato, però, l’inclusione tra le ore lavorate sembra essere diventata esclusiva e limitata alle sole ore di assenza per festività impedendo quindi di ricomprendere in tale computo qualsiasi assenza per cause diverse. In precedenza, quindi, per verificare il computo delle altre assenze era opportuno riferirsi alla disciplina specifica e, nel caso dei congedi parentali preso precedentemente in considerazione, vigeva quanto previsto dall’art. 41 (oggi art. 32) senza che questo facesse sorgere alcun contrasto, contrasto che oggi, con il nuovo dettato, emerge invece in maniera alquanto evidente.

## H&M: un accordo integrativo per bilanciare esigenze organizzative e di conciliazione vita-lavoro\*

*di Dante Cucchi*

**Hennes & Mauritz, meglio conosciuta come H&M, è un'azienda svedese leader nel settore dell'abbigliamento, proprietaria inoltre dei marchi Cheap Monday, COS, Monki, Weekday, & Other Stories, ARKET, Afound e H&M Home.**

L'azienda, che vanta una presenza capillare a livello territoriale (con oltre 4000 negozi sparsi in tutto il mondo), ha recentemente dovuto far fronte alla **sempre più accesa competizione internazionale, avviando un processo di riorganizzazione, teso altresì al rafforzamento del commercio online.** Introducendo un quadro di regole generali sui temi dell'organizzazione e del *work-life balance*, l'accordo raggiunto lo scorso 24 settembre da H&M e dalle segreterie nazionali di Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil ha consentito di trovare un punto di equilibrio tra le necessità commerciali e produttive dell'azienda e le esigenze di conciliazione dei lavoratori. Le soluzioni trovate, che potranno essere ulteriormente declinate a livello locale e di punto vendita, si collocano in uno scenario più ampio di trasformazioni per il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

colosso dell'abbigliamento svedese. Di fronte alle sfide poste dall'evoluzione tecnologica e dalla crescente concorrenza internazionale, H&M si vede costretta ad aggiornare il proprio modello di business; alle relazioni industriali il compito di sostenere i percorsi di innovazione aziendali senza compromettere il benessere dei lavoratori.

L'intesa, sottoscritta presso la sede di Unione Confcommercio Imprese dell'Italia Milano, Lodi, Monza e Brianza, facendo seguito al Protocollo del 2013 sui livelli e temi delle relazioni sindacali, approfondisce gli aspetti dell'organizzazione del lavoro e della conciliazione tra vita professionale e privata dei dipendenti. **In particolare, le parti introducono diverse misure e soluzioni, recanti una serie di elementi innovativi, in funzione di rispondere a una duplice esigenza:** quella aziendale, verso un'organizzazione che possa garantire la corretta ed efficiente *“corrispondenza tra presenza dei lavoratori e necessità commerciali all'interno dei punti vendita”*; e quella dei lavoratori, nei confronti di un maggior livello di conciliazione dei tempi di vita-lavoro.

### **Organizzazione del lavoro**

**Dal punto di vista organizzativo, l'intesa interviene sul tema delle aperture e chiusure dei punti vendita stabilendo l'obbligo dell'azienda di fornire informazioni preventive a livello nazionale e territoriale.** È questo, infatti, un aspetto particolarmente delicato per le rappresentanze sindacali di tutto il mondo (come emerge dal suo sito internet, H&M programma di aprire 380 negozi e chiuderne 140 nel corso del 2018), chiamate a gestirne le conseguenze in termini occupazionali.

**Con riferimento alla pianificazione degli orari, l'azienda si impegna a darne comunicazione ai lavoratori turnisti con**

**un preavviso di quattro settimane.** Modifiche alla programmazione originaria sono comunque ammesse in caso di particolari esigenze organizzative e produttive; prima di essere apportate, queste dovranno però essere comunicate al lavoratore, al fine di trovare una soluzione condivisa dalle parti.

**L'intesa specifica altresì l'impegno dell'azienda a distribuire equamente i carichi di lavoro,** prevedendo un'alternanza dei turni di chiusura e apertura del singolo punto vendita nel corso della settimana. In linea con questo approccio, i lavoratori non potranno svolgere la loro prestazione per oltre 6 giorni consecutivi e l'azienda proverà ad assicurare il maggior numero di riposi settimanali coincidenti con la domenica.

Infine, dopo aver stabilito che le interruzioni giornaliere non retribuite potranno avere una durata massima di 90 minuti, si è disposto che l'azienda riconoscerà un buono pasto del valore di 5 euro, nell'ambito di turni lavorativi pari o superiori alle 6 ore giornaliere.

### **Conciliazione dei tempi di vita e lavoro**

L'attenzione riservata *work-life balance* è ravvisabile in una serie di disposizioni.

**In primo luogo, viene previsto un periodo di aspettativa non retribuita di massimo 3 mesi non frazionabili,** per tutti i lavoratori che abbiano usufruito del congedo obbligatorio di maternità e abbiano già esaurito i congedi parentali di maternità e le ferie/permessi/ROL. Con particolare riferimento ai dipendenti inseriti nei “*percorsi di formazione relativi alla violenza di genere*”, invece, fermo quanto previsto dal D.Lgs. n. 80/2015, viene riconosciuto un ulteriore periodo di aspettativa non retribuita di 6 mesi, durante i quali è garantita la conservazione del posto di lavoro.

In secondo luogo, al fine di consentire ai lavoratori assunti a tempo indeterminato l'assistenza al minore fino al compimento del terzo anno di età, le parti integrano in chiave migliorativa quanto già previsto dal contratto nazionale, introducendo la possibilità per chi ne facesse richiesta e nei limiti del 6% della forza occupata a tempo pieno e indeterminato, di procedere alla trasformazione del rapporto di lavoro da full time a part time. Inoltre, in aggiunta a quanto disciplinato dalla normativa vigente, **viene introdotta un'ulteriore giornata non retribuita per il padre lavoratore in occasione della nascita del figlio.**

**Particolare attenzione è altresì riservata al tema della formazione.** In particolare, in chiave migliorativa rispetto a quanto stabilito dal CCNL e nei limiti del 3% della forza lavoro presente nel punto vendita, viene riconosciuto un congedo non retribuito per la formazione di durata non superiore a 11 mesi ai fini del conseguimento del II grado di studio, del diploma universitario o di un master universitario.

**In ultimo, novità importante costituisce la disposizione in tema di liquidazione del TFR.** Nei limiti del 10% annuo della forza lavoro presente nel punto vendita, l'azienda si impegna, infatti, a riconoscere le richieste di anticipazione del TFR indipendentemente dall'anzianità maturata, anche per esigenze personali diverse da quelle tassativamente previste dalla legge, quali ad esempio l'acquisto di un mezzo proprio, le spese relative alle celebrazioni del matrimonio o per la costituzione di unioni civili. Si prevede, in ogni caso, che l'importo anticipato non potrà superare il 50% del TFR accantonato dal lavoratore e che la richiesta potrà avvenire una sola volta nell'arco del rapporto di lavoro.

## **DM-Drogerie Markt sbarca in Italia e sigla il primo accordo integrativo\***

*di Ruben Schiavo*

**In data 10 ottobre 2018, la Società DM-Drogerie Markt S.R.L. e le organizzazioni sindacali, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, hanno sottoscritto il primo contratto integrativo aziendale.** DM-Drogerie Markt è un'azienda che nasce nel 1973 a Karlsruhe, in Germania; negli ultimi 25 anni apre al mercato internazionale stabilendosi ad oggi in 13 paesi europei con più di 3.500 punti vendita. DM-Drogerie Markt si specializza nella vendita di cosmetici, articoli sanitari, prodotti per la casa e cibo salutare, confermandosi ad oggi il rivenditore più grande in Germania per numero di ricavi. Sbarca in Italia solamente nel 2017 dove conta già 15 punti vendita. A distanza di un anno, sigla il primo accordo integrativo per regolare diverse materie tra cui il sistema di relazioni industriali, la retribuzione variabile e connessa a obiettivi di produttività, l'organizzazione del lavoro e le assunzioni nei punti vendita di nuova apertura, nonché il welfare, la conciliazione vita-lavoro e la tutela di genere.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 22 ottobre 2018, n. 36](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.



## Sistema di relazioni industriali

Per quanto concerne le relazioni industriali, il citato accordo esalta il ruolo della contrattazione aziendale come *«elemento di consolidamento e miglioramento del clima aziendale, utile alla crescita di motivazione e senso di appartenenza, al rafforzamento dell'azienda, al miglioramento delle condizioni di lavoro e allo sviluppo dei livelli occupazionali»*. **La negoziazione tra le parti è resa al fine di realizzare intese su obiettivi condivisibili, con l'intento di prevenire l'insorgere di conflitti oltre che per ricercare soluzioni condivise ai problemi.** La contrattazione aziendale viene articolata su due livelli: il livello nazionale disciplina materie quali le relazioni sindacali, il sistema premiante e l'organizzazione del lavoro; il livello territoriale (riguardante le condizioni di lavoro dei punti vendita di un determinato territorio) regola materie quali l'orario di lavoro, l'organizzazione delle ferie e la formazione. In particolar modo per quest'ultima, si stabilisce che l'azienda rediga il piano di formazione sulla base di due direttrici: lo sviluppo e la crescita costante delle competenze; il rinnovamento continuo di piani di sviluppo di competenze trasversali. Inoltre, l'azienda e le organizzazioni sindacali firmatarie precisano che si incontreranno con cadenza annuale, e/o entro 15 giorni dalla richiesta di una delle due parti, per poter discutere di temi di rilevanza sia nazionale (come le strategie di sviluppo aziendale e i processi di riorganizzazione del lavoro) che territoriale (come l'analisi dei risultati delle iniziative formative, l'andamento delle flessibilità e del lavoro straordinario o supplementare, la tutela della salute e sicurezza e in generale gli effetti dell'introduzione di innovazioni tecnologiche).

## Organizzazione del lavoro e apertura di nuovi punti vendita

**Gli interventi in termini di organizzazione del lavoro interessano la programmazione degli orari di lavoro, l'utilizzo della Banca Ore e la disciplina della reperibilità.** Per quanto riguarda la programmazione degli orari (oggetto specifico della contrattazione territoriale), sarà l'azienda a presentare entro trenta giorni il quadro di turnazione, che sarà modificabile successivamente solo *«in caso di eventi imprevedibili ed eccezionali, che comportino un inaspettato sottodimensionamento dell'organico, [...] dando [comunque] priorità alle eventuali disponibilità dimostrate dai singoli lavoratori»*. Attraverso la Banca Ore, invece, sarà possibile contabilizzare le ore di straordinario effettuate, che saranno usufruibili, a facoltà del lavoratore, in forma retributiva o come riposi compensativi. Infine, l'accordo prevede, per il personale addetto al reparto informatico e logistico, un'indennità per ogni giorno di reperibilità che si va ad aggiungere, in caso di prestazione lavorativa resa, al riconoscimento dei trattamenti previsti dal CCNL per lavoro festivo, notturno e domenicale.

In merito all'apertura di nuove unità operative, l'azienda si impegna a darne comunicazione tempestiva alle organizzazioni sindacali di livello territoriale, unitamente alle informazioni relative all'organico. Usufruendo della flessibilità offerta dal CCNL, si specifica che per un periodo di 18 mesi, l'assunzione di lavoratori a tempo determinato nelle nuove filiali non sarà soggetta ad alcun limite quantitativo. Da ultimo, si prevede la possibilità di coinvolgere il personale già in forza in attività di coaching presso le unità di nuova apertura. In questi casi, sarà riconosciuta ai "coach" una indennità *tantum* pari a 300 euro lordi, oltre al rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio sostenute durante il periodo di trasferta presso il nuovo punto vendita.

## Welfare e conciliazione

**Interventi in tema di welfare sono stati realizzati per quanto concerne l'anticipo del trattamento di fine rapporto.** In particolare, migliorando quanto disciplinato dall'art. 2120 cc., si stabilisce che possono fare richiesta di anticipazione del TFR i lavoratori che abbiano almeno 5 anni di anzianità di servizio; trascorsi ulteriori 5 anni, l'anticipo può essere richiesto una seconda volta. Tra le motivazioni per accedere al beneficio, oltre a quelle previste dalla normativa, si elencano l'acquisto di abitazione a seguito di separazione, il danneggiamento della propria abitazione per calamità naturali, le spese in caso di adozione/affidi, il matrimonio di figli, l'acquisto di un'autovettura e le spese di ristrutturazione della propria abitazione. Infine, l'accordo aumenta il valore del TFR accantonato concedibile all'80%.

In tema di conciliazione vita-lavoro, l'azienda riconoscerà un ulteriore periodo di 12 mesi non retribuiti al termine del congedo parentale; riconoscerà 15 giorni di congedo "per matrimonio" anche alle coppie di fatto; riconoscerà un giorno di permesso ai lavoratori nonni in caso di nascita del nipote. L'azienda riconoscerà, infine, in caso di richiesta, il part-time post maternità per i primi tre anni di vita del bambino.

Nelle sue pagine finali, **l'accordo include altresì un regolamento che introduce e disciplina l'istituto della Banca Ore Solidali.** In particolare, si prevede la possibilità per i lavoratori di cedere volontariamente, a titolo gratuito e anonimo, ore di R.O.L. residue in favore di colleghi che si trovino nelle condizioni di assistere i figli minori che necessitano di cure costanti, nonché (ampliando in tal modo le condizioni previste dalla normativa legale) in favore di lavoratori gravemente ammalati che abbiano già esaurito il periodo di comporta o di colleghi che si trovino

ad assistere i figli non più minori, il coniuge/compagno, il convivente e i genitori non più autosufficienti. Altro elemento significativo dell'accordo è il fatto che per ogni ora ceduta da parte di un lavoratore, l'azienda donerà un'ulteriore ora e mezza fino a un massimo di 168 ore per ciascuna istanza.

### **Tutela di genere**

Come nel paragrafo precedente, **il citato accordo interviene con modifiche migliorative rispetto alla legge, prevedendo maggiori tutele per il personale vittima di violenza di genere.** Fermo restando quanto previsto dall'art. 24 del d.lgs. 80/2015, l'azienda aggiungerà un ulteriore mese alla durata del congedo retribuito previsto, portandolo ad un totale di quattro mesi. In aggiunta a ciò, l'azienda valuterà in modo prioritario richieste di trasferimento e di modifiche anche temporanee al rapporto di lavoro, provenienti da lavoratori o lavoratrici che abbiano subito violenze di genere. Inoltre, l'azienda riconoscerà a questi lavoratori il diritto di trasformazione da tempo pieno a part-time e, su richiesta, di nuova trasformazione nella forma originaria. Infine, le parti si propongono di individuare e mettere a disposizione dei dipendenti interessati il supporto di un'associazione impegnata nell'assistenza alle vittime di violenza.

### **Premio di risultato**

**Uno dei punti chiave dell'accordo in questione è stata l'introduzione di un programma di incentivazione.** Esso si sostanzia in un premio di risultato suddiviso in due quote: la prima è legata all'incremento del volume d'affari aziendale, che

deve essere almeno pari al 10% rispetto all'anno precedente; la seconda è legata all'incremento del volume d'affari della singola unità che ugualmente deve essere pari almeno al 10% rispetto all'anno prima. In totale, l'ammontare annuo del premio non potrà superare i 200 euro annui. Nel caso dei lavoratori addetti alla sede amministrativa, la seconda quota del premio sarà messa in relazione al numero di nuove aperture di punti vendita all'anno. In aggiunta, le parti precisano di applicare il programma di incentivazione in via sperimentale e si impegnano a valutarne nel 2019 la prosecuzione o la modifica delle condizioni.

## Rinnovo Campari: nuovi e innovativi strumenti di flessibilità e partecipazione\*

*di Andrea Tundo*

**Passione, integrità, pragmatismo e “insieme” sono i tratti distintivi che, fin dalla sua lontana nascita nel 1860, definiscono il paradigma industriale di Campari**, gruppo leader nella produzione globale di *beverage* di marca, sesto nel settore degli *spirit*, con 18 unità produttive sparse sul globo e una catena distributiva che attraversa oltre 190 paesi.

**Il segreto del successo di Campari risiede nella sapiente arte di coniugare un approccio imprenditoriale futuristico ad una gelosa custodia del passato, il tutto con quello spirito di leggerezza** impersonato dal simpatico e accattivante giullare de “Lo spiritello”, protagonista dell'icona pubblicitaria disegnata nel 1921 dall'artista Leonetto Cappiello, cui va il merito, tra l'altro, di aver consacrato la parentela con il mondo dell'arte, rafforzatasi poi nel tempo (Dudovich, Depero e Gargo sono soltanto alcuni tra i maggiori artefici delle campagne pubblicitarie targate “Campari”). Tale sapienza non si esaurisce sul piano della commercializzazione del brand, ma si riflette anche nelle strategie d'impresa, volte a coniugare la crescita qualitativa del marchio

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

con le acquisizioni mirate di brand locali in aree ove il gruppo può contare sui propri canali distributivi (*Fourty Creek* in Canada, *Grand Marnier* in Francia, Fratelli Averna S.p.A. in Italia e *Bulldog Gin* in Regno Unito sono i più significativi relativi all'ultimo triennio).

**Lo stesso spirito permea l'articolato mosaico di relazioni industriali, il cui ultimo tassello, complice la reciprocità di intenti delle forze sindacali, è rappresentato dall'accordo integrativo aziendale, valido per il quadriennio 2018-2021 e sottoscritto a Milano il 18 maggio scorso dalle rappresentanze sindacali Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil e, con l'assistenza di Assolombarda, da Davide Campari Milano S.p.A. (società leader dell'*holding*) e Campari Services srl. L'impianto che esce confermato dall'accordo si articola in un Coordinamento nazionale delle RSU dei vari siti produttivi e in diverse Commissioni paritetiche, costituite per lo studio di specifici temi (Salute, sicurezza e ambiente; Formazione e professionalità; Welfare, benessere organizzativo e responsabilità sociale) e operanti secondo lo spirito di collaborazione e trasparenza che caratterizza le relazioni tra le parti, favorito, tra l'altro, dal riconoscimento di una bacheca sindacale elettronica per ciascuna RSU e l'elevazione della materia sindacale a oggetto di studio e di formazione del personale.**

**Tuttavia, è la centralità che assumono le risorse umane, considerate non a caso il principale «asset» del gruppo, a costituire il leitmotiv del sistema di relazioni industriali scaturite dal presente accordo, improntato alla promozione del benessere organizzativo e all'intensificazione della partecipazione aziendale dei dipendenti.**

## Flessibilità

**Utile strumento, in questa prospettiva come in quella di aumento della produttività, è la flessibilità, che si concreta in due eccentriche formule di organizzazione:** da un lato, in sintonia con la preferenza del ricorso al contratto a termine piuttosto che a quello di somministrazione e con l'intento di assicurare l'operatività costante di una task force per la gestione di determinati ambiti, si prevede una tipologia di part-time verticale per i lavoratori che diano la propria disponibilità per prestazioni aggiuntive da tenersi durante l'orario di non lavoro, con diritto all'indennità (nella misura del 20% della retribuzione ordinaria) per i periodi di inattività; dall'altro lato, invece, la flessibilità si traduce in una complessa modalità di prestazione lavorativa c.d. «in regime di flessibilità», ovvero svolta sulla base di schemi orari non tipizzati dal regolamento contrattuale ma cangianti di volta in volta a seconda delle esigenze aziendali, con la possibilità di scegliere tra una maggiorazione proporzionalmente crescente al numero di ore di lavoro così effettuate, e la fruizione di un giorno e mezzo di riduzione dell'orario di lavoro (ROL) per ogni giorno di flessibilità positiva lavorato.

## *Smart working* e disconnessione

**La valorizzazione del personale e l'innovatività delle relazioni industriali di *CampariGroup*, però, diventano tangibili in materia di *smart working*, ove trova attuazione il diritto dello *smart worker* alla disconnessione dagli strumenti tecnologici.** Introdotto, seppur con forme più simili al telelavoro, già nel “lontano” 2009, il lavoro agile riveste un ruolo strategico tanto in chiave di *work-life balance* e, di riflesso, benessere organiz-



zativo quanto in ottica di produttività aziendale: non è un caso, pertanto, che il testo dell'accordo gli riservi un intero capo composto da una sorta di "premessa" e da ben 16 punti. Attivabile su base volontaria e nel limite minimo del 20% della prestazione ordinaria nonché delle otto ore quotidiane senza possibilità di straordinario, la sperimentazione dell'istituto avverrà «sotto la diretta responsabilità dei *managers* di linea», tanto per ciò che riguarda l'analisi di fattibilità preventiva quanto per la successiva supervisione.

**Sono tuttavia le disposizioni relative al diritto alla disconnessione a rappresentare il fiore all'occhiello della disciplina negoziale in materia di lavoro agile**, superando così la pigrizia del legislatore della l. 81/2017 che dedica poco più di qualche indicazione (all'art. 19) a questa prerogativa individuale di recente conio: le parti, in merito, non si limitano alle consuete dichiarazioni di principio, ma disegnano un efficace marchingegno volto ad assicurare il rispetto di tale diritto nonché del divieto di prestazioni straordinarie in modalità *smart*. Si stabilisce, dunque, che la quantificazione oraria della prestazione venga desunta dal tempo di collegamento del computer o altro mezzo fornito in dotazione al dipendente: a ciò si aggiunge la predisposizione di un *alert* che segnali il superamento del normale orario di lavoro, preceduto da messaggi di *warning* che suggeriscano la disconnessione dell'apparecchio al raggiungimento delle ordinarie otto ore giornaliere.

Pur non decretando lo spegnimento automatico dello strumento tecnologico una volta esaurito il consueto orario di lavoro, **le parti denotano una certa prudenza e consapevolezza in materia di *smart working*: tale considerazione risulterà tanto più vera qualora all'aggettivo "sola", riferito alla quantificazione del tempo di lavoro, debba attribuirsi la volontà dei firmatari di escludere che, in tal modo, possa effettuarsi una**

**qualche forma di controllo sull'operato del dipendente**, in violazione delle norme in materia di privacy (di cui al Reg. UE 2016/679 e al d. lgs. 196/2003 come modificato dal d. lgs. 101/2018) nonché dello Statuto dei Lavoratori (art. 4, l. 300/1970), e dunque circoscrivere, così facendo, il monitoraggio dei tempi di connessione del terminale in funzione e a garanzia del diritto alla disconnessione dello *smart worker*.

## **Formazione**

**La sensibilità delle parti nei confronti del personale continua a manifestarsi in ambito «formazione»**, ove si introduce un'apposita indennità di sviluppo professionale, **e in materia di welfare**: azienda e sindacati, «consapevoli che il fattore umano costituisce un importante elemento di competitività», potenziano il sostegno al lavoratore padre/madre aumentando il numero di congedi e permessi (retribuiti e non) e riconoscendo un regime di flessibilità oraria (di mezz'ora) in entrata e in uscita, cui si aggiungono l'erogazione generalizzata di buoni pasto e l'impegno ad allestire un'apposita piattaforma digitale “welfare” col fine di agevolare la gestione delle diverse misure da parte dei dipendenti, ai quali si garantisce, inoltre, una maggiorazione per chi voglia devolvere la quota aziendale ad Alifond (Fondo di Previdenza Complementare dell'Industria Alimentare).

## **Premio di risultato**

**Ben ingegnata è anche la disciplina relativa al premio di risultato, corredata dalla consueta possibilità di welfarizzazione del medesimo**, cui si aggancia, in caso di devoluzione del

premio ad Alifond, un ulteriore incentivo di derivazione aziendale. Contrattualizzato come «Premio di partecipazione ai risultati», quasi a voler ribadire la sua funzionalità rispetto al coinvolgimento del popolo dipendente, il conseguimento di detto emolumento viene fatto dipendere dal raggiungimento di due parametri: l'uno di redditività, legato all'Ebit del perimetro Italia e costituente il 40% del valore totale del premio; l'altro, invece, di natura gestionale, pari al 60% del target e variabile a livello di sito produttivo, purchè composto da un indicatore di produttività e da uno di qualità, eventualmente integrabili per mezzo di un indice di assiduità al lavoro.

### **Azionariato dei dipendenti**

**È tuttavia con l'impegno a garantire a tutta la popolazione lavorativa l'accesso all'azionariato che trova concretizzazione la volontà negoziale di incrementare ulteriormente il coinvolgimento dei lavoratori nella "vita" aziendale:** ritenuto che il processo di internazionalizzazione produttivo non sia stato seguito dalla percezione dell'azienda quale unica realtà integrata da parte del personale e con l'obiettivo, pertanto, di favorire il diffondersi di un più profondo senso di appartenenza, Campari si impegna nella predisposizione di un Piano di Azionariato Diffuso che consenta l'acquisto dei titoli del gruppo a condizioni di favore per i dipendenti, il tutto, però, preceduto da un'approfondita analisi di fattibilità affidata ad una costituenda commissione paritetica.

Seppur imprecise nella **definizione di tale impegno**, dal momento che **non risulta specificato se debba trattarsi di una misura di welfare (improbabile) o di una modalità di erogazione del premio di risultato (opzione più valida** non soltan-

to ontologicamente, ma anche su un piano sistematico, considerato che il capo sull'azionariato rappresenta un intervallo tra due capi dedicati al premio di risultato), le parti hanno in questo modo sdoganato l'accesso ad uno strumento che, per tradizione, ha costituito a lungo appannaggio delle categorie direttive, dimostrando la propria fiducia nei confronti del personale e del suo benessere quale chiave per l'incremento della produttività.

**Partecipazione dei lavoratori e innovazione sono dunque i principi ispiratori dell'intero accordo, seppur collocati su due piani funzionalmente differenti:** mentre, infatti, il coinvolgimento dei dipendenti assurge ad ambizione delle parti, l'innovazione si traduce in un mezzo per il raggiungimento di tale obiettivo, di cui l'accesso all'azionariato diffuso insieme all'attuazione del diritto alla disconnessione rappresentano la cartina di tornasole. Condivisione e innovazione sono peraltro i tratti tipici dell'universo artistico, con cui Campari collabora da tempo a stretto contatto: e se è vero, dunque, che «l'arte sia troppo importante per non essere condivisa», alla luce dell'accordo in commento potrà dirsi che anche «Campari è troppo importante per non essere condiviso» (parole dell'artista Romero Britto, autore dell'etichetta speciale del 2010).

## **Integrativo Bayer: la contrattazione collettiva per una impresa 4.0\***

*di Andrea Solimeno*

**Storica azienda del settore farmaceutico, da oltre 150 anni attiva nel settore, la Bayer è oggi un'impresa di importanza mondiale**, non solo del settore dei farmaci, ma più in generale nel mercato della salute umana e animale, oltre che nel mercato dell'agricoltura: quest'ultimo recentemente rafforzato grazie all'acquisizione della Monsanto.

**Sul territorio italiano, l'azienda di origine tedesca vanta oltre 2.000 collaboratori distribuiti in tre siti produttivi, uno dei quali riconosciuto come tra i più avanzati al mondo.** In particolare, lo stabilimento di Garbagnate Milanese è stato recentemente inserito tra i 9 impianti al mondo più all'avanguardia nell'Industria 4.0 da parte di un team di esperti del "World Economic Forum". Si tratta dell'unico impianto italiano in una classifica dominata da cinesi e americani ad aver superato una valutazione durata 12 mesi e su un campione di oltre 1.000 stabilimenti.

**La possibilità di raggiungere questi elevati standard, oltre che dall'ingente investimento (5 milioni di euro) e dalla col-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

**laborazione con McKinsey, è stata permessa dalla flessibilità dell'organizzazione e dalle competenze dei lavoratori, elementi questi codificati nell'ambito della contrattazione collettiva.**

In particolare, il rinnovo 2018 dell'integrativo Bayer si presenta come un complesso articolato di materie e disposizioni, in cui le caratteristiche e strutture del confronto sindacale, la responsabilità sociale dell'impresa (intesa come l'integrazione degli aspetti sociali, etici e ambientali, tanto all'interno, quanto nei rapporti con l'esterno) e la retribuzione variabile ne costituiscono gli elementi più qualificanti.

### **Relazioni industriali**

**È nell'ottica del mantenimento di un clima interno di reciproca fiducia e lealtà, che le parti concordano sulla necessità di condividere con tempestività le informazioni,** per ricercare in maniera anticipata soluzioni utili alla risoluzione dei problemi e cogliere le opportunità di sviluppo.

**In questo contesto, assumono rilevanza significativa le procedure di informazione definite nell'ambito dell'osservatorio aziendale,** che si caratterizza per una composizione variabile a seconda dell'oggetto di incontro. I temi del welfare, dello smart working, della formazione e della salute e sicurezza sono affrontati ogni sei mesi da un gruppo composto da 7 componenti delle RSU degli stabilimenti nazionali e dalla funzione aziendale HR (rappresentanti sindacali e altri responsabili aziendali possono costituire membri aggiuntivi in relazione agli specifici argomenti di discussione). Diversamente, informazioni relative al contesto internazionale in cui opera la società, agli orientamenti strategici, ai principali indicatori di performance

economica, alle tendenze occupazionali e ai progetti sviluppati, sono fornite dalla Direzione Generale al coordinamento sindacale in un unico incontro annuale.

## **Responsabilità sociale**

**Sul versante della responsabilità sociale, la contrattazione d'anticipo viene proposta quale strumento privilegiato per la gestione delle possibili ripercussioni occupazionali di uno scenario economico in rapida evoluzione.** Favorendo la mobilità interna e valutando percorsi di riqualificazione professionale, la contrattazione collettiva, giocata con tempestività, può infatti affrontare le eventuali situazioni di esuberi evitando soluzioni irreversibili.

**Con riferimento, invece, alla necessità di favorire il benessere dei lavoratori,** ritenuto strategico per l'instaurarsi di un buon clima aziendale, **le parti stabiliscono la corresponsione a ciascun dipendente di una somma pari a 350 euro, accreditata su una piattaforma ad hoc denominata "We, il nostro welfare".** Con questo "credito welfare", i lavoratori possono fruire di un ventaglio di servizi e prestazioni nell'ambito dell'educazione e istruzione, della ricreazione, dell'assistenza sociale e sanitaria, della cura e mobilità. In caso di mancato o parziale utilizzo della quota accreditata, le parti concordano di far confluire la somma non utilizzata nel fondo di previdenza complementare Fonchim (cui, peraltro, è possibile versare anche il Tfr maturato alla data del 31 dicembre 2006 e rimasto in azienda).

**In materia di sanità integrativa, si dispone che l'azienda provvederà a sostenere il contributo annuale al fondo Fashchim a carico del dipendente.** Inoltre, viene prevista la possibilità per i lavoratori di sottoporsi a un check up medico biennale

presso una struttura convenzionata, i cui costi saranno interamente a carico della società.

**Un altro tema ricompreso nella responsabilità sociale d'impresa è quello della sostenibilità ambientale.** In questo ambito, per le sole sedi di Milano, l'accordo integrativo disciplina l'istituzione di una commissione, composta dalla RSU, dalla funzione aziendale HR, dagli RSPP e dalle organizzazioni sindacali territoriali, dedicata allo studio di temi connessi alla mobilità sostenibile, in linea con le affermazioni di principio riguardanti la promozione e lo sviluppo di una cultura ambientale.

**Infine, particolare attenzione è posta al tema della conciliazione vita-lavoro. È in quest'ottica che viene regolato l'istituto dello smart working,** che riguarda la possibilità per i dipendenti di prestare la propria attività, per un massimo di 5 giorni al mese, presso sedi private idonee o in luoghi appositamente predisposti dall'azienda. La richiesta di svolgere la propria prestazione in regime di smart working può avvenire su base volontaria, ma potrà essere accolta solo a fronte dell'autorizzazione da parte del responsabile. Sarà altresì necessario per il dipendente partecipare a un corso di formazione relativo alle principali norme di sicurezza e completare un test di verifica dell'apprendimento, nonché sottoscrivere un accordo individuale in cui, tra le varie clausole, impegnarsi al rispetto delle linee guida in materia di sicurezza dei dispositivi aziendali e delle informazioni. Si specifica, inoltre, che il personale in smart working dovrà comunque rispettare le consuete fasce di orario di lavoro, comprese le relative pause.

Nell'ambito della conciliazione vita-lavoro, si introducono ulteriori possibilità di flessibilità oraria, in particolare con riferimento alle fasce di entrata e uscita dalla sede di lavoro. Infine, vengono garantite ai lavoratori 24 ore annue di permessi per visita medica e 8 ore annue di permessi per malattia del figlio e/o del genitore,



fatto salvo l'avvenuto smaltimento delle ore individuali a disposizione.

## **Retribuzione**

**In materia di retribuzione, le parti confermano l'erogazione dell'Elemento Retributivo Bayer (ERB) e prevedono la corresponsione della quattordicesima mensilità in 4 ratei unitamente alle retribuzioni di marzo, giugno, settembre e novembre.**

**Per i dipendenti della rete esterna di Bayer, che per svolgere la loro attività devono conservare materiale di informazione, promozione, nonché materiale utile per l'assistenza tecnica, viene prevista una indennità annuale "ingombro spazi" del valore variabile di 1200, 1300 e 1400 euro lorde a seconda del ruolo lavorativo ricoperto e della rispettiva unità operativa e divisione aziendale. Inoltre, le parti dettagliano la costruzione del cosiddetto Premio di Partecipazione, connesso principalmente ad obiettivi di redditività e produttività.** Quest'ultimo indicatore è dato dalla somma tra la produttività aziendale e la produttività di ciascuna divisione, unità operativa, stabilimento, funzione e/o reparto. I valori del premio sono riparametrati a seconda del livello di inquadramento dei lavoratori, nonché del tasso di assenza del singolo (confrontato con il tasso di assenza dell'unità organizzativa in cui è impiegato).

**È prevista, inoltre, la possibilità per il lavoratore di convertire in parte o in toto il Premio di Partecipazione in beni e/o servizi offerti dalla piattaforma welfare, nonché di destinare tale importo al fondo di previdenza complementare Fonchim. In questi casi, il valore del premio che si sceglie di convertire è aumentato del 20%.**

**A questo insieme di istituti e previsioni, occorre infine aggiungere la conferma, sancita nell'accordo, dei temi relativi alla flessibilità organizzativa precedentemente contrattati e per quanto riguarda il sito 4.0 di Garbagnate, dello schema orario a ciclo continuo. Connesso a una organizzazione del lavoro più flessibile è anche il riferimento alla necessità di valorizzare l'esperienza, la polivalenza e la polifunzionalità dei lavoratori, quali fattori chiave per la produttività dell'impresa e l'occupabilità delle persone. Si intende quindi organizzare incontri a livello di sito per definire le caratteristiche del lavoratore polivalente e valutare i percorsi formativi idonei al raggiungimento delle competenze richieste.**

## Altomonte e la Centrale Termoelettrica Edison “polivalente”\*

*di Federico Fioni*

Lo scorso 25 ottobre, dopo oltre un anno di trattative, è stato sottoscritto presso la Centrale Termoelettrica di Altomonte (CS) di proprietà di [Edison S.p.A.](#) un verbale di accordo sindacale senza dubbio destinato a modificare significativamente l'organizzazione del sito produttivo. Direzione aziendale e organizzazioni sindacali, infatti, sono riuscite a concludere un accordo che, bilanciando gli interessi di tutte le parti coinvolte, si configura come vero e proprio investimento nella professionalità e nelle competenze degli addetti all'esercizio in turno. Un accordo, dunque, che ha come oggetto non la mera ridefinizione di trattamenti economici, ma in cui la formazione entra a tutti gli effetti come elemento di scambio tra i soggetti in causa.

**L'Accordo del 25 ottobre 2018 è anche frutto della evoluzione recente del settore elettrico, in particolare della generazione di energia.** Tradizionalmente, il personale addetto all'esercizio in turno delle centrali termoelettriche italiane è stato prevalentemente composto da tre figure professionali (p.d.l. cioè

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 dicembre 2018, n. 42](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

posizioni di lavoro) organizzate su tre turni di lavoro h 24: capoturno, quadrista (cioè addetto ai quadri di controllo della centrale) e operatore esterno. Le tecnologie adoperate richiedevano che gli organici fossero più numerosi e, di conseguenza, in grado di far fronte senza nessun problema anche a eventuali assenze prolungate e non programmabili di uno o più lavoratori. Tuttavia, sebbene il settore energetico sia stato colpito meno di altri dalla crisi del 2008, è indubbio che quest'ultima abbia avuto delle ripercussioni anche sulle società che si occupano di generazione elettrica: tra il 2012 e il 2016, infatti, quest'ultime sono state costrette a mettere in stato di conservazione senza produzione diversi impianti e a investire in nuove tecnologie in grado di rispondere alle mutevoli esigenze energetiche del mercato nel più breve tempo possibile e con forte attenzione anche ai costi fissi di produzione. Ciò, naturalmente, ha comportato anche un necessario ridimensionamento degli organici delle Centrali. Nel corso del 2017 tale riduzione del personale aveva iniziato a dare adito ad alcune lamentele da parte dei lavoratori, a cui capitava di sostituire con maggiore frequenza colleghi assenti a causa soprattutto di assenze non programmabili: in alcuni impianti, il conflitto era sfociato addirittura in proclamazioni di sciopero.

**È proprio in questo contesto che si inserisce il verbale di accordo del 25 ottobre. Un verbale di accordo che, come anticipato, è frutto della perseveranza delle parti e che ha visto la luce dopo una trattativa a tratti tormentata e non priva di colpi di scena.** Iniziata nell'estate del 2017, a seguito della richiesta delle RSU di inserire strutturalmente due nuove risorse nell'organico della Centrale per far fronte proprio a quelle necessità a cui il personale addetto all'esercizio in turno era sottoposto a causa di assenze non programmabili, la trattativa, per molto tempo, si è contraddistinta per l'inconciliabilità delle posizioni di azienda e sindacati. La prima, infatti, memore del periodo di crisi

vissuto, motivata ad introdurre nuovi modelli organizzativi in grado, allo stesso tempo, di ridurre il carico di lavoro dei dipendenti e di mantenere il numero di lavoratori invariato; i secondi, fermi nel sostenere la propria richiesta iniziale. Proprio quando sembrava si fosse raggiunto il massimo livello di scontro (con la dichiarazione dello stato di agitazione da parte delle OO.SS. che ha dato luogo alla procedura di raffreddamento prevista dal CCNL per i Lavoratori Addetti al settore elettrico), le Parti sono riuscite a trovare un punto di incontro, mosse dalla convinzione che investire sullo sviluppo personale e professionale dei dipendenti dovesse essere un obiettivo comune di azienda e rappresentanti dei lavoratori.

**Passando ai contenuti, il verbale di accordo sancisce la “nascita” di tre nuove figure professionali, prevedendo il coinvolgimento diretto di tutte le parti in causa: società, organizzazioni sindacali e lavoratori.** Pur mantenendo intatte le attuali matrici di turno, infatti, il testo istituisce le figure di capoturno “polivalente”, quadrista “polivalente” e operatore esterno “polivalente”. Ciascuna di esse, per il momento su base volontaria, sarà in grado, dopo un adeguato periodo di formazione e affiancamento (che le parti hanno convenuto in sei mesi), di ricoprire rispettivamente: il capoturno il ruolo di quadrista, il quadrista il ruolo dell’operatore esterno e l’operatore esterno il ruolo di quadrista. Una sorta di mutamento temporaneo di mansioni anche “inferiori”.

**Particolarità dell’accordo è, senza dubbio, la volontà sia da parte dell’azienda che da parte dei rappresentanti dei lavoratori di ottenere la massima adesione possibile ai percorsi formativi di polivalenza.** Da un lato, la società ha predisposto un dettagliato piano formativo (allegato al verbale di accordo) in cui vengono descritte minuziosamente le attività propedeutiche all’ottenimento della polivalenza e garantisce che eventuali diffi-

coltà durante il processo formativo saranno oggetto di specifico monitoraggio. Dall'altro, va sottolineato come i rappresentanti sindacali territoriali e di sito si siano fatti carico dell'onere di spiegare, anche e soprattutto ai lavoratori meno convinti, le buone ragioni dell'accordo e di incentivarne l'adesione. Non da ultimo, vengono coinvolti direttamente e attivamente in tale processo anche i lavoratori, che non solo hanno la possibilità di ampliare le proprie competenze e la propria professionalità partecipando volontariamente al percorso formativo fin qui descritto, ma hanno anche il compito di "insegnare" le proprie mansioni ai colleghi che vogliano affiancarli, in una logica "docente-discente" che responsabilizza tutto il personale addetto all'esercizio in turno.

**Il verbale di accordo di Altomonte non è una "prima assoluta" per le centrali termoelettriche del gruppo Edison, considerato che, nell'arco di circa un anno, anche presso gli impianti di Marghera Azotati (VE), Bussi Sul Tirino (PE) e di Terni sono stati siglati accordi simili.** La scelta di investire sulle competenze e sulla professionalità dei lavoratori, infatti, si è mostrata più di una volta una soluzione in grado di conciliare le esigenze di sostenibilità economica nel tempo dell'impresa con la tutela dei dipendenti, a dimostrazione che, oggi, la formazione si può dire entrata a tutti gli effetti a far parte delle dinamiche di "scambio" come elemento suscettibile di valutazione economica. Si tratta non solo di un investimento che le imprese mettono in atto per incrementare le *skills* dei propri dipendenti, ma anche di un'opportunità per quest'ultimi di aumentare la propria *employability*.

**L'iniziativa, anche per questa ragione, ha trovato il plauso delle organizzazioni sindacali, che in un comunicato del 27 ottobre hanno definito l'accordo "una scommessa vincente per le centrali del terzo millennio".** Secondo i rappresentanti

di Filctem CGIL e Flaei CISL, infatti, si tratta di un'intesa "fortemente innovativa per il settore" e che consente all'impianto di "adeguarsi ai tempi e guardare con fiducia agli assetti produttivi futuri". Ora non resta che vedere se i risultati saranno in grado di rispettare le attese: un primo incontro di monitoraggio è previsto per l'estate del 2019, a cui seguirà un secondo incontro alla fine del prossimo anno per valutare complessivamente il nuovo modello organizzativo e discutere, qualora ce ne fossero i presupposti, di un'estensione di quest'ultimo anche al personale addetto alla manutenzione.

## Lavoro a termine e causali: quali spazi per la contrattazione collettiva\*

*di Giovanni Pigliararmi*

Con l'entrata in vigore del decreto legge n. 87/2018 (c.d. Decreto Dignità), convertito dalla legge n. 96/2018, sono stati sollevati alcuni interrogativi sull'effetto che la nuova normativa avrebbe prodotto sulle molteplici intese collettive vigenti nei diversi settori produttivi, regolanti le variegate tipologie contrattuali di lavoro tra cui il rapporto di lavoro a termine (Tomassetti, 2018). La questione non è marginale se pensiamo che il Ministero del Lavoro, nella circolare n. 17 del 31 ottobre 2018, ha avvertito la necessità di precisare che «le previsioni contenute nei contratti collettivi stipulati prima del 14 luglio 2018, che – facendo riferimento al previgente quadro normativo – abbiano previsto una durata massima dei contratti a termine pari o superiore ai 36 mesi, mantengono la loro validità fino alla naturale scadenza dell'accordo collettivo». Con l'inevitabile conseguenza che per quei settori produttivi e per le imprese che applicano quei determinati contratti collettivi i nuovi vincoli posti dal decreto legge n. 87 dovranno essere presi in considerazione allo scadere dell'accordo collettivo. Questa interpretazione è legittima e coerente con il nuovo testo dell'art. 19, comma 2, del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43](#).



d.lgs. n. 81/2015 laddove prevede che «fatte salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi [...] la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore [...] non può superare i ventiquattro mesi». Tuttavia, come rilevato anche dalla circolare ministeriale, il legislatore non ha devoluto alla contrattazione collettiva nessuna competenza rispetto alla specificazione delle causali di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 [1].

**In assenza, all'art. 19, comma 1, di uno specifico rinvio alla contrattazione collettiva, ci si chiede se l'accordo sindacale possa in ogni caso specificare i concetti di “*esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività*” e di “*esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria*” rispetto alle peculiarità dei diversi settori produttivi.** L'interrogativo nascerebbe dalla preoccupazione di un potenziale accrescimento del contenzioso nel momento in cui le parti saranno chiamate a definire la causale del contratto individuale di lavoro a termine per il suo rinnovo o per il superamento del limite temporale dei 12 mesi, durante i quali la legge non richiede alcuna giustificazione. La questione è stata sollevata con un certo interesse dall'**Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro (ANCL)** che con una **lettera inviata alle organizzazioni sindacali confederali Cgil, Cisl e Uil il 28 settembre 2018** [2] ha messo in evidenza come l'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 presenti una formulazione alquanto generica e soggetta ad una varietà di interpretazioni, che in questo momento storico potrebbe esporre le imprese a non usufruire della tipologia contrattuale flessibile, a causa dell'incertezza del dato normativo. Gli accordi individuali sarebbero, infatti, continuamente esposti ad un sindacato giudiziale non uniforme e instabile, attese le diverse sensibilità interpretative.

**Così l'ANCL ha sollecitato l'intervento della contrattazione collettiva per svolgere quella funzione di specificazione delle causali, già accennata, sancite all'art. 19, comma 1.** In questo senso, la contrattazione collettiva potrebbe esemplificare l'esigenza temporanea e oggettiva estranea all'attività ordinaria che potrebbe sussistere in un determinato settore produttivo o l'incremento produttivo temporaneo, significativo e non programmabile di un'attività considerando le peculiarità del settore merceologico in cui opera l'impresa. Secondo l'ANCL, questo percorso risulterebbe utile ai tanti consulenti che, nell'assistere le imprese, si troveranno a breve a dover rinnovare alcuni contratti. Avere un quadro normativo ben definito, dove la fonte legale è permeata di indicazioni operative da parte della fonte collettiva, aiuterebbe le imprese a non esporsi ad un contenzioso dannoso; servirebbe alla giurisprudenza come "parametro" per sindacare sulla genuinità del contratto a termine (Maresca, 2018); e, infine, potrebbe essere uno strumento volto a disincentivare il ricorso a quelle "scorciatoie" del mercato del lavoro, che portano ad una proliferazione di contratti illegittimi. È, peraltro, noto come nel tempo l'autonomia collettiva abbia assolto anche una funzione di specificazione delle clausole generali di matrice legale (Bellomo, 2015; Tomassetti, 2018). Un intervento in tal senso, quindi, della contrattazione non sarebbe del tutto anomalo.

**Da questa prospettiva, nascerebbero due interrogativi: pur ritenendo che la contrattazione collettiva potrà limitarsi ad esemplificare una casistica, più o meno ricca, dell'utilizzo delle causali di cui all'art. 19, comma 1, lett. a) e b), fin dove si potrà spingere il sindacato del giudice nella valutazione di legittimità dell'accordo collettivo?** Inoltre, atteso il mancato rinvio alla contrattazione collettiva da parte dell'art. 19, comma 1 per la specificazione delle causali, che diversamente avrebbe comportato un rinvio implicito a quanto disposto dall'art. 51 del

d.lgs. n. 81/2015 [3], con quali sindacati sarà possibile sottoscrivere un accordo volto alla specificazione delle causali?

**Riguardo al primo interrogativo, ammettendo che la contrattazione collettiva possa svolgere questa funzione a prescindere dall'esistenza di un rinvio legislativo**, essa finirebbe per svolgere una mera “funzione guida” per le parti stipulanti e punto di riferimento del giudice chiamato eventualmente a verificare la validità, senza che quest'ultimo «debba ritenersi vincolato alle esemplificazioni espresse in sede di contrattazione collettiva» (Maresca, 2018). Infatti, le disposizioni collettive volte a specificare le causali di cui all'art. 19, comma 1 potrebbero essere disapplicate dal giudice, una volta valutata la loro non conformità al disposto legale. Generalmente, gli atti dell'autonomia collettiva, frutto della libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1 Cost., sono sottratti al sindacato del giudice (Persiani, 1995; Persiani, 1999) ma questo è inevitabile laddove sia manifesta la violazione di garanzie costituzionali (ad esempio l'art. 36 Cost.) o dove l'intervento dell'autonomia collettiva non sia chiaro, sia mancante o sia del tutto insoddisfatto (Del Punta, 1993; Alon Shenker, Davidov, 2013).

**Per quanto concerne le caratteristiche che dovrebbe avere l'organizzazione sindacale che negozia un accordo collettivo volto a specificare la formulazione generale delle causali di cui all'art. 19, comma 1**, possiamo sin da subito affermare che non essendo stato disposto alcun rinvio nei confronti della c.d. contrattazione collettiva “qualificata” sulla base del criterio della rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei datori di lavoro sottoscriventi (cfr. art. 51 del d.lgs. n. 81/2015), qualunque organizzazione potrà sottoscrivere il suddetto accordo purché a questa possa essere attribuita la qualifica di “sindacale”. Secondo una risalente dottrina (Prospertti, 1958; Flammia, 1963), infatti, è possibile qualificare come

sindacale quell'entità che, a prescindere dalla forma organizzativa, s'impegna nella tutela degli interessi professionali appartenenti ad una determinata categoria di lavoratori attraverso il compimento di azioni sindacali (lo sciopero, la contrattazione, la partecipazione alle trattative, l'autotutela collettiva per il coordinamento degli interessi individuali dei lavoratori di una determinata categoria). La cognizione del giudice, quindi, volta ad accertare la legittimità dell'accordo, dovrebbe estendersi limitatamente a questo aspetto e non sul requisito della rappresentatività comparata. Si tratterebbe di un'analisi non meramente quantitativa-selettiva (numero di associati al sindacato, contratti sottoscritti, presenza nelle diverse categorie produttive) ma qualitativa, cioè legata alla natura degli interessi che l'organizzazione tutela.

[1] V. circolare n. 17 del 31 ottobre 2018 del Ministero del Lavoro al punto 1.2. ove è precisato che «il decreto-legge n. 87, nell'introdurre le condizioni innanzi richiamate, non ha invece attribuito alla contrattazione collettiva alcuna facoltà di intervenire sul nuovo regime delle condizioni».

[2] Per consultare il testo della lettera, [www.anclsu.com](http://www.anclsu.com).

[3] Cfr. art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: «Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

## Bibliografia

P. Alon Shenker, G. Davidov, *Applying the principle of proportionality in Employment and labour law context*, in *McGill Law Journal – Revue de Droit de McGill*, 2013.

S. Bellomo, *Autonomia collettiva e clausole generali*, in *DLRI*, n. 1/2015, p. 45 e ss.

- R. Del Punta, *Parità di trattamento e rapporto di lavoro*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n. 1/1993, p. 2362 e ss.
- R. Flammia, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, ed. Giuffrè, Milano, 1963.
- A. Maresca, *I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 2/2018, p. 2 e ss.
- M. Persiani, *Diritto del lavoro e razionalità*, in *ADL* n. 1/1995, p. 1 e ss.
- M. Persiani, *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL* n. 1/1999, p. 3 e ss.
- U. Prosperetti, *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, ed. Giuffrè, Milano, 1958.
- P. Tomassetti, *Legge e contrattazione collettiva al tempo della c.d. Terza Repubblica*, in M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, Adapt Labour Studies, E-book series n. 76, 2018, ed. Adapt University Press, p. 148 e ss.

## Gruppo Mondadori: un nuovo contratto all'insegna della partecipazione e della conciliazione vita-lavoro\*

*di Dante Cucchi*

Il Gruppo Mondadori è da decenni tra i maggiori gruppi editoriali d'Europa. L'azienda, con un organico superiore ai 3000 dipendenti e con oltre 600 punti vendita in gestione diretta e in franchising, è il primo editore di libri e magazine in Italia e il terzo operatore in Francia per le riviste consumer. **Il 27 luglio 2018, presso la sede di Assolombarda, i vertici dell'azienda unitamente alle rappresentanze sindacali hanno firmato un nuovo accordo integrativo valido per tutti i lavoratori del Gruppo.** L'armonizzazione dei trattamenti all'interno delle diverse Società è stata operata nella direzione di una maggiore responsabilizzazione dei lavoratori e della promozione di una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Di rilievo è altresì l'intenzione di valorizzare, con iniziative formative e mobilità interna, le professionalità presenti nelle Società del Gruppo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

## Relazioni industriali

L'accordo si pone l'obiettivo di sperimentare un diverso approccio al lavoro, a partire da un modello di Relazioni Industriali che favorisca un dialogo costruttivo tra le parti, pur nel rispetto dei relativi ruoli. A tal proposito, **viene istituito, quale interlocutore principale della Direzione Aziendale per le tematiche di carattere generale, il Coordinamento delle RSU del Gruppo**, il cui compito sarà altresì quello di favorire e contribuire alla ricerca di possibili soluzioni di problematiche che possano emergere anche a livello locale o di singola azienda. Più specificatamente, al fine di gestire eventuali situazioni di conflitto sorte a livello locale, le parti si impegnano a coinvolgere il Coordinamento delle RSU di Gruppo per effettuare un tentativo di conciliazione prima di intraprendere iniziative unilaterali. **Viene, inoltre, confermata la presenza del Comitato Aziendale Europeo**, attualmente composto da 8 rappresentanti dell'Italia e 4 rappresentanti di Mondadori France, al fine di favorire l'informazione dei lavoratori in relazione a questioni di carattere transazionale. Infine, **le Commissioni Bilaterali, attivate in relazione alle materie che si riterranno meritevoli e per il tempo considerato necessario, vengono menzionate quali sedi tecniche e non negoziali per l'approfondimento congiunto degli argomenti e l'eventuale condivisione di decisioni operative.**

## Flessibilità oraria e conciliazione

Nel quadro complessivo di attenzione alle esigenze di flessibilità delle risorse umane, l'accordo specifica che il monitoraggio dell'attività lavorativa non debba più avvenire attraverso la misurazione delle ore di presenza sul luogo di

**lavoro, ma mediante la valutazione dell'apporto fornito alla produttività.** Per tali ragioni, fermo restando l'orario settimanale fissato in 39 ore, distribuite su 5 giorni lavorativi, viene prevista una sola timbratura all'entrata, concedendo ai lavoratori la gestione del proprio orario di lavoro. Tale flessibilità può essere utilizzata nell'orario giornaliero ricompreso tra le ore 8:15 e le ore 18:15, fermo restando che in caso di lavoro straordinario, per un periodo continuativo di almeno 30 minuti dopo le 18:15, il lavoratore effettuerà la timbratura anche all'uscita serale. Nessuna timbratura sarà, invece, necessaria, qualora sia il dipendente a decidere di estendere la propria flessibilità oraria oltre le 18:15. Con riferimento alla pausa mensa, di norma di 45 minuti ma volontariamente anche ridotta a 30 minuti, questa dovrà essere effettuata tra le ore 11:45 e le ore 14:30. Infine, per il personale con qualifica di Quadro non sono previste timbrature né in entrata né in uscita. Tenuto conto del carattere innovativo e sperimentale della disciplina, le parti concordano di avviare un monitoraggio in itinere.

**Nell'ambito degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, l'accordo stipulato dedica particolare attenzione al tema della genitorialità.** In primo luogo, viene concessa alle dipendenti madri, nei primi 6 mesi successivi al rientro, la possibilità di effettuare la timbratura in entrata entro le ore 10:30, con conseguente riduzione di un'ora di lavoro giornaliero. Inoltre, per la lavoratrice madre che ne faccia espressa richiesta, viene prevista la possibilità di svolgere la prestazione in regime di orario part time fino al 3° anno di età del bambino. Tale trattamento è riconosciuto anche al lavoratore divenuto padre, purché non sia già stato richiesto dalla madre. Il padre può altresì usufruire di un congedo di 10 giorni lavorativi anche non consecutivi, entro il 5° mese dalla nascita del figlio. Allo scopo di evitare che per ragioni di carattere economico le dipendenti madri ri-



nuncino all'astensione facoltativa dal lavoro, le parti convengono che, qualora la lavoratrice lo richieda, sarà anticipato dalla società il 20% della retribuzione lorda, che sarà poi recuperato al rientro della dipendente in 12 quote mensili dalle prime 12 retribuzioni utili.

Permessi retribuiti sono, inoltre, concessi per visite mediche e/o esami diagnostici, lutto del coniuge o convivente stabile o di parenti, assistenza a familiari in caso di comprovata infermità, motivi di studio, terapie o visite di controllo nel caso di dipendenti affetti da patologie gravi. Infine, viene prolungato fino a 30 giorni il congedo per le lavoratrici vittime di violenza e viene istituita una Commissione Bilaterale con il compito di definire un regolamento attuativo del lavoro agile.

### **Formazione e crescita professionale**

**Con riferimento alla formazione, intesa quale «strumento indispensabile per il raggiungimento e mantenimento dei livelli di competenza professionale» nonché «quale diritto/dovere dei lavoratori», le parti si rendono disponibili a collaborare alla progettazione di percorsi formativi.** A tal fine, concordano di istituire in via sperimentale un tavolo di confronto per analizzare le esigenze formative, partendo dalla valutazione delle competenze ritenute utili allo sviluppo del business. In relazione al Job Posting, indicato come un metodo di selezione del personale, che sostiene l'empowerment delle persone e favorisce la crescita professionale, la Direzione Aziendale si impegna a pubblicare le posizioni di lavoro considerate più idonee ad essere ricoperte dal personale interno, in modo che i dipendenti interessati possano avanzare la loro candidatura.

## Salario variabile

**In materia retributiva, le parti istituiscono per il triennio 2019-2021 un Premio di Risultato annuale di natura variabile**, unico per tutte le Società del Gruppo, il quale, oltre a rendere più diretto il collegamento tra la performance collettiva dei dipendenti e i risultati aziendali, è teso a favorire un maggiore coinvolgimento dei lavoratori.

L'importo economico complessivo del Premio è maturabile in funzione del conseguimento di obiettivi, quali il miglioramento del fatturato pro capite, l'incremento della redditività misurata dall'Ebitda e il superamento delle inefficienze calcolato sulla base dello smaltimento dei giorni di ferie/rol/ex festività rilevata al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Tali obiettivi sono valutati all'interno delle specifiche linee di business, fatta eccezione per la linea Shared Services che in ragione della sua trasversalità, terrà conto della somma dei risultati delle diverse linee. L'incrementalità degli obiettivi è misurata in relazione ai valori registrati nell'anno precedente.

Concordemente con quanto previsto dalla legge, ai dipendenti è riconosciuta la facoltà di sostituire, in tutto o in parte, i valori del premio maturato con servizi di welfare aziendale di cui all'art. 51 del TUIR. Tale quota "welfarizzata" si sommerà a quella relativa all'obiettivo di efficienza, che verrà riconosciuta direttamente in welfare.

7.

## **CONTROLLI E PRIVACY**

## Il braccialetto di Amazon, facciamo chiarezza\*

*di Emanuele Dagnino*

A tenere banco nel dibattito politico e sindacale degli ultimi giorni è stato senza dubbio il nuovo episodio della serie Amazon. **Oggetto del contendere: il braccialetto elettronico brevettato dal colosso americano che consentirebbe un efficientamento dell'attività dei *picker* all'interno degli immensi magazzini della società attraverso la triangolazione dei dati relativi al posizionamento del lavoratore e dei pacchi da ritirare.** Il dibattito, che ha già coinvolto alcuni giuslavoristi, si è soffermato sulle possibilità di controllo continuo dei lavoratori e sulla legittimità dell'introduzione di questo strumento nell'attività degli impianti italiani ai sensi delle normative vigenti.

In primo luogo occorre sottolineare come non si tratti di uno strumento già in uso e come le informazioni che le cronache giornalistiche hanno riportato non consentono di approfondire le concrete modalità di utilizzo previste, ma soltanto ciò che risulta tecnologicamente possibile. In assenza di una chiara ricostruzione dei diversi aspetti necessari per la valutazione della legittimità d'uso di un tale strumento, si ritiene, però, **fondamentale cercare di fare chiarezza rispetto al quadro normativo vigente, anche sulla scorta della più recente casistica in tema.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

A questo proposito occorre sottolineare come le discipline alla luce delle quali vagliare la legittimità di apparecchiature che consentono il controllo delle attività dei lavoratori afferiscano a due ambiti diversi. Da un lato la **disciplina giuslavoristica dello Statuto dei lavoratori: art. 4** – come **recentemente riformato nell’ambito del *Jobs Act*** – e, per alcuni aspetti, art. 8. Dall’altro la **normativa in materia di protezione dei dati personali**: al di là del d.lgs. n. 196/2003 importanti riferimenti in questo ambito sono contenuti nelle fonti sovranazionali (particolare rilievo assumerà l’applicazione del Regolamento europeo 2016/679 in materia di trattamento dei dati personali).

L’art. 4 Stat. lav. prevede che l’**introduzione di strumenti dai quali derivi anche la possibilità di un controllo a distanza** dell’attività dei lavoratori sia condizionata ad una procedura concertativo-autorizzativa (**accordo sindacale o autorizzazione**) e sia **possibile laddove risponda ad esigenze produttive, organizzative, di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori o del patrimonio aziendale. Tali vincoli vengono meno** laddove venga introdotto uno strumento che, pur avendo tali potenzialità di controllo, viene utilizzato per rendere la prestazione lavorativa (**strumenti di lavoro**). **Le informazioni** (i dati) provenienti dagli strumenti – tanto quelli di lavoro, quanto quelli introdotti per le esigenze sopra richiamate – **possono essere utilizzati** a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro qualora l’azienda abbia provveduto a fornire adeguata informazione su modalità di utilizzo degli strumenti e sull’effettuazione dei controlli e se trattati in osservanza della disciplina sulla privacy. L’introduzione della categoria degli strumenti di lavoro ed il regime di utilizzabilità dei dati rappresentano l’aspetto di maggior rilievo dell’azione di riforma, dal momento che in precedenza le tutele sopra richiamate trovavano applicazione per tutti gli strumenti e che – a fronte di un divieto espresso di controllo a di-

stanza dei lavoratori – l'utilizzo dei dati provenienti da queste forme di controllo a fini disciplinari era stato escluso.

Anche a seguito della riforma, pur nell'assenza di un divieto espresso, uno strumento predisposto al fine del controllo a distanza dei lavoratori deve ritenersi vietato. Non è, però, il caso di specie.

Occorre allora interrogarsi sulla riconducibilità all'una o all'altra categoria di strumento. Da questo punto di vista si può sottolineare come le prime interpretazioni – provenienti dal Garante privacy e dall'Ispettorato del lavoro – abbiano confermato la posizione di quella dottrina che in sede di primo commento, rilevando la natura eccezionale della disposizione che introduce la categoria degli **strumenti di lavoro**, sosteneva la necessità di una **interpretazione restrittiva**. Si può citare, a questo proposito, il [provvedimento del Garante n. 479 del 16 novembre 2017](#), laddove si parla addirittura di indispensabilità per la prestazione lavorativa (si trattava di un software di gestione code, per cui tale circostanza era esclusa).

Per questa ragione, **i sistemi di tracciamento e geolocalizzazione sono stati di norma esclusi**, in termini generali e salvo eccezioni, tanto dal Garante (si vedano, per esempio, i provvedimenti del Garante [n. 138 del 16 marzo 2017](#) e [n. 247 del 24 maggio 2017](#)) quanto dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (si veda, [Circolare INL n. 2/2016](#)) **dalla categoria degli strumenti di lavoro**.

La difficoltà applicativa della distinzione come prospettata dal legislatore permane, ma l'orientamento prevalente ci porterebbe a ritenere che **un software come quello prospettato nel caso Amazon**, con finalità di efficientamento della produzione, e che rappresenta una funzionalità ulteriore rispetto a quella di indicazione dell'ordine e della sua localizzazione, possa essere **ricondotto alla categoria di strumenti che per ragion organizzati-**

**ve e produttive consentono anche il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori (art. 4 co. 1 Stat. lav.) con relativa applicazione della procedura e delle esclusive finalità di utilizzo.**

Resta da capire se il trattamento di dati richiesto da uno strumento di quel tipo possa essere conforme alle discipline privacy ed eventualmente in quale forma. In primo luogo occorre ricordare che ai sensi degli artt. 3 e 11 co. 1 del Codice privacy **i trattamenti devono essere conformi ai principi di liceità, correttezza, necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza rispetto alle finalità.**

Da ciò, da un lato la necessità di impostare gli strumenti informatici utilizzati «in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità» (**principio di minimizzazione dei dati**, art. 3 d.lgs. n. 196/2003), dall'altro di impostare il trattamento dei dati personali in modo tale che l'eventuale **attività di monitoraggio non sia continua** (come ricorda il già citato provvedimento n. 247/2017 e come sottolinea anche la [Raccomandazione CM/Rec\(2015\)5 del Consiglio d'Europa](#), §16.1) e che la **conservazione del dato sia limitata allo stretto necessario**. È, ancora, la casistica affrontata dal Garante che ci rende consapevoli di come sia tecnologicamente possibile e anche preferibile un sistema di tracciamento che utilizzi dati anonimi e che laddove non si renda necessaria per ragioni legittime una conservazione dei dati, provveda all'eliminazione dello stesso.

La panoramica, qui brevemente tratteggiata ci permette di affermare che, sebbene sia innegabile che una apertura al controllo dei lavoratori sia stata operata a seguito della riforma dell'art. 4 Stat. lav. soprattutto in punto di utilizzabilità dei dati, le tutele previste

dalla normativa in materia di protezione dei dati personali consentono di escludere la legittimità di trattamenti deumanizzanti come quelli prospettati da alcune prime ricostruzioni della vicenda. **Risultano, quindi, da escludere quelle ricostruzioni relative al caso Amazon che prefigurano la possibilità (o, meglio, la legittimità) in Italia di un Grande Fratello in azienda.**

**Rimane, di sfondo, la questione delle nuove enormi potenzialità d'uso dei dati prodotti nei contesti aziendali e dei possibili rischi per i lavoratori.** Al contempo, come sottolineano riflessioni portate avanti a livello europeo molte sono anche le modalità d'uso degli stessi per finalità di tutela dei lavoratori con particolare riferimento alla loro salute e sicurezza ([EU-OSHA, \*Monitoring Technology: The 21st Century's Pursuit of Well-Being?. Discussion paper, 2017\*](#)).

Una maggiore consapevolezza su tali potenzialità è necessaria. Al contempo si renderebbe fondamentale una maggiore trasparenza rispetto al tipo di attività posta in essere e alle modalità di utilizzo dei dati nell'ambito delle organizzazioni aziendali. In questo senso non si può nascondere una preoccupazione rispetto al venir meno della procedura concertativa per gli strumenti di lavoro. **Nei nuovi contesti produttivi le modalità di gestione dei dati, non solo per il controllo, ma per processi decisionali, spesso automatizzati, nell'ambito della gestione delle risorse umane (*people analytics*) e dell'organizzazione del lavoro crea un nuovo ambito di necessario confronto tra parte datoriale e sindacale al fine di una gestione degli stessi in vista dei migliori interessi delle diverse parti coinvolte.**



**Telefoni aziendali e controllo dei lavoratori:  
commento al Provvedimento n. 3/2018  
del Garante della Privacy\***

*di Enrico Angelo Pititto*

[Il Provvedimento n. 3 del Garante per la protezione dei dati personali dello scorso 11 gennaio](#) consente di effettuare una riflessione circa gli impatti operativi della vigente versione dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori anche, e soprattutto, rispetto agli evidenti profili di integrazione con la disciplina normativa dettata in materia di protezione dei dati personali.

**Il Provvedimento in questione è stato emanato all'esito di una richiesta di verifica preliminare presentata da una società** (anche per conto delle altre società del Gruppo) *ex art. 17 D. Lgs. n. 196/2003* (Codice in materia di protezione dei dati personali) **con riferimento al trattamento dei dati personali dei propri dipendenti cui è stato assegnato un telefono aziendale.** Tale trattamento avrebbe avuto la finalità di “controllo delle fatture del provider del servizio telefonico” nonché di “analisi dell'andamento complessivo dei consumi in modo da valutare nel tempo l'adeguatezza del contratto con il provider [...] con l'obiettivo di ridurre i costi aziendali e ottimizzare la qualità del servizio” nonché di “rilevare eventuali situazioni anomale di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

consumi”. Il trattamento sarebbe stato effettuato mediante l’adozione di un **sistema che avrebbe consentito la raccolta e l’elaborazione dei dati personali dei dipendenti** da parte di una società inglese, specializzata nel settore, che la società richiedente si impegnava a designare responsabile del trattamento ai sensi dell’art. 29 del Codice.

Tralasciando in questa sede gli aspetti più tecnici e descrittivi del sistema (puntualmente indicati nel Provvedimento), è interessante constatare come **il Garante**, rilevato come l’operazione in questione rientri nel concetto di trattamento avente ad oggetto dati personali (dei dipendenti), **ritenga che gli scopi perseguiti dalla società con l’installazione del sistema siano da qualificarsi quali leciti ai sensi di quanto previsto dall’art. 11, comma 1, lett. a) e b) del Codice** (dati trattati in modo lecito e secondo correttezza; raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi), **anche alla luce della riconducibilità dell’operazione alla tutela di esigenze organizzative e di sicurezza del patrimonio aziendale**.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, **sottolineando quanto previsto dall’art. 4 Stat. Lav. in materia di controlli a distanza** e la potenzialità del menzionato sistema di realizzare detto controllo, **il Garante evidenzia come la società abbia stipulato un accordo con le rappresentanze sindacali nel quale è previsto il non utilizzo delle informazioni “per finalità ulteriori [... né] per finalità disciplinari”**.

Nel Provvedimento **si afferma inoltre che il trattamento sia da considerarsi lecito ed altresì rispettoso del principio di proporzionalità**. Esso pertanto può essere effettuato nei confronti dei dipendenti anche in applicazione della disciplina sul c.d. “bilanciamento di interessi” (ai sensi dell’art. 24, comma 1, lett. g) del Codice), la quale, tra le cause di esclusione della pre-

stazione del consenso nell'ambito del trattamento, individua un legittimo interesse del titolare al trattamento di tale tipologia di dati in relazione alle finalità rappresentate.

Alla luce del richiamo di tali principi, **il trattamento può essere effettuato con esclusivo riferimento ai dati necessari, pertinenti e non eccedenti e, pertanto, potrà investire solo quei dati che costituiscono voci di spesa all'interno della fattura, comportando un impatto sui costi sostenuti dalla società.** Il Garante ritiene inoltre che il **tempo di conservazione** dei dati relativi al traffico telefonico (da parte del fornitore del servizio), inizialmente prospettato dalla società in 12 mesi, in ossequio ai principi di necessità, pertinenza e non eccedenza, **non possa essere superiore ai 6 mesi.**

**Il Garante dispone dunque una serie di misure aggiuntive che la società dovrà adottare:** per quanto attiene all'eventuale traffico telefonico anomalo, non sanzionabile disciplinarmente, si sottolinea come la società non abbia adottato una policy aziendale sulle condizioni di utilizzo delle sim assegnate ai dipendenti. Il disciplinare interno, da aggiornare periodicamente, dovrà riguardare anche gli altri profili di trattamenti che si intendono effettuare; non dovranno inoltre essere raccolti gli eventuali numeri relativi al traffico telefonico personale, assicurando in tal caso un separato sistema di tariffazione; il file relativo ai dati di fatturazione dovrà essere opportunamente protetto e i dati di fatturazione raccolti al fine di analizzare costi e consumi dovranno essere anonimizzati in modo da non consentire la re-identificazione degli interessati.

**La società, prima dell'inizio del trattamento,** ai sensi della normativa vigente **dovrà:**

- **fornire ai dipendenti coinvolti l'informativa ai sensi dell'art. 13 del Codice;**

- **adottare le misure di sicurezza previste** dagli artt. 31 e ss. del Codice al fine di preservare l'integrità dei dati trattati;
- **designare il responsabile del trattamento** *ex* 29 del Codice;
- **predisporre le misure idonee a garantire l'esercizio dei diritti** di cui agli artt. 7 e ss. del Codice.

Il Garante, ammettendo il trattamento ha quindi prescritto (nell'eventualità che lo stesso venga avviato) **una serie di necessarie cautele e adeguamenti** che la società (e le società del Gruppo, ciascuna per i propri dipendenti) sarà tenuta ad adottare tra cui:

- **trattamento solo se la chiamata comporti costi specifici per la società;**
- **tempo di conservazione dei dati non superiore a 6 mesi;**
- **adozione di un disciplinare interno** che regoli sia le condizioni di utilizzo delle sim, sia gli altri profili relativi ai trattamenti che si intendono effettuare;
- **adozione delle tecniche di cifratura ed anonimizzazione.**

Le determinazioni adottate dal Garante consentono, a parere di chi scrive, di porre l'accento sui **molteplici fattori di integrazione tra la disciplina in tema di controlli a distanza** di cui all'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori nella sua formulazione attuale e **quella posta a protezione dei dati personali.**

**Il Provvedimento**, emanato evidentemente con riferimento al **vigente art. 4**, costituisce uno tra i **primi parametri interpretativi della disposizione** di cui al terzo comma del citato articolo, laddove si prevede che l'utilizzabilità delle informazioni raccolte ai sensi dei commi 1 e 2 a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro sia subordinata alla consegna al lavoratore di un'adeguata informazione relativa alle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli ad al rispetto di quanto disposto dal D. Lgs. n. 196/2003. **Il Garante**, sottolineando, seppur in maniera implicita, come il sistema di controllo delle fatture relative ai tele-

fonni aziendali, non costituendo uno strumento “utilizzato dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa”, non sia esentato dal rispetto delle condizioni sostanziali (esigenze organizzative e produttive, sicurezza del lavoro e tutela del patrimonio aziendale) e procedurali (accordo sindacale o, in mancanza, autorizzazione amministrativa) previste dall’art. 4, comma 1, al fine di legittimare impiego ed installazione di impianti audiovisivi o di altri strumenti di potenziale controllo dell’attività dei lavoratori, **esplicita una serie di indicazioni operative in tema di trattamento dei dati e di rapporto dello stesso con il loro utilizzo.**

La società, così come puntualmente ricostruito nel Provvedimento, **aveva infatti stipulato un apposito accordo con le rappresentanze sindacali avente ad oggetto il descritto sistema**, in ragione del potenziale controllo a distanza sull’attività dei lavoratori e alla luce degli stessi scopi dell’installazione riconducibili ad esigenze organizzative e di tutela del patrimonio aziendale. Detto accordo, come accennato in precedenza, **escludeva l’utilizzabilità delle informazioni raccolte sia per finalità ulteriori rispetto agli scopi del sistema, sia, soprattutto, per finalità disciplinari.**

Proprio quest’ultimo aspetto, unitamente alle indicazioni dettate in ordine al trattamento dei dati, consente di effettuare una riflessione circa l’interazione tra i due sistemi di norme. Per quanto infatti attiene ai **profili di connessione tra la disciplina dei controlli a distanza e la normativa privacy**, con riferimento alle questioni relative all’attuale formulazione dell’art. 4 dello Statuto, e **in attesa della piena operatività del Regolamento UE 2016/679**, il Provvedimento lascia intendere come la **profonda interazione**, corroborata anche dall’espresso richiamo testuale del Codice da parte del terzo comma dell’art. 4, **non sia legata in maniera esclusiva ai profili di utilizzabilità delle informazioni raccolte (in base all’art.4).** In altri termini, anche se l’art.

4 subordina l'utilizzabilità delle informazioni raccolte ai sensi dei primi due commi alla condizione secondo cui "sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196", **il dettato normativo in tema di privacy continua a dispiegare la sua piena applicabilità anche oltre detto concetto di utilizzabilità**. Gli spazi di prevalenza dell'art. 4 vigente rispetto alla normativa del **D. Lgs. 196/2003** (dettati dal suo essere norma speciale e cronologicamente posteriore), come sottolineato da parte della dottrina [1], risiederebbero in buona sostanza nella **operazione di raccolta dei dati** effettuata grazie a strumenti legittimante installati o utilizzati dal lavoratore; nella richiamata **utilizzabilità a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro** delle informazioni legittimamente acquisite e nella **non necessità del consenso del lavoratore** per il trattamento dei dati.

Al netto di tali specificazioni **la cogenza delle disposizioni del D. Lgs. n. 196/2003 è del tutto confermata**. Il trattamento dei dati personali del lavoratore dovrà dunque avvenire sempre nel rispetto di quanto dettato in tema di modalità del trattamento stesso (liceità, correttezza, pertinenza, non eccedenza), **principi ad esso applicabili** (es. necessità e proporzionalità), regole (es. necessità dell'informativa) e **diritti dell'interessato**. Il rispetto delle disposizioni del Decreto **include naturalmente anche tutte le determinazioni ed i Provvedimenti emanati dal Garante**, i quali (si può supporre) si mostreranno coerenti al nuovo dettato normativo dell'art. 4.

Questa breve e parziale analisi induce, alla luce dei profili richiamati ed in attesa altresì dei futuri approdi sul tema da parte della giurisprudenza di legittimità, ad iniziare a **focalizzare il ragionamento** in materia di controlli a distanza e del loro rapporto con la disciplina in materia di protezione dei dati personali

**dall'idea di esplicito divieto di controllo** (per come definito nella versione originaria della norma statutaria) **a quella di disciplina ed utilizzo a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro di quei dati che sono stati raccolti proprio grazie agli strumenti di controllo legittimamente adoperati.** Così come evidenziato nel Provvedimento, l'accordo sindacale, qui limitativo dell'utilizzo di quei dati, ben può diventare mezzo per la loro disposizione (sempre nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4, comma 3) in tutti i casi di impiego ed installazione di strumenti di controllo per la cura di quelle esigenze sostanziali individuate dalla legge. La prospettiva appena delineata, anche se in maniera ancora embrionale, è connotata da un **ulteriore grado di incisività se si guarda invece ai c.d. strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa**, i quali, come noto, sono esentati dal rispetto di quanto previsto dal primo comma dell'art. 4.

Le determinazioni giurisprudenziali, i futuri orientamenti del Garante e gli assestamenti della contrattazione collettiva assumeranno dunque un carattere di decisiva importanza nella normazione sostanziale di quei dati legittimamente raccolti e non più ontologicamente preclusi dalla norma.

[1] Cfr. sul punto, per una compiuta analisi, G. Proia, *Trattamento dei dati personali, rapporto di lavoro e l'«impatto» della nuova disciplina dei controlli a distanza*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 4, 2016, p. 547 e ss.

## Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati: focus sul trattamento dei dati dei lavoratori\*

*di Gaetano Machì*

Uno dei principali adempimenti previsti dal nuovo Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati personali (di seguito GDPR) è quello della realizzazione, in determinati casi, di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (o *Data Protection Impact Assessment*, DPIA): essa viene definita dal Gruppo di lavoro ex art. 29 come “un processo inteso a descrivere il trattamento, valutarne la necessità e la proporzionalità, nonché a contribuire a gestire i rischi per i diritti e le libertà delle persone fisiche derivanti dal trattamento di dati personali”. ([Gruppo di lavoro ex art. 29 per la protezione dei dati, Linee guida in materia di valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e determinazione della possibilità che il trattamento “possa presentare un rischio elevato” ai fini del regolamento \(UE\) 2016/679](#)).

È bene sottolineare già in principio che non si tratta di una mera formalità, ma dell'attività preliminare per giungere al pieno rispetto della normativa prevista dal Regolamento in parola. Questo istituto, infatti, mira ad imporre un'analisi ponderata delle attività svolte nei confronti dei dati personali degli interessati già dalla fase di predisposizione dei processi al fine di implementare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17](#).



delle misure di sicurezza idonee anche alla luce dei principi di *privacy by design* e *privacy by default*.

**La realizzazione della valutazione d'impatto, inoltre, non deve essere considerata un adempimento *una tantum*, ma deve essere parte di un processo da integrare nel complesso delle attività aziendali.** Come previsto dall'art. 35, comma 11, GDPR, infatti, "se necessario, il titolare del trattamento procede a un riesame per valutare se il trattamento dei dati personali sia effettuato conformemente alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati almeno quando insorgono variazioni del rischio rappresentate dalle attività relative al trattamento".

Questo aspetto rende evidente come risulti fondamentale la presenza di personale qualificato in grado di riconoscere se si renda necessario un adeguamento della valutazione d'impatto ([G. Machi, L'importanza della formazione dei lavoratori per la protezione dei dati personali, Bollettino Adapt n. 21/2017](#)) e, al contempo, processi organizzativi che portino i diversi soggetti coinvolti nelle attività di trattamento ad interpellare tale personale laddove sia ipotizzabile l'insorgenza di variazione del rischio.

**È evidente come la nuova disciplina si basi interamente sul concetto di *accountability*** per cui la responsabilizzazione del titolare del trattamento non si sostanzia solo nel rispetto della normativa, ma anche nella sua capacità di dimostrare di averla rispettata (L. Bolognini, E. Pelino, C. Bistolfi, *Il regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati*, Giuffrè, Milano, 2016).

**Il focus posto sulla tutela dei diritti degli interessati rende la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati un ottimo strumento per garantire agli *stakeholder* una particolare attenzione alla protezione dei loro dati e per ottenere, di conseguenza, vantaggi reputazionali e competitivi** ([Information Commissioner's Office, Consultation: GDPR DPIA guidance](#)).

**I casi in cui è necessario effettuare la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati si possono desumere dai commi 1 e 3 dell'articolo 35 del Regolamento: mentre il primo individua il criterio di ordine generale, il terzo comma fornisce un elenco non esaustivo di trattamenti che richiedono di procedere alla valutazione d'impatto.** In termini generali, la valutazione d'impatto è richiesta «Quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l'uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche [...]» (così l'art. 35 comma 1 del Regolamento (UE) 2016/679).

È, quindi, in ragione del rischio connesso al trattamento che occorre valutare la necessità di procedere ad una valutazione d'impatto: a questo fine riferimenti fondamentali risultano essere, per espressa previsione normativa, la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento.

Quanto invece ai trattamenti per cui è lo stesso art. 35 (al comma 3) a prevedere la necessità della valutazione d'impatto, si tratta dei seguenti casi:

- «**Valutazione sistematica** e globale di aspetti personali relativi a persone fisiche, basata su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione e sulla quale si fondano decisioni che hanno effetti giuridici o incidono in modo analogo sistematicamente su dette persone fisiche» (lettera a);
- **Trattamento su larga scala di dati** relativi a condanne penali e reati e su dati «che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché [...] dati genetici, biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona» (lettera b);

- Sorveglianza sistematica su larga scala di una zona accessibile al pubblico (lettera c).

Tra le attività di trattamento che possono richiedere la necessità di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati personali vi sono quelle relative ai dati dei lavoratori. Tale operazione può comportare diversi rischi specifici relativi allo *status* di lavoratore: dalla discriminazione alla possibilità di ottenere una valutazione del proprio rendimento professionale non coerente con la realtà (considerando 75).

**L'aspetto principale che rende particolare il trattamento dei dati dei lavoratori è il contesto del trattamento:** il fatto che le informazioni dei lavoratori siano trattate, direttamente (dal *recruiting* alle gestione delle questioni fiscali) o indirettamente (attività di videosorveglianza), in funzione del rapporto di lavoro è molto rilevante dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri tra interessato e titolare del trattamento ([Gruppo di lavoro ex art. 29 per la protezione dei dati, Opinion 2/2017 on data processing at work – np249](#)).

La posizione di inferiorità dei lavoratori, talvolta definiti anche “soggetti vulnerabili” ([Gruppo di lavoro ex art. 29 per la protezione dei dati, Linee guida in materia di valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e determinazione della possibilità che il trattamento “possa presentare un rischio elevato” ai fini del regolamento \(UE\) 2016/679](#)), nei confronti del datore di lavoro può, ad esempio, rendere più difficile l'esercizio dei diritti del lavoratore-interessato regolati al capo III del Regolamento in esame.

**Vi sono molteplici casi di trattamento dei dati dei lavoratori che devono essere necessariamente soggetti a valutazione d'impatto** poiché rientrano nelle casistiche previste dall'art. 35, comma 3, GDPR sopra esposto o perché, comunque, riconducibili alla nozione espressa al comma 1. Si pensi, per esempio, a tutte le operazioni di *people analytics* ([E. Dagnino, People Analytics: lavoro e tutele al tempo del data management tramite big data, Labour Law](#)

[and Issues, 2017](#)) a supporto, ad esempio, della funzione di *recruiting* che possono essere ricondotti ai casi di valutazione sistematica regolati alla lettera a); o all'utilizzo di informazioni biometriche, in particolare le impronte digitali e la scansione dell'iride, spesso utilizzati nei sistemi d'accesso a particolari luoghi di lavoro e che potrebbero rientrare nei casi previsti alla lettera b); o, ancora, alle attività di sorveglianza dei lavoratori che offrono la propria prestazione lavorativa in centri commerciali o altri luoghi aperti al pubblico, riconducibili, invece, alla lettera c). Altri esempi di trattamenti che possono richiedere la valutazione d'impatto sono offerti dalla Opinion 2/2017 e dalle linee guida in materia di valutazione d'impatto citate.

Emerge, di conseguenza, l'importanza di questo obbligo anche nel trattamento dei dati dei lavoratori, un obbligo che, insieme agli altri previsti dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali, va ad integrare quanto previsto dalle discipline giuslavoristiche alla luce degli artt. 8 e 15 dello Statuto dei lavoratori per ciò che concerne il divieto di indagine sulle opinioni personali del lavoratore e il divieto di discriminazione ed all'art. 4 della medesima legge per ciò che concerne l'attività di controllo a distanza (E. Dagnino, *Tecnologie e controlli a distanza*, DRI, 4/2015).

**Infine, dalla lettura del comma 9 dell'articolo 35, si potrebbe ipotizzare un possibile spazio di intervento anche per le rappresentanze dei lavoratori.** Si prevede infatti, che i rappresentanti degli interessati dovranno essere consultati dal titolare salvo che ciò sia impossibile o vada a detrimento degli stessi diritti che si vogliono tutelare. In questi casi, tuttavia, è opportuno che la scelta di non effettuare tali consultazioni sia giustificata e documentata in ossequio al principio di *accountability* (Gruppo di lavoro ex art.29 per la protezione dei dati, *Linee guida in materia di valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e determinazione della possi-*

*bilità che il trattamento “possa presentare un rischio elevato” ai fini del regolamento (UE) 2016/679).*

Un intervento del sindacato può servire ad attenuare lo squilibrio tra titolare-datore di lavoro e interessato-lavoratore e, nel caso specifico della valutazione d’impatto, può essere utile sia a dar voce alle istanze dei lavoratori che ad aumentare l’accettabilità delle pratiche utilizzate dai datori per il trattamento dei loro dati. Rimane fermo anche l’interesse di questi ultimi al mantenimento di una sorta di *accountability* interna allo scopo di ottenere una maggiore attrattività nei confronti delle migliori risorse presenti nel mercato del lavoro che, col passare del tempo, acquisiscono una sempre maggiore consapevolezza delle operazioni che vengono effettuate sui loro dati.

## **Privacy e GDPR: luci e ombre del decreto n. 101/2018\***

*di Andrea Tundo*

**Il 4 settembre scorso ha fatto la sua comparsa, nella Gazzetta Ufficiale, il [Decreto Legislativo n. 101 del 10 agosto 2018](#), con il quale l'ordinamento italiano ha proceduto all'attuazione del Regolamento UE 2016/679, noto perlopiù con l'acronimo inglese di GDPR (*General Data Protection Regulation*), «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE».**

**Il tanto atteso decreto ha patito una gestazione piuttosto travagliata, nonostante l'ampio lasso di tempo (oltre due anni) concesso dal legislatore europeo a vantaggio degli stati membri in vista dell'adeguamento alla nuova disciplina prevista dal GDPR (che, emanato in aprile 2016, è entrato in vigore soltanto il 25 maggio 2018). La corrispondente legge delega (Legge di Delegazione Europea 2016/2017, n. 163/2017), infatti, è entrata in vigore il 21 novembre 2017, mentre la Commissione Finocchiaro, nominata a fini coadiuvanti dal Ministro della Giustizia il 14 dicembre, si è insediata solamente il 4 gennaio 2018. A tali ritardi si sono poi aggiunte, a partire da marzo scorso, le (no-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#).

te) turbolenze legate all'investitura del nuovo governo: questi elementi fattuali sono importanti per provare a capire la tecnica legislativa adoperata per la redazione di un atto, quale il decreto 101, quanto mai complesso e articolato che, per di più, si va ad innestare su un terreno normativo piuttosto stratificato e intricato.

**Consapevole di tale stratificazione normativa, infatti, la Commissione aveva optato per l'abrogazione e la sostituzione integrale del "vecchio" Codice, combinando così l'obiettivo primario di attuare il Regolamento con l'esigenza di semplificazione e alleggerimento della disciplina.**

**Il Governo, però, ha preferito percorrere la strada, ritenuta *prima facie* di più agevole percorrenza, della novellazione, necessariamente iper-invasiva, al Codice, accentuando, di tal guisa, quella carenza di organicità e coerenza sistematica già sofferta dal sistema normativo che circonda tale ambito.** Non si dimentichi, infatti, che la materia della protezione dei dati personali è regolamentata, oltre che dal GDPR e dal Codice come riformato dal decreto, anche dalla Direttiva 2016/680 e dal corrispondente decreto attuativo n. 51/2018, che dettano la disciplina in tema di privacy rispetto alle attività di giustizia e polizia.

**Complessa e variegata è, inoltre, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore nella costruzione del decreto, la quale, come attentamente rilevato dal Professore, nonché ex Presidente dell'Autorità Garante, Pizzetti, varia tre volte nel corso dei sei Capi che compongono l'atto.**

**I primi due, infatti, si caratterizzano per un'accentuata natura innovativa** considerato che, nonostante la snellezza dei Capi (ciascuno composto da un unico ma ingombrante articolo), modificano profondamente e, spesso, sostituiscono il contenuto del titolo, delle premesse e della Parte I del Codice.

**Lo stesso avviene con i Capi III e IV che riformano rispettivamente le Parti II e III del Codice**, seppur con una strategia leggermente diversa a quella praticata in precedenza: essi, infatti, si compongono di diversi articoli autori di modifiche puntuali e immediate alle disposizioni del Codice.

**Diversa ancora la tecnica adoperata nella scrittura del Capo VI il quale**, quasi come se fosse un “corpus” autonomo “disinteressato” al Codice, **raccoglie articoli nuovi ed eterogenei**, che si caratterizzano ora per la **natura transitoria**, ora per la **scrupolosità rispetto agli impegni finanziari** o, ancora, per l'**indole chiarificante**: tra quelle con tale ultima tendenza, meritano di segnalarsi l'art. 23 («Disposizioni di coordinamento») e, soprattutto, l'art. 27 che, nel chiudere il decreto, riporta puntualmente le disposizioni del Codice che siano oggetto di abrogazione.

**Una storia a sé ha invece il Capo V**, il cui (unico) art. 17 si preoccupa di sostituire integralmente l'art. 10 della legge n. 150/2011, aggiungendo, alla competenza del foro del luogo di residenza del titolare del trattamento, quella del tribunale del posto ove risiede l'interessato.

**Dalla complessa articolazione del decreto e dalla sua carenza di organicità discendono una serie di criticità** che, anche solo superficialmente, meritano di essere segnalate. Si allude, in particolare, al **rischio di violazione del principio del *ne bis in idem***, dovuto alla presenza di fattispecie suscettibili tanto di sanzione penale alla luce della normativa nazionale, quanto, e al contempo, di sanzione amministrativa in virtù della disciplina europea; al **pericolo di incorrere in eccesso di delega** posto che, contravvenendo alle raccomandazioni della Commissione, il decreto si spinge fino a normare terreni non di sua competenza, come avviene rispetto al tema delle comunicazioni elettroniche che è oggetto, invece, di un apposito progetto di regolazione eu-



ropea già in fase di discussione; incombe, infine, il **rischio di un notevole aumento del contenzioso**, alla luce dell'introduzione di una singolare *class action* da esperire dinanzi al Garante, seppur per il tramite di un ente del terzo settore soggetto alla disciplina *ex d.lgs. n.117/2017*, nonché della facoltà per il Garante stesso di ricorrere all'autorità giudiziaria anche d'ufficio.

**Né potranno, tali criticità, essere risolte per mezzo della decretazione correttiva** che, solitamente, segue la pubblicazione di un decreto legislativo nei suoi primissimi anni di vita: **al governo, infatti, non viene riconosciuta la consueta possibilità di apportare modifiche e integrazioni al decreto**. Numerose, dunque, le difficoltà con cui gli interpreti saranno chiamati a misurarsi a partire dal prossimo 19 settembre, data in cui il decreto acquista ufficialmente vigenza.

Residua, tuttavia, **una certezza di non poco conto per gli operatori, ovvero la centralità del GDPR e del nuovo approccio di cui il medesimo si rende foriero**: due le conseguenze, utili per gli interpreti, che discendono da questa considerazione.

Innanzitutto, come ribadito più volte dal testo legislativo, **il GDPR costituisce parametro di legittimità per l'applicazione e l'interpretazione di qualunque norma afferente con il mondo della protezione dei dati personali**: il che significa che le singole disposizioni troveranno applicazione fin tanto siano conformi al GDPR e al suo spirito.

La seconda, significativa, conseguenza, è rappresentata dal **nuovo approccio alla materia della privacy di cui si fa espressione il GDPR** e con il quale, pertanto, andranno lette, interpretate e applicate le disposizioni nazionali. **Si passa, infatti, da un sistema individualistico della protezione, incentrato sulla regola del consenso e fatto proprio dalla versione precedente del Codice, ad un modello maggiormente sensibile a salvaguardare la "funzione sociale" e, con essa, la dimensione**

**collettiva del diritto alla protezione dei dati personali**, dovuto alla natura ambivalente dell'informazione personale, frammento dell'identità personale e, al contempo, elemento di mercato; il che si riverbera, naturalmente, sul **carattere compromissorio del GDPR**, orientato tanto alla **tutela dell'individuo** quanto alla **creazione di un unico mercato digitale europeo**, come più volte ribadito nei Considerando. Questo cambio prospettico rende non troppo audace la proposta della scuola brasiliana di assimilare la pretesa alla protezione dei dati personali all'interesse alla tutela dell'ambiente [1].

Queste scarse ma incisive considerazioni rappresentano il punto di partenza dell'interprete chiamato a confrontarsi col disordinato tessuto normativo che ospita la disciplina in tema di privacy e, *in primis*, col decreto.

**In soccorso all'interprete, però, interverrà, sicuramente, l'Autorità Garante della protezione dei dati**, figura la cui centralità, nella nuova impostazione, è testimoniata dall'inserimento della rispettiva (e scontata) investitura ad autorità di controllo già in quelle che sono state ribattezzate «Disposizioni generali», ovvero Titolo I della Parte I.

**Numerosi e delicati i compiti che l'ordinamento addossa in capo al Garante, forgiato a tal fine di un ampio strumentario di *soft law* [2]**, che consente di adattarsi ai mutamenti tecnologici e sociali evitando il tortuoso quanto incerto *iter* burocratico cui sono soggetti gli atti aventi forza di legge. L'arduo lavoro che prossimamente spetterà al Garante esige, tra l'altro, **solerzia e alacrità, onde evitare la permanenza in vigore di vecchie norme** del codice magari **incompatibili** con la nuova impostazione di cui si fa espressione il GDPR, e di cui dovrà farsi portavoce il Garante stesso, **o ancora per colmare eventuali lacune normative** provocate dalla perdita di vigore giuridico di alcune preesistenti disposizioni.

**Detti strumenti, seppur sprovvisti della vincolatività formale tipica degli atti aventi forza di legge, ne acquisteranno comunque di sostanziale in virtù dell'autorevolezza della fonte,** contribuendo, ci si augura, a garantire quel minimo di certezza giuridica imprescindibile per le imprese, nonché il raccordo tra le varie fonti che compongono un mosaico normativo che, allo stato attuale delle arti, solleva più di un dubbio in capo agli interpreti.

[1] Si vedano, tra i vari esponenti della dottrina brasiliana da sempre sensibile alle istanze di protezione della privacy (si ricorda “La Costituzione dei diritti in Internet”, Lei n. 12.965, del 23 aprile 2014), Zanata, *Haverá proteção contra o capitalismo de vigilância?*, in *Outras Palavras*, 2018; Abramovay, Ricardo, *Inteligência artificial pode trazer desemprego e fim da privacidade*, in *Folha de São Paulo*, 2017.

[2] Di questo ampio strumentario fanno parte anche le c.d. regole deontologiche, dotate di una forza che trascende i caratteri tipici degli atti di *soft law*, posto che la violazione delle stesse è causa di illegittimità del trattamento *ex art. 2-quater* del Codice, introdotto dall'art. 1 del decreto di adeguamento.

## Il “nuovo” art. 171 del Codice Privacy: oltre la razionalizzazione normativa?\*

*di Enrico Angelo Pititto*

Le modifiche apportate dall’art. 15 lett. f) del D. Lgs. n. 101/2018 (di adeguamento al GDPR) all’art. 171 del D. Lgs. n. 196/2003 si sostanziano in una completa riscrittura di quest’ultimo. La disposizione in commento, in vigore nella sua versione attuale dallo scorso 19 settembre, sanziona, come noto, alcune violazioni dello Statuto dei Lavoratori.

Il **novellato art. 171 del D. Lgs. n. 196/2003**, ora rubricato **“Violazioni delle disposizioni in materia di controlli a distanza e indagini sulle opinioni dei lavoratori”** in luogo di **“Altre fattispecie”** stabilisce infatti che **“La violazione delle disposizioni di cui agli articoli 4, comma 1, e 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è punita con le sanzioni di cui all’articolo 38 della medesima legge”**.

Rispetto alla previgente versione preme segnalare come sia stata mantenuta l’impostazione del rinvio legislativo attraverso il richiamo dell’applicabilità delle sanzioni di cui all’art. 38 Stat. Lav. per le violazioni di altre disposizioni statutarie.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34.](#)

Una prima lettura della nuova versione dell'articolo in commento consente immediatamente di cogliere le **due principali differenze rispetto alla precedente formulazione**:

- previsione della **sanzione** di cui all'art. 38 Stat. Lav. per le **violazioni** commesse con riferimento al **solo comma 1 dell'art. 4 Stat. Lav.**;
- previsione espressa e senza il rimando all'art. 113 del D. Lgs. n. 196 della medesima **sanzione** per la **violazione** delle disposizioni di cui **all'art. 8 Stat. Lav.** [1].

Una prima lettura della disposizione in commento consente, pertanto, di sviluppare alcune considerazioni in merito alle previsioni penalmente sanzionabili.

Volendo preliminarmente concentrare l'analisi intorno al primo profilo, si evidenzia, come chiarito dalla norma **con riferimento all'art. 4, che saranno penalmente sanzionabili esclusivamente le violazioni relative al primo comma**. In altri termini la fattispecie penale punirà tutte quelle violazioni connesse all'impiego di impianti audiovisivi o altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori per esigenze che non siano organizzative e produttive, legate alla sicurezza sul lavoro o alla tutela del patrimonio aziendale, nonché tutte quelle violazioni legate al mancato rispetto della procedura autorizzatoria (sindacale o amministrativa) per quanto attiene all'installazione degli impianti stessi. La norma non sanzionerà più, come in precedenza, le violazioni connesse al secondo comma dell'art. 4 e dunque relative ai c.d. strumenti di lavoro e a quelli di registrazione degli accessi e delle presenze.

Provando ad intercettare le possibili ragioni che hanno condotto il Legislatore ad intervenire sui profili sanzionatori penalistici dell'art. 4 Stat. Lav., occorre considerare, con riferimento alla norma nella sua precedente versione, come fosse stato già osservato in dottrina [2] che, al di là della poca chiarezza derivante dai

vari richiami normativi, la violazione della norma ipotizzabile fosse esclusivamente quella relativa al comma 1, il quale pone condizioni di impiego e di installazione degli strumenti di potenziale controllo a distanza. Si precisava inoltre come la violazione del comma 1 si sostanziasse anche in tutte quelle ipotesi di errata applicazione del regime del secondo comma a fattispecie invece rientranti nel regime del primo.

In armonia con tale chiave di lettura, in altra sede [3], era stata messa in luce **l'evidente aporia legislativa della precedente versione dell'art. 171 del D. Lgs. n. 196/2003 determinata dall'inclusione nel novero delle condotte penalmente rilevanti delle violazioni del secondo comma dell'art. 4 Stat. Lav.** Si sottolineava infatti come, limitandosi il secondo comma ad escludere dalle condizioni di cui al primo i c.d. strumenti di lavoro, non venisse posto *“nessun diverso obbligo sanzionabile”*. **Il richiamo del secondo comma**, operato sino allo scorso 19 settembre dall'art. 171, **non configurava pertanto la sanzione per una violazione vera e propria** in quanto la disposizione del comma 2 dell'art. 4 non introduceva nessun obbligo, ma comportava esclusivamente un'eccezione rispetto alla disciplina applicabile di cui al comma 1 [4]. Tale dottrina non condivideva infatti la posizione di chi sosteneva che la violazione di quanto previsto al comma 2 si sostanziasse nella trasformazione di uno strumento di lavoro in strumento di controllo mediante l'impiego di applicativi quali i *keyloggers* o simili [5]. Si ribadiva in proposito come in realtà questa interpretazione non aggiungesse nulla rispetto alla tutela già prevista dal primo comma. **La trasformazione di uno strumento di lavoro avverrebbe infatti tramite software, i quali devono essere qualificati come strumenti di controllo e, come tali, devono essere soggetti alle finalità indicate dalla norma ed ai vincoli procedurali.**

**Tentando in questa sede di andare oltre la prospettiva appena delineata**, in ragione della modifica legislativa intervenuta, e cercando di cogliere ragioni che vanno al di là della mera tecnica di razionalizzazione normativa, **si potrebbe ipotizzare che il Legislatore abbia inteso sottrarre definitivamente (ed espressamente) dal novero delle condotte penalmente sanzionabili quelle di cui al comma 2 dell'art. 4 in ragione di un sempre maggiore senso di "liberalizzazione" rispetto a tutti quei c.d. strumenti di lavoro.** In altri termini la novella legislativa terrebbe conto del fatto che, essendo gli strumenti di lavoro (se correttamente individuati) dotati di intrinseche potenzialità di controllo, non avrebbe ormai più senso ipotizzare una fattispecie incriminatrice, la quale finirebbe per scontrarsi con un numero di fattispecie quantitativamente sempre maggiore alla luce del costante progresso tecnologico. L'attenzione dell'ordinamento sarà dunque da focalizzare sui concetti di disponibilità e di integrità dei dati acquisiti, i quali, in base al quadro normativo vigente, non sono più ontologicamente preclusi se legittimamente raccolti, e non sul rilievo penale, ormai anacronistico, di presunti illeciti relativi agli strumenti di lavoro. La fattispecie penale del resto continua a sanzionare tutte quelle violazioni di cui al primo comma.

Per quanto attiene alla previsione sanzionatoria per le **violazioni di cui all'art. 8 Stat. Lav.**, parrebbe che il Legislatore abbia inteso effettuare anche in tale caso una **auspicata semplificazione e razionalizzazione normativa**, includendo espressamente dette violazioni all'art. 171 ed **evitando pertanto il precedente richiamo all'art. 113 del D. Lgs. n. 196/2003.**

Preme inoltre ricordare che **all'art. 113 del D. Lgs. n. 196/2003 è stato ora inserito il richiamo anche all'art. 10 del D. Lgs. n. 276/2003 [6].** In base a quanto ora previsto dall'art. 171, la sanzione penale di cui all'art. 38 dello Statuto colpirà tutte

quelle violazioni relative al divieto imposto al datore di lavoro dall'art. 8 della medesima Legge di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sia ai fini dell'assunzione che in corso di rapporto, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale dello stesso.

Occorre tuttavia tenere presente come, **per effetto di quanto disposto dall'art. 18, comma 5, del D. Lgs. n. 276/2003, la violazione di quanto disposto dal richiamato art. 10 del D. Lgs. n. 276 comporta anch'essa l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 38 dello Statuto dei Lavoratori**, nonché, nei casi più gravi, la sospensione della autorizzazione o, in ipotesi di recidiva, la sua revoca.

**L'art. 10 del D. Lgs. 276**, ricalcando in parte i contenuti dell'art. 8 dello Statuto, **amplia in misura rilevante il campo di applicazione del divieto, prevedendo in tale caso il divieto per le Agenzie per il lavoro e per gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati di indagine, trattamento dati o preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso**, annoverando tra le materie oggetto del divieto le convinzioni personali, l'affiliazione sindacale o politica, il credo religioso, il sesso, l'orientamento sessuale, lo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, l'età, l'handicap, la razza, l'origine etnica, il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale, il gruppo linguistico, lo stato di salute nonché le eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento della attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa. La disposizione sottolinea inoltre come sia fatto espresso divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.



Alla luce del quadro normativo delineato, caratterizzato da un evidente grado di complessità, figlia anche del costante utilizzo della tecnica del rinvio legislativo, **si potrebbe concludere che il mancato richiamo dell'art. 113 da parte dell'art. 171 vada letto in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione normativa. Le violazioni commesse rispetto all'art. 10 del D. Lgs. n. 276 restano infatti penalmente sanzionate, con le sanzioni previste dall'art. 38 Stat. Lav., proprio per effetto della citata disposizione di cui all'art. 18, comma 5, del D. Lgs. n. 276/2003.** La fattispecie sanzionatoria penalistica di derivazione statutaria colpirà dunque, per effetto di due distinte disposizioni di richiamo, le violazioni commesse e relative sia all'art. 8 dello Statuto che all'art. 10 del D. Lgs. 276.

**Il richiamo espresso dell'art. 10 operato dal novellato art. 113 del D. Lgs. n. 196 potrebbe essere letto in un'ottica di maggiore attenzione del Legislatore nell'attività di raccolta dei dati e della loro pertinenza rispetto ai richiamati concetti di integrità e disponibilità dei dati personali.** In altri termini, all'interno di un mercato del lavoro caratterizzato dal sempre maggiore progresso tecnologico, la norma del Codice Privacy avrebbe inteso richiamare, per ragioni di coerenza di sistema, ed in maniera parallela rispetto a quanto già effettuato con l'art. 8 dello Statuto, anche il citato art. 10 del Decreto 276, **proprio per rimarcare la fondamentale importanza della legittimità delle azioni conoscitive poste in essere dal datore di lavoro, dalle Agenzie per il lavoro o dagli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati.**

[1] La previgente versione dell'art. 171 del D. Lgs. n. 196/2003 disponeva infatti che “La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 113 e all'articolo 4, primo e secondo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, è punita con le sanzioni di cui all'articolo 38 della legge n. 300 del 1970”.

Proprio l'art. 113, nella sua precedente formulazione prevedeva che “Resta fermo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300”.

[2] Cfr. sul punto R. Del Punta, *La nuova disciplina sui controlli a distanza sul lavoro (art. 23 D. Lgs. n. 151/2015)*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 1, 2016, pp. 90 – 91.

[3] V. E. Dagnino, *Tecnologie e controlli a distanza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2015, n. 4, pp. 1004 – 1005.

[4] Sul punto v. E. Dagnino, *La Cassazione penale sui controlli a distanza post Jobs Act: continuità del tipo di illecito*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2017, n. 1, pp. 181 – 187.

[5] V. E. Dagnino, *Tecnologie e controlli a distanza*, cit., 1004, laddove non viene condivisa la posizione di A. Stanchi, *Nel Jobs Act il nuovo articolo 4 dello Statuto dei lavoratori*, in *GLav*, 2015, n. 38, 41 (per come richiamato nella nota n. 59).

[6] Il novellato art. 113 del D. Lgs. n. 196/2003 dispone infatti che “Resta fermo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché dall'articolo 10 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”.

**Proposta di legge a tutela dei soggetti vulnerabili:  
la “funzione sociale” del diritto alla protezione  
dei dati personali alla prova  
della videosorveglianza\***

*di Andrea Tundo*

«Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori nei servizi educativi per l’infanzia e nelle scuole dell’infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale» è il titolo della proposta di legge C. 1066 discussa dalla Camera dei Deputati dal 18 al 23 ottobre, ed attualmente sottoposta all’esame del Senato ([S. 897](#)), nota anche come proposta “Calabria ed altri” per il nome della deputata che ha capeggiato il proponente gruppo di Forza Italia.

**Strumenti, finalità ed esigenze di bilanciamento**

Obiettivo primario del progetto di legge, che rappresenta l’evoluzione e la riproposizione di una proposta avanzata nel cor-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38](#).

so della precedente legislatura, è quello di rispondere al crescente allarme sociale derivante dai ripetuti episodi di violenza realizzati nei confronti di soggetti particolarmente vulnerabili della società, quali infanti, disabili ed anziani, incredibilmente vittime nei luoghi in cui dovrebbero sentirsi maggiormente al sicuro, come le strutture deputate alla loro educazione, accoglienza o assistenza e cura.

**Gli strumenti eletti a tal fine sono, da un lato, un massiccio sistema di videosorveglianza da implementare nel luogo di lavoro e, dall'altro lato, il potenziamento della formazione, in una ottica di continuità della medesima** tale da superare il momento della preselezione in vista dell'accesso all'attività di educazione o assistenza: alla luce di questo secondo obiettivo l'art. 2 della proposta di legge contiene la delega al Governo per l'emanazione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della proposta, di un decreto contenente le prescrizioni utili per la valutazione dell'attitudine professionale dei lavoratori al momento dell'assunzione nonché per la formazione, obbligatoriamente iniziale e permanente, del personale, nel rispetto dei criteri e dei principi enunciati dallo stesso art. 2.

*A latere* della reazione a questo distorsivo fenomeno si colloca, **tra le finalità perseguite** dal nascente intervento normativo ed elencate all'art. 1 dello stesso, il fine di «**disciplinare la raccolta di dati utilizzabili a fini probatori in sede di accertamento di tali condotte**», considerata l'**incapacità di agire dei soggetti vittime o testimoni di tali episodi**, che ne preclude la possibilità di deporre in giudizio, rimettendo perciò la perseguibilità dei reati esclusivamente alla proattività dei familiari delle vittime e alla solerzia e fattività delle forze dell'ordine.

Già in apertura di testo, dunque, emerge il carattere compromissorio della futura legge, chiamata a mediare tra diverse esigenze e finalità che, tuttavia, non si esauriscono in quelle individuate dal

progetto stesso: come ben evidenziato dall’Autorità Garante della protezione dei dati personali nell’[audizione del 2 ottobre 2018](#), la «disciplina di questa materia deve, infatti, necessariamente coniugare la tutela di soggetti in condizione di particolare vulnerabilità (quali minori e incapaci) rispetto al rischio (purtroppo non remoto) di abusi e violenze, l’esigenza di ricostruzione probatoria di reati (...), la libertà del lavoratore nell’adempimento della prestazione e, infine, il diritto alla protezione dei dati personali dei vari soggetti ripresi dal sistema di videosorveglianza», non soltanto, quindi, dei lavoratori ma anche dei soggetti terzi rispetto alla relazione di lavoro.

**Il successo concreto della proposta di legge, dunque, è legato alla sua capacità di dare sostanza a quanto prescritto dal Considerando 4 del GDPR (Reg. UE 2016/679) che, sancendo la non assolutezza del diritto alla protezione dei dati personali, ne rivendica la “funzione sociale” e, con essa, l’esigenza di contemperarlo, alla luce del principio di proporzionalità, con altri diritti fondamentali, sulla falsariga di quanto prescritto in via generale dall’art. 52 della Carta di Nizza.**

**Questo è quanto si verrebbe ad originare nel progetto di legge, ove all’esigenza di tutela dei dati personali dell’interessato (intendendosi per tale tanto l’ospite quanto il dipendente videosorvegliato) si affiancano diverse e ulteriori prerogative sicuramente meritevoli di tutela:** il testo normativo, pertanto, dovrebbe muoversi nella direzione di dar luce alla funzione sociale del diritto alla protezione dei dati personali attraverso, da un lato, la salvaguardia del contenuto minimo ed essenziale di tale diritto e, dall’altro, il contemperamento con gli altri interessi in gioco e, in particolare, l’esigenza di accertamento probatorio, la libertà di autodeterminazione del lavoratore (educatore o assistente che sia) e, soprattutto, la prevenzione dei sog-

getti deboli rispetto al rischio di maltrattamenti e abusi. Ed è proprio sulla valutazione di tale bilanciamento, da effettuarsi, come sempre, alla luce del principio di proporzionalità, che si concentra gran parte dell'audizione del Garante sopra richiamata, volta ad indagare «la soglia oltre la quale il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali sia compreso in quel nucleo essenziale, di cui l'art. 52 della Carta di Nizza prescrive l'intangibilità, pur a fronte di esigenze di tutela di beni giuridici rilevanti per l'ordinamento».

**Nel valutare la legittimità e l'opportunità del bilanciamento racchiuso nella proposta di legge, il Garante si sofferma sull'analisi delle modalità concrete dell'istituendo sistema di vigilanza.** Diverse sono le precauzioni prescritte al riguardo dall'art. 4, che pretende, ferma restando la facoltatività del ricorso a tale invasivo strumento, «sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini sono criptate e conservate per sei mesi, decorrenti dalla data della registrazione, all'interno di un server dedicato, appositamente installato nella struttura, con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi»: le presenti misure sono corredate da ulteriori cautele, quali l'obbligo di segnalazione di tali sistemi di vigilanza e di informazione a favore dei soggetti interessati, il divieto di utilizzo di webcam, onde attenuare i rischi di manomissione dei dati derivanti dalla connessione degli apparecchi a reti internet (che con le webcam si realizzerebbe), e, soprattutto, il divieto di accesso alle relative registrazioni, «salva la loro acquisizione, su iniziativa della polizia giudiziaria o del pubblico ministero, come prova documentale nel procedimento penale».

## Il rapporto con l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori

Tra le “accortezze” prescritte dall'art. 4, merita una considerazione particolare il comma 3, nonostante esuli dal tema del bilanciamento della tutela della privacy con altri interessi meritevoli di protezione giuridica: la norma in esame, quasi **ricalcando l'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori** (l. 300/1970), pretende che l'installazione di un qualsiasi sistema di videosorveglianza sia preceduta da un accordo collettivo con le rappresentanze sindacali (aziendali, unitarie, territoriali o anche nazionali, qualora l'ente espliciti la propria attività in più province o regioni), o, in mancanza di accordo, «previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro». L'effetto della norma, dunque, è di estendere, alla materia *de qua*, la procedura concertativo-autorizzatoria predisposta dallo Statuto dei Lavoratori in materia di controlli a distanza (di cui all'art. 4) che, altrimenti, non troverebbe spontanea applicazione nei confronti dell'impianto di supervisione ipotizzato dal progetto legislativo, proprio perché animato da finalità, quali la tutela di soggetti deboli e la semplificazione dell'accertamento probatorio, che, come illustrato dal Garante in termini di eccedenza tra le due fattispecie, trascendono il rapporto di lavoro, né ricadono tra le «esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale» che, ai sensi dell'art. 4 Stat. Lav., giustificano ed ammettono l'utilizzo di apparecchiature suscettibili di determinare un controllo a distanza.

**Dalla sorveglianza prospettata dalla proposta di legge si verrebbe a realizzare, in altri termini, non un “controllo difensivo”** (per alcuni tipizzato e attratto dallo stesso art. 4 nella finalità di tutela del patrimonio aziendale), **né tantomeno un “controllo preterintenzionale”** come disegnato dalla nota di-

sposizione statutaria, **bensì un vero e proprio “controllo intenzionale”** avente ad oggetto il rapporto di lavoro, nonostante questa penetrante supervisione venga predisposta non a garanzia dell’esatto adempimento da parte del dipendente ma, piuttosto, quale misura preventiva e probatoria rispetto al rischio di maltrattamenti a danno dei soggetti vulnerabili, la cui tutela costituisce l’obiettivo di fondo dell’intero disegno di legge.

### **L’esame di compatibilità con la disciplina in tema di trattamento dei dati personali**

Sciolto, abbastanza agevolmente, il nodo relativo al rapporto con la disciplina dei controlli a distanza, **l’Autorità si presta ad una rapida analisi di compatibilità del progetto di legge con il quadro normativo di riferimento, costituito dal binomio composto da GDPR e Direttiva UE 2016/680** (recepita con d. lgs. 51/2018) valida per i trattamenti effettuati per finalità di indagine e di perseguimento di reati da parte delle autorità competenti, quali quelli oggetto appunto della proposta di legge in esame. Ricordato come le fattispecie prospettate legislativamente ricadano nel perimetro applicativo dell’art. 35 GDPR, che pretende appunto una preventiva valutazione d’impatto per tutti i trattamenti che integrano una sorveglianza su larga scala o che, sempre effettuati su larga scala, abbiano ad oggetto categorie particolari di dati, l’attenzione si sposta sull’analisi del regime sanzionatorio: in merito, il suggerimento del Garante di integrare il blando richiamo, contenuto nel comma 8 dell’art. 4, all’art. 166 del “Codice della Privacy” (d. lgs. 196/2003, come modificato dal d. lgs. 101/2018) con il rinvio all’art. 83 GDPR e ai capi V e VI, della sezione II del d.lgs. 51/2018, viene accolto solo parzialmente dalla Camera che, nel riportare il testo approvato al Senato, trascura



la parte relativa al d. lgs. 51/2018 nonché il rinvio, anch'esso auspicato dall'Autorità di controllo, all'art. 167 Cod. Priv. in materia di illeciti penali. Nella stessa sede, però, l'Assemblea dà seguito al monito del Garante di inserire un richiamo all'art. 2-*quinqüesdecies* del Cod. Priv., che abilita il Garante stesso all'emanazione di un provvedimento generale, da emanarsi ai sensi dell'art. 36, paragrafo 5 GDPR, che definisca gli «adempimenti e le prescrizioni da applicare in relazione alla tutela e al trattamento dei dati personali, nonché alla installazione dei sistemi» di videosorveglianza (art. 4, c. 1 della PDL), la cui trasgressione risulta sanzionabile ai sensi dell'art. 166 Cod. Priv.

### **Il bilanciamento e la “funzione sociale” del diritto alla protezione dei dati personali**

Superata l'analisi di compatibilità con la cornice normativa di riferimento, **l'Autorità si concentra sul vero e spinoso nocciolo della questione, ovvero il bilanciamento degli interessi coinvolti e, quindi, la “funzione sociale” che assume il diritto alla protezione dei dati personali nelle fattispecie prospettate dalla futura normativa.** Fermo il principio di proporzionalità quale parametro cui ancorare la ponderazione degli interessi in gioco, il Garante apprezza la bontà delle modifiche intervenute rispetto all'originaria “bozza” di legge presentata nella scorsa legislatura, in particolare per ciò che riguarda la previsione della facoltatività del sistema di controllo (dunque, non più obbligatorietà, scelta maggiormente conveniente anche in un'ottica di contenimento dei costi delle strutture pubbliche) e della cifratura dei dati raccolti con conseguente divieto di accesso.

Ciò nonostante, **sottolinea come la disciplina sia, tutt'ora, viziata da un eccesso di indeterminatezza che viola il princi-**

**pio di proporzionalità** insieme a tutti i corrispondenti corollari di necessità, liceità e finalità del trattamento, di minimizzazione ed esattezza dei dati personali e, più in generale, tutti i principi che vanno a rappresentare il minimo comune denominatore del binomio, composto dal GDPR e della Direttiva UE 2016/680, che costituisce la cornice normativa di una qualunque operazione di maneggiamento di dati.

**Il *punctum dolens* è rappresentato dal fatto che le prescrizioni normative sono destinate indiscriminatamente a tutte le strutture** deputate all'accoglienza di soggetti deboli, **senza perciò attuare una differenziazione** che tenga conto delle diverse caratteristiche degli ospiti stessi, alludendo, in particolare, al differente grado di percezione della realtà, consapevolezza e capacità di espressione dell'interessato, così come anche al disomogeneo livello di vulnerabilità del medesimo. Alla luce delle presenti considerazioni, il Garante auspica un ritocco normativo che, riducendo la discrezionalità delle strutture nella scelta dell'apparecchiatura da installare, induca le medesime a graduare la pervasività dei sistemi di controllo in base alle caratteristiche percettivo-sensoriali degli interessati, alla durata della permanenza e ad eventuali e determinati rischi insiti in ciascuna sede. Compito del legislatore sarebbe, in altre parole, predisporre i criteri e le misure tramite cui circoscrivere la libertà di scelta delle strutture, evitando che degeneri in arbitrarietà, e far sì, inoltre, che il ricorso alla videosorveglianza avvenga in una logica di *extrema ratio*, soltanto allorquando l'utilizzo di strumenti meno invasivi risulti inefficace per la tutela della riservatezza dell'interessato.

**L'obiettivo dell'Autorità, in estrema sintesi, è quello di evitare l'implementazione di modelli di controllo svincolati dalle caratteristiche reali e concrete della situazione pratica,** assicurando pertanto che il principio di proporzionalità del trat-

tamento trovi attuazione in concreto e non soltanto su un piano meramente formale: e tale pretesa del Garante, d'altronde, si dimostra in linea con l'atteggiamento generale indotto dall'avvento del GDPR in materia di privacy, foriero di un approccio sostanzialista alla materia, incentrato non tanto sul semplice rispetto della norma di legge quanto, piuttosto, su una concreta analisi e gestione preventiva del rischio.

In definitiva, dunque, può certamente dirsi che, pur avendo apprezzato i progressi raggiunti rispetto alla versione presentata nel corso della precedente legislatura, il Garante si dimostra preoccupato del complessivo impianto normativo, soprattutto per ciò che riguarda il sistema di videosorveglianza e la sua attitudine a compromettere la libertà di autodeterminazione del lavoratore e, con essa, indebolire il vincolo fiduciario che lo lega al cliente/paziente. All'esame del Garante è invece sfuggito, in quanto aggiunto a seguito della sua audizione, il termine dei sei mesi alla conservazione dei dati raccolti che, se da un lato evidenzia il nobile tentativo di circoscrivere il trattamento di dati personali e, tramite ciò, preservare la riservatezza degli interessati, dall'altro lato potrebbe risultare troppo breve, rischiando di vanificare uno dei principali effetti dell'intervento normativo, ossia la semplificazione dell'accertamento probatorio. Le notizie di cronaca riportano infatti episodi di violenza e maltrattamenti ripetuti e risalenti nel tempo, ma le medesime condotte potrebbero realizzarsi anche con carattere estemporaneo, per cui rischiano di rimanere fuori dal raggio di protezione normativa tutti quegli eventi realizzati prima dei sei mesi e magari capaci di sfuggire ad ogni sospetto di reato.

## La protezione della libertà di autodeterminazione

Il Garante, inoltre, denota una spiccata sensibilità verso le esigenze di protezione dei minori, soprattutto se infanti, rispetto ai quali segnala il rischio, sfuggito alle Commissioni parlamentari e all'Assemblea, che un sistema perenne di videosorveglianza possa in loro ingenerare la percezione e poi convinzione che essere controllati sia del tutto lecito e normale, quasi fossimo in un disegno orwelliano, minando, di tal guisa, la libertà di autodeterminarsi in futuro del bambino.

La massiva e continua opera di vigilanza, inoltre, lederebbe non soltanto il diritto di autodeterminazione futura del minore, ma anche quello attuale del lavoratore, funzionale, a detta del Garante, «alla spontaneità che deve necessariamente caratterizzare prestazioni lavorative quali quelle di tipo formativo o assistenziale, la cui qualità potrebbe risultare pregiudicata dalla consapevolezza dell'interessato di essere sottoposto a una vigilanza costante, con implicazioni inevitabilmente negative sulla stessa relazione educativa o di cura».

Alla luce di queste considerazioni, **il Garante sembrerebbe “puntare”**, ai fini del perseguimento delle finalità di cui alla proposta in commento, sul secondo strumento offerto dal nascente impianto normativo, e dunque **una formazione continua e un efficiente sistema di valutazione del personale, tale da prevenire e affrontare eventuali sintomi di stress da lavoro**, ritenuti tra le principali cause di un'assistenza ed un'educazione di qualità inferiore a quella necessaria. In tal modo, infatti, si preserverebbe e si incoraggerebbe quel vincolo fiduciario che sta alla base dei rapporti di assistenza ed educazione, come sottolineato più volte non soltanto dal Garante ma anche nel corso delle discussioni parlamentari finora svolte, ove, con toni talvolta accesi, si è più volte messa in discussione l'opportunità della previsione

normativa di un sistema di videosorveglianza, nei cui confronti si indaga, con scetticismo, rispetto al “dove” (verranno installate telecamere in ogni angolo?) e al “quando” (le telecamere saranno sempre accese?) della sua implementazione.

La fiducia del Garante in questo prezioso strumento di valorizzazione della libertà di autodeterminazione del lavoratore e del corrispondente vincolo fiduciario si traduce in un monito conclusivo, rivolto alle Camere ma in particolare al Governo che dovrà dar forma alla delega di cui è stato investito, a rinforzare il sistema formativo, anche in chiave prodromica rispetto all’assunzione, del personale di queste delicate e importanti strutture, respingendo la minaccia orwelliana di un controllo perenne, atteso che, nei «contesti di relazione quali quelli esaminati- nei quali ciò che conta è la qualità del rapporto instaurato tra le parti – nessuna telecamera potrà mai sopperire a carenze insite nella scelta e nella formazione del personale deputato all’educazione e all’assistenza dei soggetti meritevoli della maggiore attenzione».

## **Controlli a distanza: l'importanza di un'adeguata informazione nel nuovo articolo 4 dello Statuto dei lavoratori\***

*di Michele Cibirin*

**Con la sentenza del 18 settembre 2018, la Sezione Lavoro del Tribunale di Torino** affronta, in 10 pagine, alcune delle questioni di maggiore rilievo nell'interpretazione dell'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori [1].

**Nel caso di specie, il giudice è chiamato a decidere circa la legittimità di un licenziamento** comminato ad un lavoratore, accusato, a seguito di controlli effettuati sul computer aziendale, di aver utilizzato il suo pc aziendale (uno strumento di lavoro dunque) per fini personali ed estranei all'oggetto della prestazione lavorativa. Per la precisione, si trattava della massiccia consultazione di siti web di borsa e finanza.

**Nelle sue argomentazioni, il Tribunale di Torino ha seguito la logica espositiva dell'articolo 4 Statuto dei Lavoratori** [2], interessando i vari aspetti della disciplina dei controlli a distanza.

**Innanzitutto, si interroga se il pc aziendale, in quanto strumento di lavoro, costituisca anche** uno strumento dal quale possa derivare la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. La risposta è positiva. Il pc aziendale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43](#).

genericamente inteso, comprensivo dunque della memoria di massa e del software necessario alla navigazione (browser), costituisce uno strumento che, pur avendo una finalità lavorativa e non di controllo, può consentire il controllo a distanza dei lavoratori, ricadendo di conseguenza nell'ambito di applicazione dell'art. 4 Stat. Lav.

**Dopo aver confermato l'esistenza di un generale divieto di controllo a distanza** sull'attività dei lavoratori, il giudice di Torino interpreta l'eccezione all'applicazione del primo paragrafo posta dal comma 2 dell'articolo 4. In particolare, si chiede se tale ultima disposizione normativa attenga ad entrambi i precetti contenuti nel comma 1 – ovvero quello che subordina l'utilizzo di impianti e strumenti alla presenza di un accordo sindacale e quello che esige che gli strumenti dotati di potenzialità di controllo sull'attività dei lavoratori possano essere impiegati soltanto per il soddisfacimento delle esigenze tipizzate -. Svolgendo un'interpretazione che, per sua stessa ammissione, va oltre la lettera della legge e che giustifica in termini di lettura sistematica del dato normativo, il giudice interpreta la portata derogatoria del secondo comma come limitata al solo primo periodo, ossia alla procedura concertativo-autorizzatoria. Secondo il giudice infatti, diversamente opinando, verrebbe liberalizzato il controllo occulto e continuativo dei lavoratori, in violazione dei principi che governano la materia dei controlli a distanza.

**In secondo luogo, diversamente dal computer, il proxy di navigazione, più che** rappresentare uno strumento di lavoro, risponde a prevalenti esigenze di controllo, essendo stato impiegato dalla società datrice di lavoro per ottenere informazioni relative alla navigazione del web da parte dei dipendenti. Perciò, in quanto strumento di controllo diretto, ricade sotto l'ombrello del comma 1, art. 4 dello Statuto. In altri termini, il giudice arriva ad affermare che la funzionalizzazione allo svolgimento della pre-

stazione lavorativa (elemento considerato per la riconducibilità alla nozione di strumento di lavoro) deve essere valutato con riferimento tanto alle componenti hardware quanto alle componenti software.

**Infine, il giudice precisa che la soluzione della controversia, anche a prescindere dalle soluzioni interpretative sopra proposte, è in ogni caso connessa all'assolvimento dell'onere dell'informativa di cui all'articolo 4 comma 3 dello Statuto dei Lavoratori.**

**Secondo il giudice di merito, infatti, il datore di lavoro non avrebbe fornito un'adeguata informativa, in particolare con riferimento alle modalità di effettuazione dei controlli datoriali.** Ciò si è pertanto rivelato preclusivo non solo dell'utilizzo delle informazioni raccolte attraverso gli strumenti di lavoro affidati al dipendente, ma anche di quelle raccolte attraverso l'impiego di strumenti tecnologici, come il proxy di navigazione, dai quali derivi la possibilità di controllo a distanza dell'attività lavorativa.

**Interessante anche è l'argomento utilizzato per escludere la validità, a fini informativi, del Modello di Organizzazione e Gestione, adottato dal datore di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 [3].** A detta del giudice, il MOG avrebbe come primo obiettivo quello di approntare un sistema di prevenzione, al fine di evitare il compimento dei reati specificamente previsti dal predetto decreto legislativo e di ingenerare nei dipendenti la consapevolezza di poter incorrere, in caso di comportamenti illeciti, in conseguenze sanzionatorie, estese poi all'impresa in cui operano. Il Modello, pertanto non avrebbe dunque alcuna finalità informativa, nel senso prescritto dall'art. 4, co. 3 dello Statuto dei Lavoratori.

**Non solo. La circostanza che il MOG contenga delle prescrizioni relative all'uso corretto degli strumenti informatici,**



non modifica la natura di tale documento e la sua inidoneità a costituire un'informativa adeguata.

**Per questi motivi, dal mancato rispetto della condizione di legittimità fissata dall'articolo 4, co. 3 dello Statuto, discende l'inutilizzabilità dei dati acquisiti in violazione della legge e l'illegittimità del licenziamento.**

**La sentenza, appena delineata nei suoi punti fondamentali, ci offre l'occasione per un'riflessione sulla nozione di adeguata informazione.**

**Il punto di partenza è l'articolo 4, co. 3 dello Statuto. Esso precisa che il datore di lavoro potrà utilizzare le informazioni raccolte col controllo a distanza (comma 1) e con gli apparecchi di cui ha dotato i suoi dipendenti (comma 2), ma solo per i fini connessi al rapporto di lavoro, e purché i lavoratori siano informati adeguatamente sulle modalità d'uso di tali strumenti e sui modi con cui verrà esercitato il controllo. Ciò deve sempre avvenire nel rispetto delle discipline previste dal Regolamento (UE) 2016/679 sulla *privacy* (*General Data Protection Regulation*) e dal d.lgs. n. 196/2003 (il *Codice Privacy*) così come modificato dal d.lgs. n. 101/2018.**

**Ora, partendo dalla considerazione che l'informativa, in quanto tale, non richiede alcuna accettazione dei lavoratori che ne sono destinatari, le questioni che si pongono, affinché l'informativa possa considerarsi adeguata, riguardano il contenuto e le modalità con le quali essa deve essere portata a conoscenza del personale dipendente.**

**Per quanto riguarda l'adeguatezza del suo contenuto, esso deve riguardare le modalità d'uso degli strumenti e l'effettuazione dei controlli. Questi due elementi potrebbero essere letti come un'endiadi utilizzata dal legislatore per individuare il contenuto necessario dell'informativa. Il riferimento alle modalità d'uso degli strumenti ricomprendono anche le modalità con**

le quali il datore di lavoro effettuerà il controllo. Nella sostanza, non si tratta di redigere un manuale di istruzioni per l'impiego dello strumento, ma di identificare le modalità del suo utilizzo che comportano l'acquisizione dei dati relativi all'attività del lavoratore. Occorre spiegare, insomma, come l'uso dello strumento si raccorda con il contenuto che ne deriva [4].

**L'informazione deve essere mirata e non generalizzata. Tale informazione dovrà riguardare** gli strumenti utilizzati dal lavoratore. Un'informazione rivolta invece alla generalità dei dipendenti e che riguardi complessivamente gli strumenti impiegati nell'azienda potrebbe risultare non coerente con la finalità perseguita dal legislatore, ossia quella di consentire la puntuale conoscenza da parte del lavoratore dei controlli al quale è assoggettato.

**Per quanto riguarda invece le modalità con le quali l'informazione deve essere portata a conoscenza** dei lavoratori, occorre verificare se il contenuto dell'informazione è generalizzabile per tutto il personale dipendente. I lavoratori, destinatari della comunicazione, dovranno essere infatti individuati in base all'impiego degli strumenti di cui essi si avvalgono.

**La questione appena esaminata si colloca nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, della quale non possiamo non tener conto. In particolare, forti sono le analogie con un recente caso sottoposto all'attenzione dei giudici di Strasburgo: la causa *Bărbulescu c. Romania* [5].

**In tale controversia, originata dal ricorso presentato da un ingegnere di una società privata rumena**, il quale contestava il licenziamento comminato per aver utilizzato l'account di posta aziendale a fini personali durante l'orario di lavoro, nonostante un divieto espresso di uso dei computer aziendali per scopi personali, contenuto in un regolamento interno reso noto ai dipen-

denti, la Grande Camera della Corte di Strasburgo ha individuato espressamente i criteri che devono guidare i giudici nazionali nel valutare se una determinata misura sia proporzionata all'obiettivo perseguito e se il dipendente interessato sia tutelato contro interferenze arbitrarie nella sua sfera personale.

**A tale riguardo, i giudici devono valutare se al dipendente è stata comunicata la possibilità** che il datore di lavoro possa monitorare la sua attività e come vengono attuate tali misure; quale sia l'estensione del controllo da parte del datore di lavoro e il grado di intrusione nella privacy del dipendente; se il datore di lavoro abbia fornito motivazioni legittime per giustificare il monitoraggio; se sia possibile istituire un sistema di monitoraggio basato su metodi e misure meno intrusivi; quali siano le conseguenze del monitoraggio per il lavoratore subordinato e quale l'uso da parte del datore di lavoro dei risultati dell'operazione di monitoraggio; se siano state predisposte adeguate misure di salvaguardia in favore del lavoratore [6].

**Visto l'orientamento, tuttavia non del tutto unanime [7], dei giudici di Strasburgo, la sentenza** del Tribunale di Torino non sembra aver tenuto pienamente conto, dal punto di vista argomentativo, dei criteri posti dalla Corte EDU. La motivazione fornita dal giudice di merito, infatti, è alquanto sbrigativa e si concentra esclusivamente sulle finalità del MOG, diverse ovviamente da quelle di un'informativa puntuale. Non si preoccupa di indagare la formulazione delle prescrizioni relative all'uso corretto degli strumenti informatici, che pur ci sono, affermando che tali prescrizioni comunque non modificano *“la natura di tale documento e la sua inidoneità a costituire un'informativa adeguata”*. In altre parole, il Tribunale di Torino si è concentrato esclusivamente sulla forma dello strumento adottato e sulle sue finalità principali, piuttosto che analizzare il contenuto delle prescrizioni in merito ai controlli datoriali in esso contenute.

**In conclusione, la questione concernente l’obbligo di fornire un’adeguata informazione** ai sensi dell’art. 4, co. 3 Statuto dei Lavoratori, a maggior ragione alla luce della giurisprudenza CEDU, è destinata a diventare un aspetto fondamentale nella nuova giurisprudenza sui controlli datoriali, pur essendo tale aspetto già stato richiamato in passato dal Garante italiano per la protezione dei dati personali [8]. Essa costituisce il presupposto per l’utilizzo di tutte le informazioni entrate nella disponibilità del datore di lavoro a seguito dell’esercizio del potere di controllo, nei limiti fissati dall’art. 4, commi 1 e 2, dello Statuto. La carenza dell’adesione a tale schema operativo conduce non solo a rischiare in termini di sanzioni derivanti dall’esecuzione di trattamenti illegittimi dei dati personali, ma anche alla impossibilità di fare valere le proprie ragioni nei confronti di lavoratori inadempienti in sede giudiziaria.

[1] Si tratta della sentenza della sezione lavoro del Tribunale ordinario di Torino del 18 settembre 2018, n. 1664, Ruolo Generale n. 768/2018.

[2] In ossequio al principio *tempus regit actum*, essendo i fatti di causa riferiti al periodo dicembre 2015- aprile 2016, il giudice fonda le proprie argomentazioni sul menzionato articolo così come modificato dal d.lgs. 151/2015 e quindi nella formulazione precedente alle modifiche apportate dal d.lgs. 185/2016. *dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*’.

[3] Il d.lgs. n. 231/2001 reca la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

[4] Per ulteriori approfondimenti si veda Maresca, *Controlli tecnologici e tutele del lavoratore nel nuovo art. 4 dello Statuto dei Lavoratori*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 4, 2016, p. 512 e ss.

[5] European Court of Human Rights (Grand Chamber), case of *Bărbulescu v. Romania*, Application no., 61496/08, 5 September 2017.

[6] Sul punto si veda la sentenza: European Court of Human Rights (Grand Chamber), case of *Bărbulescu v. Romania*, Application no., 61496/08, 5 September 2017, paragrafi 108 -120.

[7] Si veda sul punto la sentenza: European Court of Human Rights (Fifth Section), case of *Libert v. France*, Application no. 588/13, 22 febbraio 2018.

[8] Tra i vari provvedimenti che si pongono in linea con la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, aventi ad oggetto il trattamento dei dati connessi al rapporto di lavoro ed il cui contenuto può incidere sulla materia dei controlli a distanza, si possono segnalare i seguenti: *Lavoro: le linee guida del Garante per posta elettronica e internet*”, G.U. n. 58 del 10 marzo 2007; Accesso alla posta elettronica dei dipendenti – 22 dicembre 2016, Registro dei provvedimenti n. 547 del 22 dicembre 2016 [doc. web n. 5958296]; Trattamento dei dati personali effettuato sugli account di posta elettronica aziendale – 1 febbraio 2018, Registro dei provvedimenti n. 53 del 1 febbraio 2018.



8.

## **DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

## **L'integrativo Marzotto tra produttività, partecipazione e corporate social responsibility\***

*di Lorenzo Carpinelli*

**Il Gruppo Marzotto è protagonista di rilevanza mondiale nell'industria tessile**, attivo nel settore dei tessuti di lana e cotone per abbigliamento, nel velluto, nei filati di lana per maglieria, nei filati di lino e nella seta. Uno degli aspetti peculiari del Gruppo è l'articolazione della sua struttura societaria, tale per cui la Marzotto S.p.A. mantiene funzioni di holding delle diverse società, suddivise in base alle diverse linee di business in cui operano: Marzotto Wool Manufacturing S.r.l.; Marzotto Lab S.r.l.; Ambiente Energia S.r.l.

Da sempre il gruppo Marzotto ha cercato di perseguire obiettivi ulteriori rispetto a quelli meramente imprenditoriali, mostrando una particolare sensibilità per la vita sociale e culturale del Paese; non a caso, nell'ottobre 1950, venne istituito il “premio Marzotto” ideato per incoraggiare le attività intellettuali e conferito a personalità italiane di spicco del Novecento. Il premio ebbe 18 edizioni biennali ed assunse un respiro internazionale ed un grande prestigio in tutta Europa. Oggi il premio non esiste più, ma quell'attenzione per il sociale che ha tradizionalmente caratte-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2018, n. 1](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.



rizzato il Gruppo Marzotto tende comunque a riflettersi nelle dinamiche infra aziendali e nelle dichiarazioni di intenti con cui l'azienda si presenta al pubblico (“*Vogliamo essere giovani, anche se impegnati in un mestiere antico*”). Per toccare con mano il costante tentativo del Gruppo Marzotto di plasmare la *mission* aziendale originaria in chiave moderna ed avveniristica, è di indubbio interesse la lettura dei principi fondanti le linee strategiche del Gruppo contenuti nella premessa del contratto aziendale. A tal proposito, si parla di **leadership, sostenibilità, sinergie di gruppo, redditività delle singole Business Unit, innovazione e qualità, giovani e formazione, sicurezza degli ambienti di lavoro, clima aziendale.**

**Dalle descrizioni dei singoli punti si evince chiaramente lo sforzo di contemperare approcci imprenditoriali più marcatamente tradizionali con prospettive di sviluppo e di ricerca innovative;** se da un lato si enfatizza il tema della leadership nei diversi business, attraverso un sempre maggiore efficientamento in grado di rispondere in tempi rapidi alle richieste del mercato e del singolo cliente, dall'altro si sottolinea come tale sviluppo debba rientrare in percorsi di sostenibilità, tramite percorsi di implementazione della ISO 14001 (certificazione ambientale) e SA 8000 (certificazione etico sociale); per quanto riguarda l'obiettivo di incrementare la produttività degli stabilimenti, i tradizionali meccanismi di potenziamento della redditività secondo valutazioni comparative tra costi e marginalità vanno di pari passo con la ricerca di pratiche operative e tecnologiche innovative, ispirate al modello di Industry 4.0; ancora, lo sviluppo del benessere interno al Gruppo non si realizza soltanto con il consolidamento delle sinergie tra le diverse unità produttive operanti nell'impresa, ma anche mediante la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti gli attori presenti negli stabilimenti (azionisti, col-

laboratori, fornitori), nella prospettiva di valorizzare le competenze delle persone e migliorare i sistemi di comunicazione.

**Si colloca all'interno di queste dinamiche di aggiornamento e sperimentazione continua, la disposizione che prevede l'attivazione di gruppi di studio** composti da 6 rappresentanti della direzione aziendale e delle organizzazioni e rappresentanze dei lavoratori (tre di designazione sindacale e tre di designazione aziendale con possibilità di chiamare a partecipare anche persone esterne con esperienza negli argomenti trattati) sui temi del cottimo, dell'inquadramento professionale e della conciliazione dei tempi di vita e degli orari di lavoro; con l'obiettivo ultimo che le proposte fornite dalle Parti possano divenire oggetto di approfondimento e sviluppo in sede di pratica aziendale. Similmente, le Parti prevedono l'istituzione di uno specifico gruppo di studio sul tema dell'attività formativa dei dipendenti, il quale dovrà, tra l'altro, analizzare i possibili bisogni formativi e professionali dei lavoratori ed individuare un piano condiviso su cui fare uno specifico progetto. Ancora, si prevede un'ulteriore gruppo di studio con il compito di individuare, in tempi brevi, i criteri oggettivi per riconoscere e valorizzare le eccellenze operative attive in azienda, al fine di verificare la congruità dell'inquadramento con riferimento a determinate figure professionali.

### **Sistema delle relazioni industriali**

**L'integrativo conferma il sistema già operativo in Marzotto S.p.a.:** relazioni a livello nazionale per quanto attiene alla parte informativa e conoscitiva e possibilità di accordi tra le singole Società / Divisioni per gli aspetti di natura normativa condivisi e/o specifici. Resta invece appannaggio della singola società facente parte del Gruppo la competenza relativa ai premi variabili

di risultato. Al contempo, le Parti sembrano imboccare la strada delle relazioni industriali partecipative, laddove prevedono un maggiore coinvolgimento attivo dei lavoratori alla vita dell'impresa mediante gli strumenti delle Rsu di stabilimento e del Coordinamento di Gruppo, per le società che operano in Italia.

Nell'ottica di potenziare il sistema delle informazioni al fine di rendere più partecipi le Parti nella definizione delle strategie del Gruppo, si prevedono incontri periodici (di norma annuali) tra il Coordinamento delle Rsu e le Segreterie nazionali relativamente a diversi temi. Tra gli altri, si fa esplicito riferimento alle strategie aziendali di medio e lungo periodo, le tendenze di mercato del comparto tessile, la politica industriale, le nuove acquisizioni, l'internazionalizzazione ed il decentramento produttivo. A livello micro (società / divisioni / stabilimenti), invece, si prevedono due incontri annuali per fornire informazioni su aspetti legati all'andamento della produzione. In queste sedi si discuterà di volumi produttivi, performance, programmi di cambiamento, flessibilità, andamento del premio aziendale e modifiche nell'organizzazione del lavoro.

### **Codice di condotta e molestie sessuali di genere**

**L'integrativo individua 7 principi fondamentali posti alla base del Codice di Condotta**, rinviando a 4 mesi dalla sottoscrizione dell'intesa la definizione dei contenuti degli stessi, le modalità di diffusione ed applicazione del Codice e la composizione della commissione paritetica per il relativo monitoraggio. D'altra parte, è proprio nella scelta dei suddetti principi ispiratori che le Parti mostrano una pregevole sensibilità per la tutela dei diritti inviolabili, associata ad un respiro spiccatamente interna-

zionalistico. In particolare, l'integrativo rafforza la tutela giuridica dei diritti fondamentali umani e sindacali, prevedendone non solo il rispetto, ma anche la diffusione; inoltre, si concentra sulla repressione di specifiche condotte illecite, adottando le convenzioni OIL n.138 (divieto di lavoro infantile in alcuna forma), n. 29 e 105 (divieto di lavoro forzato), n. 87 e 98 (libertà di associazione e contrattazione), n. 100 e 111 (non discriminazione sul lavoro). Al contempo, si ribadisce l'adozione del D. Lgs. 231/2001 da parte di tutte le società del Gruppo, con conseguente responsabilità amministrativa delle stesse per i reati commessi previsti dalla normativa.

**Degno di nota anche il paragrafo specificamente dedicato alle molestie sessuali di genere, ritenute centrali e meritevoli di particolare enfasi, ferma restando la condanna di qualsivoglia forma di discriminazione.** A fronte di un'esemplificativa elencazione di comportamenti rientranti nella categoria delle molestie sessuali (talvolta descritti con dovizia di particolari, come quando ci si riferisce a comportamenti tesi ad ottenere contatti fisici non desiderati, nonché all'affissione di materiale pornografico nei locali dell'azienda anche in formato elettronico), le Parti stratificano tali condotte su base gerarchica, definendo alcune molestie come di "maggiore gravità"; rientrano in questa categoria le molestie compiute a motivo di decisioni inerenti l'assunzione, i tirocini, il mantenimento del posto di lavoro o la promozione dei dipendenti, nonché quelle attuate dal personale con responsabilità direttiva nei confronti di lavoratrici e tirocinanti.

## Sicurezza e ambiente

**L'integrativo ribadisce la necessità di mantenere e rafforzare la struttura che si occupa dei temi della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro**, concepiti non solo come obblighi da adempiere ma anche come fattori di crescita della competitività aziendale. Ulteriormente, si dispone l'avvio del programma di revisione completa degli strumenti di monitoraggio e controllo (DUVRI), in parallelo all'aggiornamento del sistema di comunicazione sulla sicurezza e della formazione ed informazione dei rappresentanti della sicurezza (i quali, si prevede, dovranno sempre essere tempestivamente informati degli eventuali infortuni occorsi). Quanto al tema del rispetto dell'ambiente, si conferma l'adozione della certificazione ISO 14001, confidando che dalla sua attuazione consegua una generalizzata assunzione di responsabilità tanto sul piano teorico quanto, soprattutto, su quello pratico.

## Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Le parti prevedono la costituzione di un'apposita commissione, composta da tre membri aziendali e tre sindacali, deputata ad approfondire ed individuare gli strumenti più efficaci al fine di conciliare il lavoro dei dipendenti con la propria vita privata. Tra i temi sul tavolo della commissione si segnalano: la possibilità di favorire l'accesso ad orari di lavoro a tempo parziale; l'accordo provinciale sulle pari opportunità; la distribuzione delle ferie; l'adozione di sistemi di *smart working*.

## Premio di risultato

**Il premio (previsto per gli anni 2017-2019) è commisurato su tre indicatori relativi al risultato operativo conseguito, alla produttività individuale ed all'indice infortuni.** Il primo indice, denominato PRO, deriva dal rapporto percentuale fra risultato operativo e fatturato conseguito da “GMF + Nova Mosilana” e determina l'erogabilità del premio solo in presenza di un rapporto superiore al 4,01%. Il secondo indice, chiamato IPI, mette in relazione l'indicatore di produttività individuale con il tasso di assenza, prevedendo due fasce (rispettivamente di incremento e di decremento dell'indice) a seconda che il numero delle giornate di assenza sia ricompreso tra 0 e 12 o oltre 12 (a sua volta, ogni fascia è suddivisa in ulteriori scaglioni da cui derivano differenti importi). Quanto all'ultimo indice, cosiddetto IFI, esso deriva dal rapporto (mutuato dall'INAIL) tra il numero di infortuni nell'anno moltiplicato per 1000 ed il numero di ore lavorate, prevedendosi un premio di euro lordi 20 pro-capite laddove tale indice registri un miglioramento rispetto alla media del triennio precedente.

## Produttività, inclusione e partecipazione nel rinnovo BTicino\*

*di Rocco Casciani*

**La BTicino S.p.A. è un'azienda metalmeccanica italiana che opera nel settore delle apparecchiature elettriche in bassa tensione destinate agli spazi abitativi, di lavoro e di produzione.** L'azienda è presente sia sul mercato italiano che su quello mondiale, con oltre 60 sedi all'estero, che si aggiungono alle undici presenti sul territorio italiano.

Con il contratto integrativo siglato il 18 dicembre 2017 (e valido fino al 2020) presso la sede di Varese la direzione aziendale, la RSU e le organizzazioni sindacali FIOM-CGIL e FIM-CISL hanno inteso confermare, nello spirito e secondo le regole stabilite dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 e dal CCNL Industria metalmeccanica, il valore di relazioni industriali aperte al confronto. Nelle premesse, le Parti rendono noti gli strascichi lasciati dalla crisi economica sull'instabilità della domanda nei mercati di riferimento e riconoscono la necessità dell'azienda di essere maggiormente flessibile e reattiva al fine di non perdere la competitività, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)

In quest’ottica, l’intesa sembra realizzare con successo, per ciascuna materia trattata, un delicato ma fondamentale equilibrio tra necessità aziendali e tutele per i lavoratori.

### **Relazioni industriali e responsabilità sociale: dal sito, al gruppo, ai contratti di appalto**

**Un pilastro importante a sostegno del contemperamento raggiunto in sede negoziale è rappresentato dalle relazioni industriali e più specificatamente da quell’insieme di procedure di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori che riguardano periodicamente temi differenti.** Tra questi, le Parti rivolgono particolare attenzione all’andamento occupazionale, oggetto di confronto sia a livello di Coordinamento Sindacale Nazionale che a livello di sito, al fine di garantire una verifica congiunta dei carichi produttivi di ogni singola unità e valutare le soluzioni più idonee (anche sotto forma di stabilizzazione di personale operante con contratto di somministrazione a termine o con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato) per soddisfare gli eventuali fabbisogni occupazionali.

Agli incontri periodici tra azienda e Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza sono invece affidati i temi della frequenza degli infortuni e dell’ergonomia, soprattutto alla luce di un innalzamento dell’età della popolazione aziendale. Complessivamente, le Parti concordano nel definire la sicurezza sul lavoro un “patrimonio di tutti”, nel senso che tutti, ad ogni livello dell’organizzazione, possono e devono contribuire alla salvaguardia della sicurezza nei luoghi di lavoro per sé e per gli altri.

**Guardando all’impresa come a un *network* di relazioni che oltrepassa i confini delle sue unità locali, le Parti dedicano**



**attenzione tanto alle relazioni industriali europee quanto alla rete di fornitori e prestatori esterni di opere e servizi.** Più precisamente, l'azienda, riconoscendo l'importanza del Comitato Aziendale Europeo nell'ambito di gruppi multinazionali come quello di cui fa parte (il gruppo francese Legrand), si impegna a diffondere, sostenendone i costi di traduzione, il verbale relativo alla riunione annuale del CAE e a dare adeguata informativa al Coordinamento Sindacale Nazionale delle tematiche trattate in sede europea. In secondo luogo, confermando il ricorso al decentramento produttivo per rispondere alle necessità di competitività e flessibilità, l'azienda ha condiviso con i rappresentanti dei lavoratori un documento intitolato "Condizione generali d'appalto", con l'obiettivo di farlo sottoscrivere dai prestatori esterni di opere e servizi. Firmando il documento, gli appaltatori si impegnano al rispetto di una serie di obblighi inerenti alla sicurezza sul lavoro, al trattamento dei lavoratori, alla corretta corresponsione della retribuzione e al versamento degli oneri assicurativi e previdenziali nel pieno rispetto delle norme contrattuali e di legge. Inoltre, l'appaltatore è tenuto ad adottare un comportamento etico e responsabile dal punto di vista sociale, ottemperando ai principi stabiliti in diverse convenzioni internazionali.

### **Flessibilità oraria per esigenze organizzative e di conciliazione**

**In un'ottica di ampliamento della popolazione interessata da forme di flessibilità in ingresso e in uscita** (introdotte dal 2016 per il personale impiegatizio part-time), le Parti concordano di applicarla in via sperimentale, nel corso del 2018, anche al personale operaio, laddove compatibile con le esigenze organizzative e operative dell'azienda. La sperimentazione, che riguarderà il

personale operaio dell'unità organizzativa Stampi della sede di Varese, prevede l'elasticità negli orari di ingresso e uscita dal lavoro, che potranno avvenire rispettivamente dalle 8 alle 8:30 e dalle 17 alle 17:30. Inoltre, al lavoratore viene data la possibilità di svolgere la propria prestazione per un ammontare di ore settimanali, che potrà oscillare tra le 39 e le 41 ore, senza che ciò determini trattenute o pagamento di straordinari, poiché la differenza rispetto alle 40 ore tradizionali sarà compensata nelle settimane successive.

**Con riferimento all'istituto del part-time, BTicino conferma la volontà di accontentare, per quanto possibile, le richieste dei lavoratori a tempo pieno di passare ad un orario parziale, nel rispetto delle necessità organizzative.** Particolare sensibilità è poi dimostrata dall'azienda in relazione alla genitorialità. Da un lato, infatti, vengono garantiti 5 giorni di congedo retribuito, in luogo dei quattro previsti dalla legge, in favore del padre lavoratore; dall'altro, in caso di malattie, ricoveri e visite specialistiche di ciascun figlio fino agli otto anni di età, vengono riconosciute ai genitori 32 ore all'anno di permesso retribuito: ammontare che potrà arrivare fino a 48 ore nelle situazioni di documentata mono-genitorialità. Sempre nell'ottica di un corretto bilanciamento tra esigenze aziendali e tutele per il lavoratore, l'intesa stabilisce che l'utilizzo dei permessi *ex* L. 104/1992 debba avvenire senza arrecare danno alla programmazione dell'attività aziendale e quindi attraverso una calendarizzazione mensile o plurimensile secondo le modalità previste dal CCNL. Da parte aziendale, si registra invece l'impegno a comunicare entro la fine di gennaio di ogni anno le chiusure previste estive e invernali per ogni stabilimento. Inoltre, le Parti concordano di valutare la possibilità di effettuare chiusure collettive per i "ponti" (nei casi in cui le festività cadano nelle giornate di giovedì o martedì), tra-

sformando in ferie un corrispondente numero di festività cadenti di sabato o di domenica.

**Oltre che a servizio delle esigenze di conciliazione, la flessibilità oraria si conferma un importante strumento per la gestione delle curve di lavoro, anche al fine di contenere il ricorso agli ammortizzatori sociali.** In particolare, azienda e RSU riconoscono l'importanza dell'orario plurisettimanale nella gestione dei carichi produttivi e si impegnano ad incontrarsi in sede locale ogni qualvolta si rendesse necessario valutarne l'introduzione.

### **Riconoscimenti economici in funzione della professionalità e degli obiettivi aziendali**

**Dopo aver affidato all'organismo paritetico Commissione Professionalità e Organizzazione del Lavoro, il compito di analizzare il sistema di classificazione del personale a livello aziendale nonché di valutare le possibilità per un riconoscimento economico della professionalità,** l'intesa apre un'ampia sezione dedicata agli aspetti economici, sia sotto forma di retribuzione variabile che di *flexible benefits* ai sensi del vigente CCNL.

**Dapprima, viene illustrato il funzionamento del premio di risultato nelle unità produttive, collegato a due indicatori** (la Prestazione Globale, data dal rapporto tra *ore metodo contenute nel prodotto* e *ore timbrate*, e la Qualità, data dal rapporto tra *costi della non qualità* e *costi di produzione*), **la cui misurazione viene rivista e aggiornata.** Nello specifico, l'integrativo introduce alcune correttivi sperimentali, deducendo dalle ore timbrate quelle dedicate ad altre attività non industriali e dai costi della non qualità quelli dovuti a materiali scartati provenienti da società terze.

L'ammontare massimo del premio di risultato viene poi elevato gradualmente fino a raggiungere, dai 2.500 euro del 2018 (si risultati del 2017), una somma di 2.850 euro nel 2021 (sui risultati del 2020). Inoltre, si stabilisce che nel caso in cui l'indicatore di redditività tocchi o superi il 25%, verrà comunque riconosciuto un premio di importo non inferiore a 1.550 euro. Con riferimento, invece, al parametro di correzione individuale del premio relativo alle ore di assenza, vengono ampliate le casistiche non incidenti sulla determinazione dell'elemento retributivo. Infine, oltre a prevedere la possibilità per i dipendenti di convertire una parte del premio di risultato (alternativamente 200 euro, 500 euro o 700 euro) in beni e servizi di *welfare*, l'accordo stabilisce un incremento dell'ammontare dei *flexible benefits*, da erogare ai lavoratori ai sensi dell'ultimo rinnovo del CCNL, pari a 50 euro nel 2018, 100 euro nel 2019 e 150 euro nel 2020.

## Il ruolo della contrattazione aziendale per il rilancio della produttività del lavoro. Sintesi di una ricerca empirica\*

di *Lorenzo Patacchia, Silvia Scocca*

La ricerca pubblicata dal Centro Interuniversitario “Ezio Tarantelli”, dal titolo *Contrattazioni integrative aziendali e produttività: nuove evidenze empiriche sulle imprese italiane*<sup>1</sup>, porta un deciso contributo al dibattito sul decentramento contrattuale nel sistema italiano di relazioni industriali. Basata sulla rilevazione Istat “*sistema informativo sulla contrattazione aziendale*” e sulla Banca Dati sviluppata attraverso integrazione di dati da indagine Istat e archivi amministrativi e fiscali, l’analisi si propone di individuare i **fattori che determinano la presenza di una contrattazione decentrata e la relazione che sussiste tra questa e il livello di produttività/competitività di un’azienda.**

A differenza delle precedenti ricerche condotte sul tema, che utilizzano variabili non sempre adeguate (come quella concernente la *presenza* di un contratto collettivo integrativo piuttosto che la sua *introduzione*) e/o ne omettono delle altre (come ad esempio le motivazioni che portano alla sottoscrizione di un contratto integrativo considerate sempre e solo di natura economica e non vol-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22.](#)

te a favorire un più ampio sviluppo del capitale organizzativo), lo studio in commento **vuole indagare, oltre al ricorso ad una contrattazione individuale, anche l'insieme delle pratiche organizzativo-manageriali disciplinate a livello decentrato.**

La ricerca conferma che **le determinanti della contrattazione aziendale sono rappresentate tanto da una buona *performance* passata,** che induce la direzione d'azienda ad investire su questo strumento nella prospettiva di un ritorno economico importante, **quanto dal tasso di sindacalizzazione della forza lavoro occupata,** che non solo contribuisce a rendere esigibile il contratto, ma rappresenta anche una garanzia nei confronti dell'impegno organizzativo dei lavoratori rispetto ai processi di innovazione e cambiamento che le nuove pratiche negoziate implicano. D'altro canto, **le imprese a gestione familiare mostrano una minor propensione alla contrattazione decentrata** e ad una sua valutazione positiva in termini di miglioramento della competitività, probabilmente anche a causa di una concezione autocratica nella gestione dell'impresa che più distingue il sistema italiano rispetto ai principali competitor internazionali.

Nel complesso, **gli accordi integrativi aziendali hanno un effetto positivo in termini di efficienza aziendale,** sebbene il tratto qualificante è dato dal fatto che questo effetto viene concettualizzato non più come un mero segnale di presenza o assenza contrattuale, ma come un processo di investimento di medio-lungo periodo riguardante un insieme di aspetti inerenti le prestazioni professionali secondo una **strategia *win-win*.** In questa concettualizzazione emerge che la produttività dell'impresa aumenta al crescere di una variabile fattoriale che incorpora sia l'insieme (inteso come numero) delle materie negoziate, sia l'intensità di ognuna di esse.

In termini di contenuti, **si riscontra un massiccio ricorso ad indicatori c.d. *output-oriented* (i.e. presenteismo, assentei-**

smo, inquadramento professionale), a discapito di quelli *c.d. input-oriented*, quali ad esempio l'apprendimento di competenze sia tecniche che trasversali, distorcendo in un certo qual modo quel fine di coinvolgimento e partecipazione attiva dei lavoratori alla strategia aziendale, che tanto si intende promuovere fin dai tempi del Protocollo Giugni del 23 luglio 1993 e che forse richiederebbe un intervento più strutturale e lungimirante dello Stato (imprenditore, erogatore e regolatore), altro rispetto alla semplice detassazione di una porzione del salario accessorio.

Si sottolinea per questo **l'importanza di valorizzare ulteriormente i fattori istituzionali collettivi che legano la sfera dell'innovazione organizzativa a quella della gestione delle risorse umane**. La contrattazione di produttività può raggiungere i suoi risultati in termini economici solamente **a patto che non sia solo mero strumento redistributivo, ma che incida in modo programmatico e diretto sui modelli organizzativi e sulla innovazione di processo e di prodotto**. Solo in questo modo potrà diventare effettivamente una risorsa preziosa per l'azienda, da utilizzare come una leva fondamentale per raggiungere il vantaggio competitivo sul mercato e contribuire di conseguenza all'aumento sostenibile dei profitti.

## Decontribuzione premi di produttività: le modalità operative nella circolare INPS n. 104\*

*di Lorenza Di Paolo*

L'INPS, con **circolare n. 104 del 18 ottobre del 2018**, ha spiegato le modalità operative per fruire degli **sgravi contributivi** introdotti dal **d. lgs. n. 50 del 24 aprile del 2017**, convertito dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017, per i **premi di produttività** che beneficiano della **tassazione agevolata** ai sensi della **legge di stabilità 2016**.

Tali premi sono soggetti ad un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali regionali e comunali del 10 % le cui modalità applicative sono disciplinate dal decreto del MLPS, di concerto con il MEF, emanato il 25 marzo 2016.

Dal punto di vista soggettivo, l'**agevolazione** è riservata ai **lavoratori dipendenti** impiegati presso **datori di lavoro privati**, anche non imprenditori [1], che nell'anno antecedente a quello di ricevimento del premio abbiano percepito un reddito lordo non superiore a 80.000 euro. Il premio di risultato, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, co. 182 della legge di stabilità 2016, deve essere corrisposto sulla base di incrementi monitorabili di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, ed erogati in esecuzione di contratti aziendali o territoriali di cui all'articolo 51

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37](#).



del d. lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 depositati con modalità telematiche presso l'Ispettorato territoriale del lavoro competente entro 30 giorni dalla loro sottoscrizione.

### **Ambito di applicazione**

L'agevolazione opera per i premi di produttività aventi un importo non superiore ai 3.000 euro annui lordi. La legge di stabilità 2017 aveva precedentemente innalzato l'importo del premio assoggettabile ad imposta sostitutiva a 4.000 euro a favore delle aziende che prevedessero il **coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione aziendale** [2].

Con l'adozione della d. lgs. n. 50 del 24 aprile 2017, tale agevolazione è stata sostituita con un'altra tipologia di beneficio avente carattere di sgravio contributivo. Più precisamente, l'articolo 55 della citata legge **sopprime il massimale più elevato** dei premi detassati con la conseguente applicazione del limite generale di 3.000 euro ed **introduce una riduzione annua del contributo IVS** a carico del datore di lavoro di **venti punti percentuali** relativamente a una parte del premio di risultato non superiore a **800 euro**. Sul medesimo importo il lavoratore è esonerato dall'obbligo di corresponsione degli oneri contributivi. Lo sgravio si applica ai premi e alle somme erogate in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti e integrati dopo il 24 aprile 2017, giorno di entrata in vigore del decreto. Per i contratti sottoscritti in data anteriore continua a rimanere efficace la vecchia normativa.

L'aliquota IVS su cui applicare la riduzione è quella in vigore nel mese di corresponsione del premio agevolabile. I premi oggetti di decontribuzione non devono essere considerati nella determina-

zione della retribuzione a fini pensionistici né tantomeno computati nel massimale annuo della base contributiva e previdenziale.

Non fruiscono dello sgravio i contributi di solidarietà da versare al Fondo pensioni per i lavoratori dello spettacolo e al Fondo pensioni per gli sportivi professionisti né i contributi da corrispondere a favore dei Fondi di solidarietà [3].

Data la natura annuale dell'agevolazione, nel caso di stipula di più rapporti di lavoro, lo sgravio può essere usufruito dal successivo datore di lavoro fino ad esaurimento del plafond di 800 euro del premio (4). La fruizione dello sgravio è subordinata al rispetto delle condizioni previste dall'art. 1, co. 1175 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 che impone ai datori il possesso dei requisiti di regolarità contributiva nonché il rispetto degli obblighi di legge e di quelli derivanti dalla contrattazione collettiva.

### **Esposizione in UniEmens**

La circolare in oggetto spiega infine come compilare l'UniEmens per fruire dello sgravio contributivo. Ai fini prettamente operativi, il premio di risultato derivante dal beneficio della riduzione contributiva deve essere esposto a partire dal flusso UniEmens di competenza novembre 2018; questa si inserisce nel nuovo elemento di "ImponibilePremioRisDec" di "PremioRisDec" in "PremioRis" "DatiParticolari", diventando un imponibile distinto rispetto a quanto indicato nell'elemento "Imponibile".

Parallelamente deve essere indicato nel nuovo campo "ContributoPremioRisDec" di "PremioRisDec" "PremioRis" "DatiParticolari" la contribuzione dovuta sul premio. L'imponibile indicato nel nuovo elemento "ImponibilePremioRisDec" non deve superare l'importo di 800 euro per anno civile per lavoratore.

### **Compilazione ListaPosPA**

L'imponibile erogato, pari al premio di risultato che beneficia della riduzione contributiva, deve essere esposto, a partire dal flusso UniEmens di competenza novembre 2018, nello specifico elemento appositamente previsto "AltroImponibile" di "RecuperoSgravi" di "GestPensionistica".

Il contributo da versare sul premio di risultato valorizzato nell'elemento "AltroImponibile" deve essere indicato nell'elemento "Importo" di "RecuperoSgravi" di "GestPensionistica".

### **Compilazione DMAG**

Per consentire il calcolo contributivo ai fini pensionistici differenziato per i premi di risultato rientranti nel nuovo regime di decontribuzione è stato individuato il nuovo codice Tipo Retribuzione "Q". A partire dal quarto trimestre 2018, l'imponibile pari al premio di risultato erogato che beneficia della riduzione contributiva non deve essere più indicato unitamente alla retribuzione di tipo "O", ma va segnalato su un ulteriore rigo del quadro "F" indicando il Tipo Retribuzione (TR) "Q" con un numero di giornate pari a quelle indicate per il Tipo Retribuzione "O" e con la zona tariffaria e il tipo di contratto relativi al rapporto di lavoro che ha dato origine al premio.

L'imponibile indicato con il nuovo codice Tipo Retribuzione "Q" non può superare l'importo di 800 euro per anno civile per lavoratore. L'eventuale premio eccedente tale quota deve essere esposto con Tipo Retribuzione "O" unitamente all'imponibile non decontribuito.



9.

## **DIRITTO DEL LAVORO**

## **Tendenze recenti nel contenzioso in materia di lavoro privato\***

*di Francesco D'Amuri, Raffaella Nizzi*

**La presenza di un elevato contenzioso in materia di lavoro si associa a una maggiore incertezza e maggiori costi per le imprese e i lavoratori.** La scarsa certezza relativa ai tempi e agli esiti dell'eventuale contenzioso può a sua volta esser dovuta sia alle inefficienze del sistema giudiziario – che tuttora si caratterizza per durate alquanto lunghe, ed estremamente variabili sul territorio, delle procedure [1] – sia alla formulazione ampia e non sempre puntuale delle previsioni normative.

**Gli interventi di riforma intervenuti negli ultimi anni – prima la legge Fornero del 2012 e poi il Jobs Act del 2014-15 – hanno cercato di intervenire su entrambi gli aspetti.** Soprattutto sul primo la legge Fornero e soprattutto sul secondo il Jobs Act. Quest'ultimo [2] – con riferimento alla creazione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato – ha reso più certi e prevedibili – oltre che in media inferiori – i costi del licenziamento, riducendo in particolare l'ammontare delle indennità risarcitorie che il datore di lavoro può essere condannato a versare in caso di accertamento giudiziale della illegittimità del licenziamento e rendendo anche fiscalmente conveniente la definizione consen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 febbraio 2018, n. 8.](#)

suale degli eventuali contrasti tra parte datoriale e lavoratori [3]. Più in particolare è stato [4]:

- 1) abolito l'obbligo – causa in passato di un ampio contenzioso – di inserire una causale per l'attivazione del primo contratto di lavoro a termine di durata inferiore a dodici mesi (L. 92/2012 – “Riforma Fornero”). Il regime di acausalità è stato successivamente esteso a tutti i contratti a termine, ivi compresi i rinnovi degli stessi (D.L. 34/2014, c.d. *decreto Poletti*, convertito nella L. 78/2014);
- 2) ridotto progressivamente il perimetro della tutela reintegratoria e l'aleatorietà degli eventuali risarcimenti in relazione ai licenziamenti individuali illegittimi nelle imprese con più di 15 addetti (L. 92/2012; L. 183/2014 “Jobs Act”; d.lgs. 23/2015 “Contratto a tutele crescenti”);
- 3) introdotto un tentativo obbligatorio di conciliazione (art. 7, L. 604/1966 come modificato dalla L. 92/2012) da esperire prima di intimare il licenziamento per giustificato motivo oggettivo [5], poi abrogato per gli assunti in regime di “contratto a tutele crescenti”; il successivo Jobs Act (L. 183/2014), ha previsto invece, per apprendisti e lavoratori con contratti a tempo indeterminato attivati dopo il 7 marzo del 2015, una nuova conciliazione facoltativa in cui eventuali indennizzi pagati dal lavoratore sono stati completamente esentati da imposte e contributi [6];
- 4) introdotto un rito speciale per le controversie in materia di licenziamento (cd. Rito Fornero, L. 92/2012) [7], poi abrogato per i soli contratti a tempo indeterminato e tutele crescenti introdotti dal Jobs Act.

**Il numero di procedimenti iscritti nei Tribunali e nelle Corti d'Appello italiani in materia di lavoro privato è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2005 e il 2011; in quest'ultimo anno sono stati iscritti 150.000 procedimenti, pari a circa 1 ogni 100**

dipendenti del settore privato. Dal 2012, quando è entrata in vigore la Riforma Fornero, si è assistito a una costante riduzione del numero di procedimenti (Figura 1). **Nel 2016 essi sono ammontati a meno di 100.000 unità** (7 ogni 1000 dipendenti del settore privato), **oltre il 30 per cento in meno rispetto a cinque anni prima**. Benché anche il numero di casi definiti è diminuito, ma proporzionalmente in maniera meno intensa, nel tempo, il livello dei casi pendenti si è progressivamente ridotto; nel 2016 erano il 40 per cento in meno rispetto al 2011. Tali andamenti complessivi accomunano sia i procedimenti iscritti nei Tribunali (Figura 2), sia i ricorsi in Corte d'Appello (Figura 3).

**Grazie alla disponibilità di dati più disaggregati, per gli anni 2014-16 è possibile anche effettuare un'analisi degli andamenti relativi a specifiche fattispecie** (Tavola); tale analisi è da considerarsi come puramente indicativa, in quanto la tassonomia utilizzata dal Ministero della Giustizia per classificare la natura dei diversi procedimenti è molto generica, ed è possibile in particolare che procedimenti che riguardano più fattispecie diverse vengano classificati dalle cancellerie dei tribunali nella medesima categoria.

**Tra il 2014 e il 2016 vi è stato un aumento del numero di procedimenti relativi ai licenziamenti individuali o collettivi**. Se raffrontati al numero di licenziamenti, stabile attorno ai 740.000 l'anno, i licenziamenti impugnati in tribunale o corte d'appello sono perciò passati dal 2,9 al 3,3 per cento tra il 2014 e il 2016 [8]. Occorre tenere inoltre in considerazione il fatto che la Legge Fornero ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Non sono disponibili evidenze relative al ricorso a questo strumento; tuttavia, assumendo che almeno una parte dei tentativi di conciliazione abbiano avuto successo e abbiano pertanto evitato l'avvio di un



procedimento giudiziario, si può concludere che il livello delle impugnazioni totali (stragiudiziali, nei tribunali e nelle corti d'appello) sia superiore a quello rilevabile dai soli dati raccolti dal Ministero della Giustizia.

**Tuttavia, occorre rilevare che all'interno di questo maggior numero di casi** (restringendo l'attenzione alle sole procedure giudiziali) **sono calati i procedimenti ordinari** (meno 30 per cento) **e sono aumentate le cause di licenziamento gestite con il procedimento speciale abbreviato previsto dalla L. 92/2012** (70 per cento). Questo spostamento ha favorito una più rapida definizione degli esiti e dei carichi pendenti, che alla fine del 2016 erano il 17,5 per cento in meno rispetto a cinque anni prima.

**Nel complesso pertanto si può affermare che le riforme della disciplina dei licenziamenti che hanno avuto luogo nel 2012 e nel 2015 abbiano diminuito in maniera significativa la durata dei procedimenti.** In una qualche misura, non valutabile al momento esattamente, proprio questa riduzione potrebbe d'altro canto aver favorito un qualche aumento della litigiosità misurata come incidenza dei licenziamenti impugnati sul totale. In futuro, un'ulteriore riduzione della litigiosità potrebbe derivare dal fatto che il Jobs Act ha introdotto un trattamento fiscale favorevole per gli indennizzi definiti per via stragiudiziale.

**Passando alle altre fattispecie, un calo significativo dell'insorgere di nuovi casi ha riguardato la categoria residuale** (e quantitativamente rilevante) **del "Lavoro dipendente da privato", che include i casi connessi con l'apposizione della causale nei contratti a termine.** Il flusso annuale dei casi iscritti si è ridotto del 15, lo stock di quelli pendenti a fine 2016 del 20 per cento. La sostanziale abolizione dell'obbligo di apporre una causale per i contratti di lavoro dipendente a tempo de-

terminato sembrerebbe pertanto aver permesso una forte riduzione del contenzioso.

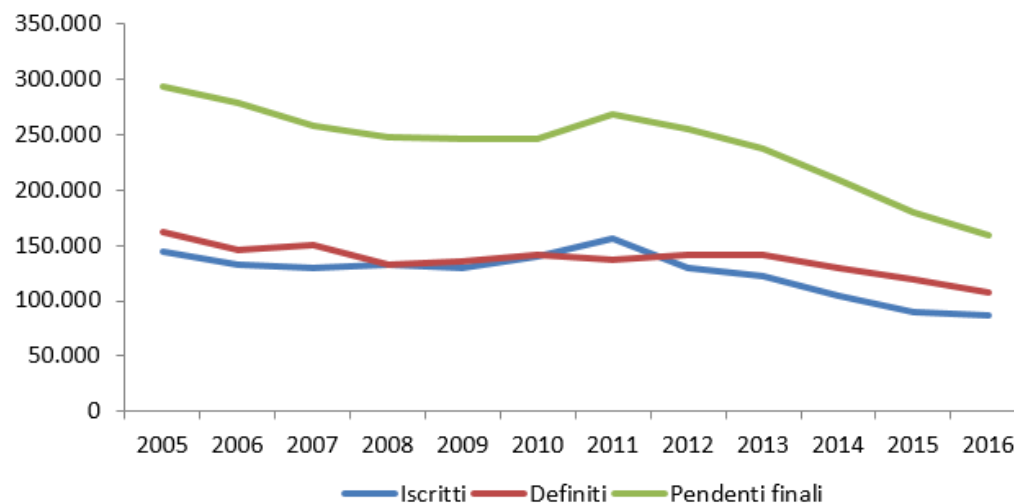
**Un calo ancora più significativo si è riscontrato nelle liti relative ai rapporti di lavoro parasubordinato** (-37 e -40 per cento per procedimenti iscritti e pendenti rispettivamente); il calo riflette solo in parte il calo del numero di individui impiegati con questa tipologia contrattuale, che – anche per via delle restrizioni normative via via introdotte – si è ridotta del 15 per cento nel periodo secondo i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro [9].

\*\*\*

Nel complesso, le riforme succedutesi a partire dal 2012 hanno contribuito in maniera significativa alla riduzione della litigiosità in ambito di rapporto di lavoro dipendente privato e alla maggiore rapidità nei tempi del processo. Il calo è stato significativo in relazione alla categoria residuale “lavoro dipendente da privato”, che include i procedimenti relativi ai rapporti di lavoro a termine, e a quella relativa al lavoro parasubordinato.

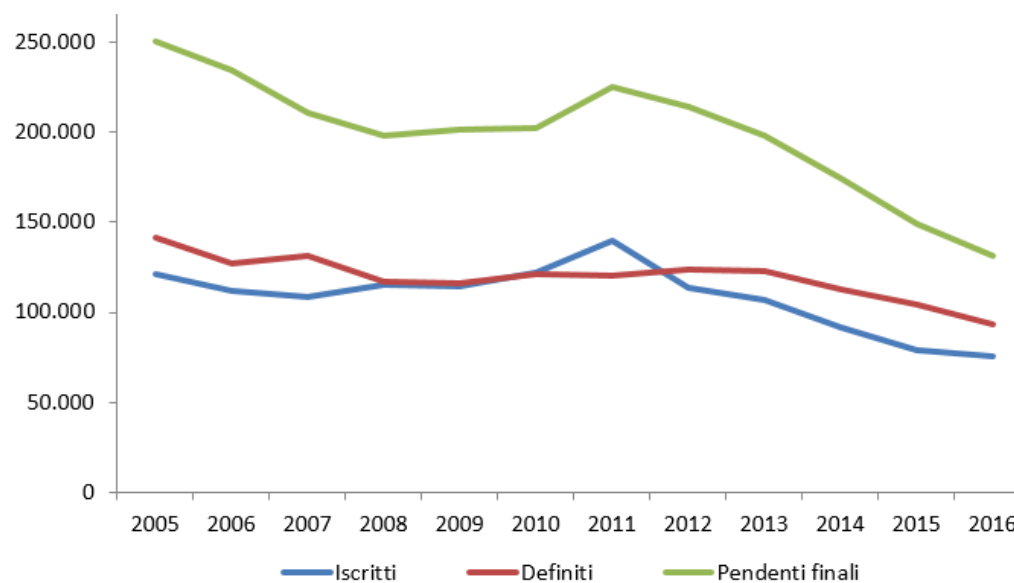
## Figure e Tavole

**Figura 1 – Contenzioso relativo a rapporti di lavoro privato, 2005-16 (totale)**



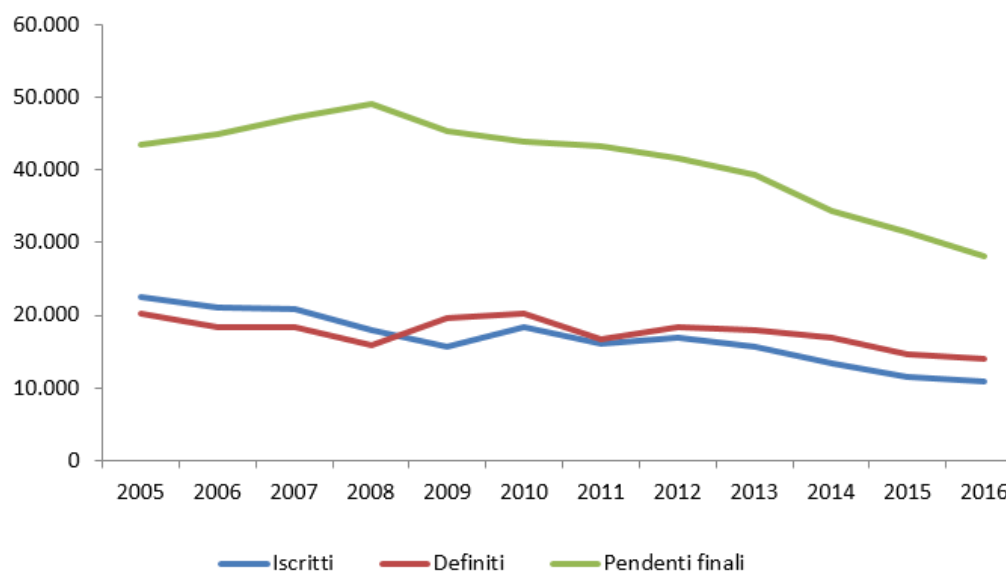
Fonte: Ministero della Giustizia (procedimenti totali in Tribunali e Corti d'appello)

**Figura 2 – Contenzioso relativo a rapporti di lavoro privato, 2005-16 (Tribunali)**



Fonte: Ministero della Giustizia

**Figura 3 – Contenzioso relativo a rapporti di lavoro privato, 2005-16 (Corti d'appello)**



Fonte: Ministero della Giustizia

## Tavola

	2014			2015			2016			Variazione 2016/2014 (punti percentuali)		
	Sopravvanuti	Definiti totali	Pendenti finali	Sopravvanuti	Definiti totali	Pendenti finali	Sopravvanuti	Definiti totali	Pendenti finali	Sopravvanuti	Definiti totali	Pendenti finali
<i>Tribunali</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	9372	3467	6427	17176	14774	9132	15223	15723	8817	62,4	353,5	37,2
Licenziamento (individuale/collettivo)	9400	15027	16890	7195	11314	12737	7056	9357	10428	-24,9	-37,7	-38,3
Licenziamenti totali (settore privato)	18772	18494	23317	24371	26088	21869	22279	25080	19245	18,7	35,6	-17,5
Lavoro dipendente da privato	75539	87472	143823	66293	84719	125843	63936	77579	112624	-15,4	-11,3	-21,7
Lavoro parasubordinato	6865	10021	13927	5138	8567	10582	4435	6338	8502	-35,4	-34,8	-39,0
<i>Corti d'Appello</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	464	197	270	1064	858	486	1368	1207	650	194,8	512,7	140,7
Licenziamento (individuale/collettivo)	2335	2895	3887	1502	2274	3112	1188	2019	2283	-49,1	-30,3	-41,3
Licenziamenti totali (settore privato)	2799	3092	4157	2566	3132	3598	2556	3226	2933	-8,7	4,3	-29,4
Lavoro dipendente da privato	8691	10521	23699	8421	9458	22677	8301	9168	21804	-4,5	-12,9	-8,0
Lavoro parasubordinato	2290	3570	6808	1674	2992	5552	1311	2788	4073	-42,8	-21,9	-40,2
<i>Totale</i>												
Procedimenti speciali - Legge Fornero	9836	3664	6697	18240	15632	9618	16591	16930	9467	68,7	362,1	41,4
Licenziamento (individuale/collettivo)	11735	17922	20777	8697	13588	15849	8244	11376	12711	-29,7	-36,5	-38,8
Licenziamenti totali (settore privato)	21571	21586	27474	26937	29220	25467	24835	28306	22178	15,1	31,1	-19,3
Lavoro dipendente da privato	84230	97993	167522	74714	94177	148520	72237	86747	134428	-14,2	-11,5	-19,8
Lavoro parasubordinato	9155	13591	20735	6812	11559	16134	5746	9326	12575	-37,2	-31,4	-39,4

Fonte: Ministero della Giustizia

## Appendice normativa

*Le recenti riforme del diritto del lavoro orientate a una riduzione del contenzioso nel settore privato*

- La **Legge 92/2012** ha rimosso l'obbligo di indicare la ragione dell'apposizione di un limite di durata per il primo contratto a termine, causa in passato di un ampio contenzioso, ma ha allungato l'intervallo minimo che deve intercorrere tra contratti stipulati con lo stesso lavoratore per disincentivarne un improprio utilizzo reiterato. La previsione di maggiori vincoli e oneri all'impiego di forme contrattuali flessibili è stata affiancata da un riordino della disciplina del licenziamento individuale per ridurre l'onere economico a carico del datore di lavoro derivante da un'eventuale impugnazione del provvedimento da parte del lavoratore. Le possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro è stata circoscritta a casi specifici e sono state eliminate le sanzioni amministrative per il ritardato pagamento dei contributi sociali. La riforma ha mirato anche a ridurre i costi legati alla durata del contenzioso, reintroducendo il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperire prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria e un rito speciale per le controversie in materia di licenziamenti individuali.
- La **Legge 99/2013** ha rimosso alcune delle norme che, introdotte o rafforzate dalla riforma Fornero, erano percepite come particolarmente onerose dai datori di lavoro. In particolare: (a) è stato ridotto l'intervallo che deve intercorrere tra due contratti a tempo determinato stipulati tra un'impresa e uno stesso lavoratore; (b) è stato abolito il divieto di prorogare un contratto a tempo determinato stipulato senza specificarne la causale; (c) è stata introdotta la possibilità, per i contratti collettivi

nazionali o aziendali, di individuare situazioni in cui non è richiesto di specificare la causale; (d) sono state eliminate alcune restrizioni sul lavoro intermittente, sul lavoro accessorio e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

- La **Legge 78/2014** ha semplificato la normativa relativa ai contratti a termine e all'apprendistato. Per i contratti a termine è stato eliminato del tutto l'obbligo di specificare la causale, fonte di possibile contenzioso; è stata nel contempo introdotta una soglia massima per il ricorso a questo tipo di contratti (il 20 per cento degli occupati a tempo indeterminato), superata la quale il datore di lavoro sarà passibile di una sanzione pecuniaria. Per l'apprendistato sono stati semplificati gli adempimenti relativi alle attività di formazione; inoltre, la quota di apprendisti per i quali è previsto l'obbligo di stabilizzazione da parte dell'impresa è stata abbassata, e la sua applicabilità è stata limitata alle aziende con più di 50 dipendenti.
- La **Legge delega 183/2014** e i successivi decreti attuativi ha modificato la disciplina dei licenziamenti per i contratti a tempo indeterminato stipulati a partire dal 7 marzo 2015. Le nuove norme hanno ridotto, ulteriormente rispetto a quanto già fatto dalla L. 92/2012, il perimetro della reintegrazione nel caso di licenziamenti illegittimi in imprese con più di 15 addetti e hanno predeterminato, rendendolo proporzionale alla durata del rapporto di lavoro, l'ammontare dell'indennizzo a carico dell'impresa. È stata anche accresciuta la convenienza economica delle procedure di conciliazione extragiudiziale, riducendo l'entità dell'indennizzo rispetto all'importo eventualmente ottenibile in giudizio, ma esentando dalle imposte gli importi ricevuti dal lavoratore.

- [1] S. Giacomelli, S. Mocetti, G. Palumbo, G. Roma, “*La giustizia civile in Italia: le recenti evoluzioni?*”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 416/2017.
- [2] Per una valutazione degli effetti del Jobs Act sull’occupazione cfr. P. Sestito, E. Viviano, “*Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 325/2016, in corso di pubblicazione nella rivista *Economic Policy*.
- [3] Ci si riferisce all’art. 6, d.lgs. n. 23/2015 che ha introdotto la c.d. Offerta di Conciliazione, vale a dire la possibilità di erogare al lavoratore licenziato una somma esente sia sotto il profilo fiscale sia contributivo a stralcio di ogni pretesa connessa alla cessazione del rapporto.
- [4] Per maggiori dettagli si rimanda all’appendice normativa.
- [5] Il tentativo di conciliazione pre-giudiziale, prima obbligatorio e riguardante qualsiasi controversia relativa al rapporto di lavoro, è stato reso facoltativo dal cd. “*Collegato Lavoro*”, L. 183/2010.
- [6] Cfr. nota n. 4.
- [7] Per prime valutazioni sui possibili riflessi della Riforma Fornero in termini di contenzioso, cfr. “*Riforma del mercato del lavoro e giudizi sui licenziamenti individuali: prime evidenze*” a cura di C. Giorgiantonio *WP CSDLE*. Per un ulteriore approfondimento sugli aspetti procedurali si rimanda a P. Scognamiglio, “*Le controversie di licenziamento nella Riforma Fornero*”, 2013, *Guida al lavoro, il Sole 24 ore*, n. 2.
- [8] Assumendo che anno di licenziamento e iscrizione della causa coincidano, sia per i procedimenti iscritti nei tribunali sia – con maggiore approssimazione – nelle Corti d’appello.
- [9] Cfr G. Bovini, (2018) “*L’andamento del lavoro indipendente in Italia: 2004-2017*”, *Mimeo*.

## **La codatorialità nelle reti d'impresa\***

*di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei*

**Nel contesto di una riflessione sulle modalità innovative di organizzazione di sistemi di imprese artigiane, in relazioni commerciali e di lavoro fra di esse, rileva l'istituto della codatorialità così come introdotto nell'ordinamento e (pur succintamente) disciplinato, per le imprese che sottoscrivono un contratto di rete, dall'art. 30, comma 4-ter, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, inserito dall'art. 7, comma 2, del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 99.**

Si tratta in sostanza della utilizzazione della prestazione lavorativa resa da uno o più dipendenti di una o più imprese che fanno parte di una rete di imprese a favore di uno, di alcuni o di tutti gli altri datori di lavoro retisti.

### **Contratto di rete d'impresa**

**Muovendo dal presupposto necessario oggettivo che può dare avvio concreto ad un modello di codatorialità, occorre sottolineare che il contratto di rete di imprese è disciplinato**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11.](#)



**dall'art. 3, commi 4-ter, 4-quater e 4-quinquies del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5**, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 (così come modificato dall'art. 42, commi 2-bis e 2-ter, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché dall'art. 45, commi 1-3, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 e dall'art. 36, commi 4, 4-bis e 5, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

Secondo il quadro regolatorio composito richiamato, con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati, attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura produttiva, organizzativa, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

**Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso.**

Come si nota, dunque, il contratto di rete di imprese si presenta come una originale forma di aggregazione fra imprese, che si caratterizza per una straordinaria flessibilità organizzativa e per una variabile modulazione delle tipologie di legami ai quali i retisti, a seconda dei casi e delle circostanze concrete, intendono vincolarsi.

## Codatorialità

L'art. 30, comma 4-ter, del d.lgs. n. 276/2003, stabilisce testualmente che *“tra aziende che abbiano sottoscritto un contratto di rete di impresa (...) è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso”*.

Sulla norma, introdotta nell'estate 2013, intervenne subito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il quale, nella **Circolare n. 35 del 29 agosto 2013**, ebbe modo di puntualizzare che il potere direttivo può essere esercitato da ciascun imprenditore che partecipa al contratto di rete, mentre sul piano della responsabilità (penale, civile o amministrativa), e, conseguentemente, sul fronte della sanzionabilità per eventuali illeciti, è necessario verificare i contenuti del contratto di rete, senza che si possa configurare una solidarietà *“automatica”* tra i codatori partecipanti alla rete.

Sul fronte della solidarietà automatica, tuttavia, quanto meno sul piano degli obblighi retributivi e previdenziali (contributivi e assicurativi) rileva ora la sentenza della **Corte di Appello di Roma 22 maggio 2017, n. 2809**, che ha affermato il seguente principio: *“qualora lo stesso dipendente presti servizio contemporaneamente a favore di diversi datori di lavoro, titolari di distinte imprese, e l'attività sia svolta in modo indifferenziato, così che in essa non possa distinguersi quale parte sia stata svolta nell'interesse di un datore e quale nell'interesse degli altri, tutti i fruitori dell'attività del lavoratore devono essere considerati solidalmente responsabili nei suoi confronti per le obbligazioni relative ai sensi dell'art. 1294 c.c.”*.

**Ciò posto sotto il profilo della solidarietà vi è da capire se qualsiasi contratto di rete, ancorché privo di specifica individuazione di organi di *governance*, possa consentire la previsione e la disciplina della codatorialità ovvero se, al**

contrario, soltanto una rete strutturata con organo comune di gestione possa pervenire all'utilizzo di tale istituto.

A parere di chi scrive, seppure il tema abbia appassionato i commentatori in dottrina, non vi sono ragioni oggettive, alla luce del sicuramente scarno portato legislativo, per sostenere che le reti d'impresa più semplici, quelle prive di fondo patrimoniale e di organo di gestione, non possano comunque condividere l'esperienza della codatorialità.

Invero, l'art. 30, comma 4-ter, del d.lgs. n. 276/2003 consente a qualsiasi datore di lavoro imprenditore che si sia collegato in rete con altra impresa di "ingaggiare" i lavoratori occupati da una qualsiasi delle imprese retiste alla sola condizione normativamente espressa che il contratto di rete rechi specificamente le regole di "ingaggio".

**Per quanto il lessico scelto dal Legislatore sia più consono agli ambienti sportivi o militari, non sembrano esservi dubbi circa la volontà legislativa espressa**, vale a dire quella di permettere alle imprese che si aggregano, in funzione di un programma di rete, di condividere le proprie risorse umane, mettendole a fattore comune, per una crescita reciproca degli assetti imprenditoriali, ma anche per una migliore garanzia di tutela occupazionale e, quindi, finanche retributiva dei lavoratori nel contesto della rete nel suo complesso considerata.

In questa prospettiva, sembra essersi mossa anche una delle prime esperienze di codatorialità (in settori diversi dall'agricoltura) avutasi a Treviso nel 2014, laddove venne sottoscritto un contratto di rete di impresa fra quattro aziende del settore mobile (Gruppo Battistella), con accordo di codatorialità per condividere appunto le risorse umane.

I vantaggi di tale soluzione gestionale si possono agevolmente individuare nella capacità delle imprese retiste di condividere *know how*, esperienze e professionalità ad effettiva garanzia di un

reciproco sviluppo delle stesse imprese collegate in rete, senza dover far ricorso ad *escamotages* negoziali, non di rado illegittimi, se non quando addirittura illegali (come nel caso di un distacco privo di reale interesse del distaccante reso al di fuori di una esperienza di rete d'impresa o ancora come nella ipotesi di una somministrazione di manodopera realizzata da soggetto non autorizzato e, quindi, nelle forme tipiche della interposizione illecita).

**L'istituto della codatorialità, quindi, nulla ha a che vedere con un obbligatorio passaggio di condivisione dell'assunzione:** non è la “coassunzione” o l'assunzione congiunta il tema che sta dietro il timido avvento della codatorialità nel sistema normativo italiano, quanto piuttosto il funzionale collegamento fra un contratto commerciale (qual è il contratto di rete) e un contratto di lavoro (qual è quello che vincola i dipendenti delle singole imprese retiste al rispettivo datore di lavoro) finalizzato a consentire il legittimo impiego da parte dei codatori delle prestazioni lavorative rese dai dipendenti di ciascuna delle altre imprese in rete.

I profili di criticità maggiori, pertanto, si dipanano sotto l'aspetto della gestione del rapporto di lavoro che, non muovendo da una assunzione congiunta da parte di più datori di lavoro, ma da una unica titolarità del rapporto di lavoro stesso, esige una chiarezza semantica e sintattica rispetto alle regole di funzionamento, vale a dire norme chiare circa i limiti di esercizio dei poteri datoriali tipici da parte dei codatori che “datore di lavoro” in senso proprio non sono.

A questo soccorre, propriamente, il portato normativo dell'art. 30, comma 4-ter, del d.lgs. n. 276/2003 laddove la norma rinvia appunto al contratto di rete per la specificazione delle “*regole*” che devono essere, appunto, “*stabilite attraverso il contratto di rete stesso*”.

## Regole di ingaggio

Nel tessuto regolatorio delle regole di ingaggio dei lavoratori dipendenti di uno dei retisti, ad uso dei codatori imprenditori collegati in rete, si gioca dunque, in concreto, il destino dell'istituto della codatorialità, anche per quanto attiene ai profili di resistenza al contenzioso.

Il contratto di rete di impresa, pertanto, dovrà collocare al suo interno non già un mero accordo di accesso alla codatorialità, ma una specifica valorizzazione dei poteri e, corrispettivamente, degli obblighi del datore di lavoro nell'ottica di una divaricazione e al contempo di una condivisione degli uni e degli altri da parte di tutti i codatori.

In questa prospettiva, conseguentemente, le regole di ingaggio dei lavoratori le cui prestazioni potranno essere legittimamente richieste e rese presso una qualsiasi delle imprese retiste, dovranno occuparsi specificamente di:

- *limiti di esercizio del potere direttivo*: consentendo a tutti i codatori di poter esercitare il potere direttivo (cfr. Circolare MLPS n. 35/2013), ma delineando i profili di supervisione e di controllo in capo al datore di lavoro effettivo, anche per quanto attiene agli aspetti di valutazione complessiva della risorsa rispetto alla eventualità di un licenziamento (cfr. Cass. 8 settembre 2016, n. 17775 su Corte App. Cagliari 19 febbraio 2015, secondo cui la codatorialità “*implica che la prova della sussistenza del giustificato motivo oggettivo debba essere data con riferimento a tutti i datori di lavoro*”);
- *limiti di esercizio del potere organizzativo*: consentendo ai codatori di organizzare le risorse umane, utilizzate secondo specifiche indicazioni tratteggiate nelle regole apposte al contratto di rete, con specifica modulazione delle mansioni in base alle attività funzionalmente necessarie;

- *partecipazione all'esercizio del potere disciplinare*: i codatori dovranno conoscere le modalità corrette di segnalazione tempestiva al datore di lavoro di irregolarità o di illeciti disciplinari, affinché il titolare esclusivo di tale potere possa intervenire con le procedure sancite dall'art. 7 della legge n. 300/1970;
- *condivisione del dovere formativo e informativo*: gli obblighi di formazione e di informazione incombenti sul datore di lavoro dovranno essere condivisi con i codatori in funzione delle rispettive realtà imprenditoriali, anche con riguardo al rilievo dei singoli processi produttivi rispetto ai profili di tutela prevenzionistici;
- *condivisione degli obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*: i codatori dovranno partecipare al processo di valutazione dei rischi di cui agli artt. 17 e 28 del d.lgs. n. 81/2008 del datore di lavoro con riferimento agli ambiti lavorativi specifici delle singole realtà d'impresa in cui i lavoratori si troveranno ad operare e, reciprocamente, il documento di valutazione dei rischi e il piano di emergenza del datore di lavoro e di ciascuno dei codatori dovranno dare atto di tale condivisione e svilupparne i profili di tutela effettiva con riguardo alle misure di prevenzione e di protezione e di gestione delle emergenze da attuare nei singoli ambienti di lavoro;
- *partecipazione al processo di elaborazione dei documenti di lavoro*: i codatori dovranno fornire al datore di lavoro tutte le informazioni necessarie affinché i documenti di lavoro (comunicazioni, dichiarazioni, prospetto paga, libro unico del lavoro, ecc.) siano coerente fotografia del reale sviluppo del rapporto di lavoro, in ragione delle prestazioni lavorative rese presso ciascuno dei codatori oltreché presso il datore di lavoro;
- *partecipazione alla correttezza di inquadramento assicurativo e contributivo*: le regole di ingaggio dovranno occuparsi, *last but not least*, dei requisiti previdenziali del rapporto di lavoro, affinché lo

stesso risulti correttamente inquadrato e per effetto del corretto inquadramento siano coerenti le denunce del datore di lavoro e i corrispettivi versamenti di contributi e premi.

**Naturalmente a seconda di come il contratto di rete troverà sviluppo, della natura e delle caratteristiche delle imprese retiste, le regole di ingaggio potranno e dovranno necessariamente differenziarsi**, seguendo le concrete modalità di utilizzo delle prestazioni lavorative da parte dei codatori in funzione del programma di rete e delle peculiarità professionali dei lavoratori interessati.

### **Specificità del settore artigiano, certificazione e contrattazione collettiva**

**L'appartenenza delle imprese retiste ad un medesimo comparto, come nel caso dell'artigianato, può agevolare sia la scrittura del contratto di rete, sia la stesura dell'accordo di codatorialità e, specificamente, delle regole di ingaggio dei lavoratori.**

Nella identità valoriale delle imprese artigiane, infatti, può trovare matrice di riferimento perfino la funzionalità dell'istituto, che qui si è inteso delineare pur senza pretese di completezza. Storicamente il settore artigiano si è mostrato capace di elaborare istituti nuovi nelle dinamiche proprie di imprenditori che sanno ben coniugare la tradizione con le esigenze di innovazione dettate dallo sviluppo della società e dalle evoluzioni tecnologiche.

Evidentemente dovrà porsi attenzione, nel dipanare i contratti di rete con codatorialità, alle provenienze specifiche delle singole imprese, sia laddove l'ambito di riferimento sia quello regionale, sia quando le imprese provengano da territori regionali differenti, ma si muovano nel contesto di una medesima filiera produttiva.

**In questa ottica, potranno essere utili supporti da un lato la certificazione del contratto di rete** che, recando l'accordo di codatorialità, rientra a pieno titolo nella disciplina di cui all'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003, **dall'altro la contrattazione collettiva di secondo livello**, in special modo quella territoriale, che potrà promuovere e valorizzare l'istituto della codatorialità anche in contesti di accordi più ampi che si volgono a disciplinare profili di contrattazione collettiva e individuale, anche con attenzione ai profili di *welfare* aziendale (si pensi al caso di una impresa retista codatore che ha un sistema avanzato di *welfare* a differenza degli altri retisti) e di rilancio della bilateralità (si pensi al ruolo che il sistema bilaterale può rivestire anche nei riguardi delle reti di impresa con specifico riguardo a quelle con accordo di codatorialità).



## I nuovi confini dei “lavori”\*

*di Luigi Oliveri*

**I nuovi lavori generati in particolare nella logistica e nelle aziende delle nuove tecnologie vanno ripensati abbandonando i canoni tipici della distinzione tra la subordinazione e l'autonomia.**

La disciplina del “lavoro agile” costituisce solo una prima traccia della consapevolezza che si sta acquisendo con molta difficoltà delle innovazioni forzate dai nuovi processi.

**Occorre comprendere con decisione che il modello un certo modello di lavoro “subordinato” è da considerare superato in larghi settori produttivi.** Si tratta del modello che considera come caratteristiche proprie della subordinazione, tra le altre, l'inserimento del lavoratore dentro i locali ove avvengono i cicli produttivi, la sua adibizione specifica a macchinari, sistemi o “scrivanie” messi a disposizione dal datore secondo un'organizzazione precisa, l'obbligo di rendere la prestazione entro il perimetro “fisico” derivante da quei mezzi e da quell'organizzazione ed entro un orario predeterminato, nel quale il lavoratore è vincolato a rendere le attività lavorative descritte nelle obbligazioni contrattuali proprie del rapporto di lavoro instaurato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

**Le nuove tecnologie diffondono sempre di più sistemi di organizzazione “agili”, come “agile” è la stessa prestazione.** Al posto di un “capo ufficio” che imposta il lavoro, dà ordini, controlla, scandisce i tempi, autorizza le ferie e le assenze, gestisce le attività, ci si trova spesso, invece, a dover gestire progetti che qualificano la prestazione non tanto per le energie messe a disposizione dal lavoratore (secondo lo schema consolidato), quanto per i risultati ottenuti, sì da portare a rendere sempre meno rilevante mezzi, luoghi e tempi di lavoro.

Il datore non è nemmeno più una persona fisica con cui relazionarsi, ma una piattaforma nella quale registrarsi, che smista gli incarichi e misura quanto prodotto.

In questi sistemi, il lavoratore si trova senza necessariamente una scrivania o un macchinario messi a disposizione dal datore mediante i quali rendere la prestazione. Il lavoratore utilizza sempre più spesso mezzi propri: esemplificando, uno *smartphone*, un pc, un mezzo di trasporto, una connessione on line, uno scadenza-ri-organizer, una lista di contatti.

In fondo, agenti di commercio invece che informatori farmaceutici da sempre svolgono attività lavorative ai confini tra il lavoro autonomo e quello subordinato: la disciplina normativa e contrattuale, nel corso degli anni, ha regolato queste tipologie lavorative come lavoro autonomo, anche se le medesime prestazioni non di rado, specie in passato, sono “internalizzate” dalle aziende, sicché possono essere anche rese nell’ambito dello schema del lavoro subordinato.

Ma, è proprio questo il problema vero: l’abitudine a voler necessariamente ricondurre il lavoro, cioè la prestazione, entro uno “schema”, così da poter ricavare la specifica regola di quel particolare schema.

**Ciò ha fin qui scatenato il proliferare degli schemi e delle regole, tutte simili, ma tutte diverse, in termini di tutele nel**

**lavoro, tutele per i casi di disoccupazione, versamenti pensionistici, assicurazioni, malattie, trattamenti di fine rapporto.** E, ovviamente, trattamento economico.

Si è ormai vicini a comprendere la necessità di un cambiamento di schema. Il lavoro subordinato si sta sempre più liberando dai perimetri logistici ed orari; sempre di più si reperiscono lavori che impegnano poche ore nel corso della giornata e nemmeno per tutti i giorni lavorativi, lavori che inducono, quindi, a incasstrare più attività di tale genere: il rider di Foodora può limitarsi al reddito che ricava da questa sola attività se gli è sufficiente magari per mantenersi con gli studi, oppure incrementarlo con la pubblicazione di articoli su portali, l'inserimento di dati per un'agenzia, l'attività come operatore di call center remotizzato.

Concludere che questo modo "agile" di condurre l'attività lavorativa non sia "subordinato", ma senza poter affermare contestualmente sia davvero autonomo, non porta da nessuna parte, se, comunque, il lavoratore non produce i beni o i servizi su propria iniziativa pienamente imprenditoriale, ma comunque per conto di terzi ed il suo guadagno non è il profitto finale, ma un compenso connesso al prodotto. È comunque un lavoro che "dipende" dalla piattaforma che ne è regìa.

**A questo punto, il legislatore, ma anche le parti negoziali, non possono non concludere per soluzioni radicali:** escluso che l'attività sia imprenditoriale (e forse è tempo di arricchire il codice civile con un inquadramento pieno ed esplicito dell'imprenditore), essa è necessariamente subordinata. Non "para subordinata" o "para autonoma", ma subordinata, con livelli di inserimento e connessione con macchinari, luoghi e tempi di lavoro di diversa intensità a seconda del tipo di lavoro.

In questo senso, allora, occorre reperire standard di disciplina comuni: il tempo di lavoro non può essere del tutto indifferente; la professionalità del ruolo deve incidere; l'usura degli strumenti

operativi (se non messi a disposizione dal “committente”) rimborsata; malattia, previdenza, trattamento di fine rapporto, maternità, ferie, permessi, trattamento di disoccupazione, diritti sindacali e di sciopero, regolati in modo uniforme; il trattamento economico regolato dalle parti in funzione degli elementi visti sopra, avendo sempre riguardo allo schema generale indicato dall’articolo 36 della Costituzione.

**Il superamento degli schemi organizzativi classici del lavoro non deve comportare la conseguenza dell’inserimento dei lavori della “*gig economy*” nella “terra di nessuno”. È tempo di parlare di quello “statuto dei lavori” indicato da Marco Biagi.**

## La sentenza Foodora: i rider, come i pony express, sono liberi di non lavorare\*

*di Maddalena Saccaggi*

La [sentenza Foodora](#) del 7 maggio 2018, n. 778, del Tribunale di Torino di innovativo ha ben poco. Le motivazioni della sentenza, infatti, affondano le proprie radici nel lontano 1986 e non muovono nessun passo avanti circa le complesse questioni legate alla cd. *Gig Economy*.

Il nodo centrale della controversia verte sull'accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro intercorso tra alcuni prestatori di lavoro (in seguito anche “*rider*”) e la società Digital Service XXXVI Italy S.r.l. (in seguito anche “Foodora” o “la Società”) ed è sul punto che ci si concentrerà nell'analisi.

Come noto, il criterio principale elaborato dalla giurisprudenza per distinguere il lavoro subordinato da quello autonomo consiste nel vincolo di soggezione del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro (la cd. “eterodirezione” della prestazione).

Nel caso di specie, il giudice ha accertato che il rapporto di lavoro tra Foodora e i *rider* era caratterizzato dalla disponibilità di questi ultimi ad effettuare o meno la prestazione lavorativa. Essi, infatti, avevano la facoltà, e non viceversa l'obbligo, di dare la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18.](#)

propria disponibilità per uno dei turni indicati da Foodora sulla piattaforma “*Shiftplan*”; con la conseguenza che se non davano la loro disponibilità né per il turno né per il singolo ordine o la revocavano su di un turno già confermato o non si presentavano in turno senza dare alcuna comunicazione preventiva, ciò non costituiva in alcun modo inadempimento della prestazione lavorativa e non erano quindi soggetti al potere disciplinare della società (cfr. sent. pag. 12).

In ragione di ciò, infatti, il Tribunale di Torino ha sostenuto che “è evidente che se il datore di lavoro non può pretendere dal lavoratore lo svolgimento della prestazione lavorativa non può neppure esercitare il potere direttivo e organizzativo”.

In conclusione, quindi, tanto è bastato per escludere nel caso di specie la sussistenza di qualsivoglia forma di eterodirezione sotto ogni profilo e rigettare, pertanto, integralmente il ricorso dei *rider*, anche con riferimento alle domande accessorie quali le differenze retributive, il licenziamento, il risarcimento del danno per violazione dell’art. 2087 c.c., che presupponevano la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato (cfr. sent. pag. 7).

Né, infine, è stata accolta la domanda di risarcimento del danno per violazione della normativa in materia di privacy in quanto le applicazioni dello *smartphone* venivano usate dai *rider* per rendere la prestazione lavorativa ed essendo, quindi, strumenti di lavoro non richiedevano il preventivo accordo con le rappresentanze sindacali ex art. 4 Stat. Lav. ed inoltre, al contratto firmato dai *rider* era allegata una precisa informativa sul trattamento dei dati (cfr. sent. pag. 16 e 17).

**Alle fondamenta del ragionamento del Giudice sulla qualificazione del rapporto di lavoro è stata posta in analogia la famosa vicenda dei *pony express*, che riguardava l’inquadramento di una prestazione lavorativa avente per oggetto il servizio di consegna di plichi, eseguito da mes-**

saggeri collegati via radio con la centrale operativa dell'impresa committente.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione degli anni '90 aveva risolto la questione affermando che proprio la non obbligatorietà della prestazione lavorativa escludeva in radice la subordinazione perché *“la configurabilità della “eterodirezione” contrasta con l’assunto secondo cui la parte che deve rendere la prestazione può, a suo libito, interrompere il tramite attraverso il quale si estrinseca il potere direttivo dell’imprenditore”* (Cass. 7608/1991 e 811/1993).

Non si possono comprendere le ragioni che hanno spinto, allora, la Corte e, oggi, il Tribunale di Torino a decidere in tal senso, se non si conosce storicamente da dove nasce l'impostazione giuridica sopracitata.

Il tutto ebbe inizio con la sentenza della Pretura di Milano del 30 giugno 1986 (in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1987, I, 70 ss., con nota di P. Ichino, *Libertà formale e libertà materiale del lavoratore nella qualificazione della prestazione come autonoma o subordinata*), in cui la società convenuta eccipì che la prestazione dei pony express (muniti di proprio motorino, casacca con la scritta Mototaxi, borsa portaplichi, radio rice-trasmittente per il collegamento con la centrale) si collocasse nell'area del lavoro autonomo, poiché nei rapporti coi “messaggeri” non sussisteva un obbligo imposto dalla società a questi ultimi ad una prestazione continuativa. Essi erano liberi, di giorno in giorno, di recarsi o meno in azienda per munirsi degli strumenti di lavoro e iniziare il turno di consegne ed, inoltre, anche una volta iniziato il turno non erano tenuti a rispondere alla richiesta, via radio, di effettuazione della singola consegna. Oggetto del contratto, pertanto, era la singola prestazione di risultato di consegna del plico, accettato volta per volta.

**Ai fini della qualificazione del rapporto come prestazione di lavoro subordinato, il Pretore contestò la validità della fa-**

**coltà dei messaggeri di non rispondere alla chiamata osservando che questa non appariva evenienza in concreto verificabile in considerazione dell'interesse economico che il lavoratore dimostrava presentandosi al lavoro, alla luce del fatto, peraltro, che il lavoro richiesto era di semplice esecuzione e poco gratificante.**

**Faticoso e pericoloso allo stesso modo di quello dei rider di Foodora.**

Cassando le molteplici pronunce dei pretori, che fecero valere il dato sociologico della dipendenza economica dei pony express nei confronti dell'impresa, si è espressa la Suprema Corte dei primi anni '90, che accolse, invece, il più rigoroso ragionamento basato sulla libertà giuridica del prestatore di lavoro di rispondere alle chiamate, qualificando, in tal modo, i rapporti come prestazioni di lavoro autonomo (cfr. sul tema M. Franceschelli, R. Foglia, M. Di Ruocco, S. Trifirò, *Nuove forme di prestazione dell'attività lavorativa: la zona grigia tra lavoro autonomo e subordinato*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1988, I, 408 ss.).

**Oggi, ugualmente, il Tribunale di Torino ha accolto il ragionamento giuridico che esclude la sussistenza della subordinazione in presenza di una situazione fattuale di mera facoltà da parte dei rider di effettuare la prestazione lavorativa nei turni indicati da Foodora e negli stessi turni, una volta accettati, di prendere in carico un ordine tramite l'app (essi infatti potevano chiamare il centralino e spiegare il motivo per cui non potevano fare l'ordine cfr. sent. pag. 10).**

Anche nel caso Foodora si sarebbe potuto argomentare che la possibilità di rifiutare singoli ordini sarebbe stata del tutto teorica perché, una volta deciso di lavorare per guadagnare, il rider sarebbe stato costretto a prendere in carico l'ordine tramite l'app via *smartphone* ed, altresì, effettuarlo, data la sua scarsa libertà economica e la situazione di bisogno in cui versa.



Tuttavia, occorre dimostrare che nella fattispecie dei *rider* di Foodora si fosse verificata quella dipendenza economica che avrebbe modificato il modo di effettuazione della prestazione.

Andava, dunque, provato che la prestazione di lavoro si fosse svolta sotto l'effettivo potere direttivo della società nei confronti dei *rider* e che questo rapporto gerarchico avrebbe, pertanto, creato una soggezione reale dei *rider*, tale da rendere del tutto formale ed irrilevante la loro disponibilità ad effettuare la prestazione lavorativa.

**In mancanza di prova, poco importa se i *pony express* avevano la radio trasmittitrice e i *rider* di Foodora, oggi, hanno, invece, lo *smartphone*: resta fermo il fatto che questi, come i primi, sono liberi di non lavorare e quindi, non possono essere qualificati come lavoratori subordinati.**

**Al servizio della persona:  
a proposito di una riflessione di Mario Napoli  
sulla filosofia del diritto del lavoro\***

*di Matteo Colombo*

Con l'avvio di una nuova Legislatura, che preannuncia importanti novità sulle tematiche lavoristiche come per esempio il reddito di cittadinanza, e nel pieno del dibattito, rilanciato anche dal *Sole 24 Ore* (cfr. [\*Lavoro e diritti, le regole ai tempi della «gig economy»\*](#)), sulle soluzioni tecniche e normative per governare la nuova grande trasformazione del lavoro, non è esercizio di stile interrogarsi sulla funzione storica del diritto del lavoro. Un diritto che nasce dall'incontro di tre ideologie: quella riformista, quella cattolica, quella liberale. Ideologie da taluno definite “deboli” almeno se messe a confronto con teorie totalizzanti come il marxismo o l'hegelismo.

È questa la suggestiva tesi avanzata dieci anni fa da Mario Napoli [1], in un contributo raccolto da Patrizia Tullini in un prezioso volume multidisciplinare di riflessione sulla identità e il valore del lavoro. Per Mario Napoli, infatti, mentre l'ideologia totalitaria distrugge la persona e la sua dignità, la filosofia del diritto del lavoro ne conserva la libertà e integrità. La debolezza di cui sopra sta

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 21 maggio 2018, n. 19.\*](#)

dunque a significare un modo di intendere l'uomo e la realtà tenendo a mente la concretezza del vivere quotidiano ed evitando visioni futuristiche o ideologiche di una salvezza escatologica (tra il misticismo e il marxismo).

**“Debole” è quindi la filosofia che non si propone di “spiegare” la totalità del mondo, ma di andare a interrogarsi su un fenomeno specifico, senza aver la pretesa di esaurirlo.** Quest'assenza di una pretesa esaustiva è ciò che, di fatto, permette il dialogo – e, prima ancora, l'ascolto dell'altro.

**Una filosofia del quotidiano, quindi, quella del lavoro, che ha al centro non il concetto astratto e definitorio di lavoro, ma la persona che lavora.** Questo cambio di prospettiva permette di passar dal piano della riflessione puramente teoretica (tipica delle ideologie totalitarie sopra richiamate) al piano della prassi intelligente, dell'azione consapevole tipica della vita di ogni giorno.

La persona che lavora è anche la persona che vive, che ha una famiglia, degli affetti, delle speranze e delle paure. Contro ogni pretesa economicista o giuridica, Napoli vede quindi, dietro la parola lavoro, prima di tutto la persona, il suo impegno, il suo agire.

**Posta l'esistenza della tecnica e dell'organizzazione del lavoro tipica di un determinato periodo come un a-priori non problematizzato ma accettato nel suo positivo esserci, il diritto del lavoro predispone “grandi reti di protezione”: insiemi di regole volte a tutelare e promuovere la persona al lavoro.**

Mario Napoli ne elenca quattro: professionalità, responsabilità, formazione continua e sicurezza. Se l'esistenza della macchina è un presupposto innegabile della produzione, ciò che, in ogni caso, non può venire meno, è l'agire della persona.

**L'uomo moderno è immerso in un contesto produttivo e lavorativo, ma non si esaurisce in esso, lo trascende: la professionalità, in questo senso, è proprio la qualità tipicamente umana di essere persona al lavoro, cioè di esprimere sé stesso nell'azione che è chiamato a compiere, per quanto estrinseca a lui possa sembrare o essere.** La professionalità è, pertanto, irriducibile: è uno stile d'azione, un modo unico con cui, ognuno di noi, affronta il proprio compito. L'immanenza del contesto storico non riduce l'uomo a ingranaggio dello spirito del tempo, né lo esalta verso rivoluzioni escatologiche: la sua trascendenza concreta fa sì che egli sia, ovunque sia, persona. Nel lavoro ogni uomo diventa un po' più uomo, cioè sé stesso: il diritto del lavoro, con questo sguardo e questo ideale, è lì al suo fianco nel creare le sopracitate reti di protezione.

Lo stesso contratto di lavoro, come definito nel codice civile, porta con sé questa visione personalistica, esaltando la responsabilità individuale. Il contratto, regolato e tutelato dal diritto del lavoro, è prima di tutto rapporto, relazione di responsabilità tra persone e non riducibile a semplice scambio di prestazioni (lavorativa ed economica).

Certo, si lavora (anche) per guadagnare; certo, ci sono doveri (e diritti) ben espliciti, ma l'azione dell'uomo al lavoro non è riducibile – anche in questo caso – al corrispondere ad un obbligo.

**Le grandi teorie totalitarie che abbiamo sopra citato, ragionano sul senso del lavoro, e non sulla persona che lavora.**

Così facendo, rimanendo su un piano esclusivamente concettuale, separano lavoro da non lavoro, spesso ponendo l'unica possibilità di felicità e libertà per l'uomo in quest'ultimo elemento: solo allontanandosi dal lavoro si può essere felici, e quindi compiuti, sé stessi. Oppure, al contrario, esaltano il lavoro nella sua funzione rivoluzionaria come mezzo per una trasformazione totale della società, come terreno di lotta e di scontro di forze epocali.

Sebbene sia innegabile l'ancoraggio alla realtà che hanno queste teorie, inciampano già nei loro primi passi, volgendo il loro sguardo altrove rispetto alla persona all'opera: il quotidiano è declassato a favore di una visione globale, si ricerca una soluzione definitiva ed esaustiva in grado di ricomprendere in sé non solo l'uomo, ma tutta la realtà.

L'umiltà del diritto del lavoro sta tutta nel suo sguardo, concentrato alla prassi del lavoratore: non si chiede il perché profondo di una determinata struttura economica e sociale (compito di altre dottrine) ma, posta la quale, si interroga su come l'uomo ne può rimanere il principale attore, in un'ottica di crescita e sviluppo personale e sociale.

**Le grandi teorie, così come alcune recenti proposte politiche per fronteggiare la carenza di lavoro, perdono di vista un altro aspetto fondamentale dell'attività lavorativa: non si lavora solo per sé.** Come dicevamo prima, si lavora (anche) per guadagnare. L'art. 36 della Costituzione italiana ci ricorda che il guadagno si inserisce in una trama di rapporti non solo economici ma anche sociali e familiari. Lavorando, la persona si rapporta con gli altri, anche indirettamente, anche inconsapevolmente: il lavoro, alla sua radice, è sociale e intersoggettivo. Anche un piccolo reddito compone il PIL, anche un stipendio contenuto è usato anche per altri. "Il lavoro è espressione dell'essere per l'altro", dice Mario Napoli.

La dialettica di immanenza e trascendenza si esplica anche in questa dinamica intersoggettiva e plurale: l'uomo che lavora vive con altri, lavora con altri, per altri. Questa dimensione plurale permette al lavoro di non ridursi ad azione meccanica o autoconcludente, e sviluppa nella persona una responsabilità e un'etica sociale e pubblica.

**Il diritto del lavoro non vuole imporre un insieme di norme morali: come abbiamo sopra ricordato, non si pone come**

**teoria esplicativa dell'essere e dell'uomo, ma accompagna la persona nel suo quotidiano.** L'etica che porta con sé non si incarna quindi in un sistema di azioni codificato, ma piuttosto ispira una prassi, permette uno sguardo più ampio, tiene la persona al centro di un'ontologia che fonda il diritto stesso.

Può essere che quella sopra sintetizzata sia una visione minoritaria nell'ambito delle teorie sulle funzioni del lavoro e del diritto del lavoro. Eppure in questa visione si trova una ricchezza di visione e di relative azioni che potrebbe aiutare a impostare il dibattito sul lavoro nella nuova Legislatura, superando un confronto polarizzato dalle leggi e dai numeri del lavoro, che poco o nulla ha contribuito in questo ultimo decennio a cogliere la sostanza delle trasformazioni in atto e a indicare la strada da intraprendere.

[1] Il presente articolo approfondisce alcuni spunti offerti dal saggio di M. Napoli, *La filosofia del diritto del lavoro*, in P. Tullini, *Il lavoro. Valore, significato, identità, regole*, 2009.

## Ispezione ad Amazon e criticità dell'impianto sanzionatorio dell'utilizzazione illecita di lavoratori somministrati\*

*di Carmine Santoro*

**L'accertamento ispettivo INL a carico di *Amazon*, in merito al corretto impiego di lavoratori somministrati, ha fatto giustamente notizia, considerati il “calibro” dell'azienda ispezionata e i risultati –almeno quelli riportati dai media– delle verifiche.**

Dalle notizie apparse sulla stampa emerge che l'azienda abbia oltrepassato i limiti del CCNL applicato per il legittimo ricorso alla somministrazione a termine, in violazione dell'art. 31, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, che dispone: «La somministrazione di lavoro a tempo determinato è utilizzata nei limiti quantitativi individuati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore». Le stesse notizie riferiscono del conseguente obbligo di *Amazon* di assumere a tempo indeterminato il personale somministrato oltre i limiti negoziali.

Sul sito dell'Ispettorato è stato pubblicato, in data 8 giugno 2018, un comunicato nel quale si precisa che il personale ispettivo ha contestato all'azienda di aver utilizzato, nel periodo da luglio a dicembre 2017, lavoratori somministrati oltre i limiti quantitativi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23.](#)

individuati dal contratto collettivo applicato. L'INL, nello stesso comunicato, evidenzia che l'impresa ha sensibilmente superato il limite contrattuale mensile di 444 contratti di somministrazione attivabili, nel periodo suindicato, utilizzando in eccesso un totale di 1.308 contratti per lavoratori somministrati. L'Ispettorato sottolinea anche che l'iniziativa ispettiva potrà consentire la stabilizzazione degli oltre 1.300 lavoratori interinali utilizzati oltre i limiti, i quali pertanto potranno richiedere di essere assunti, a tempo indeterminato, e a far data dal primo giorno di utilizzo, direttamente dalla società *Amazon*.

**Tuttavia, precisato che occorrerebbe esaminare il Verbale ispettivo per definire compiutamente la vicenda sul piano giuridico, in merito si possono formulare talune osservazioni che mutano, almeno parzialmente, il quadro sin qui descritto.**

*In primis*, nel caso di superamento dei limiti di contingentamento contrattuali, l'obbligo di assunzione non discende automaticamente dalle risultanze ispettive, ma è necessaria l'attivazione in giudizio dei singoli lavoratori interessati, ai sensi dell'art. 38, comma 2 del d.lgs n. 81/2015. Pertanto, come pure emerge dal comunicato INL menzionato, la "stabilizzazione", se e quando avverrà, richiederà l'azione giudiziale dei prestatori e la conseguente pronuncia del giudice. Certamente, l'intervento dell'organo ispettivo costituisce un notevole impulso all'iniziativa giurisdizionale dei lavoratori, ma di per sé non è sufficiente a far sorgere l'obbligo di assunzione da parte dell'azienda.

**In secondo luogo**, c'è un profilo che dalle notizie riportate dai media non emerge affatto, che consiste nell'applicabilità alla fattispecie di una disposizione, trascurata per la verità anche in dottrina, l'art. 40 del medesimo d.lgs. n. 81. Tale disposizione prevede – attraverso la deprecabile tecnica del rinvio "in bianco" – una sanzione amministrativa da euro 250 a 1.250, per la violazione di



una serie di precetti, tra cui quello contenuto nel menzionato art. 31, comma 2 del d.lgs. n. 81 cit., in relazione al superamento dei limiti quantitativi per l'utilizzo di lavoratori somministrati a termine.

Un *deficit* di tassatività e sufficiente determinatezza della fattispecie emerge con evidenza ove si consideri che l'art. 40 cit. sanziona genericamente la violazione dell'art. 31 comma 2 cit., senza specificare se questa è riferita alla condotta di utilizzazione di ogni singolo lavoratore somministrato, ovvero al fatto in sé dell'utilizzazione, a prescindere dal numero di prestatori coinvolti. Ovviamente, il rilievo pratico della questione è notevole, giacché nella prima ipotesi la somma sanzionatoria andrebbe moltiplicata per il numero dei lavoratori, mentre nella seconda si applicherebbe una sola volta.

Da notare che la sanzione amministrativa è a carico del solo utilizzatore, nel caso di specie quindi della sola *Amazon*, non anche delle agenzie per il lavoro che hanno somministrato il personale.

Al di là del caso mediatico e all'osservato difetto di tassatività, la figura di illecito in questione suscita molti dubbi ermeneutici e sistematici.

**In primo luogo**, in relazione al principio di legalità delle sanzioni – cfr. art. 1 della legge 689/81 – la fattispecie è strutturata secondo lo schema contratto-precetto/legge-sanzione, ove la legge punisce l'inosservanza di una regola di condotta stabilita dalla contrattazione collettiva. Tuttavia, tale fattispecie si differenzia dal modello normativo ordinario di combinazione della fonte primaria con quella pattizia, che contempla l'applicazione del precetto legislativo in mancanza di quello negoziale, ad es. in tema di lavoro straordinario art. 4 del D.lgs. n. 66/2003, laddove è imposto il limite annuale di 250 ore, salva diversa previsione della clausola collettiva. Invero, nell'ipotesi in esame non è previsto alcun ruolo della fonte primaria in merito alla determinazione della condotta

illecita, essendo il rinvio normativo riferito alle previsioni contrattuali, senza alcuna disposizione primaria “interposta”. Ciò significa che la stessa esistenza dell’illecito è subordinata alle clausole autonome, determinando un problema di compatibilità con il principio di riserva di legge, dal momento che la figura di illecito è totalmente rimessa ad una volontà delle parti collettive che finisce per prevalere sull’interesse pubblico alla repressione della violazione [1]. La questione ha notevole rilevanza pratica, poiché non mancano contratti sprovvisti di limiti quantitativi nel ricorso al lavoro somministrato, come, ad esempio, quello del comparto metalmeccanico industria.

**La criticità può riguardare il livello costituzionale, per violazione almeno degli artt. 23 e 25 della Carta**, ritenuti ordinariamente gli ascendenti sistematici del principio di riserva di legge delle sanzioni amministrative.

Emerge un’ulteriore criticità relativamente a tale ipotesi sanzionatoria, riguardante il profilo della diffusione dei contratti collettivi e della loro tendenziale massima “copertura” dei settori produttivi e della platea di lavoratori. Invero, la sanzionabilità della violazione delle sole previsioni negoziali costituisce un chiaro disincentivo all’applicazione del contratto collettivo da parte dell’utilizzatore, il quale, evitando la detta applicazione, andrebbe esente dal trattamento punitivo.

In definitiva, la disposizione di cui all’art. 40 cit. costituisce un esempio di disciplina sanzionatoria approssimativa in un settore rilevante dei rapporti di lavoro.

[1] Sul rapporto tra riserva di legge e previsioni contrattuali collettive nel diritto sanzionatorio sia consentito il rinvio a [C. Santoro, \*La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro\*, ADAPT University press, 2018, pagg. 76 ss.; per i profili inerenti alla somministrazione si vedano pagg. 140 ss.](#)

## Lavoro intermittente: alcuni dubbi interpretativi sulle ipotesi di utilizzo della tipologia contrattuale\*

*di Giovanni Pigliararmi*

L'art. 13, comma 1 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 definisce il contratto di lavoro intermittente come «il contratto, anche a tempo determinato, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi, anche con riferimento alla possibilità di svolgere le prestazioni in periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno». Qualora i contratti collettivi non dovessero individuare i casi per i quali è consentito ricorrere all'utilizzo della tipologia contrattuale, la legge prevede che questi «sono individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali» [1]. Al comma 2, il legislatore precisa che **il contratto di lavoro intermittente «può in ogni caso essere concluso con soggetti con meno di 24 anni di età, purché le prestazioni lavorative siano svolte entro il venticinquesimo anno, e con più di 55 anni»**. Infine, la disposizione prevede che «in ogni caso, con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

spettacolo, il contratto di lavoro intermittente è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un periodo complessivamente non superiore a 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» (comma 3).

Ad una prima lettura della norma, sembrerebbe che **il legislatore consenta di poter utilizzare la tipologia contrattuale nei casi stabiliti dai contratti collettivi o dal decreto ministeriale**. In tutti gli altri casi, invece, è necessario che l'impresa rispetti i requisiti anagrafici indicati nel comma 2. Quindi, le c.d. **ipotesi oggettive** che consentono l'utilizzo di tale contratto (comma 1) sarebbero alternative a quelle c.d. **soggettive** (comma 2). In altre parole, nel caso in cui il lavoratore debba essere impiegato in mansioni per le quali il contratto collettivo o il decreto ministeriale prevede anche la possibilità di stipulare un contratto di lavoro intermittente, i requisiti anagrafici stabiliti al comma 2 non sono vincolanti. Al di fuori delle ipotesi, invece, del comma 1, questi sono condizione necessaria per la stipulazione del contratto. **Tuttavia, questa ricostruzione non è pacifica. Infatti, alcune articolazioni territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro propendono per un'interpretazione della norma differente** [2]. In effetti, da una più attenta lettura dell'art. 13, comma 2, sembrerebbe potersi ricavare un'interpretazione volta a ritenere che le ipotesi oggettive di cui al comma 1 e quelle soggettive di cui al comma 2 non potrebbero essere ritenute alternative ma dovrebbero concorrere per poter legittimare l'utilizzo del contratto di lavoro intermittente. Quindi, non è solo necessario che il contratto collettivo o il decreto ministeriale contempli l'attività per la quale può essere stipulato il contratto, ma è anche necessario che il contraente sia in possesso dei requisiti anagrafici (24-55 anni).

**A ben vedere, il comma 2 precisa che «il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con soggetti con meno di 24 anni di età, purché le prestazioni lavorative siano svolte entro il venticinquesimo anno, e con più' di 55 anni».** Per comprendere, quindi, se il requisito oggettivo debba essere letto in combinato disposto con il requisito soggettivo di cui al comma 2, l'interpretazione della norma dovrebbe ruotare intorno alla locuzione "*in ogni caso*". Infatti, questa locuzione esprime un significato che è sinonimo di "*peraltro*"; ha una funzione avversativa e limitativa a una frase o sequenza di discorso rispetto a quanto detto prima. Ad esempio "*abbiamo avuto dei danni ma/in ogni caso/tuttavia poteva andare peggio*". Quindi, la locuzione assume un valore integrativo-correttivo della frase precedente. La certezza di questa lettura sembra accrescere laddove all'art. 13, comma 3, il legislatore prevede che **«in ogni caso, 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 a quattrocento giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari».** Questo limite si applica ad entrambe le fattispecie di cui al comma 1 e 2. Ed anche qui è utilizzata la locuzione "*in ogni caso*", per ricomprendere all'interno del suo campo di applicazione tutti i settori ad eccezione di quelli espressamente esclusi. Ciò rafforzerebbe l'idea che le ipotesi del comma 1 non possono essere osservate senza rispettare il requisito del comma 2.

**Verso questa interpretazione sembrava propendere anche il Ministero del lavoro che, in un primo momento, nella circolare n. 20/2012 precisava che la L. n. 92/2012 «è intervenuta delimitando diversamente, rispetto alla previgente disciplina, anche la causale soggettiva che consente il ricorso all'istituto».** Si faceva riferimento, quindi, ad una diversa tecnica

normativa e ad una diversa *ratio* che, in ragione dell'utilizzo della locuzione “*in ogni caso*”, sembrava manifestare la chiara volontà legislativa di unire la causale oggettiva a quella soggettiva. Tuttavia, la circolare n. 20/2012 sembra essere stata superata dalla **nota del Ministero del Lavoro 4 ottobre 2016, n. 18194** con la quale il Dicastero sgancia le ipotesi soggettive da quelle oggettive, ritenendole (nuovamente, potremmo dire) alternative.

Secondo un'altra interpretazione (C. Spinelli, *Il lavoro intermittente dopo il Jobs Act*, in *Lav. Giur.*, 2015, n. 12, p. 1125 e ss.), il lavoro intermittente dovrebbe essere utilizzato, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2015, senza limiti di età nei casi indicati dal decreto ministeriale oppure nei casi previsti dalla contrattazione collettiva; mentre in tutti gli altri casi, dovrebbe essere rispettato il solo limite di età. Questo orientamento è stato condiviso in passato dal Ministero del lavoro [3], seppure con riferimento alla disciplina previgente, contenente disposizioni formulate in modo parzialmente diverso. Infatti, **la differenza tra la formulazione contenuta nel d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e quella contenuta prima nella L. 28 giugno 2012, n. 92 e poi nel d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 è notevole.** Nel d.lgs. n. 276/2003 il legislatore chiaramente alterna la presenza dei requisiti oggettivi a quelli soggettivi. Ciò si ricava dal fatto che la norma parla di un ulteriore caso rispetto al requisito anagrafico, come ipotesi distinta per poter stipulare il contratto di lavoro intermittente, da quella prevista dal decreto o dal contratto collettivo applicato [4]. Una chiarezza che non si rinviene nella formulazione della norma così come modificata dalla L. n. 92/2012 e poi dal d.lgs. n. 81/2015, con le quali il legislatore consente “*in ogni caso*” la stipulazione di detto contratto nel rispetto dei requisiti anagrafici.

**Un'altra “lettura” della norma contenuta nel d.lgs. n. 81/2015 (cfr. art. 13) potrebbe condurre l'interprete a ritenere che le ipotesi oggettive siano alternative a quelle sogget-**

tive facendo leva sul verbo utilizzato all'interno della disposizione. All'art. 13 comma 2, accanto alla locuzione "***in ogni caso***" troviamo il verbo "***può***", che indica appunto un "***potere/facoltà***" e non un "***dovere***"; se il legislatore avesse voluto legare le ipotesi oggettive a quelle soggettive avrebbe dovuto utilizzare il verbo "deve" (per cui *ubi lex voluit, dixit*); quindi, la disposizione deve essere letta come "*in tutti i casi anche a prescindere dal ricorrere delle esigenze di cui al comma 1 è possibile far ricorso alla tipologia contrattuale*", configurando così un'***ipotesi alternativa (e non cumulativa)*** rispetto alle causali oggettive di cui al comma 1.

Il secondo "***in ogni caso***" (quello di cui all'art. 13, comma 3) è, invece, accompagnato dal verbo indicativo presente "***è ammesso***". L'utilizzo dell'indicativo equivale ad un obbligo, per cui la locuzione va interpretata come "*in tutti i casi sia nell'ipotesi di cui al comma 1 che nell'ipotesi di cui al comma 2*". In definitiva, come detto, ciò che dovrebbe distinguere la costruzione letterale del comma 2 dal comma 3 è l'***utilizzo del verbo*** (potere/dovere). Conferma di quanto detto si ha da una lettura sistematica del capo dedicato al lavoro intermittente: l'art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 stabilisce che il contratto di lavoro intermittente deve essere stipulato per iscritto "***ai fini della prova***" di una serie di elementi, tra cui la "***durata***" e le "***ipotesi***" per le quali può essere concluso, che sono inequivocabilmente "***oggettive o soggettive***", e cioè alternative (dato l'***utilizzo della disgiuntiva "o"***) e non cumulative.

Anche la dottrina si è espressa in tal senso (cfr. F. Lunardon, *Il lavoro intermittente*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, Torino, 2015, in particolare, p. 83; R. Voza, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci,

Bari, 2015, in particolare p. 237). Inoltre, la **Corte di Giustizia dell'Ue** (sentenza, 19 luglio 2017, causa C-143/16, **Abercrombie & Fitch Italia Srl v. Antonino Bordonaro**, con nota di C. Inversi, *Forme di lavoro flessibili per i lavoratori più giovani e principio di non discriminazione in base all'età nel caso Abercrombie & Fitch Italia Srl c. Antonino*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4/2017) si è pronunciata sulla pre-vigente normativa (d.lgs. n. 276/2003) ritenendola **compatibile con il principio di non discriminazione fondato sull'età** in quanto giustificata da **ragioni e finalità (legittime) di politica del lavoro**.

[1] Le ipotesi oggettive da tener presente sono quelle previste, oltre che dai contratti collettivi, anche quelle previste dal decreto ministeriale, al quale fa riferimento la legge. Il decreto di riferimento è ancora il R.D. n. 2657 del 1923, la cui vigenza è stata confermata dal Ministero del lavoro già con il D.M. del 23 ottobre 2004 stabilendo che «è ammessa la stipulazione di contratti di lavoro intermittente con riferimento alle tipologie di attività indicate nella tabella allegata al Regio decreto 6 dicembre 1923, n. 2657». Peraltro, il D.lgs. n. 81/2015 ha previsto all'art. 13, comma 1 che «i casi di utilizzo del lavoro intermittente sono individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali». L'art. 55, comma 3, D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 prevede che «sino all'emanazione dei decreti richiamati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, trovano applicazione le regolamentazioni vigenti». Dal combinato disposto tra l'art. 13, comma 1 e l'art. 55, comma 3 dovrebbe dedursi che il D.M. del 23 ottobre 2004 che richiama il R.D. n. 2657 del 1923 è ancora in vigore (cfr. risposta del Ministero del Lavoro all'interpello n. 10 del 21 marzo 2016 di Federalberghi).

[2] L'ITL di Parma Reggio-Emilia sostiene che i requisiti oggettivi (comma 1) e i requisiti soggettivi (comma 2) debbano concorrere per poter legittimare l'utilizzo della tipologia contrattuale.

[3] Si fa riferimento alla nota 12 luglio 2004, al Decreto Ministeriale 23 ottobre 2004 e alla circolare 3 febbraio 2005, n. 4 secondo cui in questo caso si ha riguardo al ricorso al lavoro intermittente di tipo a-causale in funzione delle sole condizioni soggettive del prestatore di lavoro (cfr. *Il lavoro intermit-*



*tente nel settore turismo*, in *Le guide degli alberghi*, a cura di Federalberghi e Adapt, 2016, p. 16, ove si osserva che l'interpretazione fornita da queste circolari sono da ritenersi ancora valida, seppure rese nel periodo di vigenza del d.lgs. n. 276/2003).

[4] Cfr. art. 34, comma 2, D.lgs. n. 276/2003: «In via sperimentale il contratto di lavoro intermittente può essere altresì concluso anche per prestazioni rese da soggetti in stato di disoccupazione con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento».

## Gig economy, rider, piattaforme, cooperazione e prime norme: le nuove regole sono già antiche\*

*di Simone Caroli*

In anni recenti, grazie ad alcuni eccezionali ritrovamenti di fossili, si è scoperto che i dinosauri avevano le piume e che gli uccelli, quelli di oggi, sono i loro ultimi veri discendenti. Quelle “terribili lucertole” che cinema e documentari sembravano averci fatto conoscere così da vicino erano in realtà polli, non coccodrilli. Sono state spese parole molto brillanti (cfr. [Ritratti di dinosauri](#)) su questo argomento: il cambio di raffigurazione pittorica – dinosauri vivi, naturalmente, non possono essere fotografati – rivoluziona un campo scientifico, una forma d’arte, e un immaginario collettivo dati per acquisiti, scontati, e consolidati.

Cosa metterà le piume nel prossimo futuro? Quale reperto ci farà ricredere su un’iconografia che davamo per scontata? Credo toccherà al lavoro e il reperto, da cui stiamo via via togliendo la sabbia, sarà il lavoro su piattaforma, fenomeno che sta portando in superficie il mondo sommerso (in tutti i sensi) dei lavoretti, della *gig economy*.

**Tra approssimazioni e generalizzazioni, alcuni testi di legge stanno provando, anche in Italia, a dare una raffigurazione al lavoro su piattaforma.** Il quadro, però, non è soddisfa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27](#).

cente. La [Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbaio](#) firmata a Bologna e la [proposta di legge regionale Norme per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali](#) del Lazio sono i due primi testi normativi sulla materia ed entrambi gli atti si ostinano a non vedere le piume che affiorano dal fossile.

Sia la «**Carta di Bologna**» che la «**Proposta Lazio**» qualificano i *gig worker* come «**lavoratori digitali**» cioè come lavoratori che offrono la propria disponibilità ad una piattaforma informatica o che, comunque, se ne servono per l'esercizio della propria attività. Questa definizione è corretta solo in parte. È digitale il lavoro di chi scrive righe di codice in *crowdsourcing* e, in parte, lo può essere la compilazione di database su Amazon MTurk. Non lo è il lavoro dei *driver* di Uber, o degli assemblatori di mobili IKEA di TaskRabbit, o dei *gig worker* più mediatici del momento, i *rider*. Questa svista, che accomuna le premesse dei due testi, non è l'unica.

**I primi giudici a deliberare sull'inquadramento dei rider hanno qualificato il loro lavoro come autonomo**, per via della possibilità di ritirare, senza conseguenze sanzionatorie, la disponibilità data a svolgere un determinato incarico. Questa, in sintesi, la differenza con il lavoro subordinato. **La «Carta di Bologna» e la «Proposta Lazio» formalmente si impegnano a tutelare il lavoro su piattaforma a prescindere dall'inquadramento.** Di fatto, però, descrivono il lavoro dei *gig worker* come lavoro dipendente. Il dettaglio rivelatore è l'insistenza su un compenso orario minimo. Attualmente, la maggior parte del lavoro su piattaforma è retribuita in base al risultato conseguito dal prestatore, non secondo il tempo impiegato. Questo è indice di autonomia. Un compenso orario, invece, implica un tempo prestabilito durante il quale il datore di lavoro può accertarsi che il lavoro venga eseguito dove e come prestabilito e sanzionare l'esecuzione mancata o inesatta. Tempi, luoghi,

controllo, e sanzioni sono indici di subordinazione e riflettono con precisione il tipo di lavoro più diffuso nel secolo scorso, il lavoro alle dipendenze, ed il luogo di lavoro di riferimento, la grande impresa di stampo fordista.

I testi di Bologna e del Lazio non vanno oltre. Rappresentano ciò che i legislatori hanno in mente, non ciò che vedono. **Le piattaforme accettano il rischio di un lavoro atomizzato, decentrato, e flessibile, al contrario delle grandi imprese accentriche, rigide, e organiche del Novecento industriale**, che fondavano la propria stabilità su vincoli contrattuali, controllo, e dirigismo. Le tutele dei *platform worker* sono disegnate di conseguenza. La Carta di Bologna, ad esempio, prevede un «Diritto al Conflitto» accanto ai tradizionali diritti alla salute, alla sicurezza, e alla non discriminazione.

**Ma se le tutele nella *gig economy* arrivassero non dal conflitto, ma dalla cooperazione?** Da più parti in Europa stanno facendo strada esperienze di piattaforme possedute, gestite, e controllate dai *platform worker* stessi. Questi esperimenti sono la risposta alle promesse non mantenute della *sharing economy*, sono la reazione ai tentativi delle piattaforme di accentrare e comportarsi come un datore di lavoro fordista. Il cooperativismo di piattaforma, *platform cooperativism*, è stato teorizzato, studiato, e promosso da Trebor Scholz, cooperatore, attivista, e professore associato alla New School di New York. L'Alleanza delle Cooperative Italiane ha curato la traduzione del suo [manifesto del \*platform cooperativism\*](#).

Né la Carta di Bologna né la Proposta Lazio prendono in considerazione questa ipotesi. La diffusione di piattaforme di proprietà dei *rider* o dei *tasker* non fa parte del disegno. Eppure, le opportunità per i *gig worker* potrebbero essere molte: anzitutto, decidere cosa deve/non deve, può/non può, fare l'algoritmo che governa la piattaforma. La cooperazione di lavoro si fonda sulla ge-

sione democratica dell'impresa da parte dei soci-lavoratori. Gestione in prima persona significa andare oltre l'attività del momento, come può essere la consegna di un pasto, per pensare in ottica imprenditoriale, in lungo periodo, e quindi dare stabilità anche ad un'attività flessibile e – nel contesto non cooperativo – estemporanea. **La cooperazione, quindi, favorisce l'emersione di competenze gestionali. Ma può anche far emergere nuove forme di tutela.**

**Le cooperative di lavoro hanno un doppio rapporto con i propri soci: il primo è un rapporto sociale, il secondo, appunto, di lavoro.** Non è detto che sia lavoro subordinato. Esistono cooperative di artigiani, di liberi professionisti, e di autonomi che rendono la propria prestazione in forma collaborativa, coordinata, e continuativa (co.co.co.), ma senza vincoli di subordinazione, nella stessa modalità, cioè [con cui Foodora ha scelto di gestire i rider](#). Scopo di Foodora, ottenere le tutele previdenziali e assicurative offerte dalla Gestione Separata INPS e dall'INAIL, senza rinunciare all'autonomia dei propri ciclo-fattorini. I collaboratori co.co.co. sono persino ammessi alla tassazione agevolata sul welfare aziendale. Non hanno ferie, permessi, TFR, e tredicesima, ma cosa vieta ad una cooperativa di introdurre elementi simili nel regolamento che, per legge, è obbligata ad adottare? Nulla, anzi, alle cooperative di lavoro è permesso erogare, in sede di approvazione di bilancio, una distribuzione di utili sotto forma di "ristorno", in base alla quantità e alla qualità di lavoro prestato (o, meglio, conferito) in cooperativa: praticamente un premio di risultato agevolato concordato tra i soci.

Oppure possono far ricorso al lavoro intermittente, la forma di lavoro subordinato più flessibile. Il nuovo [CCNL per i dipendenti da Aziende dei settori Pubblici esercizi, Ristorazione collettiva e commerciale e Turismo](#) **inquadra al sesto livello la figura dell'«addetto alle consegne» e al settimo il «conducente di**

**motocicli»,** praticamente l'attività dei *rider* che portano pasti a domicilio. Il Regio Decreto n. 2657 del 1923 (a proposito di dinosauri...) consente di svolgere questa attività anche "a chiamata". E, forse forzando un po' la norma, si può dire anche che, riguardando pubblici esercizi, non si applica il limite di quattrocento giornate di lavoro "a chiamata" nei tre anni solari.

Le cooperative di piattaforma si stanno diffondendo. Fungono da *umbrella company* – il prof. Ichino (cfr. [Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro](#)), ad esempio, auspica per la *gig economy* «strumenti mutualistici» che assicurino «continuità di reddito» – utili a stabilizzare e regolarizzare l'attività di *freelance*. In Francia, la cooperativa CoopCycle mette a disposizione, solo per altre cooperative, un software gestionale *open source* per gestire ordini e consegne in bicicletta. L'idea è piaciuta a un gruppo di *rider* di Bruxelles, che ha fondato Molenbike, così come ai barcellonesi di Mensakas (cfr. L. Zorloni, [Perché le "vecchie" coop possono essere la cura ai problemi della gig economy](#)). Il lavoro dei fattorini non diventa così più «digitale», ma è grazie alle tecnologie digitali che ottiene più tutele. L'evoluzione tecnologica, *blockchain* in testa (cfr. S. Bozzoni, S. Caroli, G. Guerini, [I rider di Foodora e le cooperative del futuro](#)), renderà più performanti ed accessibili, quindi più diffusi, i mezzi che ora stanno sperimentando i primi pionieri. Regole e opportunità non mancano. È davvero necessaria una nuova legge sul lavoro di piattaforma?

Gli illustratori di dinosauri hanno dovuto adattarsi ad immaginare piume dove avevano sempre disegnato squame. Non hanno dovuto cambiare pennelli – o aggiornare i software di disegno – ma sono stati costretti a uno sforzo di creatività per fare del proprio lavoro una fonte di conoscenza, non semplici raffigurazioni dell'abituale ma ricerca di verità. Abbandonare i Flinstones e Jurassic Park non deve essere stato facile. Riuscirà il legislatore a

dipingere un mercato del lavoro per la *gig economy*, per quello che è e non per quello che vorrebbe che fosse, continuando a immaginare fabbriche del secolo scorso?

**L'attività interpretativa e la certezza del diritto.  
Il Decreto Dignità “letto” dagli operatori  
del mercato del lavoro\***

*di Giovanni Pigliararmi*

**È noto che uno dei moderni problemi che il diritto si trova a fronteggiare è la sua certezza. Il continuo mutare delle norme incide negativamente su di essa, finendo così per smarrirsi in un groviglio di disposizioni di difficile attuazione.** A ciò bisogna aggiungere che risposte giudiziarie tardive – anche a causa dell'ormai noto problema degli eccessivi carichi pendenti, nonostante i diversi strumenti deflattivi presenti nell'ordinamento – forniscono soluzioni non più adeguate al concreto manifestarsi dell'esigenza in un determinato tempo e luogo. In tale quadro, si fa sempre più strada una prassi interpretativa delle norme di legge, di matrice non giudiziaria ma proveniente dal mondo della rappresentanza degli interessi (organizzazioni sindacali, associazioni d'impresa) o dal mondo professionale (sindacato dei professionisti, ordini professionali). È difficile dire che questa prassi possa essere considerata una “fonte”, seppur in senso a-tecnico, al pari di una sentenza, giacché l'attività dell'interprete rilevante sul piano giuridico è quella che la legge affida al giudice. Tuttavia, le circolari interpretative emanate da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)



questi enti possono essere inquadrate come chiarimenti o esplicitazioni resi da soggetti dotati di particolare competenza e specializzazione tecnica, di riconosciuta autorevolezza e credibilità, tali da ingenerare un effetto di *moral suasion* rispetto ad una determinata cerchia di destinatari. Così l'associazione delle imprese potrà indirizzare i propri associati ad applicare in un determinato modo le disposizioni, così come un ordine professionale potrà fornire alcune interpretazioni del quadro normativo in favore dei professionisti iscritti all'albo.

**È in questo contesto di riferimento che vanno ascritte le recenti circolari emanate da AssoLavoro del 17 settembre 2018 in materia di lavoro in somministrazione, dalla Fondazione Studi dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro (volta ad illustrare per punti il contenuto della l. n. 96/2018) e da parte dell'ANCL, l'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro, che invece si è limitata a mettere in luce alcune problematiche di carattere applicativo della nuova disciplina dei rapporti di lavoro a termine.** Le circolari in questione si concentrano sull'analisi del mutato quadro normativo in materia di lavoro a termine e di lavoro in somministrazione – regolati all'interno del d.lgs. n. 81/2015 e modificato dal recente d.l. n. 87/2018, convertito in l. n. 96/2018 (c.d. Decreto Dignità) – e su alcune delle problematiche connesse all'applicazione della nuova disciplina, in modo da accompagnare l'operatività quotidiana degli interessati, colmando possibili (o presunte) lacune interpretative e potenzialmente destabilizzanti per la regolazione del mercato del lavoro.

## Il ruolo della contrattazione collettiva

In particolare, la circolare del 1° ottobre 2018 dell'ANCL riflette preliminarmente su un aspetto centrale e di sistema della nuova disciplina del lavoro a termine. Infatti, la formulazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 [1] si presenta alquanto generica e soggetta ad una varietà di interpretazioni, che in questo momento storico potrebbero indurre l'impresa nell'incertezza e quindi a non usufruire della tipologia contrattuale flessibile. Gli accordi individuali sarebbero, infatti, continuamente esposti ad un sindacato giudiziale non uniforme e instabile, attese le diverse sensibilità interpretative. Si è, ad esempio, ipotizzato che le condizioni imprevedibili legate ad esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività potrebbero concretizzarsi in cause di forza maggiore (calamità naturali, etc.), mentre le esigenze di sostituzione di altri lavoratori potrebbe riguardare le assenze per ferie (prevedibili) o quelle per maternità, infortunio, malattia, etc. (imprevedibili). Per quanto concerne le esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria quale, ad esempio, una commessa di lavoro *una tantum*, urgente e non realizzabile con il normale organico aziendale, è l'ipotesi concreta che molti hanno immaginato ma è pur vero che non tutti i settori produttivi sono caratterizzati da questo particolare modo di produzione. Così, avendo a mente il crescente ruolo che l'autonomia collettiva ha nell'impianto del d.lgs. n. 81/2015 (l'art. 51, infatti, rinvia ai contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, territoriale o aziendale l'esercizio di alcune funzioni di delega normativa o di deroga alla legge), la circolare riflette sul fatto che la medesima funzione normativa possa essere assunta per specificare il contenuto delle clausole sancite all'art. 19, comma 1, lett.

a) e b) del d.lgs. n. 81/2015, seppure la legge nessuna delega dispone in merito. **In questo senso, la contrattazione collettiva potrebbe definire l'esigenza temporanea e oggettiva tipica di un determinato settore produttivo, le esigenze di carattere sostitutivo, l'incremento produttivo temporaneo, significativo e non programmabile di ogni singolo settore produttivo, considerate le sue peculiarità.** Infatti «ciascun contratto collettivo» è «in grado di offrire regole “vestite su misura” della categoria all'indefinito ed indistinto panorama di lavoratori che, in un dato tempo, saranno impiegati in certe attività» [2]. La riflessione è volta così a mettere in luce che l'intervento dell'autonomia collettiva risulterebbe utile ai tanti Consulenti che, nell'assistere le imprese, si troveranno a breve a dover rinnovare alcuni contratti. Avere un quadro normativo ben definito, dove la fonte legale è permeata di indicazioni operative da parte della fonte collettiva, aiuterebbe le imprese a non esporsi ad un contenzioso dannoso; servirebbe alla giurisprudenza come “parametro” per sindacare sulla genuinità del contratto a termine; ed, infine, potrebbe essere uno strumento volta a far “resistere” a quelle “scorciatoie” del mercato del lavoro, che portano ad una proliferazione di contratti illegittimi.

### **Le causali: alcuni esempi concreti**

**La circolare prosegue nell'analisi della normativa volgendo l'attenzione ai problemi operativi più importanti tra i quali: l'apposizione della causale, il regime transitorio, l'impugnativa del contratto a termine, l'obbligo della consegna del contratto e la clausola di contingentamento in presenza di rapporti a termine e in somministrazione a termine nella medesima azienda.** Rispetto alla causale, l'ANCL

tenta di calare il dato normativo nelle diverse realtà produttive, formulando delle ipotesi di utilizzo del contratto a termine per vagliarne la possibile legittimità. Così, nel settore commerciale, è stato ipotizzato che una catena di negozi di abbigliamento abbia bisogno di assumere a termine alcuni lavoratori per gestire la vendita straordinaria di alcuni abiti, per circa un mese. Il numero di abiti, tuttavia, non è eccessivo tale da incidere notevolmente sul fatturato dell'impresa. In tale quadro, troverebbe applicazione la lettera *b*) dell'art. 19, comma 1 in quanto si è in presenza di un'attività di lavoro ordinaria (poiché si tratta comunque di vendita), che è temporanea e non è stata programmata (quindi improvvisa) ma la "significatività" dell'esigenza temporanea (si tratta solo di un mese) e dell'incidenza del guadagno sul fatturato (sarebbe minima) presentano aspetti critici. In tale contesto, è dubbio che il ricorso al lavoro a termine possa reggere in termini di legittimità. Diverso, invece, è il caso, ad esempio, di un'azienda calzaturiera, che produce sandali. Nel caso in cui questa dovesse ottenere una commessa da un nuovo cliente (con il quale non ci sono stati rapporti lavorativi precedenti, né erano in corso trattative commerciali), per la produzione di un ingente quantitativo di sandali per soli sei mesi, sarebbe possibile ricorrere al lavoro a termine poiché l'incremento di lavoro è "temporaneo", "non programmabile" e "significativo" nei volumi prodotti. Si ricadrebbe legittimamente nell'art. 19, comma 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 81/2015. Al contrario, è da escludere il legittimo utilizzo della tipologia contrattuale nel caso in cui un'impresa che si occupa di logistica deve far fronte alla gestione di un nuovo magazzino, affidatole da un cliente "storico". Posto che la trattativa si è protratta per alcuni mesi e la commessa, pur essendo temporanea, richiede tre giorni al mese di attività da parte di quattro sui centottanta addetti nell'impresa, non sarebbe possibile assumere quattro lavoratori a termine per gestire l'incarico, perché

l'incremento non si configura come “significativo” e “non programmabile”. Con riferimento all'art. 19, comma 1 lett. *a*), invece, la circolare ipotizza che questa disposizione possa trovare applicazione – oltre che nelle ipotesi sostitutive classiche (ferie, malattia, infortunio, gravidanza) – nel caso in cui un'impresa, produttore particolari oggetti meccanici, acquisisce attraverso una commessa la lavorazione di un nuovo e differente prodotto in via sperimentale, del tutto estranea all'attività ordinaria. Si tratta, quindi, di far fronte ad un'esigenza temporanea, non rientrante nell'attività ordinaria e legata alla necessità di sperimentare la produzione del prodotto.

### Il regime transitorio

**Con riguardo al c.d. regime transitorio, introdotto dalla l. n. 96/2018, la circolare dell'ANCL individua sette casistiche nell'ambito delle quali potrebbe trovare applicazione un regime normativo piuttosto che un altro.**

Casistica	Regime normativo
<b>1) Contratto a termine stipulato prima del 14 luglio 2018</b>	In questo caso, la durata del contratto può estendersi fino a 36 mesi ed anche se è privo della c.d. causale; restano fermi tutti i limiti previsti dalla formulazione originaria dell'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015.
<b>2) Contratto a termine stipulato prima del 14 luglio 2018 con scadenza prima del 1° novembre 2018</b>	Salvo il caso in cui il contratto sia stato rinnovato nel periodo di vigenza del d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. Decreto Dignità), potrebbe essere prorogato o rinnovato sulla base della precedente versione del d.lgs. n. 81/2015 cioè senza indicare la cau-

	<p>sale, con il limite di 5 proroghe e con il tetto temporale di 36 mesi complessivi e con il rispetto dell'intervallo temporale in caso di rinnovo. La proroga o il rinnovo che interviene prima del 1° novembre 2018 può prolungare la durata del contratto anche oltre questa data giacché ciò che rileva sono le regole applicabili al momento della stipula dell'atto negoziale (che, lo ribadiamo, deve avvenire entro e non oltre il 31 ottobre 2018).</p>
<p><b>3) Contratto a termine stipulato prima del 14 luglio 2018 con scadenza a partire dal 1° novembre 2018</b></p>	<p>Il contratto potrà essere prorogato o rinnovato solo sulla base e nei limiti della nuova disciplina, ivi compreso il limite complessivo dei 24 mesi, per il cui computo vale il periodo già trascorso, impedendo proroga e rinnovo ove questo avesse già superati i due anni. Secondo un'altra interpretazione del dato normativo, in questo caso, sarebbe possibile per le parti negoziare entro il 31 ottobre 2018 la proroga o il rinnovo, usufruendo così del regime transitorio previsto dalla legge di conversione. Ciò in quanto la disciplina del regime transitorio si applica al momento della stipula e non dell'effettivo inizio della proroga o del rinnovo.</p>
<p><b>4) Contratto a termine stipulato a partire dal 14 luglio 2018 con scadenza prima del 1° novembre 2018</b></p>	<p>Il contratto a termine è certamente assoggettato alla nuova disciplina. Tuttavia, sono state avanzate delle ipotesi interpretative volte a ritenere che, in virtù del regime transitorio introdotto dalla l. 9 agosto 2018, n. 96 secondo cui <i>“le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, non-</i></p>

	<p><i>ché ai rinnovi e alle proroghe contrattuali successivi al 31 ottobre 2018</i>", la dilazione al 1° novembre dell'applicazione del nuovo regime di proroga e rinnovo sia riferita anche per i contratti a termine stipulati sotto la vigenza del Decreto Dignità (14 luglio -12 agosto 2018). Secondo alcuni interpreti (F. Scarpelli, <i>Convertito in legge il "decreto dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi</i>", in <i>Giustizia Civile</i>, n. 9/2018, p. 14), si tratterebbe di una forzatura letterale poiché il d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (c.d. Decreto Dignità) prevede che <i>"le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai rinnovi e alle proroghe"</i>. La norma parla quindi di applicazione a tutti gli atti negoziali (stipula, proroga o rinnovo) e non differenzia le discipline in base all'entrata in vigore. Sembra, dunque, coerente ritenere che ad un contratto a termine stipulato dopo il 14 luglio 2018 e con scadenza entro il 3 ottobre, si applichi per intero la nuova disciplina, mentre il regime transitorio resta valido per i contratti stipulati prima del 14 luglio 2018.</p>
<p><b>5) Contratto a termine stipulato a partire dal 14 luglio 2018 con scadenza a partire dal 1° novembre 2018</b></p>	<p>In questo caso, non v'è dubbio che si applichi la nuova disciplina (cioè quella del d.l. 12 luglio 2018, n. 87 convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96). Tuttavia, c'è chi ritiene che in questo caso sia possibile anticipare il rinnovo o la proroga entro il 31 ottobre 2018, in modo da poter usufruire del</p>

	<p>regime transitorio della legge di conversione del decreto legge. Ma ciò non è possibile per le ragioni sopra esposte (cfr. ipotesi n. 4), giacché il contratto a termine è stato comunque stipulato a partire dal 14 luglio 2018.</p>
<p><b>6) Contratto a termine stipulato prima del 14 luglio 2018, prorogato o rinnovato dopo l'entrata in vigore del Decreto Dignità ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione (14 luglio – 11 agosto 2018)</b></p>	<p>L'ipotesi si confronta con il complesso dibattito in atto circa l'efficacia intertemporale delle norme del decreto legge modificate dalla legge di conversione. A parere dell'orientamento giurisprudenziale prevalente in merito, le norme del decreto modificate e non soppresse mantengono la loro efficacia per il periodo in cui sono state vigenti, salvo che la legge di conversione non disponga specifiche indicazioni in merito (cfr. Cass. n. 9386/2016). La conseguenza di questa interpretazione è che gli atti giuridici compiuti in tale periodo (nel nostro caso, dal 14 luglio all'11 agosto 2018) sono disciplinati dalle norme del decreto (non modificato dalla legge di conversione). Quindi, in questo caso, per il contratto rinnovato trova applicazione il tetto temporale dei 24 mesi, la causale per qualsiasi rinnovo così come per le proroghe che dovessero superare i 12 mesi.</p>
<p><b>7) Contratto a termine stipulato a partire dal 14 luglio 2018, prorogato o rinnovato dopo l'entrata in vigore del Decreto Dignità ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione (14 luglio – 11 agosto 2018)</b></p>	<p>Anche in questo caso, come nel caso della ipotesi n. 6, si ritiene debba applicarsi la disciplina del decreto legge pre-conversione. E per le ragioni espresse nelle ipotesi nn. 4 e 5, si ritiene che trovi applicazione la nuova disciplina e non il regime transitorio. In questo caso, alcune perplessità rimangono per quanto di-</p>



	<p>sposto dall'art. 19-bis del d.lgs. n. 81/2015 secondo cui <i>“in caso di stipulazione di un contratto di durata superiore a dodici mesi in assenza delle condizioni di cui al comma 1, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di superamento del termine di dodici mesi”</i>. Questa disposizione è stata inserita nella legge di conversione, essendo assente nel decreto legge. Di conseguenza, coerentemente con quanto detto nell'ipotesi n. 6, per i contratti stipulati tra il 14 luglio e l'11 agosto, non troverebbe applicazione la sanzione dell'art. 19-bis perché inserita solo in sede di conversione.</p>
--	---

### **La consegna della copia del contratto a termine. In caso di violazione, quale sanzione?**

Il comma 4 dell'art. 19 ha destato qualche preoccupazione circa la sanzione applicabile nel caso in cui non venga consegnata copia del contratto sottoscritto al lavoratore. Sul punto, la circolare offre qualche chiarimento sulla base delle precedenti pronunce giurisprudenziali. L'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 368/2001 – oggi abrogato – prevedeva che *“copia dell'atto scritto deve essere consegnata al lavoratore cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione”*. Non era prevista alcuna sanzione in caso di violazione di tale previsione. Tale previsione ricompare nel nuovo testo dell'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015, al comma 4, ove è previsto che *“con l'eccezione dei rapporti di lavoro di durata non superiore a dodici giorni, l'apposizione del termine al contratto è priva di effetto se non risulta da atto scritto, **una copia del quale deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della presta-***

**zione.** *L'atto scritto contiene, in caso di rinnovo, la specificazione delle esigenze di cui al comma 1 in base alle quali è stipulato; in caso di proroga dello stesso rapporto tale indicazione è necessaria solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi?* Anche in questo caso, come nelle disposizioni del d.lgs. n. 368/2001 e prima ancora in quelle della legge n. 230/1962, manca una specifica sanzione in caso di non ottemperamento a tale obbligo. Al riguardo, il consolidato orientamento della Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che, in caso di contratto a termine, la mancata consegna al lavoratore di una copia dell'atto scritto non determina la nullità dell'apposizione del termine, poiché tale sanzione non è prevista dalla legge. In particolare, la Corte di Cassazione ha precisato che *“il mancato rispetto della norma, posta dall'art. 1, comma 4, legge n. 230/1962, che prescrive la consegna al lavoratore di una copia dell'atto scritto in caso di assunzione con contratto a termine, **non determina la nullità dell'apposizione del termine, perché tale sanzione non è prevista dalla legge (diversamente che per la mancata redazione dell'atto scritto) e, d'altra parte, tale adempimento costituisce un elemento del tutto estrinseco ai requisiti essenziali del contratto**”* (Cass. 6 maggio 1998, n. 4582).

La circolare precisa che i cinque giorni per la consegna dell'atto scritto decorrono dall'inizio della prestazione e non dalla sottoscrizione del contratto stesso. Pertanto, a titolo esemplificativo, se il contratto di lavoro a termine tra un'azienda che organizza i turni in cinque giorni lavorativi e un lavoratore viene sottoscritto il giorno venerdì 31 gennaio 2014 con inizio del rapporto di lavoro il giorno lunedì 3 febbraio, il termine finale per la conseguenza del contratto al lavoratore sarà il giorno lunedì 10 febbraio 2014. Resta fermo che il datore di lavoro è tenuto a comunicare l'assunzione a termine del lavoratore attraverso la procedura delle comunicazioni obbligatorie *on line* agli uffici competenti, entro le ore 24.00 del giorno precedente l'inizio del rapporto di lavoro.

Per inizio del rapporto di lavoro si intende la data da cui decorrono l'obbligo della prestazione lavorativa e l'obbligo della remunerazione, che normalmente si desume dal libro matricola. Se l'ultimo giorno utile cade in un giorno festivo non si può far valere la regola della proroga automatica del termine al giorno successivo, poiché ciò equivarrebbe a vanificare la finalità della comunicazione agli uffici competenti che deve essere precedente l'inizio del rapporto di lavoro. In tali casi la comunicazione può essere fatta in un giorno precedente, non festivo, ovvero nel giorno festivo con gli strumenti disponibili, purché comprovanti la data certa di trasmissione. Va anche ricordato che il d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, art. 6, stabilisce che, all'atto dell'assunzione, il datore è tenuto a informare, per iscritto, i dipendenti delle condizioni contrattuali *ex d.lgs. n. 152/1997*.

### **L'impugnazione del contratto a termine**

Anche sui nuovi termini per impugnare il contratto a termine, la circolare riporta le diverse interpretazioni fornite. L'art. 28 del d.lgs. n. 81/2015 così come modificato dal Decreto Dignità prevede al comma 1 che *“l'impugnazione del contratto a tempo determinato deve avvenire, con le modalità previste dal primo comma dell'articolo 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, entro centottanta giorni dalla cessazione del singolo contratto”*. È stato ripristinato il c.d. “termine lungo” (180 giorni) poiché, precedentemente, era stato ridotto a 120 giorni. L'impugnazione deve quindi essere in forma scritta o comunque *“con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore”* di voler impugnare il contratto. L'art. 28 prevede che *“trova altresì applicazione il secondo comma del suddetto articolo 6”* della legge n. 604/1966. Ciò vuol dire

che, una volta impugnato il contratto stragiudizialmente e con le modalità di cui all'art. 6, comma 1 della legge n. 604/1966, è necessario “entro il successivo termine di centottanta giorni”:

- a) depositare il ricorso presso la cancelleria del giudice del lavoro territorialmente competente, pena l'inefficacia dell'impugnazione stragiudiziale e l'improcedibilità del ricorso (cfr. art. 6, comma 2 della legge n. 604/1966);
- b) in alternativa, presentare comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato.

Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro 60 giorni dal rifiuto o dal mancato accordo. È sempre possibile produrre nuovi documenti formatisi dopo il deposito del ricorso (cfr. art. 6, comma 2 della legge n. 604/1966).

**Il nuovo regime dell'impugnativa presenta un punto controverso: ai fini dell'applicazione del nuovo regime, rileva il momento della stipulazione del contratto a termine o quello della sua cessazione?** Secondo i principi generali ogni atto e, quindi, anche quello di impugnazione del contratto a termine è disciplinato dalla legge vigente al momento in cui deve essere compiuto. Nel caso in esame il *dies a quo*, secondo l'art. 28, comma 1, decorre “dalla cessazione del singolo contratto” a termine. Così sembrerebbe che il termine di 180 giorni si applicherebbe ai contratti cessati dal 14 luglio in poi, anche se stipulati prima di questa data (e quindi, sotto la vigenza della precedente disciplina). Tuttavia, secondo un'altra lettura interpretativa della norma, è vero che l'art. 1, comma 2 del Decreto Dignità (d.l. n. 87/2018) prevede espressamente che “le disposizioni di cui al comma 1”, tra le quali rientra anche quella di estensione del termine di impugnazione (lett. c), “si applicano ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

Ciò indurrebbe a pensare che per un contratto a termine stipulato prima del 14 luglio, troverebbe applicazione il precedente termine d'impugnazione (120 giorni).

### **Il limite legale all'utilizzo del lavoro a termine e in somministrazione a termine**

**Relativamente, infine, al rapporto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, l'art. 31 comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, prevede che “*salva diversa previsione dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore e fermo restando il limite disposto dall'articolo 23, il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di somministrazione a tempo determinato non può eccedere complessivamente il 30 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei predetti contratti, con arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,5*”.** La circolare osserva che con questa norma, il legislatore intende precisare che il limite per l'utilizzo del rapporto a termine resta quello di cui all'art. 23 (20%) ma, nel caso in cui il datore di lavoro assuma anche personale in somministrazione a tempo determinato, la somma tra i lavoratori a termine e quelli in somministrazione a termine non può superare il 30%. Questa volontà emerge in modo chiaro laddove la norma pone il limite considerando “*complessivamente*” sia i contratti a termine che quelli di somministrazione a termine. L'ANCL osserva che la norma presenta un'impostazione del tutto differente rispetto al vecchio testo del d.lgs. n. 81/2015 laddove all'art. 31, comma 2 il legislatore aveva affidato alla contrattazione collettiva il compito di fissare un limite all'utilizzo della ti-

pologia contrattuale, non prevedendo alcun limite legale. Questo “vuoto” normativo ha dato luogo ad un acceso dibattito poiché una parte della dottrina ha ritenuto che qualora la contrattazione collettiva (nazionale o aziendale) non disponga un tetto massimo, è possibile assumere in modo illimitato i lavoratori in somministrazione a termine; altra dottrina, invece, ha ritenuto che trovi applicazione il limite previsto per il rapporto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato (20%) o comunque quello previsto per il rapporto a termine (20%), dato che la giurisprudenza ha chiarito che il contratto di somministrazione a termine è una sub-specie del contratto a termine (al quale va applicata anche la disciplina per l’impugnazione) [3]. Infine, un’altra lettura riteneva che per utilizzare la tipologia contrattuale occorre necessariamente un accordo sindacale nel caso in cui la contrattazione collettiva nulla dispone, ipotizzando così un obbligo a trattare.

**In goni caso, con la nuova formulazione dell’art. 31, comma 2 la problematica sembra essere superata giacché è la norma a fissare un tetto “di riserva”.** Nel caso in cui, infatti, il datore di lavoro assuma solo lavoratori in somministrazione a termine, non può superare il limite del 30% giacché l’art. 31, comma 2 fa salvo il limite posto dall’art. 23 e riserva il limite del 30% in due ipotesi: la prima, nel caso in cui nell’azienda ci siano sia lavoratori a termine che in somministrazione a termine; nel secondo caso, ove nell’azienda siano presenti solo lavoratori in somministrazione a termine.

**Tuttavia, sulla nuova formulazione dell’art. 31, comma 2 è stata avanzata un’altra lettura interpretativa, secondo cui il legislatore, con la disposizione in esame, avrebbe riferito il limite del 30% non alla somministrazione *tout court* bensì al cumulo tra le due forme contrattuali della somministrazione a tempo determinato e del contratto a termine.** In altre parole, qualora l’azienda ricorra ad entrambe le forme di flessibi-

lità in entrata, ricadrebbe nell'ambito di applicazione del limite del 30% (la norma infatti prevede che in tali casi il numero degli assunti “*non può eccedere complessivamente il 30 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore*”); se viceversa utilizza solo lavoro in somministrazione, tale regime vincolistico non opererebbe, e la somministrazione a termine sarebbe di fatto svincolata dal limite legale di contingentamento.

La circolare conclude l'analisi di alcune delle disposizioni della riforma precisando che quelle fornite sono mere interpretazioni volte a fornire un primo “appoggio” pratico alle problematiche che i Consulenti si troveranno ad affrontare nei prossimi mesi, in attesa di un confronto aperto con tutti gli attori del mercato del lavoro e di qualche caso giudiziario che possa chiarire i diversi dubbi sorti sulla normativa.

[1] L'art. 19 prevede al comma 1 che “*Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque non eccedente i ventiquattro mesi, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; b) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria*”.

[2] A. Paone, *Scelta del contratto da applicare al rapporto di lavoro: criticità*, in *DPL*, 2017, n. 44, p. 2678.

[3] Cfr. Cass. 8 febbraio 2016, n. 2024.

## L'assunzione del lavoratore con contratto di lavoro a termine nei gruppi di società\*

*di Giovanni Pigliararmi*

**Nell'ambito della gestione dei rapporti di lavoro per conto di società facenti parte di un gruppo, è assai frequente l'ipotesi in cui una di esse si trovi ad assumere un lavoratore con contratto di lavoro a tempo determinato, già precedentemente assunto presso un'altra impresa ad essa collegata per via del rapporto societario *ex art. 2359 cod. civ.* In tale situazione, la società potrebbe porsi il problema se il contratto a termine che stipulerà con il lavoratore costituisce un rinnovo contrattuale oppure un contratto di lavoro *ex novo*. In effetti, la questione non è stata mai chiarita del tutto. Tuttavia, non risulta impossibile poter avanzare una risposta che sia coerente con il quadro normativo di riferimento.**

**Sul versante amministrativo, nonostante siano state avanzate più volte richieste di chiarimento, pare che il Ministero del Lavoro non si sia mai pronunciato direttamente sulla questione [1]. Infatti, le circolari ministeriali n. 13/2008 e n. 18/2014 non forniscono indicazioni in merito ma si limitano a ribadire che il limite temporale (prima di 36, ora di 24 mesi) e la disciplina della proroga e del rinnovo si applicano nel caso in cui**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38.](#)



vi sia “*identità*” tra le parti “*prescindendo dai periodi di interruzione intercorsi tra la cessazione del precedente rapporto di lavoro e l’instaurazione di quello successivo. Ciò in quanto la finalità perseguita dal Legislatore è quella di impedire che le interruzioni possano produrre l’effetto di “azzerare” il conteggio dei periodi di attività rilevanti per l’individuazione della durata massima di più rapporti di lavoro a termine*” [2]. Nel caso sopra ipotizzato, bisogna comprendere, allora, alla luce anche dei recenti orientamenti giurisprudenziali, se il gruppo di società si sostanzia in quell’unica “*identità*” che influirebbe sul conteggio del limite temporale e sui diversi istituti del contratto a tempo determinato.

**Dal costante orientamento giurisprudenziale, sembrerebbe che tutto dipenda dal fatto se il collegamento tra imprese miri o meno a tutelare interessi in frode alla legge (cfr. art. 1344 cod. civ.).** In un recente studio [3], infatti, è stato messo in evidenza come la giurisprudenza abbia tracciato dei criteri oggettivi per stabilire quando il gruppo di società si dimostri una frode alla legge e, dunque, costituisca un c.d. *centro unico d’imputazione*. I criteri sono così riassumibili:

- a) unicità della struttura organizzativa e produttiva;
- b) integrazione tra le attività esercitate dalle varie imprese del gruppo ed il relativo interesse comune;
- c) un coordinamento tecnico-amministrativo e finanziario tale da individuare un unico soggetto direttivo che faccia confluire le diverse attività delle singole imprese verso uno scopo comune;
- d) utilizzazione contemporanea della prestazione lavorativa da parte delle varie società titolari delle distinte imprese, nel senso che la stessa sia svolta in modo indifferenziato e contemporaneamente in favore di vari imprenditori [4].

La sussistenza di questi indici deve essere contemporanea e la prova è a carico del lavoratore. Senonché, di recente, la Corte di Cassazione ha osservato che “*il collegamento economico-*

*funzionale tra imprese gestite da società di un medesimo gruppo non comporta il venir meno dell'autonomia delle singole società dotate di personalità giuridica distinta, alle quali continuano a fare capo i rapporti di lavoro del personale in servizio presso le distinte e rispettive imprese” [5].*

**In altre parole, se vi è solo un collegamento economico-funzionale tra società di uno stesso gruppo (ad esempio, la società X gestisce la contabilità e l'amministrazione della società Y facente parte del gruppo), ciò non fa venire meno l'autonoma posizione giuridica delle diverse società che compongono il gruppo.** Ciò sta a significare che il collegamento economico-funzionale non basta da solo a far ritenere che il “gruppo” rappresenti una sola ed unica entità giuridica, con la rilevante conseguenza che un dipendente assunto con contratto di lavoro a termine nel 2010 dalla società X, potrà essere assunto nel 2018 dalla società Y (in favore della quale la società X presta servizi di contabilità e amministrazione perché appartenenti al medesimo gruppo societario) con un altro contratto a termine, senza che questo possa essere considerato un “rinnovo” rispetto al contratto di lavoro stipulato nel 2010 ma un nuovo contratto di lavoro a tempo determinato. L'ipotesi prospettata assume particolare rilievo rispetto alle novità introdotte dal decreto legge n. 87/2018 convertito in legge n. 96/2018. Infatti, possiamo notare come il secondo contratto, non risultando un “rinnovo” del precedente contratto ma un contratto di lavoro a tempo determinato *ex novo*, non necessita della causale e potrà essere liberamente prorogato per i primi 12 mesi (cfr. art. 21 del d.lgs. n. 81/2015).

**A supporto di questa posizione, una recente sentenza del Tribunale di Pavia [6], proprio in merito al ricorso proposto da una lavoratrice che aveva prestato attività di lavoro, attraverso la stipulazione di diversi contratti di lavoro a termine, per due società in collegamento tra loro, ha osservato**

che “*il collegamento societario, di per sé, non comporta l’insorgere di un autonomo soggetto di diritto o di un centro di imputazione di rapporti diverso dalle singole società collegate – le quali conservano la rispettiva personalità giuridica e sono le datrici di lavoro del personale in servizio presso di esse – sicché non è consentito automaticamente attribuire la titolarità di un rapporto di lavoro ad un soggetto diverso da quello che formalmente assume la qualità di datore di lavoro. La Suprema Corte, infatti, ha ritenuto che **il collegamento economico-funzionale fra imprese non è di per sé solo sufficiente a far ritenere che gli obblighi inerenti ad un rapporto di lavoro subordinato, formalmente intercorso fra un lavoratore ed una di esse, si debbano estendere anche all’altra, a meno che non sussista una situazione che consenta di ravvisare (...) un unico centro d’imputazione (...)**”.*

Conclude sul punto la sentenza chiarendo che “*il collegamento societario, desumibile dalla legislazione codicistica (cfr. 2359 cod. civ.) e speciale, non assume un valore giuridicamente unificante e **non implica ex se che le relative imprese ancorché facenti parte del gruppo, possano considerarsi come entità unica alla quale sia consentito collegare diritti e obblighi in ordine alla costituzione ed al mantenimento dei rapporti di lavoro**” [7]. E questo perché vi sono delle situazioni in cui la direzione ed il coordinamento di una società del gruppo sulle altre (in genere, si tratta della *holding*) si arresta all’individuazione degli obiettivi strategici, senza incidere sulla concreta gestione dei rapporti di lavoro [8].*

**Resta da chiedersi, allora, quando il collegamento tra società costituenti un gruppo può dar vita ad un soggetto giuridico unitario.** Tale fattispecie si configura nel momento in cui il gruppo è stato istituito per eludere l’applicazione di norme imperative di legge, quali ad esempio l’art. 18 St. Lav. ai fini dell’applicazione della tutela reale. È ricorrente l’ipotesi in cui – e il numero elevato di contenziosi sul punto ne è la prova – una sola società di fatto, che impiega gli stessi mezzi, gli stessi uffici, lo

stesso personale, il medesimo conto corrente, sia formalmente “parcellizzata” in più società aventi il medesimo oggetto sociale, cosicché ognuna possa avere meno di quindici dipendenti e restare nell’ambito della tutela obbligatoria. È la c.d. ipotesi del *collegamento societario fraudolento*. Infatti, l’orientamento della Corte di Cassazione, nonostante abbia escluso il centro unico d’imputazione nel caso di un mero rapporto economico-funzionale tra le società, è fermo nel ritenere che **“tale collegamento può rilevare, al fine di ravvisare un unico centro di imputazione del rapporto di lavoro ai fini della sussistenza o meno del requisito numerico necessario per l’applicabilità della cosiddetta tutela reale del lavoratore licenziato, ogni volta che vi sia una simulazione o una preordinazione in frode alla legge del frazionamento di un’unica attività fra vari soggetti e ciò venga accertato in modo adeguato, attraverso l’esame delle singole imprese, da parte del giudice del merito”** [9]. In questo caso, infatti, dato che ci troviamo davanti ad un gruppo societario costituito in frode alla legge – cioè un gruppo formalmente legittimo ma che ha come finalità quella di eludere (e quindi di ledere) i diritti fondamentali del lavoratore [10] – anche l’assunzione del lavoratore con un contratto di lavoro a termine da parte delle diverse società che compongono il gruppo viene considerata come posta da un unico soggetto, con la conseguenza che un secondo contratto non potrà essere considerato *ex novo* ma un mero rinnovo di quello precedente.

[1] E. Massi, *Contratti a termine: la nuova disciplina*, in DPL, 2014, n. 32-33.

[2] Cfr. Circ. Min. Lav. n. 13/2008.

[3] S. Laforgia, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, p. 140.

[4] Così Corte di Cassazione 1° aprile 1999, n. 3136, in RCDL, 1999, p. 585 e ss.

[5] Cfr. Corte di Cassazione 17 agosto 2012, n. 14553. Nel merito, v. *ex multis* Trib. Milano, Sez. Lav., 10 maggio 2013, Giud. Greco, in *LG*, 2013, p. 853; Trib. Velletri, Sez. Lav., 2 agosto 2016, n. 1132.

[6] Trib. Pavia, Sez. Lav., 24 luglio 2015, n. 123.

[7] Cfr. Corte di Cassazione 24 marzo 2003, n. 4274.

[8] Sul punto v. Corte di Cassazione 29 novembre 2011, n. 25270, in *RIDL*, 2012, n. 2, p. 375 e ss. con nota di O. Razzolini, *La corte di Cassazione aggiorna i criteri elaborati dalla giurisprudenza per distinguere fra gruppo fraudolento e gruppo genuino*.

[9] Cfr. Corte di Cassazione 17 agosto 2012, n. 14553.

[10] V. sempre S. Laforgia, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela* etc., op. cit., p. 128.

## **Somministrazione e tempo determinato dopo il Decreto Dignità e la sentenza della Consulta. Le risposte ai partecipanti al Free Webinar ADAPT\***

*di Marco Menegotto*

Forniamo qui le risposte alle domande avanzate dai partecipanti al Free Webinar ADAPT tenutosi il 12 ottobre 2018 dal titolo [Tutele crescenti, lavoro a termine e somministrazione tra riforme e interventi della Consulta](#).

\*\*\*

**Una ditta metalmeccanica industria da giugno ad ottobre 2018 ha avuto un dipendente in somministrazione, può assumerlo per 12 mesi tempo determinato adesso senza motivazione? Devo considerare i 5 mesi di somministrazione?**

La circolare 31 ottobre 2018, n. 17, del Ministero del Lavoro (§ 2.2) ha chiarito come, in caso di successione di periodi di lavoro prima mediante somministrazione a termine poi con assunzione a tempo determinato – fermo restando il limite massimo com-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39](#).

pllessivo di 24 mesi (per cui occorre conteggiare anche i periodi pregressi) –, sia necessario apporre la relativa motivazione.

**È possibile stipulare un contratto di somministrazione a tempo determinato senza giustificare la missione qualora tra l'utilizzatore ed il lavoratore sia intercorso un precedente contratto a termine?**

Tale scelta organizzativa, a fronte della *ratio* dell'intero intervento di riforma, e da una lettura sistematica della circolare ministeriale, qualificherebbe la successiva somministrazione con missioni a termine al pari di un "rinnovo", dunque sempre assistito da causale a prescindere dalla durata.

**In riferimento alla somministrazione il decreto-legge n. 87/2018 art. 2 comma 01 introduce il limite numerico ai contratti di somministrazione e a tempo determinato pari al 30%; quali conseguenze per i rapporti già in corso che ne comportino il superamento?**

Laddove vi fossero già rapporti di somministrazione a termine in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, che comportino il superamento del limite di contingentamento, non pare azionabile alcuna rivendicazione da parte dei lavoratori coinvolti.

**La circolare Assolavoro n. 09/2018 del 17/9/2018 (punto 6b) precisa che il "contatore" dell'anzianità del lavoratore inizia a decorrere dal primo contratto stipulato dopo il 14/7. Si chiede vostra interpretazione in merito.**

La circolare ministeriale (§ 2.1) ha chiarito come, ai fini del computo del periodo massimo complessivo (24 mesi) siano da conteggiare tutti i periodi di missione, anche antecedenti l'entrata in vigore del decreto dignità.

**I contratti a termine e/o in somministrazione a tempo determinato (successivi al 2012) già avviati e già cessati alla data del 14/07/2018 (quindi, contratti a termine collocabili in un passato più o meno recente) dovranno essere considerati, una volta tralasciata la fase transitoria, al fine di valutare la durata massima di eventuali rinnovi o proroghe.**

Ai fini del calcolo della durata massima dei rapporti a tempo determinato, occorre sommare (anche nel corso del periodo transitorio) tutti i periodi di lavoro; quanto alla somministrazione di lavoro, sono da conteggiare le missioni a partire dal 18 luglio 2012 (Circ. Min. Lav. n. 18/2012). Sempre che si tratti di rapporti/missioni con mansioni riconducibili al medesimo livello di inquadramento e categoria legale.

**Impresa settore calzaturiero che riceve una commessa ingente da un cliente già acquisito ma con cui non ha un contratto di fornitura pluriennale, ma che si limita per ogni stagione (due all'anno) a richiedere un quantitativo di ordini da produrre, la proroga di un dipendente assunto a maggio 2018 con scadenza a novembre 2018, nel caso si superassero i 12 mesi in totale, potrebbe sostenere la casuale “per esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria”?**

Il fattore della “ciclicità” (per ogni stagione, due all'anno) potrà essere quasi certamente letto come indice di programmabilità, a nulla rilevando che la nuova commessa sia limitata temporalmente e anche (più) significativa in termini di capi o fatturato rispetto alle precedenti, essendo i tre requisiti necessari congiuntamente.

**La sussistenza di un rapporto a tempo indeterminato tra lavoratore e agenzia di somministrazione permette di attivare contratti di somministrazione a tempo determinato senza**



**giustificare le missioni (indipendentemente dalla durata delle stesse e dalla circostanza che le stesse si rinnovino)?**

Tale schema pare certamente praticabile (circolare ministeriale § 2) salvo non vi siano comportamenti e circostanze che possano dimostrare la frodolenza dell'operazione, ad esempio con accordi tra più utilizzatori e medesima agenzia da cui si evinca l'aggiramento della disciplina di legge. Difatti il contratto commerciale di somministrazione a termine non è soggetto alle condizioni di cui all'art. 19 D. Lgs. n. 81/2015.

**Il d.lgs. 81/2015 all'art. 21, co. 3 prevede che non si applichino i "limiti" in materia di "Proroghe e rinnovi" alle imprese "start-up innovative" di cui all'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 per un determinato periodo temporale. Da una prima lettura dell'art. 21 sembrerebbe che le predette imprese non siano interessate dall'apposizione delle causali in caso di superamento dei 12 mesi o rinnovo del contratto ma sulla base dell'art. 19, co. 4 risulterebbe ragionevole affermare il contrario: "L'atto scritto contiene, in caso di rinnovo, la specificazione delle esigenze di cui al comma 1 in base alle quali è stipulato; in caso di proroga dello stesso rapporto tale indicazione è necessaria solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi."**

**Alla luce di quanto sopra, si riporta il quesito:**

**Le imprese "start-up innovative" di cui all'articolo 25, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 possono ritenersi escluse – entro il periodo previsto dalla legge – dall'apposizione della causale per le casistiche**

**previste dal Decreto Dignità (superamento dei 12 mesi o rinnovo del contratto)?**

Le imprese start-up innovative, entro i limiti temporali definiti per legge, risultano escluse non solo dai limiti quantitativi di cui all'art. 23 co. 1 D. Lgs. n. 81/2015 (ovvero il 20% o altra soglia prevista dalla contrattazione collettiva), ma anche – per effetto dell'art. 21 co. 3 D. Lgs. n. 81/2015 – dai (nuovi) vincoli imposti dal decreto dignità, in particolare in materia di proroghe e rinnovi. Il mancato coordinamento della disposizione con l'inserimento del comma 01 relativo alla specificazione delle causali in caso di rinnovo o proroga potrebbe portare a ritenere eccettuate le start-up non soltanto dall'applicazione del limite numerico di proroghe e del meccanismo dello stop and go, ma anche dal regime delle causali per proroghe e rinnovi. Una interpretazione sistematica della disposizione consiglia, però, una lettura prudenziale, che tenendo conto della necessità per la start-up di specificare la causale laddove il contratto superi i 12 mesi *ab origine*, potrebbe leggere in alcune pratiche di proroghe e rinnovi acausali una condotta abusiva.

**Quali sono i limiti alla somministrazione in agricoltura?**

Con riferimento ai limiti di contingentamento dell'impiego di lavoratori in somministrazione si deve avere riguardo alle specifiche disposizioni del CCNL di riferimento, stante il rinvio di cui all'art. 31 co. 1 e 2 D. Lgs. n. 81/2015.

## **Sospensione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio: quando la cura è peggio della malattia\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

Ha già fatto molto discutere, per non dire insorgere (tanto che l'Unione delle Camere Penali ha già proclamato 4 giorni di astensione), la proposta del Ministro della Giustizia di sospendere il decorso della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, proposta già veicolata nelle Commissioni congiunte Giustizia e Affari costituzionali della Camera attraverso un emendamento al disegno di legge Anticorruzione. L'accordo raggiunto in Consiglio dei Ministri sull'emendamento prevede che questa misura entrerà in vigore nel gennaio 2020, per permettere prima al Governo di attuare, entro dicembre 2019, la delega per una complessiva riforma del processo penale.

L'idea di sospendere la prescrizione nasce lo scorso giugno, alla commemorazione delle 32 vittime del disastro ferroviario di Viareggio del 2009. In quell'occasione il Ministro Bonafede si era detto indignato per l'incapacità dello Stato di punire i colpevoli, a fronte della prescrizione in appello di vari reati (fatto salvo l'omicidio colposo plurimo) per cui in pri-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39.](#)

mo grado erano state accertate le responsabilità di più dipendenti delle Ferrovie dello Stato.

Stessa sorte, peraltro, avevano avuto anche altri processi come quello Eternit, quello relativo al terremoto de L'Aquila o ancora il processo per l'inquinamento del petrolchimico di Porto Marghera. **A ben vedere, quindi, il problema investe molti dei più importanti processi legati alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, intendendo per tale non soltanto la protezione dei lavoratori ma anche la tutela della salute e dell'incolumità pubblica dalle attività intrinsecamente pericolose.**

Di sicuro non soddisfa il comune senso di giustizia vedere un simile esito per processi tanto rilevanti, se non altro, per la gravità dei danni prodotti dalle condotte incriminate, anche in termini di vite umane. Né soddisfa le famiglie delle vittime, che hanno già subito tragedie spesso assurde per la loro inspiegabilità, una risposta dello Stato che non consenta di ottenere dei responsabili certi di queste tragedie e di vederli quindi condannati a corrispondere un conseguente risarcimento del danno.

Ma v'è da chiedersi se la riforma in discussione sarebbe in grado di offrire una risposta più soddisfacente a queste stesse famiglie, anche tralasciando per un attimo le smisurate implicazioni che questa avrebbe in termini di sacrificio dei diritti dei soggetti imputati, di cui si dirà a breve. La risposta sembra essere in ogni caso negativa. **Senza prescrizione, infatti, la durata dei processi perderebbe ogni controllo estendendosi a dismisura e ciò per due ordini di ragioni. La più immediata è quella derivante dall'improvviso venir meno dell'esigenza di contenere, per quanto possibile, la durata del processo all'interno dei termini prescrizionali, motivo per cui i giudici non sarebbero più spinti a fissare udienze ravvicinate per assicurare la chiusura del giudizio entro questi termini. La ragione**

mediata, invece, deriva dal fatto che, non maturando più la prescrizione – che costituisce una causa di estinzione del reato – si avrebbe un notevole aumento del numero di processi pendenti così ottenendosi, come per una sorta di eterogenesi dei fini, un effetto del tutto indesiderato e indesiderabile, ovvero un aggravamento delle lungaggini processuali. Questo vorrebbe dire che gli stessi familiari delle vittime – che ad oggi hanno interesse a costituirsi parte civile nel giudizio penale anche per vedersi riconosciuto un risarcimento in tempi che sono generalmente più rapidi di quelli propri della giustizia civile – dovrebbero aspettare un tempo indefinibile per ottenere questo stesso risultato in un processo penale senza prescrizione.

**Inoltre resta una insormontabile ragione ostativa alla riforma della prescrizione, avente un ancoraggio di rango costituzionale. Questo istituto di garanzia per il cittadino che si trovi ad essere indagato o imputato svolge una funzione di contenimento dei tempi processuali che è essenziale ai fini del rispetto del principio di ragionevole durata dei processi stabilito dall'art. 111 Cost.** La certezza della pena non può andare a detrimento della certezza dei rapporti giuridici e della presunzione di non colpevolezza. In altri termini, il bisogno comune di ottenere una risposta sanzionatoria penale non può prevaricare i diritti del cittadino, fra i quali rientra anche il diritto a non essere sottoposti a processi senza fine e a veder accertata in tempi ragionevoli la propria innocenza o la propria colpevolezza.

**Non bisogna infatti dimenticare che ai sensi dell'art. 27, comma 2, Cost. di ogni imputato è presunta la non colpevolezza fino alla condanna definitiva. Né si può dimenticare l'insegnamento di uno dei padri del diritto, Francesco Carnelutti, secondo cui il processo penale è già pena in sé.** Quindi si avrebbe un (almeno presunto) innocente in perenne attesa di giudizio, esposto a tempo indeterminato all'intervento re-

pressivo dello Stato, il quale a distanza di svariati anni avrebbe addirittura perso interesse a punire un reato commesso tanto tempo addietro. Persino l'imputato che sia stato assolto in primo grado potrebbe dover attendere un tempo indefinito, stante la sospensione della prescrizione, per sentirsi dichiarare innocente con sentenza irrevocabile. **Il rischio è quindi che, pur in assenza di una certa affermazione di responsabilità a suo carico, l'imputato diventi un ostaggio del processo**, con tutto quello che questo comporta per tutta la sua durata: ansia e altre forme di sofferenza psichica, ripercussioni sugli affetti più stretti e sul lavoro, impossibilità di partecipare a concorsi pubblici a causa della presenza di un carico pendente a tempo indeterminato.

Si tenga inoltre presente che **la maggior parte dei procedimenti penali si conclude per raggiunta prescrizione nella fase delle indagini preliminari** (in media circa il 70% stando alle statistiche ufficiali del ministero della Giustizia). **Questo dato dovrebbe bastare a far comprendere come lo strumento venga di fatto utilizzato dalla magistratura requirente per selezionare le notizie di reato da perseguire lasciando indietro quelle meno meritevoli, in barba all'effettività del principio sancito dall'art. 112 Cost. secondo cui l'esercizio dell'azione penale è obbligatorio.**

Con ciò non si vuole tuttavia accusare di inefficienza le Procure della Repubblica poiché pare del tutto fisiologico che, alla luce delle risorse (anche di organico) attualmente a disposizione e dell'enorme numero di fattispecie costituenti reato, alcune notizie di reato vengano trascurate a vantaggio di altre che presentino un maggior disvalore penale. Anzi, tale differenziazione è purtroppo necessaria per scongiurare che quei delitti che destino un significativo allarme sociale siano perseguiti in maniera meno efficace a causa del contestuale esercizio dell'azione penale nei confronti di

reati minori. **Ma la presenza di queste corsie preferenziali rappresenta una ingiustizia inaccettabile, posto che si vengono a creare, a discrezione del pubblico ministero procedente e senza alcuna trasparenza, indagati di serie A e indagati di serie B, C, ecc.**

Quello che non pare ragionevole è che questa ingiustizia sia combattuta con un colpo di spugna sull'istituto della prescrizione. **Al fine di combattere queste forme patologiche, benché strutturali, di impunità sarebbe semmai necessaria, ancora una volta, una seria e organica opera di depenalizzazione che liberi l'ingolfata macchina della giustizia penale da quei reati di natura bagatellare che minano la funzione di *extrema ratio* del rimprovero penale.** Allo stesso modo, sarebbero necessari anche maggiori investimenti per sopperire alle carenze di organico di cui soffrono molti tribunali, anche, se non soprattutto, con riferimento al personale di cancelleria.

**Sarebbe di sicura utilità, inoltre, un'estensione del campo di applicazione dei riti speciali che assicurano una contrazione dei tempi processuali,** mentre si deve registrare la direzione contraria intrapresa dal legislatore, considerato che il 6 novembre scorso è stata approvata dalla Camera dei deputati una proposta di legge volta a escludere l'applicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con l'ergastolo. Oppure, come di recente proposto dal Primo presidente emerito della Corte di cassazione Giovanni Canzio, si potrebbe pensare di attribuire al giudice delle indagini preliminari un ruolo di controllo più incisivo, considerato che ad oggi il suo intervento si limita sostanzialmente alla concessione di proroga dei termini delle indagini.

Sono ancora molte le soluzioni da più parti indicate per riportare nei limiti della ragionevolezza gli abnormi tempi della giustizia penale: dalla riforma del sistema delle notificazioni, alla stretta sulle ipotesi di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale e alla

separazione delle carriere finalizzata a rendere più efficace il filtro dell'udienza preliminare, per finire con il superamento del divieto di *reformatio in pejus*, che dovrebbe avere l'effetto di ridurre il contenzioso nel secondo grado di giudizio. **La ricetta per curare il male, come spesso accade, non sembra una sola né si può dire che garantisca una sicura guarigione, ma resta la certezza che la cura suggerita dal Ministro Bonafede non potrebbe far altro che aggravare le condizioni della nostra giustizia ammalata.**



**Licenziamento ingiustificato  
nel contratto a tutele crescenti:  
perché il criterio di determinazione  
dell'indennità è incostituzionale\***

*di Flavia Pasquini*

Sono state pubblicate, l'8 novembre scorso, le motivazioni della [sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 26 settembre 2018](#), con la quale si è stabilito che l'art 3, comma 1 del c.d. **“Jobs Act”** (ossia del D.Lgs. n. 183/2015, anche come modificato dal c.d. “Decreto Dignità”, il D.L. n. 87/2018, convertito in L. n. 96/2018) **viola gli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione e l'art. 24 della Carta sociale europea** (tramite gli artt. 76 e 117 Cost.). Vediamo allora perché la norma che regola i licenziamenti irrogati ad operai, quadri ed impiegati senza che ricorrano gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo (oggettivo o soggettivo) è stata dalla Corte censurata.

Innanzitutto è **necessario ricordare che il “Jobs Act” aveva previsto l'obbligo, per il datore di lavoro, di indennizzare il lavoratore, nelle eventualità sopra dette, con una somma pari a 2 mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4** (portate a 6 dal “De-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).

creto Dignità”) e un massimo di 24 (portate a 36 dal “Decreto Dignità”) mensilità.

**La Corte ha allora ritenuto incostituzionale non la suddetta misura dell’indennità per ogni anno di anzianità (2 mensilità); non i suoi limiti minimo e massimo (rispettivamente 4, ora 6, e 24, ora 36, mensilità); non la differenziazione venutasi a creare tra lavoratori assunti prima e dopo il 7 marzo 2015, posto che «il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche» (cfr. Corte Cost. n. 254 del 2014); non la diversa regolazione del recesso datoriale per operai, quadri ed impiegati e per i dirigenti, bensì il criterio per determinare l’indennità spettante al lavoratore licenziato, sostanziantesi in una cifra fissa correlata alla sola anzianità di servizio, e pertanto in alcun modo adattabile caso concreto, da parte del giudice adito, se non attraverso la semplice operazione matematica necessaria per il relativo conteggio.**

**Più precisamente, si è evidenziato che spetta al giudice quantificare l’indennità, non solo applicando il criterio della anzianità di servizio, ritenuto di per sé solo insufficiente, ma anche valorizzando altri elementi, quali il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro, le dimensioni dell’attività economica ed il comportamento e le condizioni delle parti, già “storicamente” posti alla base delle decisioni giurisprudenziali in materia.**

**Il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. è risultato allora violato in quanto sono state sostanzialmente omologate situazioni potenzialmente molto diverse, ma è stato ritenuto leso anche il principio di ragionevolezza, in quanto l’art 3, comma 1 del “Jobs Act”, nella sua formulazione originaria ma anche a seguito delle modifiche intervenute nel 2018, non è stato ritenuto idoneo a fornire alcuna garanzia di un adeguato ristoro del danno a favore del lavoratore, né d’altra parte nemmeno a costituire un apparato sanzionatorio idoneo a assicurare una ade-**

guata dissuasione del datore di lavoro ad irrogare un licenziamento senza che ricorressero una giusta causa o un giustificato motivo. **In sostanza, la norma colpita dal giudizio della Corte non è stata ritenuta in grado di attuare un adeguato contemperamento tra gli opposti interessi in conflitto: la libertà di organizzazione dell'impresa e la tutela del lavoratore.**

Ugualmente, sono stati ritenuti violati l'art. 4 Cost. (che garantisce il "diritto al lavoro"), l'art. 35 Cost. (che tutela il lavoro "in tutte le sue forme e applicazioni"), e l'art. 24 della Carta sociale europea (tramite gli artt. 76 e 117 Cost.), che, per la violazione citata, prevede la necessità di un congruo indennizzo o di "altra adeguata riparazione".

**A seguito della pubblicazione delle motivazioni della sentenza, si è addirittura ipotizzato che il contratto a tutele crescenti sia divenuto in qualche modo "più conveniente" per operai, impiegati e quadri, rispetto a quello tutelato dall'art. 18 St. Lav..** È allora plausibile ritenere, innanzitutto, che potrà subire una battuta di arresto la "corsa" all'inserimento, nei contratti individuali di lavoro (naturalmente se stipulati in presenza di un certo potere contrattuale del lavoratore), ma anche negli accordi collettivi, di clausole *ad hoc* volte a garantire al lavoratore, sebbene assunto dopo il 7 marzo 2015, le tutele di cui, appunto, all'art. 18 St. Lav.

**In realtà, la configurazione normativa venutasi a creare a seguito del pronunciamento della Corte porta a ritenere che la scelta dell'una, piuttosto che dell'altra forma di tutela (come detto, quando possibile), si manifesti più come una sorta di "scommessa".** Chi sostiene che il "Jobs Act", così come modificato dal Decreto dignità" e interpretato alla luce della sentenza n. 194/2018 della Corte Cost., preveda nel complesso una tutela maggiormente favorevole per operai, impiegati e quadri, rispetto all'art. 18 St. Lav. così come modificato dalla "Legge

Fornero” (L. n. 92/2012), in realtà dà come certo ciò che certo non è, ossia che il Giudice adito riterrà adeguate, da ora in avanti, indennità sempre vicine, nella loro entità, al tetto massimo, cosa che potrà essere invero nota soltanto se e quando la giurisprudenza in materia si sarà “assestata”. Inoltre non tiene conto del fatto che, in un mercato del lavoro stagnante, dove i servizi per l’impiego latitano (sebbene interessati da – finora laconiche – proposte di riforma), potrebbe esservi ancora qualcuno “interessato” alla possibilità di una reintegra (si pensi al caso dei lavoratori anziani, o residenti in aree particolarmente depresse).

Deve qui rimarcarsi, peraltro, che **determinate sigle sindacali hanno già confermato l’importanza di continuare a richiedere l’applicazione dell’art. 18 St. Lav. ai tavoli attualmente aperti**, veicolando così certamente un messaggio in senso lato “politico”, ma anche tecnicamente non del tutto opinabile, ponendo questa posizione “fare affidamento” su una giurisprudenza consolidata (oltre che sul dato oggettivo in virtù del quale, in caso di applicazione delle tutele di cui al contratto a tutele crescenti, non vi è alcuno spazio per la contrattazione collettiva, e infine sulla considerazione che il “Jobs Act”, in caso di licenziamento per giustificato oggettivo, esclude sempre la sanzione della reintegra).

# La sfida regolatoria per i nuovi mercati del lavoro: verso un nuovo diritto del lavoro?\*

*di Manfred Weiss*

## 1. Introduzione

Il diritto del lavoro è il risultato del processo di industrializzazione e ha avuto origine in un contesto economico e sociale decisamente diverso da quello attuale. Alla base della nascita del diritto del lavoro c'è il modello fordista: il luogo di lavoro era la fabbrica dell'industria manifatturiera, una unità produttiva di dimensioni variabili in cui i lavoratori, in gran parte operai, non svolgevano la prestazione in totale isolamento ma come una entità collettiva unica, al fine di soddisfare interessi relativamente omogenei.

Certamente vi sono state delle eccezioni, per cui alcune categorie di lavoratori, come per esempio quelli a domicilio, sono state oggetto di una regolamentazione specifica. Il prototipo era tuttavia il lavoratore di sesso maschile assunto tramite contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, il quale era responsabile del sostentamento della famiglia.

Continuità e stabilità erano caratteristiche peculiari del contratto di lavoro e l'azienda era fondata su una struttura gerarchica ben definita. In tal senso, la subordinazione e i poteri del datore di la-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44.](#)

voro in termini di comando e controllo potevano essere facilmente definiti quali aspetti fondamentali del rapporto di lavoro e, più in generale, del diritto del lavoro.

La relativa omogeneità degli interessi della forza lavoro e la percezione di essere parte integrante di una collettività erano presupposti ideali per l'acquisizione e l'affermazione di una coscienza sindacale, la quale facilitava l'evoluzione della contrattazione collettiva. Inoltre, il diritto del lavoro si concentrava soprattutto sul mercato del lavoro nazionale, non costituendo la globalizzazione una criticità reale.

Nell'epoca post-industriale contemporanea quasi ogni aspetto dello scenario sopra delineato sta venendo meno: la fabbrica quale luogo di cooperazione tra lavoratori sta lentamente scomparendo; l'*outsourcing*, il *networking* e il *sub-contracting* sono pratiche sempre più frequenti; l'impresa si sta trasformando in un'entità meramente virtuale; le strutture verticali vengono sostituite da gerarchie orizzontali; l'industria manifatturiera costituisce una parte sempre più esigua dell'economia, mentre il settore dei servizi è in continua crescita. Anche l'organizzazione del lavoro è cambiata sensibilmente per effetto della tecnologia: la forza lavoro non è più omogenea ma frammentata; le modalità lavorative sono sempre più innovative, così come i nuovi profili professionali; il numero di occupazioni a tempo parziale, a tempo determinato o tramite agenzia interinale sta aumentando in maniera considerevole, e lo stesso dicasi dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

Negli ultimi anni si sta altresì registrando un aumento del numero delle donne che hanno accesso al mercato del lavoro, al punto che la componente maschile non è più così prevalente come in passato: il modello del capofamiglia maschio che lavora per sostenere tutta la famiglia appartiene al passato, per cui l'equilibrio tra vita familiare e professionale ha assunto una importanza par-

tiolare. La globalizzazione condiziona le economie nazionali, tanto che il trasferimento della produzione in altri Paesi è una prassi consolidata, mentre le nuove tecnologie di comunicazione permettono di suddividere ulteriormente il processo produttivo e di erogazione dei servizi in tutto il mondo. La digitalizzazione ha infatti dato vita a nuove modalità lavorative che includono il telelavoro, il lavoro agile, le occupazioni legate all'industria 4.0 (dove i robot interagiscono reciprocamente e con l'uomo) e all'economia basata sulle piattaforme digitali (in cui la prestazione è svolta dai lavoratori tramite piattaforma su richiesta, online o attraverso applicazioni).

Per plasmare il futuro del lavoro in modo appropriato è quindi necessario chiedersi se è ancora possibile avere come riferimento i modelli tradizionali del diritto del lavoro e della regolamentazione del mercato del lavoro, o se e in quale misura si debbano ripensare le categorie e gli strumenti finora impiegati, per armonizzare efficienza economica e tutela dei lavoratori. Piuttosto che provare a tracciare un quadro complessivo su ciò che dovrebbe essere fatto, in questo contributo ci si concentrerà sull'analisi di tre aspetti fondamentali: la regolamentazione e l'organizzazione di una formazione adeguata, la portata delle tutele fornite dal diritto del lavoro e la necessità di nuove forme di rappresentanza.

## **2. La formazione**

L'assunto secondo cui la digitalizzazione provocherà la totale scomparsa del lavoro è completamente infondato. Essa infatti non pervaderà in egual misura tutti i settori, ma avrà sicuramente un impatto più significativo nel settore manifatturiero rispetto, per esempio, alle attività assistenziali ed infermieristiche.

Alcuni esperti prevedono una consistente perdita dei posti di lavoro, mentre altri sostengono che il numero di attività lavorative nate per effetto della digitalizzazione sarà superiore al numero di quelle destinati a scomparire. Si tratta ovviamente di speculazioni, ma è indubbio che uno dei principali effetti della digitalizzazione consisterà nella diversa natura del contenuto della prestazione e delle competenze richieste rispetto a quelli attuali.

Conseguentemente, la dequalificazione e la riqualificazione costituiranno aspetti fondamentali dello scenario che va delineandosi. Ciò significa che la formazione professionale svolgerà un ruolo sempre più significativo e che sarà necessario ripensarne i contenuti e l'organizzazione. Un esempio in tal senso ci è fornito dalla Germania: il sistema duale (ovvero un percorso di formazione pratica in azienda integrato con un percorso di istruzione teorica in scuole specializzate) ha rappresentato un modello di buona prassi apprezzato anche a livello mondiale. In questo sistema, sia il corpo docente che i responsabili della formazione in azienda devono soddisfare requisiti precisi, valutati attraverso esami specifici. L'apprendistato, contestualizzato all'interno del sistema duale di formazione professionale, è realizzabile esclusivamente per formare un certo numero di profili professionali riconosciuti come 'professioni' dal governo federale tedesco. La lista di queste professioni è continuamente aggiornata; nuovi lavori stanno emergendo, mentre altri vanno scomparendo. L'aspetto rilevante tuttavia è che il numero di professioni contenute in suddetta lista si sta riducendo drasticamente; nei primi anni Settanta si contavano infatti più di 600 professioni, mentre ora sono appena 300. Una delle ragioni di questo cambiamento è la diversa prospettiva con la quale si considera lo strumento dell'apprendistato.

In passato le professioni erano concepite in maniera rigida, in quanto l'idea era quella di fornire le competenze necessarie limitatamente a una determinata occupazione. Ora, di contro, si in-



tende estendere l'ambito di una certa professione per offrire maggiori possibilità di accesso al mercato del lavoro. Il tentativo quindi non è più quello di concentrarsi esclusivamente sulle competenze specifiche di una determinata professione, ma di erogare conoscenze e di facilitare la capacità di applicarle alle nuove sfide che il mercato pone. Si tratta di un aspetto che diventerà cruciale nel contesto della digitalizzazione.

Ciononostante, e per quanto possa essere ancora un valido strumento, il sistema duale non è più sufficiente, in quanto basato sull'idea che l'apprendistato fornisca ai futuri lavoratori tutte le conoscenze e le competenze di cui avranno bisogno nel corso della loro vita lavorativa. A dimostrazione di ciò si può far riferimento al fatto che in passato, il superamento dell'esame finale dopo il periodo di apprendistato equivaleva grosso modo ad una garanzia di successo professionale. Ciò tuttavia non è più concepibile nell'era della digitalizzazione, dove la velocità dell'innovazione tecnologica dà luogo a continui cambiamenti per quanto riguarda i requisiti professionali richiesti, rendendo il periodo di apprendistato svolto all'inizio della propria vita lavorativa insufficiente. Sebbene quindi il valore dell'apprendimento continuo sia indiscutibile, la sua realizzazione pratica presenta non poche criticità.

In tal senso, sono diverse le domande che necessitano di una risposta: quali sono le misure da porre in essere per favorire un maggiore accesso ai programmi di apprendimento permanente? Chi eroga questa formazione? Chi paga per essa? E come si può conciliare con l'attività lavorativa?

Uno sguardo al contesto tedesco rivela che il 53% delle aziende in Germania ha messo in atto iniziative di formazione e aggiornamento, ma solo un terzo dei lavoratori non qualificati o poco qualificati vi ha partecipato, rispetto a circa il 50% dei lavoratori qualificati e a due terzi degli accademici. Ciò a dimostrazione del

fatto che più il lavoratore è qualificato e istruito, maggiori saranno le possibilità che questi prenda parte a programmi di formazione. Si tratta di una situazione allarmante, poiché il rischio di non beneficiare della digitalizzazione è maggiore per coloro con qualifiche nulle o di basso livello.

Altri studi mostrano che la percentuale più alta di partecipanti ai corsi di aggiornamento ha tra i 30 e i 49 anni, mentre i lavoratori più anziani costituiscono una minoranza. Significativo è anche il rapporto tra le dimensioni aziendali e i corsi di aggiornamento: meno del 30% dei lavoratori che operano in aziende di piccole dimensioni (da 1 a 9 dipendenti) ha accesso a programmi formativi, rispetto a circa il 40% dei lavoratori in aziende con più di 500 lavoratori.

In Germania sono tutti concordi sulla necessità di promuovere una partecipazione più inclusiva all'apprendimento, che potrebbe anche giovare di un quadro normativo più chiaro. Affinché i lavoratori trovino il tempo e le risorse per dedicarsi a programmi di apprendimento continuo, è necessario uno sforzo congiunto non solo delle amministrazioni, ma anche da parte degli attori della contrattazione collettiva e da coloro coinvolti negli schemi di partecipazione dei lavoratori. In Germania, il sindacato dei metalmeccanici è già riuscito a sottoscrivere un contratto collettivo per destinare tempo e risorse agli impegni formativi. Si tratta di un primo passo, ma che mostra la direzione da intraprendere. Sempre in Germania, il parlamento federale ha avviato una discussione su un progetto di legge per migliorare le possibilità di qualificazione attraverso l'erogazione di sussidi da parte delle agenzie interinali, al fine di promuovere i rapporti di lavoro che prevedono programmi di apprendimento. Finora i disoccupati potevano beneficiare di suddetti sussidi, qualora le competenze acquisite favorissero una loro maggiore occupabilità, oppure i lavoratori non qualificati o poco qualificati già occupati, se questi

per ragioni personali non avevano accesso al tradizionale sistema di apprendistato.

Attualmente i sussidi sono erogati ai dipendenti che hanno terminato un percorso di apprendistato nei seguenti casi:

- a) se il corso ha fornito conoscenze e competenze che vanno oltre il mero adattamento ai bisogni attuali, o quelli a breve termine, dell'attività lavorativa;
- b) se sono trascorsi quattro anni dal completamento del percorso di apprendistato;
- c) se il lavoratore, negli ultimi quattro anni, non ha partecipato ad un programma di formazione finanziato;
- d) se la formazione ha luogo fuori dall'azienda in cui il lavoratore è occupato.

La normativa di riferimento specifica chiaramente che il sussidio intende sostenere in particolare quei lavoratori impiegati in attività che potrebbero essere sostituite dalla tecnologia o suscettibili a cambiamenti strutturali, al fine di adattare e sviluppare ulteriormente le loro competenze professionali.

Il sostegno finanziario viene elargito solo qualora il lavoratore contribuisca ai costi di formazione, salvo non si tratti di lavoratori in aziende con meno di dieci dipendenti e, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda, di lavoratori con almeno 45 anni o disabili: in questi casi l'agenzia per il lavoro copre la totalità dei costi. Anche l'azienda i cui dipendenti partecipano a corsi di formazione sovvenzionati ricevono un aiuto economico, in diversa misura a seconda delle dimensioni dell'azienda. Inoltre, per l'agenzia per il lavoro vige l'obbligo di informare tutti i lavoratori in merito alla possibilità di partecipare a corsi di formazione e perfezionamento e ai vantaggi ad essi correlati.

Sussistono dubbi sull'efficacia di questa legge nel cambiare l'attuale stato delle cose, in quanto sono i lavoratori già qualificati e non quelli con poche o nessuna qualifica a trarne maggiore be-

neficio. Il provvedimento inoltre riguarda i soggetti beneficiari di sussidi di disoccupazione, escludendo quindi i lavoratori autonomi.

Si tratta di un aspetto che verrà analizzato più avanti in maniera dettagliata, in quanto è necessario innanzitutto concentrarsi su una prospettiva molto più interessante nell'ambito dell'apprendimento permanente. In Germania è in corso un dibattito sui programmi di formazione a tempo parziale (che si sviluppano sia riducendo le ore di lavoro che sotto forma di congedi). L'idea di fondo è quella di mantenere lo stesso livello di occupazione, ma di dedicare regolarmente una parte del tempo di lavoro alla formazione.

Questa iniziativa porrebbe evidentemente la questione dei costi, che potrebbero essere sostenuti dal datore di lavoro in collaborazione con il governo federale. Le criticità aumentano laddove si verifichi un incremento dei soggetti che possono accedere a questo schema. Si dovrebbero altresì considerare possibili opzioni a disposizione del datore di lavoro, qualora per una serie di circostanze eccezionali i programmi di apprendimento part-time non siano disponibili. Per queste e altre ragioni, questo schema potrebbe non essere applicabile, se non in un futuro prossimo.

### **3. L'ambito di applicazione**

In merito al campo di applicazione del diritto del lavoro nell'era digitale, si tratta di verificare se è ancora possibile far riferimento alle categorie tradizionali o se sia necessario rivederne le nozioni fondamentali, come il rapporto di lavoro, il concetto di dipendente, lavoratore autonomo o di datore di lavoro.

Già da tempo è evidente la difficoltà di tracciare una linea di demarcazione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. In questo

senso, un numero crescente di soggetti classificati come lavoratori autonomi operano in realtà come lavoratori subordinati, rientrando quindi nelle tutele previste dal diritto del lavoro.

Più problematica è la situazione di quei lavoratori classificati come autonomi che, in termini economici, sono tuttavia equiparabili a dei lavoratori subordinati. Per tale ragione, in molti Paesi è emersa una categoria specifica per i cosiddetti lavoratori autonomi economicamente dipendenti (In Germania, ad esempio, si parla di “lavoratori simil-dipendenti”). Tuttavia, solo alcune norme del diritto del lavoro sono applicabili a suddetti lavoratori, per una ragione molto semplice: se sono subordinati solo da un punto di vista economico, il loro status è comunque diverso da quella dei lavoratori subordinati in senso stretto. Anche nel contesto italiano era presente una categoria di lavoratori “ibrida” che è stata oggetto di un acceso dibattito ed è successivamente stata abolita dal *Jobs Act*, facendo prevalere la posizione di chi sosteneva una presunzione di subordinazione.

La difficoltà di identificare confini ben precisi tra lavoro subordinato e lavoro autonomo sarà maggiore nell’era della digitalizzazione. Il grado di autonomia nei processi di lavoro complica in maniera esponenziale la classificazione dei lavoratori, sebbene valutare l’autonomia sia impresa ardua anche a causa di meccanismi di controllo resi sempre più efficienti. Ad esempio, molti di coloro che operano nel *crowd-sourcing* non sono lavoratori subordinati ma, piuttosto, lavoratori autonomi, per cui non rientrano nel campo di applicazione della regolamentazione del salario minimo o delle norme basilari in termini di salute e sicurezza.

Il recente dibattito su come classificare i lavoratori di Uber illustra chiaramente il problema, data la difficoltà nello stabilire se questi autisti siano lavoratori subordinati, e dunque tutelati dal diritto del lavoro, o lavoratori autonomi. La questione è tutt’altro che risolta, come dimostrano i procedimenti in corso in molti

Paesi. Più in generale, il problema risiede nel fatto che la tradizionale distinzione tra lavoro autonomo e subordinato ha sempre meno rilevanza nell'era del lavoro digitale. Fermo restando le criticità esposte, la direzione da intraprendere per avviare una riforma della normativa di riferimento è oggetto di discussione. Una possibilità è rappresentata dalla ridefinizione della nozione di lavoratore subordinato, la quale estenderebbe le tutele del diritto del lavoro anche alle nuove categorie di lavoratori. Si tratta di un approccio abbastanza diffuso, che per esempio è stato adottato nel contesto italiano attraverso il *Jobs Act* o in Germania, dove il legislatore ha riformulato la nozione di lavoratore subordinato considerando la giurisprudenza in merito. Tuttavia, più questa nozione viene estesa, più aumenta la possibilità che venga svuotata del suo significato, in quanto non più in grado di riflettere le caratteristiche peculiari di questa categoria di lavoratori. Un'altra soluzione potrebbe essere data dall'introduzione di una categoria intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. Come dimostra l'esempio italiano (ma se ne potrebbero aggiungere altri), tale classificazione ha tuttavia solamente aumentato le incertezze e il contenzioso, accrescendo di conseguenza il grado di complessità.

Un approccio più radicale consisterebbe nell'includere i lavoratori autonomi con un certo livello di retribuzione tra i profili tutelati dal diritto del lavoro e dalla previdenza sociale. Relativamente all'inclusione di questi lavoratori entro il sistema di previdenza sociale, si registrano in Europa alcuni casi virtuosi (es. Austria), dove questo approccio sembrerebbe essere efficace. Altrettanto positivi sono stati gli effetti del c.d. "Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile", entrato in vigore in Italia nel 2017, che mira a includere il lavoro autonomo non imprenditoriale tra le forme di lavoro beneficiarie delle tutele del diritto del lavoro. Sebbene una analisi più approfondita faccia emergere alcune criticità in merito

alle tutele da estendere anche a questo tipo di attività lavorativa, la previsione italiana potrebbe essere considerata un punto di partenza per realizzare una regolamentazione specifica per le prestazioni rese attraverso le piattaforme (c.d. *crowdworking*). Lo Statuto è infatti un ottimo punto di riferimento poiché include previsioni specifiche per il lavoro agile e considera aspetti quali l'aumento della competitività e la conciliazione tra vita privata e vita professionale. Sussiste tuttavia la questione di come definire i lavoratori che svolgono prestazioni di questo tipo, in quanto spesso non possiedono gli elementi distintivi del lavoro subordinato. Inoltre, il rapido sviluppo delle tecnologie genera incertezza in merito alle forme di lavoro future e alla conseguente evoluzione e adattamento della normativa, rendendo questo approccio piuttosto ambizioso.

Oltre a mettere in discussione il concetto di lavoratore subordinato, la digitalizzazione genererà anche nuovi quesiti in merito alla definizione di datore di lavoro. Per esempio, chi è da considerarsi datore di lavoro nel caso del *crowdworking*? Il gestore della piattaforma? Il *crowdsourcer* (ovvero chi beneficia della prestazione)? Entrambi? In tal senso, è necessario stabilire criteri oggettivi e un approccio funzionale per identificare il datore di lavoro. Si tratta di una questione particolarmente complessa in quanto nel *crowdworking*, non è il gestore della piattaforma a beneficiare della prestazione, ma il *crowdsourcer*, ossia l'utente della piattaforma stessa. È importante quindi definire chiaramente le responsabilità all'interno di questa struttura tripartita, sistema che, a ben vedere, non è totalmente nuovo (si pensi per esempio alla somministrazione o alla *platform economy*).

Qualora le tutele fossero estese anche a gruppi specifici di lavoratori autonomi, occorre quindi capire se chi beneficia della prestazione può essere definito datore di lavoro, aspetto che sarebbe incompatibile con l'idea di lavoro autonomo, o come entità *sui*

*generis*. Conseguentemente, è opportuno rivedere la nozione tradizionale di datore di lavoro, adattandola alle nuove forme contrattuali.

#### **4. La rappresentanza collettiva**

La frammentazione della forza lavoro, causata dalla diffusione di forme di lavoro non standard, e la conseguente diversificazione degli interessi dei lavoratori, hanno reso sempre più difficile organizzare la rappresentanza collettiva. Questa tendenza emerge chiaramente con il fenomeno della digitalizzazione del lavoro; l'esempio dei lavoratori tramite piattaforma dimostra che non sussiste nessun rapporto tra le parti e che la prestazione viene svolta in completo isolamento.

Isolamento e individualizzazione sono quindi caratteristiche peculiari del lavoro svolto tramite piattaforma. La questione è se e in che modo questo isolamento possa essere superato attraverso strategie di collettivizzazione, se queste ultime possano essere regolamentate attraverso istituti di contrattazione collettiva e di partecipazione dei lavoratori già esistenti o se è necessario ripensarne di nuove, es. forme di rappresentanza specifiche.

Da un punto di vista prettamente giuridico, il problema potrebbe essere rappresentato dal fatto che questi lavoratori, come già illustrato, sono frequentemente considerati autonomi. Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, essi non possono essere inclusi in contratti collettivi a causa delle norme in materia di concorrenza contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Si tratta di una prospettiva restrittiva che andrebbe superata, in quanto ignora il cambiamento degli schemi contrattuali dettato dall'innovazione tecnologica. Volendosi concentrare in questo contributo sui aspetti più pratici, va tuttavia ri-



cordato che i lavoratori autonomi sono tutelati dalla Convenzione n. 87 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro riguardante la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

Innanzitutto, è necessario premettere che la rappresentanza collettiva ha senso solo se può realisticamente esercitare pressioni sui datori di lavoro e, nel caso in questione, su coloro che beneficiano della prestazione resa attraverso piattaforme digitali. Per tale ragione, sarebbe preferibile coinvolgere sindacati già esistenti anziché affidarsi a nuove organizzazioni costituite esclusivamente da lavoratori che operano tramite piattaforma. In questo contesto, un esempio di buona prassi riguarda la protesta dei lavoratori di Deliveroo organizzata a Londra dalla *Independent Workers Union of Great Britain* a Londra, un evento che ha altresì dimostrato come impiegare i social media in manifestazioni di questo tipo. Più in generale, si sta assistendo a dei tentativi da parte delle organizzazioni sindacali di ovviare all'anonimità e all'isolamento dei lavoratori e di promuovere la collettivizzazione.

Per esempio, qualche tempo fa i rappresentanti dei sindacati dell'Austria, della Danimarca, della Germania, degli Stati Uniti e della *Service Employees International Union* si sono riuniti a Francoforte con degli esperti di relazioni industriali in ambito internazionale, redigendo successivamente una dichiarazione congiunta sul lavoro tramite piattaforma. Nel documento vengono illustrate «le possibilità di una “svolta cooperativa” delle relazioni di lavoro nel contesto della platform economy nella quale lavoratori, utenti, gestori della piattaforma, investitori, decisori politici e organizzazioni dei lavoratori collaborano per soddisfare gli interessi di tutte le parti coinvolte». I gestori delle piattaforme vengono quindi identificati come «soggetti adeguati con cui avviare la contrattazione nel tentativo di migliorare le condizioni dei lavoratori tramite piattaforma», sebbene in alcuni casi «anche i clienti possono essere coinvolti». Viene ribadito che «tutti questi lavoratori, indipendentemente che siano lavoratori subordinati o autonomi», devono essere messi al

corrente *«delle politiche della piattaforma e dei flussi di informazione»*. In merito alla “svolta cooperativa”, la dichiarazione congiunta specifica altresì quanto segue: *«le azioni di opposizione che hanno avuto luogo tra lavoratori e datori di lavoro hanno garantito, negli anni, diritti essenziali e continueranno ad essere importanti. Tuttavia, nella misura in cui i gestori delle piattaforme realizzano che la loro prosperità, e quella della società in generale, dipende dalla capacità dei lavoratori (indipendentemente dal loro status) di fornire una prestazione adeguata, le relazioni industriali del futuro possono essere organizzate sulla base di interessi ampiamente condivisi, con la speranza di produrre benefici per tutte le parti coinvolte»*.

Questa visione ottimistica è stata accompagnata sia da una lista di aspetti da regolamentare (ad esempio retribuzione e protezione sociale), sia da una richiesta per implementare due strategie che potrebbero rappresentare un primo passo verso questa “svolta cooperativa”: l’istituzione di un registro per la trasparenza e di una procedura per la risoluzione delle controversie. A tal riguardo, il documento specifica che alcuni meccanismi del lavoro tramite piattaforma sono ancora poco chiari, es. i processi attraverso cui viene gestita la prestazione, i criteri per l’assegnazione dei compiti, per chiudere un account o per valutare la reputazione online o le qualifiche del lavoratore. Alcune criticità riguardano soprattutto il fatto di pubblicizzare richieste di collaborazione facendo uso di una terminologia inadeguata. Si afferma quindi che *«mancano le conoscenze basilari necessarie per implementare strategie efficaci»*. Per tale motivo, la trasparenza è intesa come un presupposto indispensabile per sviluppare una strategia di rappresentanza collettiva per i lavoratori tramite piattaforma. In merito alla risoluzione delle controversie, la dichiarazione propone *«che i gestori delle piattaforme collaborino con i lavoratori, gli utenti, i ricercatori, le organizzazioni dei lavoratori e altri attori interessati, per sviluppare procedure chiare ed affidabili per risolvere le controversie tra clienti e lavoratori, e, laddove necessario, tra i lavoratori stessi»*.

In questo contesto può essere interessante fare riferimento alla collaborazione tra *IG Metall*, ovvero l'unione dei metalmeccanici tedesca, dell'Associazione *crowdsourcing* tedesca e otto importanti piattaforme di *crowdworking*, che hanno istituito un ufficio composto da un numero uguale di rappresentanti delle piattaforme e del sindacato. L'ufficio, presieduto da un giudice del tribunale del lavoro di Francoforte, dirime con successo le controversie emerse tra lavoratori, piattaforme e clienti, monitorando il rispetto del codice di condotta stilato dalle piattaforme partecipanti come forma di autoregolamentazione volontaria.

Questo codice di condotta contiene 9 regole che i gestori delle piattaforme sono tenuti a rispettare: offrire solo prestazioni legali, informare i lavoratori in merito al quadro normativo in cui operano, fornire una remunerazione adeguata, offrire condizioni di lavoro motivanti e agevoli per l'utente, garantire che vi sia un comportamento rispettoso tra le piattaforme, i clienti e i lavoratori, lasciare a questi ultimi la libertà di accettare o rifiutare le offerte di lavoro senza il timore di possibili conseguenze negative, dare riscontri costruttivi e garantire una comunicazione aperta, seguire una procedura trasparente per l'accettazione dei risultati di un lavoro da parte della piattaforma e, infine, garantire la protezione della privacy. Tutti questi termini sono descritti in maniera dettagliata per favorirne l'effettiva implementazione. Anche il sindacato ha istituito una piattaforma dove i lavoratori possono comunicare tra loro e con il sindacato stesso, al fine di ovviare all'anonimità e all'isolamento e creare una coscienza collettiva come base per l'organizzazione e l'azione sindacale. Per promuovere ulteriormente questo obiettivo, la *IG Metall* organizza regolarmente seminari con i lavoratori e i rappresentanti delle piattaforme.

La rappresentanza non deve essere intesa esclusivamente come uno strumento di opposizione del potere datoriale. In tal senso, il

legislatore spesso non è in grado di adattare la normativa ai continui cambiamenti tecnologici. Per questo motivo, è necessario fornire un quadro regolatorio che sia flessibile, implementando allo stesso tempo iniziative che sappiano creare un equilibrio tra i bisogni delle aziende e quelle dei lavoratori. La loro realizzazione tuttavia non deve essere responsabilità esclusiva dei gestori delle piattaforme, ma anche gli attori della rappresentanza devono essere coinvolti, al fine di realizzare la “svolta cooperativa” descritta poc’anzi. In quest’ottica devono essere letti le forme di partecipazione dei lavoratori tramite piattaforma in Germania e Austria, come nel caso di Foodora, anche se tali tentativi sono ancora limitati ai lavoratori subordinati.

In breve, i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori già coinvolti in forme di partecipazione sono consapevoli della necessità di integrare anche chi opera attraverso le piattaforme, iniziando così a valutare soluzioni per portare a termine questo progetto ambizioso. La speranza è che questi tentativi producano effetti positivi per i lavoratori tramite piattaforma, siano essi autonomi o subordinati.

## **5. Conclusioni**

In conclusione, la professionalità nei nuovi lavori, in particolare nel lavoro digitale, deve essere sostenuta affinché si sviluppi. Sono dunque necessarie la promozione delle competenze, delle forme di rappresentanza così come delle tutele per tutti i lavoratori. Con il presente contributo si è voluto dimostrare che raggiungere suddetti obiettivi non è facile, che si ha la consapevolezza delle difficoltà ma che, allo stesso tempo, non sono ancora state trovate soluzioni adeguate. Il diritto del lavoro deve quindi essere rivisto, e alcuni aspetti, quali la regolamentazione

dell'orario di lavoro, potrebbero nascondere insidie ancora maggiori. Si tratta di una sfida importante, che però vale la pena affrontare.

## **La causale impossibile: la versione italiana dei limiti al contratto a termine\***

*di Giampiero Falasca*

La controversa decisione di reintrodurre – con il c.d. decreto dignità (DL 87/2018) – il meccanismo delle “causali” dei contratti a tempo determinato è oggetto di un dibattito politico molto intenso; i numeri, da qualsiasi angolazione provengano, finora segnalano che la scelta del legislatore non ha prodotto una crescita del lavoro a tempo indeterminato, mentre ancora è altalenante l’andamento del lavoro a tempo.

Di fronte a questi segnali negativi, non è mancato chi ha messo in luce che la riforma di luglio fosse necessaria per dare attuazione ai precetti comunitari sul lavoro a tempo determinato, e che i nuovi vincoli non sarebbero così difficili da rispettare.

Lo scopo di questo breve commento è confutare entrambe queste letture, mettendo in luce che il diritto comunitario non impone affatto una restrizione come quella appena attuata, e che il modello di causale in vigore dal luglio si caratterizza come il sistema più restrittivo nel panorama europeo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44.](#)

## **Decreto Dignità e principi comunitari sul lavoro a tempo: due mondi lontani**

Chiunque volesse sostenere che il Decreto Dignità è servito a dare attuazione ai vincoli comunitari sul lavoro a tempo sarebbe molto lontano dalla realtà, come dimostra la semplice lettura della Direttiva comunitaria n. 1999/20/CE (e l'accordo quadro cui si collega) sul lavoro a tempo determinato.

È sicuramente vero che la Direttiva persegue la finalità di “...prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (clausola 5): tuttavia, per attuare l'obiettivo di contenere l'eccessiva reiterazione dei contratti a tempo determinato, la Direttiva indica alcune misure alternative che il legislatore nazionale può decidere di applicare sulla base di una valutazione discrezionale.

In particolare, la Clausola 5 prevede che gli Stati Membri “*dovranno introdurre [...] una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti*”.

La normativa comunitaria, quindi, impone agli Stati Membri di limitare l'eccessiva reiterazione e successione dei contratti a tempo determinato, ma lascia un ampio margine di discrezionalità agli stessi sulle modalità con cui dovrà essere perseguito l'obiettivo, limitandosi a indicare una serie di misure alternative tra loro; nessuna norma impone, quindi, di adottare le causali.

L'assenza del principio di causalità è confermata dalla lettura della Clausola 3, comma 1, della Direttiva, la quale definisce il contratto di lavoro subordinato a termine come il contratto la cui durata è fatta dipendere “*da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico*”.

La clausola considera quindi possibile l'apposizione di un termine finale anche quando non siano indicate le esigenze di ricorso, ma si verifichi solo un fatto oggettivo quale il raggiungimento di una certa data.

Il principio di causalità non trova applicazione neppure con riferimento ai rinnovi o alla successione di contratti; come chiarisce bene il Considerando n. 7 della direttiva, l'obbligo di indicare le esigenze di ricorso al contratto è solo uno tra i possibili mezzi che gli Stati Membri possono utilizzare *“per prevenire gli abusi”*, ma certamente non l'unico.

### **La specialità della somministrazione**

Ancora più lontana da un approccio restrittivo è la Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia (la somministrazione, per usare una terminologia nazionale).

I principi di questa Direttiva sono particolarmente importanti in quanto consentono di mettere in luce le profonde differenze che sussistono tra la fattispecie del lavoro tramite agenzia e quella del contratto a termine (che viene regolamentato in una diversa e distinta Direttiva, la n. 70/1999), che spesso sono erroneamente accomunate.

Considerando il n. 11 della Direttiva afferma che *“il lavoro tramite agenzia interinale risponde non solo alle esigenze di flessibilità delle imprese ma anche alla necessità di conciliare la vita privata e la vita professionale dei lavoratori dipendenti. Contribuisce pertanto alla creazione di posti di lavoro e alla partecipazione al mercato del lavoro e all'inserimento in tale mercato”*. Questa formula sembra collocare il lavoro tramite agenzia entro una cornice di particolare favore rispetto al lavoro a tempo determinato.



L'art. 4 prevede che i divieti o le restrizioni imposti al ricorso al lavoro tramite agenzie di lavoro interinale sono giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale (la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi).

La norma amplifica la differenza tra la somministrazione a termine e il lavoro a tempo determinato: mentre per il lavoro a termine la Direttiva n. 70/1999 prevedeva come forma di contrasto dell'eccessiva reiterazione proprio la causale (in alternativa o in aggiunta ad altri strumenti), per il lavoro somministrato viene invocata la rimozione di limiti che non siano giustificati da ragioni di interesse generale.

### **Non è vero che il Decreto Dignità ha introdotto una “causale attenuata”**

Altro argomento che viene proposto per giustificare la reintroduzione della causale riguarda la natura “attenuata” che caratterizzerebbe il sistema italiano; anche questo argomento è molto lontano dall'effettivo assetto normativo.

Come dimostrano gli studi più recenti e approfonditi sulla materia [1], gli stati membri dell'Unione Europea hanno un approccio diverso al tema: si va da ordinamenti dove la causale è del tutto assente (il Regno Unito) sino a sistemi dove le causali hanno un peso rilevante, come in Francia. Nel mezzo, ci sono sistemi definibili di “causale attenuata” come quello tedesco, dove la causale è obbligatoria solo dopo un certo periodo.

Il sistema introdotto dal D.L. 87/2018 costituisce una novità molto forte rispetto a questo scenario; considerata l'estrema rigidità dei casi che consentono di utilizzare il lavoro a termine dopo

i primi 12 mesi, si potrebbe definire un sistema di “causale impossibile”.

Le nuove causali, infatti, sono affette da un doppio vizio: vanno incontro a una strutturale instabilità in sede giudiziale, e hanno un campo di applicazione troppo ristretto.

Il primo problema si pone per l’ampio margine di discrezionalità che la giurisprudenza da sempre applica sul tema delle causali; questa discrezionalità sarà enfatizzata dalle causali introdotte dal DL 87/2018, che utilizza formule talmente imprecise da rende quasi impossibile la scrittura delle causali.

Come potrà un’azienda avere in anticipo la certezza che un certo incremento di attività si può considerare “significativo”? Chi potrà dire con certezza che un certo fabbisogno si può considerare “non programmabile”? Ancora più oscuro è il requisito della “estraneità” all’ordinaria attività dell’impresa: un’azienda che produce macchine e ha un ufficio marketing, potrà considerare le promozioni commerciali come qualcosa di “estraneo” all’ordinaria attività?

Le opzioni saranno talmente tante che ciascun giudice – in assenza di parametri solidi – potrà dare una valutazione diversa da quella operata dal datore di lavoro, trasformando la causale in una grande lotteria giudiziaria.

Lotteria dalla quale non usciranno sconfitte solo le aziende che avranno “applicato male” le norme, ma anche quei datori di lavoro che avranno la sfortuna o l’imperizia di scrivere delle causali non in linea con il convincimento personale del giudice di volta in volta chiamato a valutare il contratto.

Anche volendo dimenticare i problemi interpretativi, le esigenze indicate dal D.L. 87/2018 sono talmente restrittive ed eccezionali da risultare applicabili in pochissimi casi.

La prima causale si compone, infatti, di ben tre elementi, che dovranno coesistere contemporaneamente: esigenze “temporanee”,

“oggettive” ed “estranee all’ordinaria attività”. Se un negozio di abbigliamento avrà bisogno, ad esempio, di un lavoratore a termine già utilizzato in passato per gestire una campagna promozionale della durata di un mese, non potrà procedere al rinnovo del contratto: l’esigenza è temporanea, è oggettiva ma non è certamente estranea all’attività ordinaria.

Né potrebbe soccorrere la seconda causale prevista dal decreto: incrementi “temporanei”, “significativi” e “non programmabili” dell’attività ordinaria.

Anche in questo caso, infatti, ci sarebbero solo due delle tre condizioni: l’incremento sarebbe temporaneo, sarebbe significativo ma non potrebbe definirsi “non programmabile”.

## Conclusioni

La scelta di introdurre un sistema di causali mai sperimentato nel nostro ordinamento – più rigido anche delle norme vigenti negli anni sessanta – è frutto di una precisa scelta politica, che si può contestare o condividere, ma non ha nulla a che fare con le regole comunitarie, che consentirebbero un approccio ben diverso.

E non si può minimizzare l’oggettiva difficoltà cui andrà incontro chiunque tenterà di usare le oscure formule introdotte dal legislatore: anche questa difficoltà è voluta dal legislatore, che ha ripetutamente rivendicato un approccio di questo tipo.

Vedremo nei prossimi mesi se questa impostazione avrà effetti concreti, negativi o positivi, sul mercato del lavoro, o se invece sarà del tutto ininfluyente rispetto alle dinamiche imposte dalla grande trasformazione del lavoro, come suggeriscono gli interpreti che considerano antiquata e “novecentesca” questa lotta quotidiana sui limiti e le restrizioni da applicare al lavoro flessibile. Lettura, questa, che coglie molto bene i fenomeni di medio e

lungo periodo, ma che forse non esonera gli operatori e gli interpreti dal peso di gestire la quotidianità di una riforma che sta avendo un impatto molto forte sulla vita delle imprese e dei lavoratori.

[1] Si veda D. Silva, [\*Un approccio comparato alle regole del contratto a tempo determinato in Europa\*](#), in M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), [\*Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 \(c.d. decreto dignità\)\*](#), ADAPT University Press, 2018.

10.

## **GIOVANI E LAVORO**

## Giovani, Terzo Settore e Industria 4.0\*

*di Valerio Gugliotta*

Lo scorso 1 e 2 febbraio, a Milano, si è svolta la **XIII convention del Gruppo Cooperativo Gino Mattarelli (CGM)**, dal titolo *[Tutta un'altra impresa! Sociale, Creativa, Sostenibile](#)*. Il focus, come è possibile evincere dal titolo stesso, è stato rivolto alla **“nuova” impresa sociale** che viene oggi a giocare un ruolo di primo piano all'interno del variegato mondo del Terzo Settore, anche e soprattutto alla luce del processo di riforma normativo che il legislatore ha messo in atto.

Tante sono state le tematiche trattate durante le varie sessioni, plenarie e parallele, tenutesi durante le due giornate: **dall'inclusione di soggetti svantaggiati alla generazione dell'impatto sociale, dalla finanza sociale alla rigenerazione degli spazi urbani e territoriali, dal lavoro al rapporto tra cooperazione sociale e welfare aziendale**, tematiche tutte che ben si muovono all'interno del c.d. paradigma dell'**economia civile**. Tra i vari interventi, particolare interesse ha suscitato quello del prof. **Stefano Zamagni**, che ha provato a focalizzare l'attenzione sul ruolo della cooperazione sociale all'interno delle sfide che ci vengono poste dalla grande trasformazione in atto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

La tesi di fondo dell'intervento dell'economista civile è che “nel prossimo futuro, l'impresa sociale e la cooperazione sociale conosceranno un nuovo *Risorgimento*”. **La cooperazione rappresenta infatti, il modello migliore per realizzare la IV Rivoluzione industriale** e, allo stesso tempo, **garantire sviluppo economico, sociale e innovazione**. A detta di Zamagni, quella che stiamo vivendo è una **vera e propria grande trasformazione di tipo polanyiano** (sul tema si veda F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017). Stiamo, in pratica, vivendo il passaggio **dalla seconda modernità alla post-modernità**, dettata dalla fine del neoliberismo, inteso come ciclo storico. La crisi del 2008 ha messo in luce tutte le fragilità di un sistema economico basato, da un lato, sullo scambio finanziario che ha generato quella grande ed illusoria euforia che ha portato ad investire non tanto sul capitale fisico, quanto piuttosto sul capitale finanziario e, dall'altro lato, sul neoconsumismo, ovvero il consumo infinito, a debito. La crisi, in pratica, ha avuto l'onere di sciogliere le ultime resistenze del neoliberismo.

**Ma cosa c'è dopo il neoliberismo?** Secondo Zamagni, non è facile – in quanto non esiste ancora – dare una risposta concreta a tale interrogativo, ma possono comunque essere rintracciati alcuni aspetti – rappresentanti delle vere e proprie sfide da affrontare e da implementare – per rispondere alla domanda.

**Innanzitutto**, occorre una **nuova concezione di innovazione sociale**, il cui concetto così come conosciuto, non è sbagliato, ma è ormai obsoleto rispetto all'attuale contesto. L'interpretazione che fu data da Robert Edward Freeman nel 1984 (si veda: Freeman, *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Pitman, London 1984) deve essere rivista in modo innovativo e questo è compito che spetta proprio ai vari attori

dell'economia sociale, dagli operatori e cooperatori, ai volontari e agli imprenditori sociali.

**In secondo luogo**, occorre una **diversa concezione del lavoro** e un **ripensamento delle forme di lavoro** all'interno delle nuove forme d'impresa. Quelle conosciute nel Novecento devono essere considerate come forme ormai superate in quanto si rifanno al fenomeno giuridico della subordinazione, intesa come condizione oggettiva di dipendenza nei confronti di chi ha la proprietà dei mezzi di produzione che, di fatto, determina modi, luoghi e tempi della prestazione lavorativa. Ma oggi grandi opportunità ci vengono offerte dalle nuove tecnologie della **IV Rivoluzione Industriale**, la cui caratteristica principale, che la differenzia dalle precedenti, è che non si basa su una determinata scoperta innovativa di prodotto, bensì sulla **convergenza di diverse tecnologie**, anche distanti tra loro. È proprio questo che **rompe**, di fatto, **il presupposto della subordinazione**, permettendo quindi al lavoratore di non dover dipendere da chi è proprietario dei mezzi di produzione. Proprio su questo aspetto, trova fondamento la tesi di fondo lanciata da Zamagni: vengono così a crearsi i presupposti per **ricercare e rincorrere la forma della cooperazione nell'organizzazione del lavoro**, anche al fine di cogliere i vantaggi offertici dalla tecnologia. Cooperazione utile, da un lato, per gestire l'economia delle piattaforme, dall'altro, per liberare la persona del lavoratore dalla dipendenza della subordinazione.

**In terzo luogo**, Zamagni ha sottolineato come serva un'**innovazione sociale** che sia **capace di tenere insieme fini e mezzi** e che operi su **quattro fronti**: (1) ridisegni i modelli di servizio alla persona attraverso logiche ispirate alla personalizzazione e alla co-produzione; (2) ridisegni alleanze e modelli di affidamento con la PA con l'intento di favorire la creazione di *governance* plurali; (3) si proponga come attore di sviluppo locale a



base comunitaria e (4) conversi con quella finanza particolarmente attenta a parametri di impatto sociale. L'impresa sociale deve, quindi, **essere vicina ai bisogni delle persone e delle comunità** e, allo stesso tempo, deve operare ed **essere fautrice di un modello di civilizzazione che metta al centro la libertà delle persone.**

Nel promuoversi come strumento di inclusione, **l'impresa sociale ben può rappresentare una importante opportunità per i tanti giovani che guardano con sempre maggiore attenzione a nuove forme di partecipazione e di condivisione.** Come ha affermato il presidente del CGM **Stefano Granata**, «L'idea che i giovani hanno della comunità fa convergere le dimensioni di globale e locale: si potenzia sempre più la consapevolezza di vivere in un mondo interconnesso (non solo dalle tecnologie ma soprattutto da fattori economici, politici e ambientali) e allo stesso tempo guardano alla propria comunità locale attraverso la lente di nuovi paradigmi legati all'innovazione, alla sostenibilità e all'inclusione. Se è vero che le nuove generazioni sono sempre più orientate a un'idea di sviluppo che unisca la produzione di valore economico a quella di valore sociale, l'impresa sociale può rappresentare per loro un grande bacino di opportunità». Ma può e deve dare risposte anche a quella categoria di giovani che, per livello di istruzione (ad esempio i neet), per contesti sociali difficili o per disagi familiari, faticano a trovare sbocchi lavorativi, situazione che si tramuta in una difficoltà di inclusione sociale (cfr. S. Granata, [\*L'impresa sociale? Diventi la casa dei talenti dei nostri giovani\*](#), in *Vita*, 3 febbraio 2018).

La **grande trasformazione** che stiamo vivendo ci consegna la fine di un sistema socio-economico e, allo stesso tempo, **ci pone di fronte a nuove e stimolanti sfide**, dentro le quali **l'impresa**

**sociale** ben può giocare un importante ruolo di protagonismo, proprio **grazie alla sua capacità di generare nuova occupazione e grandi opportunità per i giovani.**

## Gli ITS: un'opportunità per giovani, imprese e territori\*

*di Alessia Battaglia*

Introdotti nel 2008, ma operativi dal 2011, gli ITS sono **percorsi di formazione terziaria**, caratterizzati per **l'elevata specializzazione tecnologica dei corsi** che li compongono e per **l'effettiva applicazione del modello dell'alternanza scuola-lavoro**, incoraggiata da una **forte connessione tra mondo scolastico/universitario, mondo del lavoro e territorio**. Tale connessione è forse il perno attorno al quale gira il successo degli ITS, tant'è che la **percentuale di occupati a 12 mesi dal diploma è pari all'80%** (cfr. INDIRE, [Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2017. Percorsi ITS](#)).

Il dialogo tra mondo produttivo, mondo scolastico/universitario e territori è evidente già dalla struttura giuridica degli Istituti stessi, delineata dal [d.P.C.M. 25 gennaio 2008](#). Gli ITS sono infatti delle **fondazioni di partecipazione**, di cui è obbligatorio che siano soci almeno un **istituto tecnico o professionale**, una **struttura formativa accreditata** dalla Regione per l'alta formazione, un'**impresa** del settore produttivo cui si riferisce l'istituto tecnico superiore, un **dipartimento universitario** o altro organi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29](#).

simo appartenente al sistema della ricerca scientifica e tecnologia, un **ente locale**.

Inoltre, la costituzione degli ITS è materia di **esclusiva competenza regionale**, nell'ambito della programmazione dell'offerta formativa triennale. Infatti, allo scopo di creare dei canali di formazione sul territorio che siano coerenti con i fabbisogni e le peculiarità del territorio stesso, sono le Regioni a deliberare gli indirizzi in cui possono articolarsi gli ITS, attenendosi alle **aree tecnologiche** indicate dal legislatore nazionale:

1. Efficienza energetica;
2. Mobilità sostenibile;
3. Nuove tecnologie della vita;
4. Nuove tecnologie per il *made in Italy*;
5. Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali;
6. Tecnologie della informazione e comunicazione.

**Le aree tecnologiche, a loro volta, si articolano in ambiti, espressamente definiti dal [d.m. 7 settembre 2011](#), all'interno dei quali sono già descritte le figure in uscita e le relative macro-competenze.** Le singole fondazioni ITS potranno poi declinare ulteriormente le figure in uscita dai percorsi, a seconda dei fabbisogni professionali e del tessuto produttivo del territorio in cui si inseriscono, tenendo conto che **in ogni regione vi può essere un solo ITS per ciascun ambito in cui si articolano le aree tecnologiche.**

Ad esempio, l'area “nuove tecnologie per il *made in Italy*” comprende cinque ambiti diversi: sistema agroalimentare, sistema casa, sistema meccanica, sistema moda, servizi alle imprese. Prendendo in considerazione il sistema meccanica, le possibili figure in uscita sono: il tecnico superiore per l'innovazione di processi e prodotti meccanici; il tecnico superiore per l'automazione e i sistemi mecatronici. Queste due figure possono essere a loro volta maggiormente specializzate dalle singole Fondazioni ITS.

La struttura dei corsi ITS è poi indice della stretta connessione con il mondo del lavoro. Infatti, **delle 1800 o 2000 ore complessive** di cui si compone un corso ITS – che si articolano generalmente in due anni –, **almeno il 30% è obbligatorio che si svolga in tirocinio curriculare in aziende del settore di riferimento dell’ITS**. Facendo l’esempio di un corso ITS di 2000 ore, quindi, almeno 600 dovranno essere svolte in azienda. Supponendo che il corso sia biennale, si tratterebbe di circa 4 mesi minimi di tirocinio curriculare in due anni. È evidente dunque lo stretto collegamento con il mondo del lavoro, ma anche il diverso focus del percorso rispetto agli studi universitari, maggiormente improntato ad un approccio immediato e competente con il mondo del lavoro.

Le ore restanti si articolano in attività teoriche, pratiche e di laboratorio, i cui contenuti sono delineati in competenze comuni (linguistiche, scientifiche, economiche, etc.) e tecnico-professionali, riguardanti la specifica figura di tecnico superiore in uscita dal percorso. Non bisogna poi tralasciare che **almeno il 50% dei docenti del corso è obbligatorio che provenga dal mondo del lavoro**. La restante componente docente sarà di provenienza sia scolastica, che universitaria, che dell’alta formazione in generale.

Da non sottovalutare è la possibilità di svolgere il percorso, o parte di esso, in **apprendistato di alta formazione**. Essendo il numero di ore totali non eccessivo nei due anni e prevedendo già che una consistente parte di queste si svolga in azienda, l’apprendistato di alta formazione si presenta quasi come un’evoluzione naturale del percorso.

**Proviamo ad ipotizzare un possibile percorso in apprendistato**. Dopo un primo anno di formazione, svolto in modo tradizionale, con circa due mesi di tirocinio a fine anno formativo (tra maggio e giugno), l’azienda ospitante il tirocinio può valutare,

per il successivo anno di corso, di avere lo studente a disposizione non solo per i restanti mesi di tirocinio, ma per l'intero ultimo anno formativo. Lo studente potrebbe quindi lavorare in azienda al mattino e frequentare i corsi al pomeriggio, fino al conseguimento del titolo (all'incirca nel mese di giugno/luglio). L'azienda avrebbe quindi una risorsa altamente specializzata, già formata e lo studente, oltre ad essere già inserito nel mondo del lavoro, avrebbe ricevuto una formazione di elevata qualità poiché perfettamente integrante teoria e pratica.

**A chi si rivolge un percorso ITS?** Comunemente si dice che gli ITS siano percorsi a metà strada tra il diploma e l'università. A questi infatti può accedere **chiunque sia in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore**, a prescindere dall'età, e nulla osta a che, una volta terminato questo percorso, il diplomato ITS prosegua con un percorso universitario oppure si immetta direttamente nel mercato del lavoro. È chiaro però che, vista la struttura del corso, si tratta di percorsi maggiormente incentrati verso un immediato sbocco lavorativo, trattandosi oltretutto di figure richieste dal mercato.

È per la platea a cui si rivolgono che spesso gli ITS vengono visti come dei “concorrenti” dei percorsi universitari e **suscita curiosità, infatti, l'aver inserito in termini di obbligo e non di semplice opportunità proprio le università tra i soggetti soci delle fondazioni ITS**, che spesso si mostrano infatti poco interessate a progetti del genere perché visti in termini concorrenziali, insistendo sullo stesso bacino di potenziali studenti.

Il **titolo rilasciato** da questi percorsi è un diploma di **Tecnico Superiore** altamente specializzato nell'ambito tecnologico cui appartiene l'ITS. Come evidenziato dal professor Federico Butera nel working paper n. 5/2017, [\*Costi e benefici della partecipazione delle imprese ai progetti ITS\*](#), realizzato per Assolombarda, i tecnici superiori si vengono a trovare in un'area cruciale per le industrie

italiane, in quanto **possono svolgere ruoli tecnici specialistici, ma anche ruoli di capi intermedi**: si tratta di ruoli, mestieri e professioni che operano nei processi di realizzazione di prodotti di alta gamma e di servizi di alta qualità e che contribuiscono a integrare processi, tecnologie, attività altamente complesse e indipendenti.

**Sono proprio queste qualità che dovrebbero spingere le imprese ad investire sui percorsi ITS.** Per poter reggere la competizione con i Paesi dove il costo del lavoro è basso, osserva il professore, bisogna aggiungere valore alla manifattura, integrando prodotti e servizi di alto valore. Ed è proprio questa la missione che è in grado di compiere un tecnico superiore: **utilizzare e sviluppare tutti i tipi di conoscenza, astratta e pratica, applicandola nel produrre prodotti e servizi eccellenti.** Si tratta di profili che hanno un ruolo di ponte tra la teoria e l'operatività.

**Ma cosa dovrebbe spingere un giovane neo-diplomato a scegliere un percorso ITS?** La forte componente pratica, determinata sia dalla massiccia quantità di ore di docenza aziendale che dal consistente numero di ore di tirocinio, nonché dalla possibilità di svolgere il percorso in apprendistato, determinano due tipi di conseguenze. La prima è quella di **apprendere delle competenze tecniche, specifiche e relative ad un determinato settore**, coerenti con quanto appreso nel percorso educativo, declinabili in un vero e proprio “saper fare”; la seconda è la realizzazione della **formazione integrale della persona**. L'insieme di competenze tecniche e di competenze trasversali che la metodologia dell'alternanza scuola lavoro applicata a questi percorsi consente di sviluppare concorre alla formazione di un individuo in grado di partecipare attivamente alla società in cui vive.

*Per ulteriori informazioni sugli ITS in Italia, dati statistici e dettaglio degli ITS esistenti nelle diverse Regioni si rinvia ai siti [INDIRE](#) e [www.sistemait.it](http://www.sistemait.it).*





11.

**IL MIO CANTO LIBERO**

## Pluralismo contrattuale e tutele inderogabili\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il lungo negoziato tra le maggiori confederazioni dei lavoratori e degli imprenditori dell'industria si è concluso con un modesto minimo comun denominatore.** Nel frattempo la Confcommercio ha concluso con i sindacati un solido accordo quadro sulla contrattazione nella grande area del terziario e Federmeccanica ha aperto nel maggiore settore industriale la strada al moderno contratto nazionale, leggero perché sussidiario. Di rinnovamento ha certamente bisogno il nostro sistema delle relazioni collettive di lavoro se è vero che da un lato siamo il Paese più “unionizzato” e, dall'altro, l'economia industrializzata in cui più si sono sedimentati ritardi cronici come la bassa produttività, i bassi salari, i bassi tassi di occupazione. Secondo il premio Nobel Edmund Phelps abbiamo rattrappito la nostra capacità di “innovazione indigena” dalla metà degli anni '90. Abbiamo quindi bisogno di ritrovare la vitalità dei decenni precedenti anche attraverso lo strumento duttile del contratto nel momento in cui la legge si rivela una fonte di regolazione rigida e lenta mentre il mondo corre grazie alle nuove tecnologie.

**Per definizione, il contratto è libero, adattabile, non riconducibile a modelli astratti o a pretese monolitiche.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

L'egualitarismo è stato concettualmente travolto dalla fine della produzione seriale e dei lavori ripetitivi anche se ancora produce l'effetto paradossale di garantire comparativamente meno potere d'acquisto proprio ai lavoratori delle situazioni più efficienti. D'altronde, ora più di ieri, i modi con cui realizzare la cooperazione tra imprese e lavoratori, e quindi la loro reciproca soddisfazione, possono essere molti. Potrebbe qualcuno sostenere che il nuovo contratto dei metalmeccanici sia meno tutelante di lavoratori rispetto ad altri contratti di settore solo perché rinvia agli accordi aziendali gli incrementi retributivi? La stessa bilateralità disposta da alcuni accordi può avere valide alternative? Per non parlare della opinabilità degli inquadramenti professionali e delle mansioni.

**Noi abbiamo sin qui preferito un'idea di società aperta e plurale che sarebbe ora antistorico prendere per le orecchie e condurre forzosamente verso uno schema corporativo.** Certo, dobbiamo appoggiare questo pluralismo su una base di principi e di tutele essenziali inderogabili affinché il libero negoziato non dia luogo a fenomeni di concorrenza sleale tra organizzazioni e ad insufficienti tutele dei lavoratori. Se per i principi soccorrono il diritto comunitario e internazionale del lavoro, rimane aperto il nodo del salario considerandone non solo la componente diretta ma anche quella indiretta dei benefici reali. Per evitare la legge occorrerebbe una intesa molto più larga e coinvolgente tutte le organizzazioni minimamente rappresentative sul piano nazionale perché, anche se non uniformi nel territorio, sono pur sempre insediate in molte di quelle nicchie aziendali o di filiera in cui si produrranno sempre più accordi di prossimità. Il pluralismo è una antica caratteristica dei nostri sistemi di rappresentanza politica e sindacale. Sarebbe paradossale sostituirlo ora con un monopolio proprio nel momento in cui il lavoro deve essere valorizzato attraverso strumenti nuovi come il diritto

all'apprendimento o l'accesso a prestazioni sociali personalizzabili che si possono variamente declinare. Meglio insomma un po' di fertile caos che la grigia omologazione. Soprattutto per i lavoratori.

## Ragioni e attese di chi è rimasto indietro\*

*di Maurizio Sacconi*

**Le figure allegate disegnano la relazione oggettiva tra il voto al M5S nelle diverse regioni e alcune caratteristiche socio-demografiche degli stessi territori come il Pil per abitante, il tasso di disoccupazione, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici.** Con quest'ultimo parametro viene confrontato anche il voto della Lega. Ne risultano due andamenti di segno opposto che farebbero la gioia di ogni statistico per la loro chiarezza. Tanto il voto alla Lega cresce in proporzione all'incremento del reddito delle famiglie, quanto il voto al M5S cresce in proporzione al grado di malessere sociale. L'Italia è sempre stata caratterizzata da un ampio dualismo territoriale ma, tradizionalmente, le aree economicamente più arretrate hanno sostenuto in prevalenza le forze politiche di governo.

**Che cosa è intervenuto nella relazione tra la dimensione pubblica e quella civile perché si producesse una reazione così netta?** Qui si azzarda una tesi che meriterà altri riscontri. In Italia come altrove in occidente, le forze politiche "progressiste" sono state affascinate dalla razionalità delle élite cosmopolite e dalla loro sconfinata fiducia nelle progressive sorti del libero commercio globale. In questi anni la politica economica del go-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 marzo 2018, n. 10.](#)

verno si è largamente concentrata sulla industria internazionalizzata ed esportatrice affinché potesse ulteriormente competere e crescere. È stata certamente una scelta condivisibile anche se l'eccessivo grado di concentrazione delle risorse e dell'impegno pubblico si è risolto in danno delle aree più deboli il cui ritardo si è pesantemente accentuato. Persino la straordinaria spesa di circa 12 miliardi per incentivare i contratti di lavoro permanenti ha aiutato le imprese in proporzione alla loro capacità di crescita con evidenti effetti di localizzazione. Agli altri, ai perdenti, sono state rivolte politiche sociali di sostegno al reddito tra "restituzione" degli 80 euro, ammortizzatori, più lunga indennità di disoccupazione, nuova misura per la povertà. Politiche sociali ma non politiche di sviluppo. Basti pensare al crollo degli investimenti pubblici tra tagli di bilancio e vincoli indotti dal codice degli appalti.

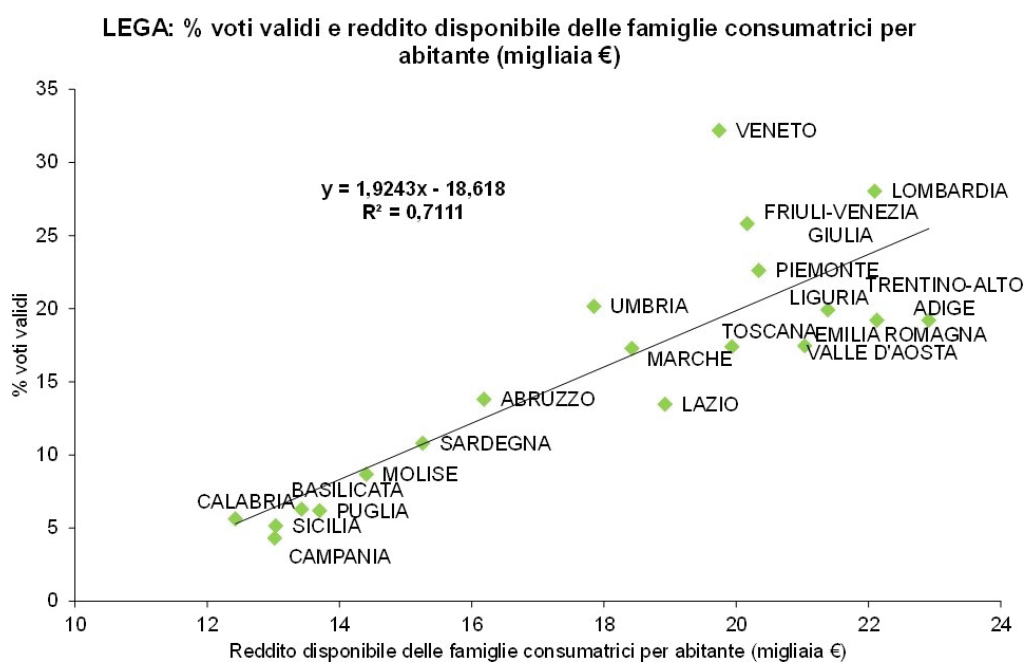
**Eppure l'Italia, e ancor più il suo mezzogiorno, sono carenti dal punto di vista della dotazione infrastrutturale e ora soffrono quella più ampia crisi del settore delle costruzioni che ha avuto origine anche dalla smodata tassazione locale della proprietà immobiliare.** Si consideri ancora il disastro dell'Ilva di Taranto che non ha eguali in alcun sito siderurgico europeo perché la politica si è piegata ad una indagine giudiziaria già nella fase indiziaria. Insomma, nel complesso, sono mancate adeguate politiche di sviluppo per le aree tradizionalmente deboli e per i territori di nuova deindustrializzazione.

**La straordinaria battaglia prodottasi sullo stabilimento Embraco nel periodo elettorale è stata controprova di un sentimento di difesa di ciò che c'è in assenza di alternative.**

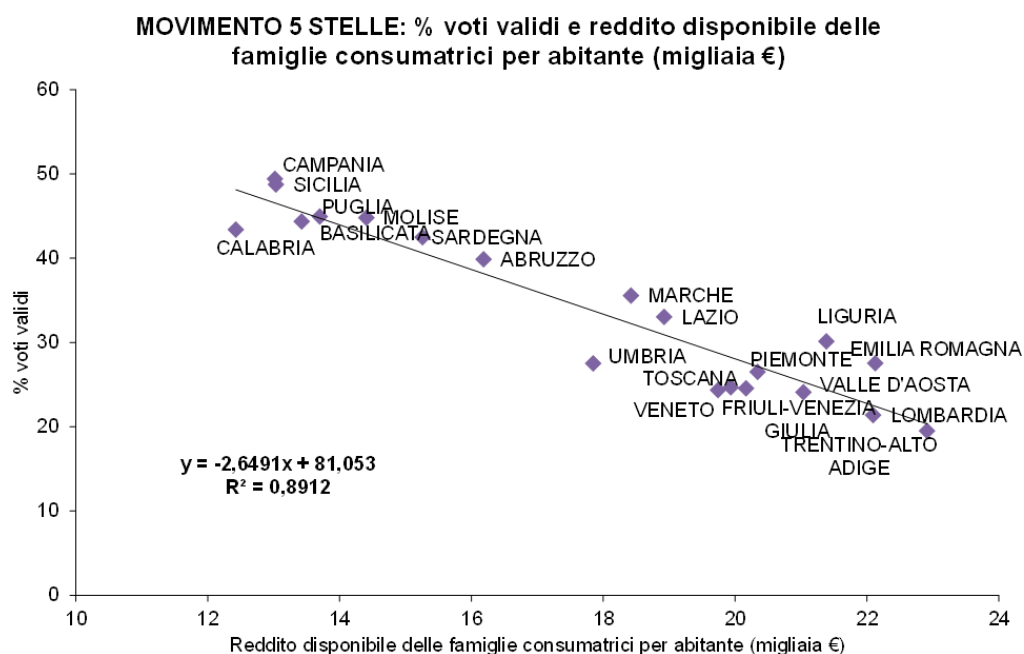
Eppure, accanto all'industria che si innova e conquista mercati, vi sono straordinarie possibilità di crescita del terziario ovunque, dalla logistica intermodale e distributiva che si deve dislocare oggi in prossimità dei consumatori (e non più dei produttori), alla filiera turistica che valorizza il primario, ai servizi di cura della per-

sona. Alla base del voto grillino non vi è solo la speranza di un reddito senza lavoro ma anche il desiderio di opportunità di crescita e di occupazione diffusamente distribuite. Ed è questo desiderio che merita l'attenzione e l'impegno di tutti.

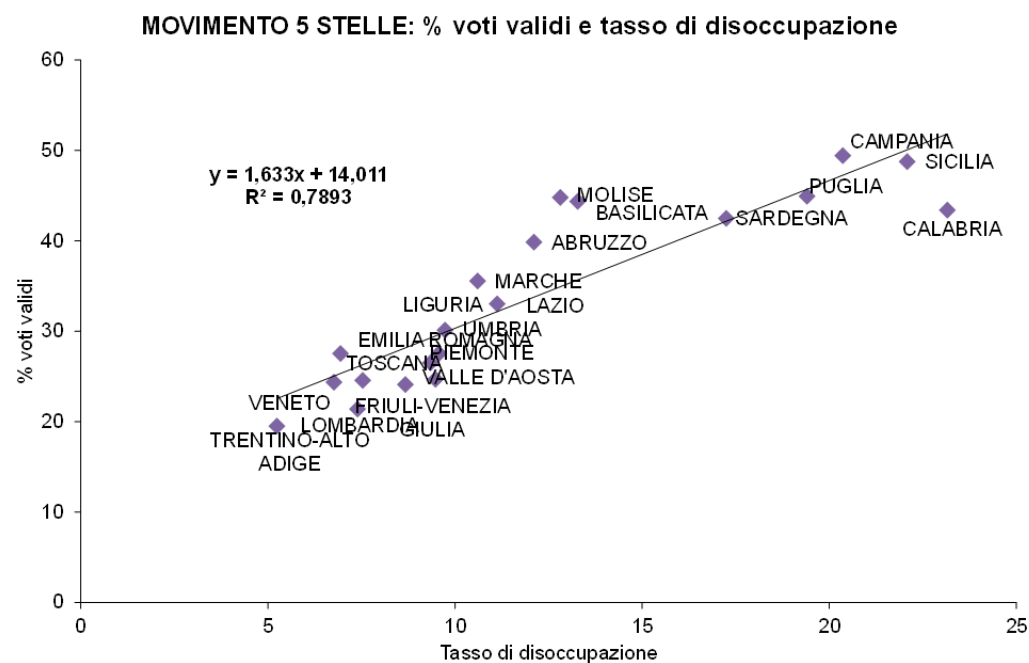
### Voto alla Lega e caratteristiche socio-demografiche



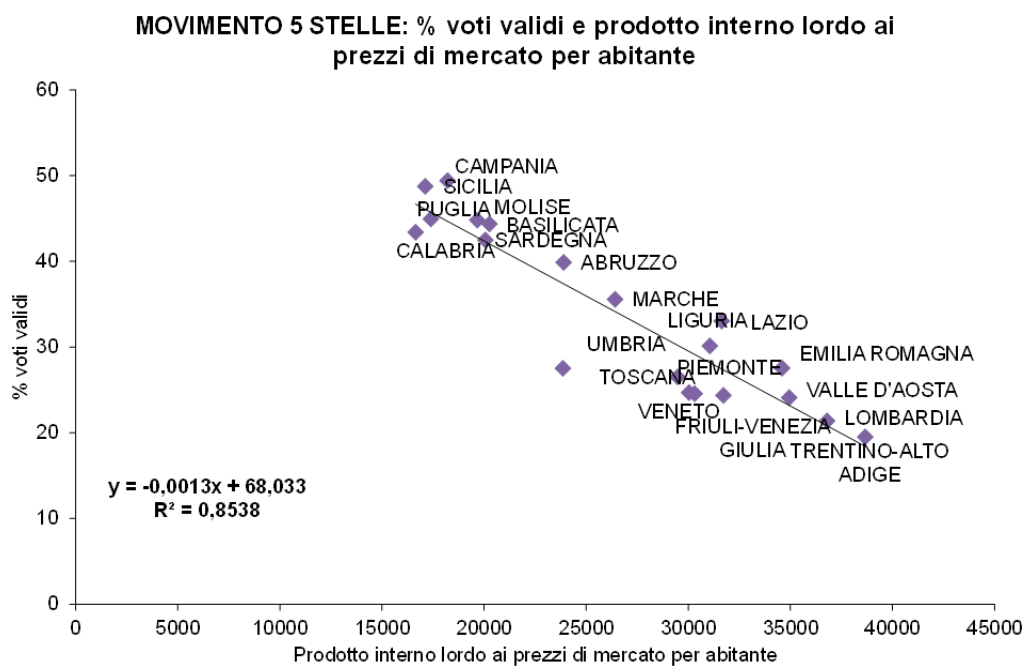
### Voto al Movimento 5 Stelle e caratteristiche socio-demografiche



### Voto al Movimento 5 Stelle e caratteristiche socio-demografiche





**Voto al Movimento 5 Stelle e caratteristiche socio-demografiche**

## Marco Biagi, ovvero l'ansia dei risultati\*

*di Maurizio Sacconi*

**Avverto il dovere, ogni anno in occasione dell'anniversario della morte, di dare testimonianza del senso e del metodo dell'opera di Marco Biagi dal punto di vista di chi si avvale della sua collaborazione in quel tempo maledetto. Mi fa piacere farlo in questo bollettino perché corrisponde ad un ambiente in cui operano e si formano molti giovani in base al suo insegnamento.**

**Con il libro bianco sul mercato del lavoro egli introduce nel dibattito italiano l'ansia dei risultati in termini di tassi di occupazione generale e specifici per segmenti sociali e per territori, di assorbimento della forte dimensione di lavoro sommerso, di riduzione dei tassi di disoccupazione di lungo periodo.** È una sorta di messa in mora dei decisori istituzionali e sociali in modo che leggi, contratti, politiche pubbliche si confrontino sempre con gli esiti quantitativi che determinano. È anche il modo per dire ad un vecchio mondo lavoristico che deve finire il tempo dei “pochi ma buoni” nel mercato regolare mentre molti rischiano di esserne permanentemente esclusi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11.](#)

Interessano poco le stesse buone pratiche se confinate in nicchie dalle quali non si propagano. Marco vuole i grandi numeri perché sono persone che hanno il diritto di essere incluse e di vivere una vita buona fatta di lavoro, affetti e riposo. L'obiettivo dei *better jobs* è implicito nella emersione dei lavori irregolari e nell'investimento formativo per la occupabilità da garantire a tutti. Il contrasto dell'esclusione e della precarietà è proprio nelle conoscenze e competenze e non nella tipologia contrattuale in sé. Dovremo peraltro riparlare dell'art.18 e dei contratti a progetto che tanto hanno influenzato i giudizi su di lui e la sentenza dei suoi assassini. Lo potremo fare se e quando vi sarà un quadro politico coeso e consapevole, volenteroso di produrre "*more and better jobs*" attraverso la crescita diffusa e un ecosistema formativo, libero dalle vecchie ideologie e dalle rozze parole d'ordine della rete, capace di parlare con i fatti ai più deboli.

**Nel frattempo possiamo proseguire il suo compito educativo.** Anche nei confronti degli attori del dialogo sociale perché possono fare molto se vogliono sperimentare con coraggio soluzioni nuove, soprattutto in prossimità. Pigrizie ed autoreferenzialità indicherebbero anche indifferenza al suo lascito.

## L'autoregolazione in luogo delle leggi su rappresentanza o salario minimo\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il consiglio dei ministri ha definitivamente approvato la lista dei nuovi componenti del Cnel. In realtà la novità è nei nominativi ma non nelle organizzazioni rappresentate che sono le stesse del 2010.** In ogni modo esse sono state, a torto o a ragione, ritenute rappresentative. Anche quando non sono omogeneamente diffuse su tutto il territorio nazionale ma sono significativamente presenti in aziende, in settori, in territori.

**Questi corpi sociali potrebbero ora dare vita ad un largo accordo interassociativo, sotto l'egida di un organo con rilevanza costituzionale, sui fondamentali criteri della contrattazione collettiva in modo da evitare forme di concorrenza sleale in danno dei lavoratori.** In particolare, tutti i sottoscrittori dovrebbero impegnarsi a considerare quali livelli retributivi essenziali i minimi tabellari dei contratti leader firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. A ciò potrebbero aggiungere l'impegno ad ammettere ai tavoli negoziali dei prossimi contratti collettivi nazionali tutte le organizzazioni che hanno firmato per adesione i precedenti contratti in modo da supe-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12.](#)

rare l'assurda condizione di chi è riconosciuto idoneo ad aderire ma non a negoziare.

**Questo pavimento condiviso sostituirebbe tanto la ipotizzata legge sulla rappresentanza quanto la introduzione del salario minimo che nella nuova legislatura difficilmente potrebbero trovare approvazione.** Si potrebbe perfino immaginare una intesa tra tutti secondo cui le componenti retributive aggiuntive ai minimi tabellari potrebbero essere rimesse in gioco nella contrattazione di prossimità per ampliare la componente del salario da collegare a parametri di professionalità o di produttività così da beneficiare della tassazione agevolata.

**I contratti aziendali, territoriali, di comunità o di filiera dovrebbero poter essere approvati dalle Rsu o da Rsa aderenti alle organizzazioni rappresentate nel Cnel** ove presenti negli ambiti locali di riferimento, ferma restando la possibilità di richiesta del referendum tra i lavoratori interessati da parte di una minoranza qualificata. **Il pluralismo sindacale è parte ineliminabile della nostra storia politica e delle nostre relazioni collettive di lavoro.**

**Con una adeguata autoregolazione le parti possono dare vita ad una pluralità di esperienze contrattuali, soprattutto di prossimità, con lo scopo di attrarre investimenti e posti di lavoro,** di favorire l'emersione di persistenti aree di lavoro nero, di fare evolvere la qualificazione contrattuale dei rapporti di lavoro. Ogni pretesa di controllare e di ricondurre la fantasia contrattuale ad una forzosa omogeneità si tradurrebbe solo in rigidità e rattrappimento delle possibilità di reciproco adattamento tra imprese e lavoratori in funzione di obiettivi comuni.

## Torna di moda lo Stato?\*

*di Maurizio Sacconi*

**La nuova legislatura appare caratterizzata da un radicale cambio dei paradigmi che hanno lungamente segnato la seconda vita repubblicana in Italia.** Per oltre vent'anni la competizione politica si è sviluppata intorno ai principi del mercato con una sinistra che è arrivata ad esprimere perfino posizioni liberiste scavalcando talora un centrodestra preoccupato della coesione sociale. Con la “sola” eccezione di un sistema giudiziario sempre più imponderabile e invadente, il confronto si è largamente concentrato sulla riduzione del peso dello Stato in termini di spese e tasse. I risultati sono stati modesti ma il *mood* dominante ha impedito un peggioramento della situazione di partenza.

**Ora la preoccupazione trainante, che influenza tutte le parti del nuovo assetto politico, sembra essere la protezione sociale intesa come ritorno allo Stato.** Non solo quindi un maggiore peso della spesa corrente, quale si evince dalle promesse di allentamento delle rigidità del sistema previdenziale e di introduzione di un reddito di garanzia, ma anche una ricorrente richiesta di estensione delle strutture pubbliche.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13.](#)

Nelle stesse politiche del lavoro si riaffaccia la tesi di un potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego come se la consistente disoccupazione di lungo periodo o i bassi tassi di occupazione siano riconducibili alla loro carenza.

**Eppure sembravano assodati i limiti impliciti nella ricorrente autoreferenzialità degli istituti dedicati all'orientamento, alla formazione e al collocamento di disoccupati e inoccupati.** Da essi era derivata la convinzione che le risorse dovessero essere concentrate sulla domanda capacitandola attraverso l'uso sistemico di un virtuale assegno di ricollocamento da poter destinare liberamente alla offerta dei servizi ritenuti più efficaci da ciascun beneficiario. Ne deriverebbe un mercato competitivo di soggetti pubblici, privati e privato-sociali remunerati, almeno in parte, a risultato e in misura proporzionale alla difficoltà di collocamento.

**La funzione pubblica dovrebbe preoccuparsi di garantire le infrastrutture di un trasparente mercato del lavoro a partire dal "fascicolo elettronico della vita attiva" di ciascun cittadino garantendone l'accesso agli operatori richiesti di aiutarlo.** Qualcuno obietterà che nel Mezzogiorno le agenzie private sono meno presenti ma, da un lato, si svilupperebbero proprio in ragione dell'assegno e, dall'altro, si potrebbero rimuovere i frequenti ostacoli frapposti dalla legislazione regionale. In ogni modo, la sfida competitiva nell'interesse dei disoccupati dovrebbe essere raccolta anche dai soggetti della formazione in quanto tutti gli operatori dovrebbero convergere verso forme di collocamento mirato attraverso la riqualificazione delle competenze.

**Gli stessi centri per l'impiego sarebbero sollecitati a misurarsi con la concorrenza e ad orientarsi ai risultati.** Si tratta di stabilire se si vuole mettere al centro dell'azione pubblica la persona o se, ancora una volta, lo Stato pensa solo a se stesso.

## **Moratoria su art. 18 per potenziare diritto ad apprendimento\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nonostante la legittima diffidenza di molti verso le ripetute riforme delle tipologie contrattuali, riemerge con il voto la domanda di ulteriori correzioni alle recenti regolazioni. Si ipotizzano penalizzazioni dei contratti a termine e ritorno a maggiori tutele reali in caso di licenziamento.**

**Sarebbe invero preferibile una agenda per il lavoro concentrata innanzitutto sulla costruzione di ecosistemi permanentemente formativi in tutti i territori, a partire da quelli più deboli, così da alzare il livello delle abilità e delle competenze di tutti i lavoratori in modo da prevenire, oltre che assistere, lo stato di disoccupazione. Operazione non semplice in un Paese in cui il sistema educativo nazionale e gran parte degli enti formativi regionali sono viziati da odiose autoreferenzialità. Solo recentemente si sono avviate prime forme di apprendimento “duale” dopo una lunga fase di ostilità ideologica alla contaminazione della teoria con la pratica.**

**L'apprendistato dedicato al conseguimento di un titolo di studio spendibile nel mercato del lavoro rimane marginale perché viene penalizzato dagli incentivi indifferenziati e**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 aprile 2018, n. 14.](#)



**dalla pretesa di adempimenti ostili.** Non abbiamo ancora varato un piano straordinario per la alfabetizzazione digitale degli adulti che in Italia, più che altrove, hanno spesso svolto per decenni funzioni ripetitive. Formazione e ricerca sono evidentemente il motore della crescita. Ma dobbiamo volere anche una crescita con occupazione che a sua volta si massimizza non irrigidendo i rapporti di lavoro. Ancor più nella nuova dimensione prodotta dal salto tecnologico, il lavoro acquista valore per cui diventa più difficile assorbire nell'impresa una relazione lavorativa che si è comunque spezzata. La situazione era diversa al tempo delle produzioni seriali. Dobbiamo incoraggiare i rapporti di lavoro tendenzialmente permanenti perché ad essi si associano gli investimenti formativi. Ma questi lavori diventano competitivi con i contratti a termine se non si accentua l'imponderabilità dell'esito di un eventuale contenzioso.

**Come diceva Marco Biagi, non esiste incentivo finanziario che possa compensare un disincentivo normativo.** Le decontribuzioni non hanno sostituito il persistere di incertezze nel caso di licenziamento perché la nuova norma non è stata esaustiva, si è limitata ai nuovi assunti e la giurisprudenza ne ha poi dato una interpretazione ancor più favorevole alla reintegrazione. Facciamo insomma una moratoria sull'art.18 e concentriamoci piuttosto sui modi con cui potenziare l'apprendistato e rendere effettivo il diritto dei lavoratori al miglioramento delle competenze. Se una "normina" fosse possibile consiglieri di dedicarla a superare il rigido criterio di identificazione della subordinazione contenuto nel job act in quanto la pretesa "etero-organizzazione" caratterizza perfino il rapporto tra committenti e professioni ordinistiche. Nella realtà i lavori dipendenti e indipendenti si avvicinano sempre più per cui ogni separazione formalistica complica la qualificazione del rapporto di lavoro e rattrappisce i lavori. Il contrario di ciò che serve.

## Accordi economici collettivi per prestatori su piattaforma digitale\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il tribunale di Torino ha rigettato il ricorso con cui alcuni operatori di una piattaforma digitale hanno richiesto di essere considerati lavoratori subordinati.** Leggeremo le motivazioni della sentenza che probabilmente hanno considerato la qualificazione autonoma della prestazione in base alla possibilità di rifiutarla.

**Al di là della valutazione formale, sempre più opinabile per la confusione crescente tra lavoro dipendente e indipendente,** si pone il tema delle tutele di tutti i lavori a partire dall'equità del compenso e dai fondamentali profili della salute e sicurezza. In taluni casi si può infatti ritenere interesse degli stessi prestatori non essere irrigiditi nelle caratteristiche della subordinazione. Non solo molti preferiscono una attività flessibile per conciliarla con l'impegno prevalente nello studio o in un altro rapporto di lavoro ma può essere più generalmente conveniente che talune prestazioni rimangano collocate nella tradizionale dimensione del secondo lavoro per non dare luogo alla illusione che diventino la fonte di un reddito adeguato al mantenimento di sé e del proprio nucleo familiare.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

**L'equo compenso di queste attività non può quindi realizzarsi sulla base del tempo di lavoro ma deve collegarsi alla singola prestazione.** Se ne è parlato nella fase conclusiva della scorsa legislatura quando è stata approvata una norma pasticciata perché costruita sugli avvocati nel rapporto con banche e assicurazioni. Sarà utile una definizione più certa dell'equo compenso tanto per le professioni ordinistiche quanto per la più ampia platea dei lavoratori indipendenti. Come hanno disposto alcuni disegni di legge, si potrebbe fare riferimento per gli ordinisti ai vigenti parametri del Ministero di Giustizia per la risoluzione dei contenziosi e per gli altri agli usi rilevabili dal Ministero per lo Sviluppo Economico attraverso le Camere di Commercio. Si tratterebbe peraltro solo di un pavimento sul quale edificare accordi economici collettivi tra le società titolari delle piattaforme digitali e associazioni o cooperative tra i prestatori ancorché autonomi. La contrattazione collettiva non è infatti esclusiva prerogativa dei lavoratori subordinati. Può essere lo strumento con cui definire non solo la remunerazione della singola prestazione ma anche benefit dedicati a ridurre i costi di attività e migliorare la qualità della vita del prestatore.

**Il nodo della salute e sicurezza infine si propone in termini nuovi per molti lavoratori autonomi come per le stesse prestazioni di lavoro subordinato quando “agili”.** Il committente o datore di lavoro non può infatti garantire la sicurezza dell'ambiente di lavoro in quanto mutevole e spesso liberamente scelto dal lavoratore. Ma proprio questa impossibilità può dare luogo ad una vera sorveglianza sanitaria periodica di tipo olistico e ad una più intensa formazione preventiva. Come al solito, si tratta di decidere se affidiamo il progresso del lavoro a soluzioni formalistiche o a percorsi sostanziali.

## Da Confsal e Ugl segnali di buon pluralismo sindacale \*

*di Maurizio Sacconi*

**Nei giorni trascorsi due organizzazioni sindacali “minori” hanno dato concreti segnali di vitalità e di originalità.** La Ugl, dopo un buon congresso con positivi elementi di discontinuità, ha celebrato non ritualmente il proprio sessantottesimo compleanno. Il suo segretario generale Capone, sposando la contrattazione di prossimità, ha ipotizzato la costruzione di accordi di comunità che dovrebbero coinvolgere organizzazioni rappresentative di interessi e istituzioni locali in un determinato ambito territoriale. Queste intese dovrebbero coniugare i contenuti propri di una negoziazione aziendale o interaziendale con lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità che generano un contesto attrattivo per gli investimenti e protettivo per le persone. Tra questi potremmo considerare le infrastrutture e le reti tecnologiche, i servizi socio-sanitari-assistenziali, le nuove sinergie tra scuole, università e imprese alimentate dagli stessi enti bilaterali, i livelli di pressione fiscale locale sui redditi e sugli immobili.

**Lo sviluppo degli accordi di comunità favorirebbe la crescita di queste economie locali e concorrerebbe alla ricostruzione del tessuto relazionale come del circuito della fiducia**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2018, n. 16.](#)

**nei confronti delle istituzioni.** Dal canto suo la Confsal, la storica organizzazione del sindacalismo autonomo, nel momento in cui si è posta l'attenzione sull'eccessiva proliferazione dei contratti nazionali, ha tempestivamente promosso presso la sede istituzionale del CNEL un impegnativo convegno sulla qualità dei contenuti contrattuali. Il nuovo segretario generale Margiotta ha disegnato il futuro del sindacato traendolo dalla specifica esperienza della Confsal da sempre attenta alla concreta tutela della professionalità dei lavoratori in quanto libera da influenze astrattamente ideologiche e profondamente innervata nel nostro sistema educativo. Margiotta ha ipotizzato da un lato l'intesa tra tutte le organizzazioni rappresentate presso il CNEL su un set di indicatori di qualità dei contratti e, dall'altro, il riconoscimento ai lavoratori di una indennità collegata alla professionalità certificata.

**Questo ampio accordo interconfederale potrebbe individuare il “salario essenziale” nei minimi tabellari dei contratti leader e considerare soprattutto, ai fini della qualità, la effettiva possibilità per i lavoratori di incrementare le proprie abilità e competenze cui collegare lo sviluppo della retribuzione.** Anche la Confsal privilegia la contrattazione di prossimità ed in particolare la auspica anche nelle pubbliche amministrazioni ove il contratto nazionale dovrà diventare quella cornice di principi e di prestazioni sociali integrative indicata dal preambolo sottoscritto in vista della ripresa negoziale. Tutto lo Stato è infatti impegnato in una storica reingegnerizzazione delle sue funzioni grazie all'impiego delle nuove tecnologie ed il dialogo prossimo tra amministrazioni e dipendenti sarà fondamentale per attuarla perché solo persone motivate e competenti la consentiranno. Sarebbe paradossale se il legittimo dissenso della Confsal sul recente contratto della scuola desse luogo ad una sua pretesa esclusione dai tavoli decentrati.

**La rinnovata iniziativa di queste due organizzazioni è insomma la migliore conferma della utilità del nostro tradizionale pluralismo sindacale.** Oltre a tutto hanno avvertito più di altri i sommovimenti elettorali che hanno marcato il recente voto a partire dalla prepotente riproposizione del dualismo territoriale. Le risposte alla fondamentale domanda di lavoro del mezzogiorno non sono state favorite dalla contrattazione centralizzata monolitica e invasiva. Dai processi di emersione all'accompagnamento negoziato delle start up, saranno sempre più necessari duttili accordi di prossimità ed attività ispettive dedicate più allo sradicamento delle forme certe di odioso lavoro sommerso che all'opinabile formalismo. Accogliamo quindi la varietà delle nostre relazioni collettive di lavoro in un tessuto economico che si fa ogni giorno ancor più differenziato senza la pretesa di irrigidirlo in un impianto pubblicistico fondato su leggi e sentenze. Meno (e migliore) Stato, più società.

## **Il coraggio della discontinuità per il Mezzogiorno\***

*di Maurizio Sacconi*

**La questione meridionale si è riproposta prepotentemente con quel sondaggio perfetto che è il voto.** La polarizzazione implicita nel salto tecnologico, i lunghi anni della depressione e una stagione di politiche indifferenziate che ha premiato i punti forti dell'economia nazionale, hanno accentuato il tradizionale divario territoriale che non ha eguali in Europa. In altri Paesi i differenziali socio-economici sono forse maggiori ma in nessuno l'estensione delle aree arretrate è così ampia. Si combinano ora il declino demografico, la fuga sistematica dei giovani, l'inefficienza istituzionale, i ritardi del sistema di istruzione, le carenze infrastrutturali, i condizionamenti della criminalità organizzata. L'assenza di una visione condivisa e di un conseguente progetto di sviluppo hanno riproposto una domanda assistenziale. Ci sono tutte le ragioni perché il Parlamento riproduca una formale inchiesta sulla condizione delle aree meridionali analoga a quella varata tra il 1875 e il 1876.

**Anche un governo “minimo” di decantazione, o “delle regole”, sarebbe abilitato a negoziare con l'Unione misure straordinarie nell'ambito della nuova programmazione dei**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)

**fondi strutturali con particolare attenzione alla necessità di forti differenziali dal punto di vista dei trattamenti tributari delle imprese e del lavoro.** Si tratta di andare ben oltre le misure prodotte tardivamente dal governo alla fine della trascorsa legislatura. Si giustificerebbero vere e proprie aree *off shore* in termini di regole e tasse compensate da robuste forme di controllo sociale. Nuovi e sperimentali contratti di comunità potrebbero esprimere la convergenza tra parti sociali, istituzioni centrali come quelle educative ed enti locali in funzione di una efficace attrazione degli investimenti.

**Altro che accordi collettivi nazionali monolitici e inderogabili, con tanto di inseguimento ispettivo dei contratti “pirata”, mentre persistono bacini inespugnati di lavoro nero e di caporalato.** Servono deroghe coraggiose per accompagnare le *start up*, favorire lo *small business* e l'emersione dei lavori, specie nella filiera agroalimentare e turistica, con una progressione retributiva legata alla crescita delle imprese. La formazione del capitale umano dovrebbe essere sostenuta da un più stretto collegamento tra salari e professionalità. Le Regioni si sono rivelate concausa non secondaria del declino del Mezzogiorno per cui potrebbero, liberamente e responsabilmente, devolvere verso l'alto alcune competenze in modo da realizzare grandi progetti per macroaree. Sono necessari grandi investimenti infrastrutturali, puntuali e a rete, liberandoli dal nuovo pauperismo delle opere. Il nostro mezzogiorno è la naturale piattaforma logistica dell'Europa per lo sviluppo dell'intero bacino mediterraneo. Occorre insomma discontinuità vera per la quale le forze politiche premiate dal voto dovrebbero dimostrare capacità di innovazione e di scommessa sui risultati che, ove prodotti, darebbero legittimazione duratura. Se, al contrario, la rappresentanza si risolvesse in mera amplificazione del malessere sociale ed in soluzioni assistenziali ne deriverebbero solo i presupposti di estese rivolte so-



ciali. È certamente impraticabile un governo che prescindendo dalle ragioni del nord produttivo ma altrettanto pericoloso si rivelerebbe uno squilibrio politico in danno del sud. Dopo il fallimento del ceto politico meridionale, tocca proprio ai rappresentanti delle terre alte dimostrare lungimiranza e capacità di decisione oltre la facile rincorsa del consenso immediato.

## A dieci anni dal testo unico sulla sicurezza troppo formalismo\*

*di Maurizio Sacconi*

Si “celebra” in questi giorni il decimo anniversario dall’entrata in vigore del testo unico in materia di salute e sicurezza nel lavoro. Si devono a Marco Biagi le prime bozze di una raccolta ordinata della pesante legislazione via via sedimentata nel tempo e costruita nel presupposto di una economia prevalentemente costruita sui paradigmi della seconda rivoluzione industriale. Consapevole, tuttavia, del fatto che il mondo stesse radicalmente cambiando, Biagi sollecitava contestualmente un approccio alla tutela della salute dei lavoratori “*by objectives, not by regulation*”, ovvero sostanzialista e non formalista. Di questa necessità abbiamo percezione ancor più oggi nel momento in cui cresce geometricamente la dimensione terziaria e la rigida separazione tra subordinazione e autonomia nei lavori viene superata da modalità ibride della prestazione con allentamento del vincolo spazio-temporale. Ne è testimonianza l’evidente “buco” normativo nella recente disciplina del lavoro agile per il quale il datore di lavoro risponderebbe ancora della sicurezza di luoghi della prestazione liberamente scelti dal lavoratore.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18.](#)

Paradossalmente, proprio lo strumento più funzionale ad una gestione per obiettivi delle azioni per la sicurezza, il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione, non sembra ancora compiutamente operativo a dieci anni dal decreto legislativo che lo ha introdotto e a due anni dal provvedimento che ne ha definito le modalità operative. A questi ritardi ha significativamente concorso la nostra autorità per la privacy con il suo esasperato formalismo che lima le unghie alle zanzare ma non intercetta gli elefanti. Il Sinpi è invero fondamentale per individuare le azioni specifiche che dovrebbero recuperare carenze e inefficienze nei settori merceologici, nelle dimensioni d'impresa, nei territori ove risultano maggiori gli infortuni e le malattie professionali monitorandone poi gli esiti. Analogamente, rimane arretrata la qualità della sorveglianza sanitaria che ogni anno investe circa dieci milioni di lavoratori e che potrebbe rappresentare un contributo straordinario alla più generale politica prevenzionistica nazionale.

**In base a bandi di gara, alcune amministrazioni pubbliche avrebbero assegnato le visite mediche nei luoghi di lavoro ad una remunerazione di tre euro lasciando presupporre un loro contenuto vile.** Eppure, sarebbe auspicabile un approccio olistico alla periodica sorveglianza in modo da implementare il fascicolo elettronico di ciascuno secondo chiavi di accesso differenziate tra datore di lavoro e lavoratore nel rispetto delle norme di riservatezza. Vi è da rilevare che alcune imprese, davvero “socialmente responsabili”, già lo fanno. Si segnala infine la modesta implementazione delle norme tecniche che dovrebbero indurre a perseguire l'applicazione delle tecnologie più evolute, ancor più ora garanzia di maggiore sicurezza degli ambienti di lavoro. Celebriamo insomma il decennale evidenziando i limiti della politica fondata sugli adempimenti formali, gioia di consulenti e dolore di imprenditori, per riproporre la priorità di tutto ciò che concorre in termini concreti a prevenire il danno alla salute dei lavoratori.

## **Programma Lega-M5S: si rivedono i centri per l'impiego\***

*di Maurizio Sacconi*

**Le notizie circa il programma di governo della coalizione Lega-M5S confermano per il lavoro il ritorno alla centralità dei centri (pubblici) per l'impiego.** Mentre il sostegno alla domanda di servizi liberamente scelti dai disoccupati attraverso l'assegnazione di ricollocamento rimane circoscritta a pochi, la scelta di allocazione delle risorse si orienta verso la offerta attraverso le nuove assunzioni nella pubblica amministrazione. Si è detto di un ritorno perché invero questa linea era stata affermata e praticata, anche con il monopolio, fino al momento in cui la riscontrata autoreferenzialità di questi servizi aveva fatto prevalere gli impulsi concorrenziali dal lato della domanda. La sensazione comunque è che l'approccio alle politiche attive sia quello tradizionale del soccorso straordinario, fondato sulla formale presa in carico pubblica del disoccupato, rispetto a quello degli ecosistemi formativi permanenti nei territori nel momento in cui le transizioni diventano continue.

**La collaborazione tra imprese, scuole, università, enti bilaterali corrisponde infatti al nuovo diritto del lavoratore di poter accedere alle fonti di apprendimento per migliorare**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 maggio 2018, n. 19.](#)

**conoscenze e competenze.** A questo proposito suscita perplessità la previsione di percorsi scolastici idonei a produrre “nuove figure professionali” perché la velocità del cambiamento è tale da non consentire la stabile identificazione di mestieri. Meglio imparare ad imparare integrando teoria e pratica. Il contratto di apprendistato non appare tuttavia considerato come lo strumento ideale per un ingresso sostenibile nel mercato del lavoro. Saremmo quindi in piena continuità con la sottovalutazione degli anni scorsi. La riduzione strutturale del costo indiretto del lavoro è buona e giusta ma deve privilegiare l’azzeramento contributivo dell’apprendistato per le maggiori responsabilità che si caricano sul datore di lavoro. La critica al job act circa gli effetti di precarizzazione che avrebbe prodotto sembra poi preludere quantomeno ad un restringimento delle possibilità di impiego dei contratti a termine da parte delle imprese. Attenzione, perché non è ragionevole immaginare un trasferimento dai contratti temporanei a quelli permanenti in un tempo in cui le aspettative rimangono incerte.

**In materia previdenziale si combinerebbero infine maggiori flessibilità di uscita e penalizzazioni delle cosiddette “pensioni d’oro” anche se queste ultime non sarebbero certo sufficienti a coprire gli oneri della prima operazione.** Al di là della soglia individuata (per definizione mutevole...verso il basso), sarà necessario verificare il come data la costante giurisprudenza costituzionale. Se si tratterà di ricalcolo strutturale di prestazioni erogate, saremmo unici al mondo e difficilmente la misura reggerebbe di fronte alla Consulta. Cosa diversa sarebbe un prelievo straordinario e progressivo per fasce di reddito con la destinazione solidale al sistema previdenziale. E sarebbe importante evitare, per evidenti ragioni di coesione sociale e di dinamismo economico, ogni sapore punitivo nei confronti della dirigenza pubblica e privata. Ultima, ma non ultima, una notizia certa-

mente buona. Il ritorno ad uno strumento semplice, simile ai voucher, per regolarizzare gli spezzoni lavorativi dopo il fallimento della disciplina farraginoso che li ha sostituiti.

## Consigli (non richiesti) a chi governerà\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il reddito da lavoro rappresenta la prima domanda della società. E questa si esprimerà anche nel caso di un ritorno al voto.** Convergono sul futuro governo, qualunque sarà, le attese di giovani inoccupati spesso penalizzati da fragili percorsi educativi, di adulti involontariamente occupati a tempo parziale, di disoccupati di lungo periodo, di lavoratori autonomi impoveriti, di liberi professionisti costretti ad una concorrenza al ribasso, di piccoli imprenditori che arrancano con fatica e sono talora in attesa di pagamenti pubblici che non arrivano. Chi governerà non potrà cavarsela con piccoli “segnali” pur emblematici perché è così concreta la mancanza di reddito di molti, al nord come al sud, da non consentire risposte evasive o meramente assistenziali o rinviate all’esito incerto di grandi riforme.

**Per questa ragione, anche la promessa di massicce assunzioni nei centri per l’impiego, ove mantenuta, non darebbe la percezione di una soluzione.** La sfida vera saranno insomma autentiche opportunità di lavoro in tempi brevi. Il consiglio (non richiesto) che ci sentiamo di dare riguarda in primo luogo la ripresa degli investimenti pubblici per i quali sarebbe però letale ogni fobia dettata dal timore di atti corruttivi perché ritenuti im-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20.](#)

manenti negli appalti. Ne ha bisogno soprattutto il mezzogiorno con i suoi ritardi infrastrutturali ma anche le aree più dinamiche, senza il concorso dell'economia delle costruzioni, generano benessere per numeri limitati. Un impulso al mercato immobiliare, riportando la tassazione locale almeno ad un livello mediano tra il prima e il dopo Monti, appare altrettanto utile. Se è certamente necessario confermare le azioni di sostegno alla innovazione delle imprese orientate alla domanda estera, è nondimeno urgente incoraggiare l'offerta rappresentata dallo small business collegato ai servizi alla persona o alla domanda turistica. Vi concorrerebbe una riduzione della pressione tributaria, prima che sui redditi delle persone, sulle piccole attività produttive. Servono risultati subito e percepibili da molti.

**Non sembra quindi saggio ripartire dai diritti normati, ferma restando la inderogabilità assoluta delle tutele fondamentali come la prevenzione degli infortuni.** Meglio garantire l'equo compenso di tutte le prestazioni autonome e un premio al lavoro per tutti i lavori dipendenti a bassa remunerazione. E nelle fabbriche è l'ora di una terapia d'urto sui salari detassando sensibilmente tutti gli incrementi aziendali collegati alla maggiore professionalità, a indicatori di produttività o agli utili realizzati. I giovani potrebbero vedere subito incrementate le opportunità di un ingresso sostenibile nel mercato del lavoro da un deciso azzeramento di tutti gli oneri indiretti sull'apprendistato "educativo". Sarebbe ora più utile sostenere con immediatezza il reddito e l'occupazione che infilarsi in battaglie simboliche sulle regole.

**Solo ricreando un clima di fiducia attraverso misure pragmatiche sarà poi possibile praticare la strada dei grandi interventi con il loro carico di speranze che danno i numeri e di numeri che danno speranze producendo comprensibili dubbi sulla stabilità di bilancio.** La sopravvivenza di ogni maggioranza non dipenderà dalla coerenza con le grandi promes-



se elettorali ma dai fatti duri e veri. In assenza di questi potrebbe subentrare la tentazione di scaricare la responsabilità della persistenza del malessere sociale su presunti untori da mandare al rogo. La soddisfazione durerebbe tuttavia ben poco e presto si tradurrebbe in una nuova domanda di cambiamento con il pericolo di un vero e proprio cortocircuito democratico. Auguri sinceri a chi governerà.

## Nuovo governo: buon lavoro (per tutti)!\*

*di Maurizio Sacconi*

Per la prima volta i ministeri del lavoro e dell'industria (ora "sviluppo economico"), attraverso una forma di "unione personale", sono stati unificati dal punto di vista della guida politica. La cosa ha un senso perché, senza sconvolgere le strutture amministrative, il nuovo ministro avrà modo di formulare atti di indirizzo alla dirigenza tra loro strettamente coerenti e, si presume, orientati alla crescita dell'economia reale con occupazione. Il fatto poi che egli sia il leader di uno dei due partiti della coalizione carica di significato (e di aspettative) questa scelta. Come si è qui già considerato, al di là delle promesse elettorali su reddito di cittadinanza e pensioni, **Luigi Di Maio avrà il compito non solo di condurre a sopravvivenza grandi patrimoni aziendali ed occupazionali** come Ilva e Alitalia, o di pretendere un confronto con FCA sul suo nuovo piano industriale, **ma anche di incoraggiare un più marcato e diffuso incremento dei posti di lavoro.** Soprattutto nel mezzogiorno. Insistiamo a ritenere che alla ripresa italiana sono sin qui mancati i significativi apporti all'occupazione che potrebbero generare un vero rilancio del settore delle costruzioni, con i suoi effetti pervasivi, e una più sensibile crescita del nostro tradizionale *small business* ancora mor-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 giugno 2018, n. 21.](#)

tificato dalla oppressione burocratica e fiscale. La stessa straordinaria e lunga fase favorevole dei flussi turistici dovrebbe consentirci di consolidare una offerta di servizi ben più ampia e qualificata di quella sin qui prodotta. Ma per tradurre in occupazione le opportunità sarà necessario rimuovere pragmaticamente le ragioni di paura e diffidenza che soprattutto i piccoli datori di lavoro hanno verso la gestione di un rapporto di lavoro con le sue infinite regole formali e gli immanenti pericoli di contenzioso e di sanzioni.

In termini più strutturali, **il tema dei servizi al lavoro non potrà non essere declinato soprattutto dal punto di vista delle politiche dedicate alla professionalizzazione dei lavoratori** perché il problema non è tanto il generico incontro tra chi cerca lavoratori e chi cerca lavoro quanto l'accompagnamento di questo incontro con le necessarie competenze. E qui formuliamo un sentito augurio per il difficile confronto con le Regioni e l'invito ad una forte collaborazione con il sistema dell'istruzione per promuovere nei territori vere e proprie reti sinergiche per l'**occupabilità** coinvolgendo anche le parti sociali e i consulenti del lavoro. Sarà poi inevitabile considerare l'obiettivo di un **reddito di cittadinanza** attraverso il contestuale riordino degli attuali strumenti di sostegno al reddito, a partire dal Rei e dalla Napsi, affinché tutto concorra ad una vita attiva e non si configurino trappole della passività. Per le pensioni, infine, ogni ipotesi sarà costretta a confrontarsi con i criteri della sostenibilità finanziaria e della coesione sociale. I circa venti miliardi di impegni assunti nella scorsa legislatura per derogare alle rigidità della **riforma Fornero** hanno creato disordine e moltiplicato le percezioni di iniquità. Si cerchino quindi soluzioni che superino le molte segmentazioni e consentano a tutti flessibilità ragionevoli e compatibili. Buon lavoro!

## Il buon lavoratore e il buon datore di lavoro nelle PA\*

*di Maurizio Sacconi*

Nei giorni scorsi si è conclusa la ventottesima edizione del Forum PA, l'evento annuale dedicato ad una periodica osservazione e riflessione circa l'evoluzione delle pubbliche amministrazioni. L'incontro più partecipato, tra i moltissimi che si sono svolti, è stato quello dedicato al lavoro agile nella dimensione pubblica del quale si è detto insistentemente che non va confuso con il telelavoro nè va costruito nel solo presupposto della migliore conciliazione tra tempi di lavoro e di vita. **Mariano Corso**, il docente del politecnico che da tempo monitora lo *smartworking*, ne ha parlato come del nuovo lavoro per risultati nel momento in cui l'organizzazione delle funzioni pubbliche può e deve radicalmente cambiare grazie alle tecnologie digitali. L'obiettivo del passaggio dalle prestazioni burocratiche, definite in base ai procedimenti e al vincolo spazio-temporale, al lavoro per fasi, cicli, obiettivi può concorrere ad accelerare il cambiamento. "Cittadinanza digitale", smaterializzazione degli atti, servizi *on line*, interoperabilità e criterio *ones only*, *big data* sono gli elementi di una rivoluzione che ha già trasformato radicalmente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22.](#)

gli istituti di credito da sempre ritenuti le attività profittevoli più simili alle amministrazioni pubbliche.

**Grazie alle nuove opportunità tecnologiche dovrebbe essere superato il tradizionale approccio alle riforme “per regole” sostituendolo con il metodo dei piani “industriali” di ridisegno delle funzioni come siano “native digitali”.** Il lavoro agile insomma dovrà inserirsi in questo processo di reingegnerizzazione delle attività pubbliche, essere misurabile in base alla produttività, ricevere una remunerazione collegata ai risultati. Altro che tornelli! Si è tuttavia in quella sede considerato il limite terribile che frena il cambiamento del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. L'assenza cronica del buon datore di lavoro quale garanzia di una gestione dei dipendenti pubblici tesa alla qualità dei servizi e alla soddisfazione dei cittadini rimuovendo ogni tentazione autoreferenziale e corporativa. Allo stato mancano l'effettivo impiego della contabilità economico-patrimoniale analitica per centri di costo, una sana dialettica tra la funzione politica di indirizzo e quella amministrativa di attuazione, il potere direttivo e organizzativo dei dirigenti in quanto viziato dal “necessario consenso” del sindacato, l'assegnazione ad ogni area operativa di un budget definito, un controllo interno ed esterno di tipo sostanziale.

Vedremo ora se l'occasione offerta dal salto tecnologico farà superare tutto ciò rovesciando il tradizionale circolo vizioso del pubblico in un circolo virtuoso. Il lavoro, ancora una volta, può esserne il motore.

## Ancora leggi sul lavoro\*

*di Maurizio Sacconi*

**Si ricomincia a mettere mano alle regole del lavoro attraverso la leva legislativa.** Secondo gli annunci torneremo ai vincoli delle causali e di una durata più contenuta per i contratti a termine nel presupposto che la precarietà sia conseguenza della norma. Si ipotizza poi una specifica regolazione del lavoro intermedio da piattaforme digitali. Nel primo caso sarà utile una riflessione preliminare sulla ragione vera della instabilità dei posti di lavoro in un tempo in cui si riduce drasticamente la vita media delle imprese, le aspettative sono comunque incerte, le transizioni delle competenze sono continue.

**La prima risposta alla comprensibile domanda di sicurezza dei lavoratori non potrà che riguardare la loro effettiva possibilità di accedere perpetuamente a tutte le conoscenze utili a rimanere sempre occupabili.** Un ricercatore, ad esempio, può ben scambiare un rapporto di lavoro flessibilmente collegato alla conclusione del progetto di ricerca con la qualità scientifica della prestazione e con una remunerazione adeguata. Se poi è vero che crescono i flussi di ingresso attraverso contratti a termine, è altrettanto vero che lo stock di queste tipologie contrattuali rimane contenuto al 16 e rotti per cento del totale facendo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23.](#)

intendere che sono spesso convertite in rapporti permanenti. Il ritorno alle causali farebbe quindi solo la festa degli avvocati perché riproporrebbe il facile contenzioso del passato inibendone l'impiego. Sarebbe utile almeno portare a maggiore convenienza il primo e terzo livello di apprendistato oggi vessati da pesanti oneri formali senza un adeguato vantaggio in termini di costo diretto e indiretto.

**A proposito invece dei lavori da piattaforma, il legislatore si potrebbe concentrare sulle prestazioni di consegna di merci leggere a distanze contenute attraverso mezzi di trasporto del lavoratore, bicicletta inclusa.** Le piattaforme potrebbero rappresentare il punto di incontro tra le esigenze flessibili tanto dei consumatori quanto dei lavoratori in quanto studenti o titolari di altro, prevalente, rapporto di lavoro. Si tratterebbe, attraverso vincoli di età, di sorveglianza sanitaria preventiva, di corrispettivi massimi in un anno, di “ripulire” la stessa platea dei lavoratori riconducendola a coloro che vogliono, con un approccio occasionale, poter rifiutare la prestazione e non cercano la soluzione alle loro aspirazioni di vita lavorativa e di reddito. La prestazione da piattaforma potrebbe così trovare una regolazione accettata nella collaborazione coordinata e continuativa. Questa garantirebbe i versamenti Inps e Inail cui potrebbero aggiungersi tutele per la malattia e obblighi di formazione per la prevenzione degli infortuni. Il corrispettivo minimo non potrebbe essere orario ma commisurato alla singola prestazione data la possibile discontinuità del tempo di lavoro.

**Accordi economici collettivi potrebbero infine aggiungere remunerazione e tutele con l'auspicabile evoluzione dei servizi resi dalle piattaforme.** Sarebbe al contrario un errore cercare nella subordinazione la soluzione di ogni problema perché non corrisponderebbe, con i suoi vincoli di disponibilità oraria e le sue complessità gestionali, alle caratteristiche oggettive dei

“lavoretti” e a quelle soggettive della grande maggioranza di questi prestatori. In questo modo produrremmo solo l’effetto della fuga delle piattaforme dal mercato italiano.



## Attività ispettiva e certezza della rappresentatività\*

*di Maurizio Sacconi*

**Michele Tiraboschi** ha opportunamente sollevato un legittimo dubbio sul fondamento normativo delle attività ispettive dedicate a sanzionare le imprese (e solidalmente i loro committenti!) che applicano contratti nazionali diversi rispetto a quelli sottoscritti da Cgil, Cisl, UIL, Confindustria, Confcommercio, Confartigianato e pochi altri. Furono, peraltro, proprio queste organizzazioni a non gradire l'art. 39 della Costituzione e a contrastarne le leggi applicative in quanto ritenute fonte di limitazioni alla autonomia organizzativa e negoziale dei corpi sociali. Così abbiamo campato senza problemi per molti decenni lungo i quali però la sostanziale unità delle maggiori confederazioni sindacali ha dato luogo a contratti nazionali pesanti e invasivi che hanno determinato trattamenti retributivi omogenei, in un Paese segnato da profonde differenze territoriali, e bassa produttività.

**In tutti gli altri Paesi industrializzati, negli stessi anni, il legislatore ha fissato un salario minimo che è risultato corrispondere a percentuali tra il 40 e il 60 per cento del salario di fatto.** Il che ha significato evidentemente contratti più generosi del minimo inderogabile ma non tali da impedire che in parti-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24.](#)

colari circostanze geografiche o aziendali si praticassero legittimamente retribuzioni più contenute. L'esperienza ha dimostrato che questa flessibilità retributiva ha consentito il superamento di fasi critiche e successivamente uno sviluppo dei redditi da lavoro ben oltre i nostri modesti livelli. Solo recentemente in Italia si sono propagati contratti concorrenziali con quelli "leader" i cui firmatari sono organizzazioni minori tanto degli imprenditori quanto dei lavoratori. Esse hanno trovato un terreno fertile nella progressiva obsolescenza del contratto nazionale quale fonte di rigidi e omogenei aumenti retributivi a prescindere dai contesti territoriali e dalle condizioni aziendali. Ora è discutibile una improvvisa contestazione ispettiva di comportamenti fino a ieri accettati solo perché erano contenuti ed in assenza di nuove disposizioni. Non a caso Confindustria e i tre maggiori sindacati hanno sottoscritto il cosiddetto "Patto della fabbrica" con il quale hanno concordemente sollecitato una legge regolatrice della rappresentanza per avere quei criteri obiettivi di rappresentatività dei singoli attori che ora non sono acquisibili. La certezza del diritto è principio irrinunciabile anche di fronte a prassi eticamente riprovevoli.

**Premesso che la legge, attuando la Costituzione, dovrebbe necessariamente disciplinare anche gli "interna corporis" degli attori sociali riducendone il grado di autonomia,** sorge spontanea la domanda se il grande tema del mercato del lavoro italiano sia la tutela del contratto collettivo nazionale o non piuttosto la diffusione degli accordi di prossimità in quanto strumenti più idonei a promuovere il nuovo diritto-dovere dei lavoratori all'apprendimento e il necessario collegamento tra salari da un lato e produttività o professionalità dall'altro. Noi dobbiamo far crescere la massa salariale fino al livello dei Paesi industrializzati con cui ci confrontiamo, ma ciò sarà possibile solo evitando i rigidi meccanismi egualitari e centralizzati. Nessuno quindi può

immaginare di sottoporre le attività ispettive ad autorizzazioni “politiche”. Esse sono soggette solo alla legge e, nell’ambito di ciò che questa dispone, a indirizzi prioritari del Ministro come il contrasto delle persistenti sacche di lavoro sommerso. Sono piuttosto le parti sociali più rappresentative a dover autonomamente prosciugare le ragioni di quei discutibili contratti accettando la fine del lavoro massificato, assumendo l’obiettivo dello sviluppo delle aree arretrate, cercando l’adattabilità reciproca fra imprese e lavoratori nell’unica dimensione possibile. Quella di prossimità.

## **Decreto “dignità”: vecchie ricette o soluzioni coraggiose?\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il governo ha saggiamente preso tempo per il cosiddetto decreto “dignità”. È auspicabile che il tempo supplementare sia stato dedicato all’ascolto delle imprese con lo scopo di comprendere i comportamenti che deriverebbero dalle varie ipotesi normative.** L’anomala coalizione è certamente unita dal desiderio di discontinuità rispetto alle maggioranze del passato e dalla dichiarata volontà di misurarsi pragmaticamente con i concreti risultati della sua azione in termini di quantità e qualità dei posti di lavoro. Così, per quanto riguarda le politiche del lavoro, conteranno innanzitutto i tassi di occupazione registrati mensilmente dall’Istat in base ai criteri di Eurostat e lo stock dei contratti permanenti a prescindere dai flussi.

**In questa ottica hanno perciò deluso le misure informalmente circolate. L’irrigidimento dei contratti a termine, i tetti più contenuti alla quota ammessa di lavori temporanei, la cancellazione della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato sono tutte cose già viste.** Si tratterebbe della banale ripetizione degli errori compiuti dalle coalizioni dell’Ulivo su impulso della loro componente radicale. La stessa pretesa di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 luglio 2018, n. 25.](#)

impegni decennali delle imprese a non ridurre l'occupazione nel caso di incentivi ricorda talune intese aziendali degli anni '70, sistematicamente disattese nonostante il futuro sembrasse allora più prevedibile. Per non dire della ventilata retroattività delle norme che introdurrebbe ulteriori elementi di incertezza in un Paese bisognoso, al contrario, di un pavimento regolatorio stabile per il futuro è ancor più per il passato. Le ipotesi che abbiamo letto hanno tutte in comune la solita illusione ottica per cui la precarietà sarebbe conseguenza di norme flessibili. Cui si aggiungerebbe una logica originalmente punitiva, quasi vendicativa, per chi ha avuto benefici senza poi riuscire a produrre risultati performanti. Dai "governanti nuovi" sarebbe invece legittimo attendere misure nel segno di una visione moderna piuttosto che assistere al ritorno di soluzioni già praticate con esiti negativi.

**Nel mercato del lavoro delle continue transizioni professionali la stabilità dell'occupazione sarà solo la conseguenza di competenze insistentemente aggiornate a partire dalla qualità della fase di ingresso.** Perché allora non spiazzare una quota importante dei contratti a termine rendendo più conveniente, con semplificazioni e azzeramento degli oneri, ogni apprendistato "educativo" che è la migliore forma contrattuale per i giovani? Perché non sostituire gli incentivi smodati, che hanno dato solo risultati drogati, con un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti? Perché non contrastare la falsa somministrazione camuffata da appalto di servizi invece di aggredire lo *staff leasing* tutelato che piace a tutti gli interessati? Perché non concentrare l'attività ispettiva sulle resistenti sacche di lavoro sommerso, ripristinando gli stessi voucher che ne favoriscono l'emersione, invece di rincorrere le piccole violazioni formali? Sarebbe davvero bello essere stupiti, dopo i primi annunci scontati, da un approccio coraggioso e innovativo perché fondato sulla

osservazione delle persone e non sugli schemi astratti di vecchie ideologie in cerca di rivalse.

## Decreto “dignità”: cambiare si può\*

*di Maurizio Sacconi*

Le molte reazioni critiche e le poche, per lo più formali, condivisioni del decreto “dignità” sono state utili a disegnare il cambiamento climatico nella società italiana a proposito del lavoro. Molta acqua è evidentemente passata sotto i ponti rispetto al tempo in cui la polemica sulle norme portatrici della flessibilità contrattuale era così aspra da offrire involontariamente il contesto all’omicidio di **Marco Biagi**. Al di là delle diverse e mutevoli posizioni sulle cose da fare, possiamo oggi riconoscere come sia largamente superata la tradizionale fiducia nella capacità taumaturgica del formalismo giuridico. Ed è stato proprio questo l’errore passatista del nuovo governo. Non si è qualificato come un governo nuovo nel momento in cui ha ritenuto di assorbire l’insicurezza nel nuovo mercato del lavoro, caratterizzato da continue transizioni professionali, attraverso la vecchia cassetta degli attrezzi. Non tutto il male viene tuttavia per nuocere. Il ministro del lavoro può ora dimostrare capacità di ascolto e accompagnare le commissioni parlamentari in una attività emendativa che non si risolva in piccoli interventi al margine, come tali rivolti esclusivamente a contenere il danno della rigidità regolatoria. Possiamo ad esempio immaginare un agevole con-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26](#).

senso trasversale ai diversi schieramenti sul privilegio dell'apprendistato rispetto ai contratti a termine per un ingresso più sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro.

**Nella trascorsa legislatura le istituzioni nazionali e regionali fecero l'opposto.** La semplificazione dei contratti a termine, gli incentivi smodati ai contratti permanenti, la pretesa di adempimenti complessi e la minaccia di controlli formali per i contratti di apprendistato “educativo” determinarono un effetto di spiazzamento di questi ultimi. Il governo potrebbe ora cambiare drasticamente le convenienze e incoraggiare i contratti “a causa mista” in cui apprendimento teorico ed esperienza pratica si integrano. Analogamente, sarebbe cosa buona e giusta abbandonare l'innalzamento a trentasei mesi del tetto agli indennizzi nel caso di licenziamento illegittimo. L'equazione tra rigidità dei licenziamenti e inibizione delle assunzioni è ormai regola universalmente accettata e riconosciuta.

**Ha senso quindi rendere ancor più oneroso il nostro record sanzionatorio?** Meglio aggiungere un più robusto assegno di ricollocamento da spendere liberamente presso l'ente formativo liberamente prescelto dal disoccupato per stimolare una adeguata competizione tra i soggetti che offrono servizi di accompagnamento ad una nuova occupazione. E, dato che siamo in piena stagione turistica e alla vigilia di importanti stagionalità agricole, governo e Parlamento potrebbero finalmente porre rimedio al clamoroso errore della cancellazione dei *voucher*.

**Occorrono, almeno per i settori indicati e per le collaborazioni domestiche brevi, modelli semplici di regolazione analoghi a quelli del passato, magari smaterializzati e collegati ad una agevole piattaforma Inps.** Insomma, si può fare di più e meglio se si rinuncia ad ogni “incaponimento” ideologico e si muove dal criterio di osservazione della realtà.



## Otri vecchi e vino nuovo\*

*di Maurizio Sacconi*

La nuova legislatura si è aperta con la pretesa del governo di garantire la stabilità del lavoro attraverso la penalizzazione dei contratti a termine, una rinnovata incentivazione di quelli a tempo indeterminato, la assistenza ai disoccupati mediante i centri pubblici per l'impiego, l'introduzione di un "reddito di attesa" rispetto all'intervento salvifico di questi ultimi. Emblematicamente, la parola apprendistato non è stata ancora pronunciata. Sembra di assistere ad un dibattito già conosciuto e tarato sulla presunzione di una economia tendenzialmente stabile e di una nazione omogenea.

La stagione del Jobs Act ha evidenziato limiti oggettivi, come i dualismi territoriali, ma la reazione non può essere il ritorno ad un tempo precedente per ragioni che si riferiscono innanzitutto ai cambiamenti reali intervenuti. Eppure la scorsa legislatura si è conclusa con l'approvazione unanime di un **Rapporto della Commissione Lavoro del Senato** che segnalava le profonde trasformazioni avviate nella società con l'ingresso delle nuove tecnologie al punto da produrre un mercato del lavoro caratterizzato da transizioni professionali continue, ovvero da insicurezze immanenti in assenza di vere politiche per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

l'occupabilità. A quel Rapporto è seguito il recente **documento di Assolombarda** che muove da analoghe considerazioni e giunge alle stesse conclusioni.

La vera emergenza, secondo questi documenti, è rappresentata dal differenziale crescente tra velocità del cambiamento e velocità dell'apprendimento per cui il nodo di una larga occupazione risiede principalmente nel sistema educativo e formativo, chiamati ad uno storico ripensamento dei metodi e dei contenuti pedagogici. La loro missione è dedicata a formare la persona nella sua integralità affinché sia in grado di imparare in modo perpetuo, organizzando al contempo una vita buona nella quale lavoro, affetti e riposo siano in costante equilibrio. **Scuola, formazione, impresa hanno il compito di educare non solo alle conoscenze di base ma anche alle esperienze di vita che aiutano ad affrontare il cambiamento continuo così da tradurre le transizioni e le discontinuità in opportunità.**

È già datato il riferimento alla “politica attiva del lavoro” perché evoca il soccorso a coloro che sono costretti a vivere una transizione straordinaria. Se i mercati del lavoro sono ora “transizionali”, ciascuno è chiamato ad evolvere senza sosta verso ulteriori competenze e abilità anche nello stesso posto di lavoro. E solo la possibilità di accedere continuamente a idonee fonti di apprendimento rende occupabili prevenendo il formarsi di uno stato di bisogno. Non a caso già la recente legge sul lavoro agile ed il nuovo contratto dei metalmeccanici parlano di un “diritto all'apprendimento” del lavoratore che solo il dialogo e la condivisione tra le parti in contesti aziendali e territoriali efficienti possono rendere effettivo.

Nella dimensione nazionale **le istituzioni hanno il compito di realizzare una rete di tutti i servizi all'occupabilità fondata sul fascicolo elettronico della vita attiva di ogni persona.** Questa ha il compito di definire i livelli essenziali delle prestazio-

ni, di monitorare l'effettiva efficacia dei servizi nei territori, di promuovere interventi sussidiari ove si evidenzino colpevoli ritardi e carenze, a partire da un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti. Ma è solo in prossimità che si possono realizzare le integrazioni tra scuole, università, istituti di formazione, imprese, centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, consulenti del lavoro, fondi interprofessionali in modo da formare reti locali per l'occupabilità. Non si tratta di immaginare sistemi rigidi e burocratizzati ma ecosistemi che favoriscono dialogo, sinergie, dinamiche competitive se la domanda è posta nella condizione di guidare il "gioco". Per questa ragione sono importanti le politiche pubbliche dedicate a capacitare la domanda, dall'assegno di ricollocamento agli incentivi per la formazione 4.0 in azienda, dalle detrazioni per la spesa di autoapprendimento dei lavoratori autonomi al rilancio dei fondi bilaterali, al mercato favore regolatorio, tra i contratti, per l'apprendistato "educativo".

Il governo nuovo può insomma andare ben oltre i limiti e le contraddizioni del passato se con spirito di osservazione e sperimentazione si propone di cavalcare l'onda del cambiamento senza illudersi di contenerla o addirittura costringerla entro schemi astratti che non hanno funzionato nemmeno in tempi più semplici. L'oltre vecchio non può contenere il vino nuovo.

## Effetti disgregativi dal ricalcolo delle pensioni\*

*di Maurizio Sacconi*

**L'ipotesi annunciata dal governo di ricalcolare retroattivamente le prestazioni previdenziali erogate anche da decenni merita una attenta considerazione.** Gli effetti indotti potrebbero essere ben più diffusi rispetto alla platea dei diretti interessati. Già questa, peraltro, potrebbe allargarsi in misura significativa oltre le stime iniziali. Il primo annuncio fu riferito alle pensioni di importo superiore ai cinquemila euro netti. Con i successivi si è passati allo stesso importo ma “lordo” per poi giungere (per ora) ai quattromila euro lordi.

Siamo insomma già arrivati a comprendere in questa operazione le pensioni al di sotto dei tremila euro netti ed è nondimeno evidente che l'assunzione di principi equitativi non potrà che essere riferita a tutte le gestioni, a prescindere dalla loro sostenibilità. Se anche non lo proponesse il governo lo farebbe il Parlamento in una probabilissima rincorsa. Vi parteciperanno quindi tanto il pubblico impiego in tutte le sue articolazioni quanto le Casse Previdenziali private e privatizzate perché gestiscono previdenza primaria sostenuta da prelievi obbligatori.

**Le indiscrezioni ipotizzano l'applicazione del metodo di calcolo contributivo all'intero arco di vita con una ulteriore**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28.](#)

**penalizzazione proporzionale agli anni di anticipo dell'erogazione rispetto all'età di vecchiaia.** Si è più volte segnalata la inconciliabilità di questo disegno “riformatore” con la costante giurisprudenza della nostra Consulta che ha (sin qui) limitato la possibilità di una riduzione delle prestazioni a modalità di prelievo temporaneo e ragionevole, giustificate da straordinarie esigenze di finanza pubblica, finalizzate a ragioni solidali nell'ambito delle gestioni previdenziali. Ma è doveroso ancor più sollecitare i decisori pubblici ad interrogarsi sui cambiamenti più profondi che potrebbero intervenire nei comportamenti sociali.

**Nel tempo che viviamo la crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni è già ragione di diffidenze che arrivano a mettere in discussione le stesse autorità scientifiche.** Ancor più sotto accusa sarebbe un intero ceto che ha avuto responsabilità nella dimensione privata come in quella pubblica, fatto di dirigenti d'azienda, di quadri e di magistrati, di medici e di giornalisti, di docenti e di tecnici, di molti altri ancora. Il taglio pesante di pensioni percepite anche da lunghissimo tempo genererebbe peraltro un allarme sociale anche nei pensionati sotto la soglia prescelta perché ne percepirebbero tutta l'opinabilità e la possibile estensione. Gli stessi percettori colpiti segnalerebbero le “ingiustizie” che viziano le prestazioni minori come quelle “baby” nel pubblico impiego o quelle “integrate al minimo” tra gli autonomi. È insomma facile prevedere dinamiche che esalterebbero le ragioni di sfiducia e di disgregazione sociale. Proprio nel momento in cui la dimensione globale genera insicurezze che dovremmo assorbire con una nazione coesa.

## L'art. 8 è vivo e lotta insieme a noi!\*

*di Maurizio Sacconi*

Successivamente alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della [legge di conversione del decreto “dignità”](#), *Il Sole 24 Ore* ha ospitato tre interventi di autorevoli rappresentanti dell'accademia, della professione forense e della consulenza del lavoro indicanti all'unisono la possibilità di adattare la nuova disciplina dei contratti a termine mediante accordi aziendali o territoriali in base all'art.8 del DL 138/11 convertito in L 148/11. Non è stata infatti casuale la sopravvivenza di questa norma “speciale” alle regolazioni di carattere generale prodottesi successivamente, dalla legge “Fornero” al d.lgs. 81/15, allo stesso decreto che ha reintrodotto alcune causali per i rapporti temporanei.

**Il legislatore è parso infatti consapevole della necessità di mantenere una valvola di sfogo per le situazioni meritevoli di una regolazione specifica.** Una intesa è addirittura già stata sottoscritta dalle parti di un noto ente lirico sinfonico per spostare la data di entrata in vigore delle recentissime norme con lo scopo di salvaguardare i livelli occupazionali in un contesto in cui le nuove rigidità li avrebbero potuti compromettere. **L'art. 8** è stato introdotto quasi di soppiatto nella manovra estiva del 2011 per corrispondere alle richieste formalizzate dalla Banca Centrale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29](#).

Europea e per dare certa applicazione a tutti i lavoratori degli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori degli accordi aziendali che ne hanno consentito la sopravvivenza.

Accolta con freddezza dalla dottrina e da alcune organizzazioni di rappresentanza come un possibile grimaldello nel tradizionale assetto regolatorio uniforme del lavoro, **la norma è in realtà espressione delle intuizioni espresse dieci anni prima da Marco Biagi quando ipotizzò un pavimento di regole inderogabili sul quale, in prossimità, le parti sociali avrebbero potuto produrre deroghe a leggi e contratti nazionali.** La stessa Corte Costituzionale ebbe presto modo di occuparsene su ricorso della Regione Toscana confermando il suo carattere “speciale” attraverso la precisazione che materie e finalità avrebbero dovuto considerarsi tassativamente elencate nel dispositivo di legge e, come tali, non estensibili. Molti accordi sono stati poi silenziosamente sottoscritti per motivi “difensivi” (mantenimento dell’occupazione o emersione del sommerso) oppure “espansivi” (incremento dell’occupazione o migliore qualità dei rapporti di lavoro). Perfino coloro che più furono critici non hanno considerato l’art.8 tra le materie oggetto di iniziativa referendaria e ne hanno utilizzato la capacità derogatoria per ottenere in un noto accordo il ripristino della disciplina previgente sui licenziamenti per i nuovi assunti. E tutte queste intese si sono concretamente rivelate “*in melius*” per i lavoratori. Ora, gli evidenti cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro e le ulteriori prospettive di trasformazione degli assetti produttivi, incoraggiano evidentemente l’esigenza di relazioni adattive di prossimità rispetto alla pretesa di regole uniformi.

**Il “diritto vivente”, di cui parlava Gino Giugni, tende a prevalere sul formalismo giuridico anche perché le nuove tecnologie, a partire dalla *blockchain*, favoriranno sempre più la propensione delle parti negoziali a cercare direttamente**

**accordi “intelligenti”, duttili, dinamici, anche senza la necessità di mediatori terzi.** E le organizzazioni sociali rischiano l'esclusione se si fanno autoreferenziali mentre possono svolgere un ruolo fondamentale se accompagnano diffusamente la effettività delle nuove tutele come quella relativa all'apprendimento permanente nelle continue transizioni professionali. Insomma, parafrasando un noto slogan scritto sui muri del '68, esse potrebbero ben dire l'art.8 “è vivo e lotta insieme a noi”.



## Lavoro domenicale: persona solida nella società liquida\*

*di Maurizio Sacconi*

La periodica riproposizione del nodo del **lavoro domenicale** appare via via logorata dalle crescenti possibilità offerte ai sistemi di distribuzione dall'evoluzione tecnologica. Ogni vincolo sembra infatti destinato ad essere facilmente aggirato dalle negoziazioni online le cui infrastrutture sono sempre più affidabili e perciò autosufficienti. E nessuno può avere l'interesse ad accelerare lo spiazzamento della distribuzione "fisica" ad opera dei nuovi canali.

Ciò non elimina, anzi rafforza, la necessità di una diffusa riflessione sulla vita buona e in essa dell'equilibrio tra lavoro, affetti e riposo. Tanto più "liquida" si fa la nostra società, tanto più robusta deve essere la consapevolezza circa la nostra responsabilità di saper conciliare i tempi di vita riconoscendo la priorità della comunione familiare. Questa peraltro non viene minata solo dall'**orario di lavoro** ma anche da quella assenza virtuale che si produce con la dipendenza dalle nuove fonti informative. Potremmo insomma rilevare con facile gioco di parole che proprio nella dimensione liquida serve una persona solida perché integralmente formata e perciò capace di affrontare rischi e opportu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30.](#)

nità del tempo che viviamo. Se abbiamo fiducia nella persona e nella sua naturale attitudine alla socialità, dobbiamo risolvere il tema della legislazione relativa al lavoro festivo attraverso la leva sussidiaria.

Dopo la fase del rinvio alla volontà di Regioni ed enti locali e dopo la fase della liberalizzazione assoluta, possiamo pensare ora ad un vincolo corretto dal diverso avviso delle parti sociali. Il governo ha nuovamente l'opportunità di rispettare l'autonomia collettiva. Nel caso del decreto "dignità" questo rispetto si è prodotto nei fatti attraverso la immutata possibilità di adattamento della nuova disciplina attraverso accordi di prossimità. Anche nel caso dell'orario di lavoro qualunque scelta restrittiva dovrebbe, esplicitamente o implicitamente, consentire alle **imprese** e ai **lavoratori**, nei soli limiti del diritto comunitario, di realizzare intese con le quali contemperare le esigenze competitive con quelle inerenti la vita relazionale. Ogni soluzione centralistica e a taglia unica sarebbe antistorica.

## Scuola e università: rinnovare metodi e contenuti pedagogici\*

*di Maurizio Sacconi*

**La ripresa delle attività educative dopo la pausa estiva impone una riflessione sulle tradizionali inefficienze e, ancor più, sul profondo rinnovamento dei metodi e dei contenuti pedagogici in funzione della occupabilità dei nostri pochi giovani.** Nel tornante della storia segnato da un salto tecnologico senza precedenti per velocità, pervasività, imprevedibilità, solo persone integralmente formate potranno affrontare il cambiamento continuo. Il che sollecita una forte cooperazione tra famiglie ed istituzioni scolastiche per una preliminare formazione morale in base ai principi depositati dalla nostra tradizione. Su questo pavimento si evidenzia sempre più la necessità di una conoscenza trasversale perché la cultura è una, non umanistica o scientifica.

Le stesse modalità di apprendimento, ad ogni età, devono saper integrare teoria e pratica negli ambienti più consoni. Ma queste insopprimibili esigenze si sono già scontrate con il sedimento di forti pulsioni corporative, ben coltivate ed alimentate dalla cattiva rappresentanza politica e sindacale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31.](#)

**L’Ocse**, cui dobbiamo le due indagini che rivelano le insufficienti conoscenze dei giovani e degli adulti in Italia, **ha ora prodotto una ricerca comparata sulle istituzioni educative dalla quale emerge la nostra anomalia in termini di eccesso dei docenti in proporzione agli alunni.** A questa si collegano inevitabilmente quelle di una loro bassa remunerazione e della assenza di carriera. Anche recentemente, le buone intenzioni si sono tradotte solo in assunzioni di massa a prescindere dai fabbisogni educativi e territoriali con la persistenza di meccanismi che continuano a sfornare “precari” e impediscono affidabili modalità di valutazione.

**La situazione non migliora nella dimensione universitaria ove la proliferazione delle sedi non ha certo favorito il consolidarsi di *hub* dello sviluppo locale. La riforma del “tre più due”** è stata gestita in funzione delle cattedre e non dell’anticipo dell’ingresso nel mercato del lavoro. La organizzazione dei dipartimenti e le stesse modalità concorsuali dei docenti sembrano funzionali alla esasperazione della segmentazione della conoscenza più che alla ricerca e all’insegnamento trasversale. Per non parlare del disorientamento delle scelte educative prodotto da una offerta con pretese di specializzazione nel momento in cui sarebbe necessaria la concentrazione su percorsi fondamentali.

Auguriamoci ora che le sollecitazioni provenienti dal mercato del lavoro e la maggiore consapevolezza circa la collaborazione con le imprese inducano la fine della lunga stagione in cui l’ideologia ha generato solo autoreferenzialità corporativa. Qui si gioca, senza retorica, il futuro della nazione.

## La lezione di Dell'Aringa e il salario dei giovani meritevoli\*

*di Maurizio Sacconi*

La morte improvvisa di **Carlo Dell'Aringa** ci ha indotto a riflettere sul suo originale contributo al buon governo del mercato del lavoro in quanto non frequente caso di economista “utile” ai decisori pubblici. Di lui ricordo con sincero affetto lo stile comportamentale e con gratitudine la partecipazione al gruppo tecnico che, guidato da **Marco Biagi** e me, realizzò il **Libro Bianco** del 2001. Memore di uno dei suoi ultimi lavori curato con i colleghi **Treu** e **Lucifora**, vorrei onorarlo riproponendo un tema che gli era caro. Esiste una questione salariale in Italia? Con lui rispondo certamente sì, nella stessa misura in cui esiste da lungo tempo il nodo della bassa crescita della produttività. E le due problematiche irrisolte portano con sé inevitabilmente anche quella dell'iniquinà nella distribuzione della ricchezza attraverso i redditi da lavoro.

**Purtroppo questi ritardi italiani si riverberano dai primi anni novanta sulla crescita complessiva di una nazione sempre più divisa nei suoi territori e punitiva verso i lavoratori competenti, soprattutto se giovani. Il persistente appiattimento retributivo, sostenuto da un salario minimo obbligatorio che se-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 settembre 2018, n. 32.](#)

condo la giurisprudenza quasi coincide con il salario massimo praticato, penalizza infatti la dinamica retributiva che più manifestamente dovrebbe essere influenzata dagli incrementi di produttività, quella dei giovani che hanno avuto il merito di cercare percorsi educativi qualificati, di frequentarli con profitto, di entrare presto in contatto con una esperienza lavorativa.

**L'Italia si distingue dagli altri Paesi sviluppati proprio per la resistenza di molte imprese e delle relazioni industriali cui fanno riferimento** – per non parlare degli enti pubblici – a riconoscere progressioni retributive e di carriera anche esponenziali ove oggettivamente collegate a indicatori del contributo professionale di ciascuno ai risultati aziendali. La linea dei redditi cresce invece, ancora, lentamente e irreversibilmente con l'età, “a prescindere”. E a parte i recenti incrementi dell'occupazione anziana dovuti ai rigidi criteri di pensionamento, quella linea obliqua tende a fermarsi precocemente proprio perché inefficiente.

**Ove i salari riflettono la produttività, la loro dinamica segue invece una curva connessa all'età che largamente coincide con l'andamento dei bisogni, risulta maggiore la massa salariale complessiva, si allunga la vita lavorativa.** Ovviamente, segnalava da tempo Dell'Aringa, occorre la diffusione della contrattazione di prossimità e, aggiungo, un salario minimo da legge o da contratto nazionale, che consenta di attrarre lavoro e investimenti nelle aree più deboli e lasci spazio a incrementi tarati sulla produttività di ciascuna dimensione aziendale.

Se vogliamo incoraggiare i nostri giovani alle scelte educative più faticose ed evitare la loro fuga verso Paesi più dinamici, dobbiamo immaginare che frequentemente possano guadagnare di più degli adulti per meriti oggettivamente riconosciuti ed accettati. Le differenze possono essere eque, le omologazioni sono sempre inique.

## Ritorno alla CIGS? Cuore e ragione per cucire vecchio e nuovo\*

*di Maurizio Sacconi*

L'ipotesi di un **moderato ripristino della cassa integrazione “per cessazione di attività”** ha riproposto la **vecchia contrapposizione tra le correnti giacobine dei liberal e quelle pragmatiche dei popolari di destra e di sinistra.**

I primi, appassionati al rapporto diretto tra l'individuo e lo Stato, hanno potuto fare leva nella loro critica agli ammortizzatori sociali sugli **obiettivi eccessi che si sono prodotti soprattutto per opportunismi politico-sindacali** di carattere locale.

I secondi, fiduciosi nei corpi intermedi, hanno rivendicato il merito non solo del sostegno al reddito di persone altrimenti condannate alla povertà ma anche della **sopravvivenza di imprese grazie alla conservazione nel tempo di crisi del loro portafoglio umano.** Non dimentichiamo che alla base dell'impiego delle varie forme di cassa sono sempre stati accordi tra le parti e che le risorse, a parte la stagione degli interventi “in deroga”, sono state per lo più a carico della gestione presso l'INPS finanziata con i prelievi sul salario nei soli settori beneficiari.

**Non meno divisive sono state poi le politiche attive.** I liberal hanno sostenuto che si sarebbero prodotte solo costringendo i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33.](#)

lavoratori alla separazione dall'impresa e i pragmatici ne hanno invece sempre preteso la preventiva operatività per far abbandonare la "sicurezza" del rapporto di lavoro non volendo esporre i lavoratori ad un esperimento. I governi centrali hanno a loro volta scaricato sulle Regioni, non senza validi argomenti, la responsabilità di avere utilizzato le competenze in materia di collocamento e di formazione secondo l'interesse corporativo di collocatori e formatori.

A questo punto, nel vivo di una trasformazione epocale dei modi di produrre e lavorare, è **evidente la necessità di realizzare risposte nuove in termini di condizionalità dei sussidi e di opportunità per i disoccupati**. Da un lato la natura strutturale di molte crisi aziendali induce ad accelerare i tempi della separazione dei lavoratori dal loro declino irreversibile, dall'altro ogni sostegno al reddito deve essere accompagnato da **concrete e tempestive possibilità di transizione a nuove competenze e abilità** quale presupposto di una occupazione. **Non è certo più il tempo del mero incontro tra domanda e offerta di lavoro né dei corsi professionali a catalogo costruiti sugli educatori disponibili. L'occupabilità si realizza nei territori attraverso reti fra scuole, università, imprese, fondi interprofessionali, centri pubblici e agenzie private per l'impiego, in una gara nobile fra tanti percorsi teorico-pratici.**

Non deve tuttavia menare scandalo nella fase di passaggio la reintroduzione di qualche contenuta flessibilità nelle forme di sostegno al reddito e di prepensionamento. A quest'ultimo possono concorrere regole previdenziali più duttili ma un pochino onerose e risorse delle imprese per l'accompagnamento all'età di maturazione della prestazione. **Soprattutto le donne, penalizzate dall'improvviso balzo di sei anni dell'età di "vecchiaia" e da percorsi lavorativi discontinui** che non le fanno accedere alla pensione di anzianità contributiva, hanno legittime attese.



**Ai decisori centrali e regionali il dovere di forti intese per cucire vecchio e nuovo. Unendo cuore e ragione.**

## Rapporto sulle PA: unico contratto nazionale per tutti e salari decentrati\*

*di Maurizio Sacconi*

L'Associazione Amici di Marco Biagi ha recentemente presentato al ministro Giulia Bongiorno e a circa duecento rappresentanti della dirigenza pubblica e delle magistrature contabili ed amministrative un [Rapporto sullo stato delle Amministrazioni Pubbliche in Italia](#) a venticinque anni dal d.lgs. 29/93 che ha costituito **il primo e fondamentale atto di una intensa, e non lineare, stagione riformatrice dello Stato** nel momento del passaggio dalla prima alla seconda fase della nostra vita repubblicana.

Molti degli autori, a partire dal sottoscritto, hanno preso parte alla stesura anche di quel lontano provvedimento ed ora, pur segnalando la delusione per le molte incompiutezze registrate nel tempo trascorso, hanno concorso ad un documento ottimista sulla possibilità di realizzare finalmente uno Stato leggero e autorevole nel quale valga la pena lavorare per il bene di tutti. **Le speranze sono state riposte nelle nuove tecnologie capacitanti e nella adozione sistemica**, finalmente, della contabilità economica-patrimoniale analitica per centri di costo ora imposta dalla Commissione Europea. Le due leve dovrebbero consentire

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34.](#)

la reingegnerizzazione delle funzioni pubbliche e la produzione di un circolo virtuoso fondato sulla quantificazione degli obiettivi indicati dagli atti di indirizzo politico, sulla assegnazione di *budget* certi ai dirigenti, sulla riorganizzazione del lavoro pubblico per risultati, su controlli successivi di tipo sostanziale. Ne dovrebbero ancora conseguire l'emersione tanto auspicata del "buon datore di lavoro" attraverso una dirigenza responsabilizzata, relazioni di lavoro profondamente rinnovate, la possibilità di valutare il contributo dei singoli e dei gruppi con una struttura meritocratica della retribuzione.

**Il Rapporto conferma quindi la separazione tra politica e amministrazione, la rivalutazione dell'autonomia dirigenziale in base al conseguimento degli obiettivi assegnati, la "privatizzazione" dei rapporti di lavoro con l'eccezione delle cosiddette amministrazioni d'ordine.** Si ipotizza un unico contratto nazionale per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni cui assegnare il compito di stabilire i fondamentali diritti e doveri e di avviare, come per gli altri lavoratori, l'accesso a prestazioni sociali complementari in materia di previdenza, sanità e *long term care*. **Il trattamento retributivo dovrebbe invece trovare definizione nella negoziazione decentrata** che, sostenuta dalla contabilità economica, potrebbe consentire di condividere le trasformazioni organizzative indotte dalle tecnologie e le relative economie. Ovviamente acquistano ancor più rilevanza gli investimenti educativi e formativi dei *civil servant*. Si segnala l'esigenza di una preparazione non più solo giuridica ma trasversalmente integrata con conoscenze inerenti le tecnologie e le scienze economiche e aziendali.

**Così come per le competenze *soft*, anche nella dimensione pubblica, dovrebbe venire meno la richiesta di una "attitudine al comando" di tipo gerarchico perché sostituita da esigenze di leadership di gruppi di lavoro orizzontali in**

**funzione di obiettivi da conseguire.** Nella stessa educazione di base è oggi necessario disegnare contenuti pedagogici che accompagnino tutti ad acquisire il senso dello Stato e con esso quel complesso di doveri che nella pratica quotidiana sono sommersi dall'enfasi esasperata dei diritti fino al punto di includervi i meri desideri. Non si tratta di percorsi di apprendimento retorici o noiosi perché la conoscenza di tutto ciò che sostiene la nostra civile convivenza e il senso di appartenenza ad una comunità nazionale può al contrario risultare così interessante da indurre in molti giovani il desiderio di ambire con autentica motivazione, e non solo per aspirazione al “posto fisso”, a diventare orgogliosi servitori dello Stato.

## **Reddito di cittadinanza: due misure (inconciliabili) in una\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nel reddito di cittadinanza, ipotizzato dal contratto tra i partiti della maggioranza parlamentare ed ora dal governo nell'ambito della manovra che si avvale della legge di bilancio, convivono due istituti distinti.** La necessità di una loro separazione corrisponde alle due ben diverse tipologie di bisogno che si vogliono soddisfare. Da un lato, quello indotto da uno stato di povertà assoluta che si accompagna spesso con una condizione di degrado sociale o di obbligo di cura per le quali il lavoro non rappresenta, quantomeno nella prima fase di intervento, la possibile o sola soluzione. Dall'altro, quello determinato da uno stato di disoccupazione involontaria per il quale il lavoro costituisce invece la concreta risposta cui devono corrispondere responsabili comportamenti della persona interessata.

**Nel primo caso la stessa individuazione della condizione di povertà non dovrebbe essere affidata ad una algida “prova dei mezzi” realizzata a tavolino da una burocrazia centrale e tantomeno l'antidoto può consistere sempre in un assegno postale.** Solo in prossimità è ragionevolmente possibile comprendere uno stato di bisogno che è frequentemente indotto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)

non solo dalla privazione di reddito ma soprattutto da una condizione di solitudine. Così come una analoga situazione reddituale merita una diversa attenzione se si colloca in un contesto di solidarietà familiare o comunitaria. Queste considerazioni conducono a riconoscere il ruolo necessario dei comuni che possono operare direttamente o attraverso il soccorso sussidiario di opere ed associazioni non profittevoli con soluzioni tarate sui singoli casi. Talora il sussidio monetario è infatti pericoloso perché può alimentare una dipendenza in presenza della quale appare più idonea la erogazione di beni di prima necessità o il pagamento di servizi essenziali.

**In ogni caso uno stato di privazione e di degrado invoca innanzitutto quel calore relazionale che solo attività di assistenza prossima, meglio se sussidiarie e volontarie, possono garantire.** È evidente che in questo caso non possiamo parlare di misura massima dell'intervento e di condizionalità rigidamente definite dalla legge perché ogni valutazione al riguardo deve essere rimessa a coloro che hanno "preso in carico" la persona o il nucleo familiare.

**Di tutt'altro tenore è invece l'intervento in favore dei disoccupati che si compone di una parte passiva, un reddito a tempo, e di una parte attiva consistente nel coinvolgimento in percorsi formativi dedicati alla occupabilità.** Abbiamo infatti più volte constatato come risulti insufficiente il mero incontro tra domanda e offerta se non accompagnato da un'azione mirata in termini di adeguamento delle abilità e delle competenze. Azione che si realizza con più efficacia se si colloca in un contesto territoriale ove le opportunità offerte dalle reti tra imprese, strutture educative o formative e servizi pubblici o privati all'impiego agiscono continuamente, e quindi con caratteri preventivi, in favore della occupabilità. La condizionalità qui è implicita e dovrebbe riguardare già la prima proposta "congrua" il cui

rifiuto è verificabile se si alza il livello delle opportunità formative e si incentivano i servizi con i voucher a disposizione dei disoccupati secondo il modello della Lombardia.

**Per tutti sarebbe comunque necessario lo sviluppo del “cassellario previdenziale” fino a realizzare quel fascicolo elettronico della vita attiva da tempo ipotizzato** e che dovrebbe comprendere, oltre al conto corrente contributivo e ai periodi di lavoro, anche i percorsi di apprendimento e la percezione di sussidi e servizi nelle più frequenti fasi di transizione. La tecnologia è bene sia unitaria e interoperabile per cui può essere gestita da remoto ma l'aiuto concreto presuppone l'incontro diretto degli sguardi.

## Caregivers: spostare la spesa socio-sanitaria dalla ospedalità marginale ai servizi territoriali\*

*di Maurizio Sacconi*

**Da anni è in corso una progressiva trasformazione dei bisogni di salute nella nostra società. Si è infatti via via modificato il rapporto tra malati acuti e cronici con la progressiva, straordinaria, prevalenza di questi ultimi.** Se i primi richiedono una assistenza ospedaliera sempre più concentrata in hub ad alto contenuto tecnologico ed elevate competenze multidisciplinari, i secondi ne rifuggono, anche se sollecitati, perché invocano soluzioni appropriate nella dimensione territoriale attraverso il calore relazionale della famiglia o il servizio professionale delle strutture residenziali.

**Le ragioni della sostenibilità finanziaria coincidono con quelle della appropriatezza perché un malato cronico ricoverato in ospedale costa da sette a dieci volte di più rispetto a famiglie e RSA e viene inevitabilmente trascurato in ragione dell'orientamento agli stati acuti.** La stessa spesa crescente per l'innovazione non può essere considerata aggiuntiva pena l'implosione del sistema. Essa è infatti sostitutiva perché, a ben vedere, modifica profondamente il ciclo terapeutico e necessariamente conduce a ridurre l'offerta ospedaliera in favore dei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36.](#)



servizi territoriali, cui dovrebbe essere destinato, secondo i target del federalismo fiscale, almeno il 51% della spesa complessiva di ciascuna azienda socio-sanitaria. D'altronde, il programma nazionale degli esiti e il DM 70/15 sugli standard di efficienza sollecitano la chiusura o trasformazione di molti ospedali marginali e pericolosi che attraggono ricoveri inappropriati. Non è teoria dell'impossibile. Ove si sono fatte scelte coraggiose in questo senso (raramente) tornano i conti della salute e dei bilanci.

**Nella maggiore spesa assistenziale, derivante dalla scomposizione e ricomposizione dei fattori, si colloca la possibilità e la necessità di promuovere la migliore qualificazione e tutela dei *caregivers* tanto nella dimensione volontaria quanto in quella professionale.** Nel primo caso si tratta di riconoscerne la rilevanza economica e sociale introducendo tutele quali il diritto a prestazioni “agili” o alla modulazione dell’orario di lavoro, in funzione della conciliazione tra i tempi di vita, e all’accantonamento di contributi previdenziali “figurativi” per il tempo, parziale o totale, dedicato alla cura di un familiare. Nel secondo caso uno sviluppo della contrattazione collettiva dovrebbe accompagnarsi, per la famiglia, con una robusta possibilità di dedurre i costi o con il beneficio di un’“imposta negativa”. In tutti e due i casi saranno essenziali le opportunità formative e l’inserimento nelle reti dei servizi socio-sanitari dei territori in modo da garantire alla persona assistita in casa la migliore integrazione tra le prestazioni, compresa una vera e propria spedalizzazione domiciliare, e ai *caregivers* adeguati spazi relazionali.

**Fortunatamente cresce ogni giorno di più la consapevolezza circa la necessità di organizzare un mercato professionale per questi lavori affinché i prestatori siano tutelati e i nostri familiari ben accuditi.** Vi devono concorrere istituzioni, organizzazioni sociali, enti pubblici e imprese private del settore. A nord come a sud.

## **Il diritto affievolito alla mobilità\***

*di Maurizio Sacconi*

**Lo sciopero “generale” indetto dai sindacati di base ha pesantemente affievolito, ancora una volta, il diritto alla mobilità di molti cittadini, nella usuale giornata del venerdì, con il solo effetto annuncio favorito da una informazione genericamente allarmistica.** Nonostante il basso livello di adesione a macchia di leopardo, i servizi di trasporto sono apparsi inaffidabili perché imprevedibili costringendo gran parte dell’utenza alla rinuncia o alla scelta dell’auto con le inevitabili conseguenze sul traffico delle aree urbane. Il danno per la società e l’economia è stato consistente. Eppure da tempo si discute dei modi con cui realizzare un migliore equilibrio tra i diritti costituzionalmente tutelati.

**Nella trascorsa legislatura sono state ipotizzate iniziative legislative dedicate al settore del trasporto pubblico che non hanno potuto giungere al voto parlamentare per l’indisponibilità del governo a sostenerle nonostante i reiterati impegni a proteggere gli utenti dalle iniziative sindacali “temerarie” perché poco rappresentative.** Sinora non hanno trovato accoglienza politica non solo le regolazioni complesse, che volevano far precedere la proclamazione dello sciopero da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37.](#)

verifiche referendarie sull'effettivo livello di sostegno tra i lavoratori, ma nemmeno le proposte più mirate sull'obbligo di comunicazione anticipata delle adesioni individuali o sul dovere di revoca collettiva in tempo utile a renderla nota. Si è impropriamente utilizzato l'argomento di una possibile attività repressiva delle aziende su coloro che avrebbero annunciato in anticipo la loro volontà di astenersi dal lavoro. Come se fossimo in presenza di aziende pubbliche orientate a comportamenti antisindacali o determinate a produrre il migliore funzionamento del servizio. In realtà, il settore del trasporto pubblico locale è viziato da società spesso cointeressate all'interruzione del servizio per la sua, strutturale, anti economicità' e a forme sindacali minoritarie disponibili a competere con le organizzazioni più consistenti proprio attraverso la maggiore conflittualità.

**Non si dimentichi in ogni caso che gli aderenti risultano noti nel giorno stesso dello sciopero e ciò non ha mai comportato pratiche intimidatorie.** Si riprendano quindi quelle proposte in modo da garantire, almeno nel trasporto pubblico, la piena informazione anticipata circa i mezzi destinati a funzionare in relazione agli effettivi livelli di adesione. La stessa possibilità di prenotare gli spazi temporali programmati dalla Commissione di Garanzia nel nome del criterio di "rarefazione" oggettiva dovrebbe essere proporzionata alla rappresentatività dei soggetti sindacali agevolmente misurabile applicando l'accordo interconfederale che da tempo ha indicato un mix di iscritti e di eletti negli organismi unitari.

**A ciò si deve aggiungere infine una disciplina dello "sciopero virtuale" in base alla quale tanto i lavoratori aderenti quanto, in adeguata proporzione, l'azienda interessata dovrebbero alimentare un fondo dedicato a politiche di welfare con particolare attenzione alla formazione permanente.** Se il nuovo governo vuole davvero essere *disruptive*, ha modo di introdurre

finalmente un po' di ordine là dove i predecessori hanno manifestamente fallito.

## **Passi indietro nella (già poca) integrazione tra scuola e lavoro\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il sistema informativo Excelsior annualmente rileva, in una prospettiva quinquennale, i fabbisogni occupazionali e formativi delle nostre imprese.** A questo sondaggio si aggiungono rilevazioni mensili, con proiezioni trimestrali, ed altre letture su base territoriale.

**Nei giorni scorsi è stata presentata la indagine 2018-2022 secondo la quale tendono ad aumentare i contratti offerti ma si incrementa anche la difficoltà da parte delle imprese di incontrare le persone corrispondenti ai propri fabbisogni.** Nel breve periodo (un solo mese) si stima che ben il 30% dei contratti di lavoro ipotizzati possa non essere stipulato per difficoltà di reperimento dei dipendenti idonei. Si tratta di un dato record se confrontato con la serie storica delle analoghe rilevazioni. Esso si spalma con sensibili differenziazioni sul territorio nazionale e colpisce maggiormente le aree economicamente più forti rallentandone le potenzialità di ulteriore sviluppo. Cresce inoltre la quota della domanda dedicata alle persone con alta qualificazione mentre la più elevata difficoltà di reperimento delle entrate programmate riguarda le professioni tecniche. Non si tratterebbe

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38.](#)

soltanto di una offerta esigua delle competenze cercate ma di una diffusa insoddisfazione delle imprese circa la capacità verificata negli *applicants* di saper stare al passo con l'innovazione.

**Excelsior è un programma utile alle funzioni di orientamento delle scelte educative ed offre un contributo alle necessarie riflessioni sul rinnovamento dei metodi e dei contenuti pedagogici.** Non si tratta di dedurre che il sistema di istruzione debba preparare persone immediatamente funzionali ai processi produttivi ma che esso possa, attraverso un intenso dialogo con le imprese, formare persone dotate insieme di solide conoscenze specifiche (trasversali) e di altrettanto solide capacità di relazione con gli altri, di analisi critica di ogni situazione concreta, di risoluzione dei problemi che si propongono. Sono competenze tutte che si acquisiscono non tanto attraverso il tradizionale metodo degli insegnamenti frontali segmentati, che esigono ascolto passivo, ma mediante adeguate modalità di coordinamento fra esperienze pratiche e forme di apprendimento teorico attente alla funzionalità di ogni contenuto. Si ripropone insomma il nodo della stretta cooperazione tra scuole, università e imprese timidamente avviato negli anni più recenti e già suscettibile di passi indietro a partire dal superamento della obbligatorietà nell'ultimo triennio delle superiori per l'anno scolastico in corso.

**Nei prossimi anni la legge di bilancio ipotizza un drastico ridimensionamento del tempo dedicato alle esperienze lavorative che sono ora definite “percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”.** La qualificazione è forse più appropriata perché sottolinea il carattere educativo del lavoro ma in pratica si procede a ritroso. Per lunghi anni il tema ha trovato la fiera critica di chi si opponeva alla integrazione tra scuola e lavoro nel nome di una sorta di sacralità della funzione educativa, come tale inidonea a confondersi con il mercantilismo imprenditoriale. Lo stesso contratto di apprendistato è stato lungamente

osteggiato e comunque non gli è mai stata riconosciuta la dignità di rappresentare, a certe condizioni, un percorso educativo alla pari con le altre opzioni.

**Ancora oggi l'apprendistato di primo livello, che pure costituisce uno strumento insostituibile per assorbire l'abbandono precoce degli studi, rappresenta in Italia circa un decimo dell'analoga esperienza in Germania.**

L'apprendistato di alta formazione e ricerca si realizza in pochissime, e perciò encomiabili, situazioni. Per non parlare dell'istruzione tecnica superiore, tanto osannata quanto poco praticata, che si può calcolare in circa un centesimo del volume realizzato nella stessa Germania da sempre attenta al metodo duale.

**Il rigurgito di diffidenza nei confronti della “contaminazione” sembra ora più banalmente indotto dalle pressioni di quei docenti che non amano la responsabilità di compiti ulteriori.** L'ideologia si è quindi risolta ancora una volta in semplice corporativismo e sarebbe dovere della buona politica preferire (e premiare) coloro che antepongono alle pur legittime ragioni di insoddisfazione la volontà di attrezzare per un futuro imprevedibile i nostri giovani.

## Hiring and firing\*

*di Maurizio Sacconi*

**Continua a pesare sul mercato del lavoro italiano la maledizione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori anche se, fortunatamente, non appare più in grado di suscitare le emozioni e di generare i conflitti del passato, anche recente.** È di questi giorni la pubblicazione delle motivazioni relative alla sentenza 194/2018 della Corte Costituzionale che modifica l'art.3, comma 1, del dlgs 23 del 2015 nella parte in cui predetermina la misura del risarcimento al lavoratore nel caso di licenziamento cui non venga riconosciuta, in sede di giudizio, una adeguata giustificazione. In particolare, la Consulta ritiene che la norma non corrisponda ai principi di eguaglianza e ragionevolezza in quanto proporziona rigidamente alla sola anzianità di servizio la definizione di quanto spetta al lavoratore senza tenere conto di altre circostanze come la dimensione occupazionale e produttiva dell'impresa o il comportamento delle parti.

**La decisione appare motivata dalla volontà di garantire non solo una maggiore tutela a chi deve cercare una nuova occupazione ma soprattutto una più pesante deterrenza nei confronti dell'impresa affinché ponderi adeguatamente le motivazioni del licenziamento.** La sentenza è ragionevolmente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39.](#)



destinata a compromettere l'unico effetto positivo della norma che era consistito nella maggiore propensione all'accordo tra le parti. La forte discrezionalità rimessa al giudice del lavoro incoraggerà ulteriormente una giurisprudenza già fortemente "creativa" e imponderabile.

**Eppure la dottrina economica internazionale ha sempre riconosciuto il nesso tra *hiring and firing*, ovvero la maggiore o minore propensione ad assumere che può essere indotta dalla regolazione del licenziamento ingiustificato.** Influyente è sempre stata la certezza e la prevedibilità della sanzione perché l'incertezza non favorisce la vocazione imprenditoriale a crescere. Così come la tempestività della risoluzione di ogni contenzioso aiuta entrambe le parti e incoraggia a non diffidare dell'incremento occupazionale. Peccato che i ministri succedutisi negli ultimi anni non abbiano voluto adottare il semplice decreto ministeriale che avrebbe potuto attivare il conveniente arbitrato "per equità" introdotto dalla legge 183/2010.

**Ora, comunque, non resta che dedurre da questa sentenza un rinnovato impegno per organizzare finalmente mercati del lavoro territoriali fluidi perché sostenuti da molte e variegate opportunità di ricollocamento grazie alla offerta di percorsi di continua riqualificazione professionale.** E confidare che in tali contesti le parti per prime siano interessate a concludere accordi tempestivi e reciprocamente soddisfacenti nel momento in cui si interrompe il rapporto di reciproca fiducia. Va da se che tutto si realizza più agevolmente in economie che crescono, ove nessuno è interessato a frenare le dinamiche che in esse si generano.

## Concorso di idee per una nuova definizione della formazione\*

*di Maurizio Sacconi*

**Nei giorni scorsi Federmeccanica e le organizzazioni sindacali con cui ha sottoscritto il contratto collettivo nazionale hanno promosso un incontro pubblico sul diritto soggettivo alla formazione nel lavoro**, nuovo perché introdotto per la prima volta in questi termini nella esperienza negoziale tra parti sociali. La novità è stata particolarmente significativa perché si è prodotta nella categoria che in passato aveva condiviso il vincolo di un monte ore di formazione esterna all'impresa nel presupposto che questa non fosse "formativa" e che si rendesse necessario compensare l'implicita presunzione di impoverimento culturale del lavoratore con un apprendimento distinto e distante rispetto al luogo di produzione.

**Il diritto viene ovviamente definito in termini promozionali, con l'eccezione di un obbligo minimo di 24 ore nel triennio, ma non per questo è destinato ad essere ineffettivo.** Certo, la sua declinazione deve essere aziendale e territoriale per cui le commissioni paritetiche da tempo attive nella categoria a questi livelli sono ora chiamate a monitorare, progettare, sollecitare i modi con cui darvi implementazione. Esse possono avvalersi di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40.](#)

Fondimpresa, il fondo interprofessionale promosso dalle parti dell'industria nel 2002 che consente alle aziende di accedere alle risorse raccolte con il prelievo obbligatorio dello 0,30% sul monte salari attraverso i tre canali del "Conto formazione", del "Conto di sistema" e degli "Avvisi con contributo aggiuntivo".

**La percezione tuttavia è che questo impianto soffra ancora di eccessivo centralismo con i conseguenti pericoli di auto-referenzialità per tutto ciò che non è pura retrocessione di risorse alle singole imprese.** Solo in prossimità, infatti, è ragionevole supporre una concreta attenzione alle azioni che accrescono insieme la occupabilità delle persone e la produttività delle imprese.

**Occorre in ogni caso una solida rivoluzione nei metodi e nei contenuti rispetto ai canoni tradizionali della formazione al punto che Michele Tiraboschi ha in questi giorni ipotizzato anche l'utilità di una nuova definizione rivolta a sottolineare la qualificazione delle attività dedicate ad incrementare la conoscenza dei lavoratori come investimento produttivo da un lato e come risposta, dall'altro, ad una idea del lavoro quale bisogno insopprimibile della persona di esprimere il proprio potenziale.** Il che ci conduce ad una evoluzione delle relazioni di lavoro, collettive e personali, fondate quanto più sull'*empowerment* di ogni persona, di tutte le persone. In fondo, le nuove macchine sembrano avere tutte la caratteristica di aumentare la capacità dell'uomo se ci disponiamo a cogliere appieno le opportunità che offrono.

Apriamo quindi un concorso di idee per cambiare un termine obsoleto che evoca cose inutili e cerchiamo soluzioni che richiama, al contrario, il massimo della utilità.

## **Ddl Concretezza: PA al bivio tra vecchi vizi e nuove opportunità\***

*di Maurizio Sacconi*

**Prende avvio presso il Senato il percorso di approvazione del Disegno di Legge governativo detto della “concretezza” e dedicato ad autorizzare assunzioni per una spesa corrispondente al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente.**

Dopo anni di blocco dei nuovi ingressi, con conseguente innalzamento dell’età media dei dipendenti, di rinuncia alla formazione e di “stabilizzazioni” a prescindere dai fabbisogni professionali, il governo ha l’ambizione di collegare ad una ricognizione di questi ultimi i futuri concorsi.

Anche se poi consente che una larga parte delle assunzioni ammesse si possa realizzare in deroga a questo filtro, anche utilizzando le graduatorie di precedenti procedure selettive.

Suscita peraltro qualche legittima perplessità il complessivo impianto del provvedimento in quanto non sembra muovere dalla premessa delle straordinarie opportunità offerte dal salto tecnologico che viviamo. Cui si dovrebbe aggiungere l’obbligo europeo (finalmente!) di introdurre sistematicamente nello Stato la contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41](#).

**Prima ancora della analisi dei fabbisogni professionali, le amministrazioni dovrebbero non tanto subire Piani centralizzati di “conformità” quanto predisporre veri e propri progetti industriali con i quali reingegnerizzare più che i singoli processi le intere funzioni loro assegnate.**

E conseguentemente rivedere inquadramenti e profili, ancora fortemente segmentati, anche allo scopo di attrarre competenze trasversali e ad alta specializzazione che non potrebbero essere remunerate in base ai minimi contrattuali della posizione economica iniziale di area o di categoria.

**Nella dimensione privata, soprattutto terziaria, l’impiego delle tecnologie digitali sta trasformando radicalmente i tradizionali modi di produrre e lavorare al punto che ne risultano modificati gli stessi ambienti di lavoro.** La prestazione lavorativa si fa ogni giorno di più a risultato e in questo senso “agile”.

Al contrario, nella pubblica amministrazione, il provvedimento ipotizza l’esaltazione del cartellino e del controllo sull’orario mentre i “furbetti” dovrebbero invece essere individuati e sanzionati per la loro colpevole improduttività attraverso moderne modalità di controllo sulla gestione e la responsabilizzazione dei dirigenti nei compiti propri del “buon datore di lavoro”.

**Confidando infine che non si preferiscano le assunzioni delle persone note, tra stabilizzazioni, vecchie graduatorie e mobilità, saranno necessarie procedure concorsuali nuove e veloci per la selezione dei migliori che, se giovanissimi, potrebbero accettare un contratto di apprendistato cui far seguire veloci percorsi di carriera quando altamente meritevoli.**

La discontinuità non è insomma, dopo le incerte e contraddittorie riforme degli ultimi venticinque anni, ritornare ad una più marcata dimensione pubblicistica ma prendere con decisione la

via dei moderni modelli gestionali. Sbagliare i criteri di una grande “inornata” di dipendenti pubblici comprometterebbe per il lungo periodo la speranza di una amministrazione amica perché efficiente ed efficace.

## Accompagnare l'evoluzione della logistica distributiva\*

*di Maurizio Sacconi*

Le recenti vicende autorizzatorie che hanno interessato il gruppo Amazon in Italia ripropongono il tema di una logistica distributiva efficiente nel servizio reso alla società e all'economia nonché moderna e giusta nella gestione dei rapporti di lavoro lungo tutta la filiera.

Il nostro prevalente orientamento alla manifattura ha spesso indotto a trascurare la qualità di un terziario sempre più vitale per la nostra competitività nel momento in cui il consumatore pretende prodotti personalizzati a domicilio. Non hanno aiutato nemmeno le rendite di posizione del tradizionale monopolio pubblico nella distribuzione di pacchi e lettere solo parzialmente superato con i processi di liberalizzazione. Usciamo insomma da un mercato duale fatto di attività, anche dal punto di vista delle relazioni industriali, da un lato iper-regolate e, dall'altro, iper-sregolate.

Al di là dell'impiego delle nuove tecnologie per la velocità della prestazione lavorativa, che hanno suscitato una attenzione non sempre giustificata, **il nodo principale riguarda i modi con cui garantire sia i tempi di consegna da attività sindacali mino-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 dicembre 2018, n. 42.](#)

ritarie e spregiudicate che i diritti nel lavoro da pratiche di appalto di bassa tutela.

**La soluzione si può ragionevolmente produrre con accordi di filiera sempre più evoluti e con il riconoscimento che si tratta di servizi essenziali meritevoli tutti delle protezioni dell'utenza in quanto di "pubblica utilità".** È uno scambio che le istituzioni possono quindi accompagnare con decisioni pubbliche e con la rigorosa applicazione delle leggi senza colpevoli acquiescenze a forme di blocco delle merci, nemmeno "sostenute" da un sufficiente grado di rappresentatività di coloro che le mettono in opera. Può soccorrere inoltre la rigorosa verifica ispettiva della responsabilità solidale negli appalti. Tutti i tasselli concorrono ad incoraggiare l'evoluzione del settore mentre ogni asimmetria potrebbe solo conservare inefficienze ed arretratezze.



## Nuovi Codici? Meglio un approccio non per regole ma per obiettivi\*

*di Maurizio Sacconi*

Sembra ormai prossimo l'esame da parte del Consiglio dei Ministri di **un disegno di legge** che, a memoria, non ha precedenti nell'età repubblicana. **Si tratta di un provvedimento con cui il Parlamento dovrebbe delegare il governo a semplificare, riordinare e riunire in codici** (non meramente compilativi) tutta la complessa e stratificata legislazione italiana, dalle regole operative della pubblica amministrazione al diritto tributario, dall'agricoltura al turismo, dalle attività economiche alla società dell'informazione, dalle reti tradizionali a quelle "nuove", dal governo del territorio alle fonti rinnovabili, dalla tutela della salute alle politiche assistenziali, dall'istruzione al lavoro e alla previdenza.

**Gli obiettivi sono nobili e condivisibili a partire da un principio generale di delega secondo il quale vanno abrogate tutte le disposizioni "che costituiscono livello di regolazione superiore a quello minimo richiesto dalla normativa europea"** anche se poi si aggiunge "... salvo che la loro perdurante necessità sia motivata..".

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43](#).

Gli estensori del DDL appaiono preoccupati dell'impatto della vigente regolazione sulle persone fisiche e giuridiche in quanto evidente ragione di rattrappimento della società e dell'economia in Italia. Da tempo si avverte la necessità di una drastica semplificazione che tuttavia, quando è stata tentata, ha tendenzialmente prodotto ulteriori complessità. D'altronde, una comunità insicura tende ad invocare di fronte alle patologie, anche estreme, nuovi presidi in termini di vincoli e di sanzioni penali che li sostengono. E conseguentemente, la burocrazia si fa "difensiva" per paura delle possibili conseguenze dei propri atti.

**La complessità nasce infatti non dall'imperizia del regolatore ma dalla sua discutibile scelta di tutelare interessi ritenuti rilevanti con una norma in più.** In questo contesto diventano quindi legittime le preoccupazioni indotte da questa poderosa operazione di riscrittura normativa. Conviene ripensare la regolazione pubblicistica senza un preventivo ridisegno industriale delle Amministrazioni quale è consentito dalle nuove tecnologie? Inoltre, il testo di delega che è circolato non sembra dettagliato nei principi e nei criteri di redazione dei decreti legislativi.

Si deve pertanto presumere che, ad esempio in materia di lavoro, lo stesso gruppo di esperti che ha redatto il "decreto dignità" sarà capacitato di riformulare tutta la disciplina dei rapporti di lavoro nella quale anche una virgola può determinare una diversa propensione ad intraprendere e ad assumere. **Sarebbe quindi forse più opportuno promuovere il lavoro attraverso un approccio per obiettivi**, a partire da quelli inerenti un drastico innalzamento delle capacità e delle abilità dei giovani intrappolati nella inoccupazione e degli adulti a rischio di esclusione per il superamento delle produzioni seriali.

Una generale moratoria della novazione legislativa indurrebbe infatti a resistere alla tentazione di nuove complicazioni e a con-

centrare l'impegno nelle azioni concrete per una maggiore competitività e qualità del nostro sistema Paese.

## Sosteniamo la petizione di Federmeccanica\*

*di Maurizio Sacconi*

**ADAPT ha sostenuto la [petizione](#) di Federmeccanica in favore di un ritorno, quantomeno, alla precedente dimensione obbligatoria delle ore di lavoro “in alternanza” con i percorsi di scuola superiore.** Secondo l’associazione delle imprese metalmeccaniche questa avrebbe raccolto già oltre ventimila firme.

Un primo risultato si è prodotto nel corso dell’esame parlamentare attraverso l’approvazione di emendamenti che hanno innalzato il modesto numero di ore disposto dalla legge di bilancio. Siamo tuttavia ancora lontani dal precedente monte-ore e, in aggiunta, si è ampliata una incomprensibile differenza tra istituti professionali, tecnici e liceali come se le “competenze trasversali” dovessero integrare di più le capacità di alcuni giovani e meno quelle di altri. **Federmeccanica sottolinea nel suo appello che “per conoscere l’ambiente complesso di un’impresa e per imparare qualcosa di utile, è necessario un tempo adeguato...” e ancora, aggiungiamo noi, per maturare esperienze di risultato occorre una adeguata massa critica.**

L’associazione imprenditoriale peraltro evidenzia il bisogno di un approccio qualitativo nella collaborazione tra scuola e impresa “in ogni fase, dalla progettazione alla valutazione dei risultati”

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44.](#)

perché “l’impresa diventa un po’ scuola e la scuola si apre all’impresa”.

Nella prima fase di attuazione della “alternanza” si sono riscontrate superficialità forse inevitabili in conseguenza delle ambiguità culturali che l’hanno accompagnata.

Ancora oggi, quando se ne ammette una maggiore intensità nelle scuole tecniche e professionali, si finisce con l’immaginare la pratica lavorativa in funzione dell’apprendimento di uno specifico mestiere più che come un metodo per sviluppare attitudine ad affrontare e risolvere problemi concreti in qualunque situazione di compito. E allora sorgono le incomprensioni sulla insufficiente qualità del “lavoro”, su un presunto sfruttamento di prestazioni gratuite, sulla diminuzione del percorso scolastico in quanto piegato a contingenti bisogni delle imprese.

**Solo “percorsi strutturati”, come afferma la petizione, possono essere alimentati da “tutor aziendali e insegnanti” continuamente aggiornati in modo da rendere “sistematico” il rapporto tra scuole, imprese e centri di ricerca”.**

Ma tutto questo impone di rafforzare il “supporto normativo, amministrativo ed economico” come un “credito d’imposta o misure equivalenti per le spese sostenute per l’alternanza” dalle imprese o come una ridefinizione dei metodi e contenuti pedagogici affinché si valorizzi la funzione educativa di qualunque esperienza lavorativa purché dignitosa.

Insomma, la proposta governativa di un drastico ridimensionamento dell’alternanza sotto la pressione di vecchie pulsioni corporative ha avuto il merito di stimolare un ancor maggiore impegno delle imprese cui dovrebbe corrispondere una rinnovata volontà del sistema di istruzione pubblica. Per questa ragione **dobbiamo auspicare l’ulteriore crescita del numero dei sottoscrittori della petizione accompagnandola con una diffusa promozione della funzione educativa del lavoro.**



12.

## **INDUSTRY 4.0**

**Competence center:  
una soluzione che non convince,  
una visione che (ancora) manca\***

*di Elena Prodi, Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Non è tema da incendiare i cuori e dunque non lo troveremo nella campagna elettorale. Per la comunicazione politica è molto più facile parlare e sparlare di legge Fornero e delle sorti del *Jobs Act*. Eppure, se davvero vogliamo rimettere al centro il tema del lavoro, non possiamo sottovalutare il ruolo dei centri di competenza del piano nazionale per la IV rivoluzione industriale. Perché è dallo sviluppo del raccordo tra impresa e ricerca che dipendono le sorti del nostro mercato del lavoro e precisamente la capacità delle nostre imprese di orientarsi alla economia e ai lavori del futuro.**

**Va pertanto guardata con favore la pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*, dopo un lungo e preoccupante silenzio, della normativa di attuazione di questo importante tassello del piano nazionale Industria 4.0 lanciato dal Ministro Calenda nel settembre del 2016. Non mancano tuttavia criticità che dovrebbero essere messe al centro del dibattito politico per apportare in tempi brevi i necessari correttivi prima che sia troppo tardi. Parliamo infatti di una impostazione strettamente tecnologista e di conce-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)



zione del paradigma Industria 4.0 quasi esclusivamente associata alla digitalizzazione delle filiere industriali. Dietro contributo diretto da parte del Ministero dello Sviluppo Economico (nel limite massimo di sette milioni e mezzo di euro ciascuno), i centri di competenza offriranno alle imprese servizi di orientamento, formazione e consulenza tecnologica, attuazione di progetti di innovazione e operazioni di trasferimento tecnologico nei principali ambiti di operatività di Industria 4.0, tra cui manifattura additiva, realtà aumentata e realtà virtuale, Cloud, Big data e Analytics, Cybersecurity. Non viene invece fatta menzione delle attività rientranti nell'ambito della gestione dei cambiamenti legati alla organizzazione del lavoro in virtù dell'ingresso delle nuove tecnologie nei processi produttivi, del cambiamento dei tradizionali rapporti uomo-macchina, della gestione delle risorse umane e di altri profondi cambiamenti di natura non solo tecnologica ma che della tecnologia sono presupposto e conseguenza.

**A riprova di ciò, basta scorrere l'elenco dei criteri connessi alle caratteristiche tecniche che verranno impiegati per valutare le candidature avanzate nei prossimi mesi:** oltre a requisiti di solidità finanziaria e adeguatezze delle risorse strumentali e organizzative, per gli organismi di ricerca e gli Atenei si terrà conto del patrimonio di pubblicazioni scientifiche, assegni di ricerca banditi e co-finanziamenti per progetti di ricerca, tutti afferenti alle tecnologie di Industria 4.0. Si tratta quindi di centri di competenza che vogliono aiutare le imprese a utilizzare la tecnologia ma che entreranno in azione ad almeno un anno di distanza dagli investimenti fatti (è previsto un processo di doppia selezione, prima delle università che sceglieranno i partner privati e dei partenariati candidati poi), senza averli quindi orientati e co-progettati. Al contrario è possibile sostenere che siano le competenze tecniche e trasversali e soprattutto i modelli organizzativi che richiedono una forte implementazione a fronte

dell'investimento fatto. Considerazione che potrebbe far immaginare i centri di competenza non solo come soggetti che contribuiscono a una ottimizzazione dell'utilizzo della tecnologia già acquistata, ma anche a tali modelli organizzativi.

**Una visione quindi che, oltre a reintrodurre quelle logiche burocratiche che il piano Impresa 4.0 stesso si riproponeva di eliminare**, non parrebbe cogliere la portata di alcune delle sfide connesse alla IV Rivoluzione Industriale, le quali implicano trasformazioni anche negli ambienti di lavoro, nelle modalità di svolgimento della prestazione e delle competenze professionali abilitanti, così come negli assetti organizzativi aziendali e in punto di salute e sicurezza nei contesti produttivi: aspetti che parrebbero in parte essere stati delegati ai Digital Innovation Hub.

**L'esperienza tedesca già da tempo è al contrario intervenuta in questo senso:** il piano «Mittelstand 4.0 – Digital Production and Work Processes», promosso dal Governo federale tedesco per la realizzazione una rete di centri di competenza in materia di «Industria 4.0», prospetta infatti presso la quasi totalità dei centri la presenza di uffici o dipartimenti (talvolta identificati con l'espressione «Labour 4.0») che si occupino di consulenze e specifici interventi legati all'ammodernamento delle pratiche di gestione e organizzazione del personale e alla tutela della proprietà intellettuale.

**Il [regolamento](#) pubblicato in Gazzetta ufficiale non affronta nessuno di questi temi cruciali, come invece ci si poteva aspettare dall'impianto iniziale del Piano presentato a settembre 2016**, che pure entrano nei ragionamenti su Industria 4.0 in qualità di fattori di contesto e di struttura di un paradigma produttivo che supera i confini della singola impresa. È proprio al fine di sostenere la centralità di questi fattori quali condizione per la costituzione di modelli organizzativi nuovi in grado di accompagnare l'introduzione delle nuove tecnologie digitali, che in

questi mesi abbiamo elaborato un progetto per definire compiti e funzioni dei centri di competenza (cfr. [\*Un contributo progettuale e di visione al Piano Industria 4.0. Funzioni ed organizzazione dei competence center\*](#)) contenente alcune proposte per la loro costituzione nei termini di veri fattori abilitanti dei processi produttivi nuovi, «imperniati sul raccordo circolare e aperto di sistemi intelligenti», secondo quello che è stato definito come il tratto caratterizzante della IV Rivoluzione industriale. Di queste proposte e della visione di relazioni industriali che dovrebbe accompagnare una rivoluzione tecnologica, che non è un destino ma un percorso, abbiamo estremamente bisogno, e occorre che si apra al più presto una fase nuova della strategia italiana che metta al centro questi aspetti. Per il nostro Paese si tratta di non perdere un appuntamento cruciale col futuro: il futuro del lavoro che vorremo e sapremo costruire.

## Una visione per il lavoro che cambia\*

*di Michele Tiraboschi*

**Siamo nel mezzo di quella che è stata definita la Quarta rivoluzione industriale. Pur con qualche ritardo e incertezza iniziale anche l'Italia si sta muovendo nella giusta direzione.** Grazie al piano Industria 4.0 le nostre imprese si stanno dotando della infrastruttura tecnologica abilitante che, nell'era dell'internet delle cose, incide sui fattori della produzione e sulle logiche della domanda in termini di condivisione e di reciprocità rispetto ai vecchi processi, automatizzati o meno, di produzione industriale e di utilizzo dei beni. Iniziative territoriali come i *Digital Innovation Hub*, l'*Human Technopole* nell'ex area Expo e il rilancio di non pochi parchi scientifici e tecnologici (su tutti il Kilo-metro Rosso) segnalano il radicamento di quei nuclei aggregativi di conoscenze, professionalità e competenze che caratterizzano la nuova geografia del lavoro. È però bastata una sentenza della magistratura, quella del Tribunale di Torino sui *riders* di Foodora, per svelarci come il cambiamento del lavoro debba ancora essere pienamente compreso nelle sue più profonde implicazioni economiche e sociali. A partire dalla stretta interdipendenza tra Industria 4.0 e *sharing* (o *gig economy*); fenomeni spesso letti come separati e che invece risultano tra di loro complementari grazie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)

all'impiego della tecnologia per avviare nuovi modelli di impresa e di servizi e, con essi, nuove modalità di immaginare e organizzare il lavoro. Un lavoro che, rincorrendo incessantemente la personalizzazione dei prodotti e dei servizi, si trova a muoversi in contesti fluidi e che per questo sfugge sempre di più a quelle nozioni codicistiche di lavoro, contratto e impresa che oggi nella realtà sono qualcosa di molto differente rispetto alla regolazione normativa.

**Cresce infatti l'area grigia tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, e si moltiplicano i casi in cui è un algoritmo a governare l'organizzazione del lavoro**, rendendo di difficile applicazione previsioni di legge pensate per contesti statici caratterizzati da precisi vincoli fisici di tempo e di luogo. Crescono le modalità di eseguire la prestazione di lavoro al di fuori dei locali dell'impresa (*smart working*) o con orari articolati se non intermittenti od occasionali. Crescono, in virtù di cicli di vita dei prodotti più brevi e della spinta dell'innovazione, i processi di transizione tra diverse fasi della vita, lavoro, formazione, riqualificazione, rendendo insostenibili le tutele previste dagli attuali sistemi di welfare e da politiche del lavoro ancora pensate per una meccanica ricollocazione da posto a posto. Per non parlare poi della difficoltà nell'individuare, nella economia dei lavoretti, i confini chiari tra nuovo lavoro precario, auto-sfruttamento e sviluppo di moderne professionalità rese possibili dalla tecnologia. Confini fondamentali per leggere in profondità, oltre la stanca guerra dei numeri, i dati statistici che ogni mese ci confermano come il lavoro temporaneo sia in netta crescita, in un trend che è più forte di tutti gli incentivi pensati per favorire il lavoro "stabile" del paradigma fordista.

**In questo scenario emerge con chiarezza che il diritto del lavoro per rinnovarsi deve aprirsi al dialogo con altre discipline e con altri mondi.** A partire dal tentativo di comprendere

la tecnologia che oggi è all'origine dei nuovi processi produttivi, passando per la geografia economica, la pedagogia, la sociologia, l'antropologia che risultano fondamentali per progettare economie reticolari e moderne catene del valore e anche per garantire quei percorsi formativi e di apprendimento necessari per essere occupabili in un mercato mutevole. La vera priorità è quella di ripensare i sistemi di welfare e di relazioni industriali, ancora oggi ancorati a un modello di economia e di società tipico del Novecento industriale e che devono invece ora contaminarsi e rinforzarsi vicendevolmente. Ritorna l'idea di Marco Biagi di uno Statuto dei lavori, di tutti lavori, che abbia al centro non le qualificazioni formali dei contratti con cui si lavora ma la persona nei suoi percorsi di carriera, siano essi di lavoro o di non lavoro, dentro continue transizioni occupazionali.

**Si tratta di una strada difficile e lunga, ma da intraprendere subito, recuperando il terreno perduto in decenni di contrapposizioni e dispute ideologiche che non poco hanno condizionato, in negativo e con patologie che nessun altro Paese ha mai conosciuto, il processo di trasformazione delle regole del lavoro.** Una strada che deve necessariamente partire dalla funzione storica del diritto del lavoro che è certamente un diritto dei valori. Il valore del lavoro per la persona così come anche il valore dell'impresa come fattore di sviluppo e benessere di una società coesa e proiettata con fiducia verso il futuro.

**In questa prospettiva, per cogliere e governare la grande trasformazione del lavoro, più che un nuovo intervento sulle regole appare imprescindibile la riscrittura della stessa nozione di impresa.** Perché la modernizzazione del mercato del lavoro e il superamento del Novecento ideologico passano anche da un ambiente culturalmente favorevole alla libertà di iniziativa economica: dalla condivisione del valore della impresa che, ancora oggi, appare invece circondata da sospetti e resistenze che ne

fanno il luogo inesorabile dello sfruttamento dell'uomo sui propri simili. Non staremmo infatti ancora oggi a discutere di ripristino dell'articolo 18 e di un ritorno al passato se l'impresa non avesse più nemici che amici e se fosse davvero vista come un valore in sé, quale luogo di produzione ma anche di sviluppo della persona, senza il necessario corredo formale di comportamenti etici e socialmente responsabili per essere accettata o al più tollerata come male necessario. In gioco non è solo il rinnovato rapporto tra tecnologia e lavoratori ma il nodo della sostenibilità ambientale e l'imponente sfida demografica che, con il drastico invecchiamento della popolazione aziendale, sta cambiando in modo radicale i luoghi di lavoro e le politiche di conciliazione.

**La sfida della modernizzazione del diritto del lavoro, come del resto lascia intendere sul piano del metodo il recente patto per la fabbrica tra Confindustria e Cgil-Cisl-Uil, è dunque soprattutto un tema di buone ed efficienti relazioni industriali più che di riforme legislative. Questo nella consapevolezza che l'introduzione delle nuove tecnologie e l'economia della condivisione richiedono, per renderle efficienti e pienamente operative, non solo piattaforme, *hub* di competenze e spazi di *co-working*, ma prima ancora la piena e convinta adozione di modelli di relazione tra impresa e lavoratori di tipo partecipativo e cooperativo.**

## Da Amazon alle PMI italiane: come la tecnologia cambia l'organizzazione del lavoro\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Lo sappiamo, una rondine non fa primavera. Ma è bastato entrare nel centro logistico di Amazon a Baltimora – un colosso di quasi 100.000 metri quadrati e 18 chilometri di nastri trasportatori altamente tecnologicizzati – per farci dubitare delle categorie che ancora utilizziamo per classificare imprese e lavoro.** Siamo ancora nella logistica o in una moderna manifattura dei servizi? La mission aziendale è certamente quella tipica di una impresa della logistica. I metodi di organizzazione del lavoro, grazie a un sofisticato impiego delle più moderne tecnologie, sembrano tuttavia quelli di una fabbrica manifatturiera. Ce lo ha ricordato proprio in questi giorni Carlo Bonomi, senza scomodare il caso Amazon: l'immagine che ancora abbiamo in Italia delle imprese, quella che passa tutti i giorni su televisioni e carta stampata e che resta impressa nell'immaginario collettivo, è profondamente antiquata. Chi conosce le imprese italiane, spesso lontane come dimensione dai colossi internazionali, sa invece che non sono pochi i gioielli sparsi geograficamente lungo il nostro Paese. Gioielli che però, non senza qualche complicità di una certa cultura ancora centrata sulle contraddizioni del Novecento in-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37.](#)



dustriale, si trovano frenati da una visione della impresa o del lavoro che sembra limitarne non poco il potenziale. Se così non fosse, e se non fosse ancora forte il pregiudizio e l'ostilità per il fare impresa, non avremmo registrato tante resistenze verso iniziative di buon senso come quelle che si registrano in altri Paesi: la buona alternanza scuola lavoro su tutte.

**La verità è che, nel dibattito scientifico come in quello politico-sindacale, restiamo ancorati a logiche settoriali nette e verticali che non esistono più.** Separiamo il settore manifatturiero da quello dei servizi, facendo finta di ignorare come ormai la tecnologia consenta livelli di intermediazione tali nella erogazione di servizi da industrializzare i processi, garantendo allo stesso tempo altissimi livelli di personalizzazione dei prodotti. Allo stesso tempo la moderna manifattura vede sempre di più nei servizi connessi ai prodotti una parte importante del valore aggiunto che genera. Con la diffusione del 5g e del cosiddetto "Internet delle cose" il trend non potrà che crescere. Questi cambiamenti incidono profondamente sul mondo del lavoro in una società che è profondamente scossa da cambiamenti demografici che non possono tollerare una contrapposizione tra giovani e anziani o tra italiani e immigrati come se il lavoro fosse una merce fissa, quel "lavoro astratto" di marxiana memoria che un illuminato esponente del sindacato come Bruno Trentin aveva riconosciuto in pieno declino già sul volgere del secolo scorso. Cambia la domanda di competenze e professionalità, che sono sempre meno legate al settore in cui l'impresa si troverebbe astrattamente ad operare. Cambia l'organizzazione del lavoro, con esigenze di flessibilità sempre più in linea con la domanda mutevole ed esigente del consumatore. Cambiano i tempi e i luoghi di lavoro, grazie alla digitalizzazione che invade tutti i processi produttivi. Parliamo ancora della vecchia flexicurity, che in Italia stenta a decollare per l'assenza di politiche attive e di una profonda rivisita-

zione del welfare, ma la verità è che siamo da tempo dentro la dimensione dei mercati transizionali del lavoro, che rendono impossibili tanto le ricollocazioni da posto a posto quanto le uscite anticipate dal mercato del lavoro che, in ragione dei cambiamenti demografici, affossano poi i sistemi sanitari e di welfare. La nuova economia richiede, piuttosto, percorsi di continuo apprendimento e di aggiornamento delle professionalità che accompagnino la persona lungo tutto l'arco della vita nella dimensione di una società attiva. Una società che non ha paura del lavoro e che non vede nel lavoro una pena esistenziale da fuggire alla prima finestra pensionistica possibile.

**Per questi motivi crediamo che oggi serva una grande riflessione in grado di condurre ad una nuova visione del lavoro, che non può che passare da una esatta conoscenza di cosa sia l'impresa oggi nella IV rivoluzione industriale.** Il Libro Bianco presentato nei mesi scorsi da ADAPT e Assolombarda ha provato ad avanzare alcune ipotesi, ma è necessario che imprese, sindacati, amministrazioni locali e nazionali decidano se vogliono o meno accettare la sfida di immaginare assieme un mondo nuovo lasciando alle spalle le incomprensioni e i conflitti del passato perché con il rancore non si costruisce nulla. Molte delle contraddizioni di oggi sono la conseguenza della ottusa applicazione di schemi vecchi a condizioni economiche e sociali nuove. È così quando si attacca la classe dirigente, nel pubblico come nel privato, come avvenuto nel confuso e rancoroso dibattito sulle “pensioni d'oro”, senza colpire i veri privilegi e piuttosto delegittimando una intera categoria professionale le cui pensioni sono un prodotto di contributi versati nell'arco di una vita lavorativa caratterizzata da impegno e responsabilità e a cui compete guidare la società italiana verso il nuovo. È così anche quando si parla di centri pubblici di collocamento, di welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro, di tempi e luoghi di lavoro, fino alle

carriere discontinue e al ruolo della formazione continua. Tutti elementi che possono avere un valore enorme nel costruire un nuovo mondo del lavoro ma che vanno letti con gli occhi del presente e non con quelli del passato. Altrimenti il welfare aziendale diventa un elemento slegato dalle trasformazioni dell'impresa e accusato di essere una modalità di riduzione dei salari e di attacco al welfare pubblico. La conciliazione vita-lavoro una modalità per consentire alle donne di non lavorare senza costruire modelli nuovi resi possibili anche dalla tecnologia. I luoghi e i tempi di lavoro sono solo strumenti di controllo propri di una organizzazione taylorista che vede i lavoratori come proprietà dell'imprenditore, e non occasione per ripensare il ruolo del lavoratore e la sua produttività. Le carriere discontinue una condanna perché abbandonano il lavoratore alle onde del mercato, senza un sistema di politiche attive che possa sostenerlo. Fino alla formazione, che è vista dalle imprese come una perdita di tempo e risorse, o peggio ancora come il rischio di formare persone che poi andranno a lavorare per imprese concorrenti.

**Dubitiamo che la politica di oggi sappia applicare il metodo proposto dal Presidente di Assolombarda nella scelta di dove allocare le scarse risorse pubbliche seguendo cioè un percorso condiviso e attento all'interesse del Paese piuttosto che alle pulsioni irrazionali della pancia dell'elettorato come se fossimo in una competizione elettorale senza tregua.** E certamente non possiamo negare alcune distorsioni del passato che, nel seguire logiche concertative attente alla distribuzione di risorse piuttosto che alla creazione di valore, ci ha consegnato un debito pubblico che pesa come macigno sulle generazioni più giovani e sul futuro dell'Italia. Sappiamo però, proprio leggendo le trasformazioni del lavoro e della impresa, quanto sia importante il ruolo dei corpi intermedi e di una rappresentanza che, se saprà trovare al proprio interno le ragioni del rinnova-

mento, costituisce un prezioso interlocutore per un governo che davvero voglia conseguire quel cambiamento che, se solo declamato nei comizi e sui social network, finirà per ritorcersi come un violento boomerang contro chi ha solo illuso le speranze e gli sforzi della parte sana del Paese che è ancora dominante e che spiega come, nonostante tutto e contro tutto, la nostra resti una economia viva e capace di competere su mercati globali sempre più competitivi e difficili.

13.

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

## **Obbligo formativo nell'esercizio dello ius variandi datoriale. Una nuova nozione di “equivalenza delle mansioni”?**\*

*di Laura Angeletti*

L'articolo 2103 c.c., così come modificato dal decreto legislativo 81/2015, introduce nell'ordinamento un vincolo all'esercizio dello ius variandi datoriale che consiste nell'adempimento di un “obbligo formativo”: tale affermazione deve essere intesa in senso atecnico, dal momento che il testo della legge esclude chiaramente che al mancato adempimento dell'obbligo consegua la nullità dell'atto di trasformazione delle mansioni.

Questo ha portato gli autori (Brollo 2015, Amendola 2016) ad interrogarsi su quale sia il versante del rapporto contrattuale gravato dall'obbligo, se quello datoriale (Liso 2015, Sartori 2015) o quello del lavoratore: quest'ultima ipotesi spiegherebbe l'espressa esclusione della nullità in caso di inadempimento (Liso 2015, Persiani 2016), ma si ritiene di preferire l'opposta interpretazione per cui l'obbligo è in capo al datore di lavoro, per le ragioni che si avrà modo di illustrare.

**Preliminare allo sviluppo del ragionamento è chiarire l'ambito di operatività della norma: il legislatore fa riferi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

**mento genericamente alla fattispecie del mutamento delle mansioni**, senza fornire indicazioni che consentano di capire se si riferisca al demansionamento, all'adibizione a mansioni superiori, oppure a mansioni equivalenti. Parte della dottrina ha escluso che l'obbligo di cui al terzo comma operi nel caso di assegnazione a mansioni inferiori (Pisani 2015), ma si ritiene di preferire l'orientamento che dà alla norma un'interpretazione estensiva (Liso 2015, Miscione 2015, Brollo 2015), prevedendo l'operatività dell'obbligo per tutti i casi di trasformazione delle mansioni, in ragione della considerazione per cui in ogni caso a mansioni diverse dovrebbero corrispondere competenze e conoscenze diverse.

**Proprio quest'ultima annotazione chiarisce la particolare rilevanza che dovrebbe essere ascritta all'inciso "ove necessario" contenuto nel terzo comma.** Tale inciso probabilmente costituiva, nelle intenzioni del legislatore, un tentativo di circoscrivere l'ambito applicativo della norma, ma, stante la mancanza di ulteriori criteri in ordine all'individuazione delle fattispecie in cui l'assolvimento di tale obbligo è necessario, non adempie a tale funzione; per altri motivi, però, costituisce un'indicazione importante per l'interprete.

L'introduzione di una nozione di "necessarietà" denota, infatti, un riconoscimento espresso della circostanza per cui se si trasformano le mansioni del lavoratore si devono modificare le conoscenze e le competenze di cui egli è in possesso (De Angelis, 2016), in un'ottica di tutela del bene giuridico della congruenza tra il bagaglio professionale del lavoratore e le mansioni che viene chiamato a svolgere. Peraltro, in una norma così formulata, l'impiego dell'aggettivo "necessario" rappresenta l'unico elemento assertivo del comma; tale necessarietà, così connotata, può tradursi, a livello interpretativo, in una relazione di pregiudizialità logica, che ci porta a poter definire l'adempimento dell'obbligo, e

quindi la tutela della professionalità del lavoratore, come condizione per l'esercizio del potere datoriale.

**È doveroso ricordare che la legge non fornisce elementi che consentano di capire ove effettivamente l'adempimento dell'obbligo formativo sia necessario e questo aggiunge un profilo di incertezza al ragionamento che si sta svolgendo (Brollo, 2015).**

Comunque, si ritiene di poter rispondere all'interrogativo sull'ambito di operatività della norma ipotizzando che il criterio discrezionale in ordine alla questione non sia la tipologia di trasferimento endoaziendale che si pone in essere, ma il fatto che da un confronto operato in concreto tra le mansioni svolte precedentemente e successivamente all'atto di esercizio dello *ius variandi* risulti necessario (con la debita cautela con cui la nozione deve essere interpretata) l'adeguamento del bagaglio di professionalità.

**Relativamente all'ambito di applicazione soggettiva dell'obbligo, si ritiene di poter affermare che esso gravi sul datore di lavoro, dal momento che è lui il soggetto che esercita lo *ius variandi*.**

Risulta rilevante interrogarsi sulle conseguenze giuridiche dello scenario in cui il datore di lavoro invece non assolva l'obbligo: il rapporto prosegue, ma è cambiata l'obbligazione principale, (cioè lo svolgimento delle mansioni per cui il lavoratore è stato assunto e per cui si riteneva fosse professionalmente pronto), e il suo bagaglio professionale non è stato adeguato ai nuovi compiti.

L'obbligazione principale era quella esigibile da parte del datore di lavoro: l'inesatto adempimento della nuova prestazione da parte del lavoratore alla luce della diligenza connessa "alla natura della prestazione" (articolo 2104 c.c.), quindi, non risulta più perseguibile disciplinarmente (Gargiulo 2015).



Da questo deriva che l'unico parametro al quale ancorare l'esatto adempimento del lavoratore è lo svolgimento di prestazioni coerenti con la propria preparazione.

**Suddetta nozione richiama alla mente dell'interprete il significato della nozione di equivalenza tra le mansioni che era, prima dell'entrata in vigore della riforma, l'unica legittimante l'esercizio dello ius variandi del datore di lavoro.**

Anche in quel caso l'obiettivo del legislatore – tra gli altri, primo tra tutti quello di tutelare il lavoratore dalla minaccia del demansionamento – era stato quello di garantire che il lavoratore svolgesse mansioni rispetto alle quali fosse adeguatamente preparato e di tutelare la sua professionalità. Si legge in una sentenza anteriore alla riforma che “il baricentro della disposizione in esame ... è la protezione della professionalità acquisita del prestatore di lavoro” e che l'equivalenza in questo ambito “deve essere intesa non solo nel senso di pari valore professionale delle mansioni, considerate nella loro oggettività, ma anche come attitudine delle nuove mansioni a consentire la piena utilizzazione o anche l'arricchimento del patrimonio professionale del lavoratore acquisito nella pregressa fase del rapporto” (Cass. Sez. Un. 24 novembre 2006 n. 25033).

**Alla luce di quanto sinora esposto, richiamando il bene giuridico tutelato della congruenza tra il bagaglio professionale e la funzione che tale congruenza svolge rispetto all'esplicarsi del rapporto contrattuale,** si ritiene di poter affermare che l'inserimento dell'obbligo formativo sia funzionale a garantire il mantenimento di tale equivalenza secondo un nuovo punto di vista.

Anziché guardare alla professionalità acquisita, determinare le mansioni sulla base di quella e poi conservare la congruenza in una prospettiva statica, si considera la professionalità che si può ancora acquisire e la si modifica coerentemente con le mansioni,

in modo da mantenere inalterato il rapporto esistente prima della modifica.

Forse si può parlare di una nuova nozione di equivalenza, che non ha più il suo parametro definitorio e valutativo nell'individuazione delle mansioni, ma nella professionalità, che può cambiare nel tempo, attraverso la formazione.

## Il futuro del lavoro attraverso la lente del territorio\*

di Valerio Gugliotta, Margherita Roiatti

**Il nuovo paradigma economico** sta cambiando profondamente non soltanto le modalità di organizzazione produttiva ed i mercati del lavoro, ma sta manifestando i suoi effetti anche sulle strutture in cui si articola oggi la società nel suo complesso. Infatti, accanto al veloce e progressivo sviluppo tecnologico – che sta alla base di quella che è chiamata **quarta rivoluzione industriale** (o Industry 4.0) – si rileva la coesistenza di diversi mutamenti di dinamiche che non riguardano esclusivamente il “fattore produzione”, ma su di esso impattano (si veda F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Adapt University Press, 2017).

Gli elementi chiave di questo cambiamento sembrano interessare diversi ambiti: si assiste, infatti, non soltanto a uno **sviluppo tecnologico** fortemente caratterizzato da una pervasività e velocità mai registrate in precedenza, ma anche a **mutamenti degli equilibri demografici ed ambientali** (per un ulteriore approfondimento sul tema ambientale, M. Tiraboschi, [\*Prevenzione e gestione dei disastri naturali \(e ambientali\): sistemi di welfare, tutele del lavoro,\*](#)

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4\*](#), rubrica *Nuova geografia del lavoro/1*.

[\*relazioni industriali\*](#), in *DRI*, 2014, n. 3, e P. Tomassetti, *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari*, ivi, 2015, n. 2). È in questo contesto che, di conseguenza, anche **il mercato del lavoro** si trova a dover essere preso in considerazione secondo una **nuova prospettiva**: un sistema sociale aperto all'interno del quale il concetto stesso di lavoro intercetta ormai diversi possibili status, condizioni e le transizioni occupazionali degli attori che vi operano. Pertanto, per dare efficacemente conto delle trasformazioni in atto, risulta indispensabile ridisegnare anche la “geografia del lavoro”, da un lato, **superando vecchi confini spaziali e temporali e la contrapposizione tra mercati del lavoro interni ed esterni, dall'altro, costruendo nuovi sistemi di relazioni**, attraverso un approccio reticolare capace di valorizzare le connessioni tra la persona, i gruppi a cui appartiene, le risorse a cui può accedere nei territori – fisici e virtuali – in cui vive (cfr. L. Casano, [\*Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca\*](#), in *Nova*, 23 febbraio 2017).

**Tali trasformazioni** – che stanno riguardando sia la tipologia dei beni prodotti, sia le modalità e le località in cui essi vengono realizzati – **hanno evidenti ripercussioni soprattutto a livello territoriale**. Infatti, per alcune aree geografiche esse si traducono in aumenti nella domanda di lavoro, della produttività, dell'occupazione, nonché di redditi più alti. Per altri territori significa, invece, chiusura di fabbriche, disoccupazione e salari più bassi. Questa radicale redistribuzione di impieghi, popolazione e ricchezza è certamente una delle sfide che i territori sono già chiamati ad affrontare, dinamiche tali da determinarne architettura e performance nei prossimi decenni. Per il rilancio economico e sociale, la progettazione e la rigenerazione dello sviluppo di un territorio, dunque, risulta sempre più essenziale indirizzare le energie verso la **costruzione di alleanze strette tra i luoghi che condividono esigenze analoghe**, avendo ben presenti le

identità distintive locali, attraverso un efficace raccordo tra istituzioni, forze produttive, centri della conoscenza e comunità sociali dei territori coinvolti, nel solco di quella che viene definita *nuova geografia del lavoro* (sul tema si veda E. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2014).

Nello scenario fin qui tratteggiato, diversi sono gli interrogativi che sorgono con riferimento alle prospettive da adottare per leggere adeguatamente le trasformazioni del lavoro e dei suoi strumenti di regolazione. Ed è proprio con l'intento di **costruire una risposta efficace** circa il ruolo dei territori e degli strumenti che possono essere mobilitati nella dimensione territoriale per rispondere alle sfide in atto poste dalla grande trasformazione del lavoro, che si intende dare l'avvio ad una nuova rubrica. Flussi di persone e competenze, mobilità, riorganizzazione urbana, forme innovative di welfare territoriale, esperienze di cooperazione e reti territoriali funzionali allo sviluppo locale, nuovi modelli produttivi saranno alcuni dei temi affrontati **attraverso la lente del territorio**.

I contributi si propongono di raccontare, di volta in volta gli aspetti caratterizzanti di **quelle esperienze in cui i processi di lavoro si trasformano, cambiano e si evolvono ed i loro fattori abilitanti**, all'interno di precisi contesti territoriali che sembrano aver compreso o provano ad approcciarsi alle sfide che derivano dai mutamenti in atto. **Per non subire il cambiamento, ma governarlo, partiamo dal territorio per leggere il futuro del lavoro.**

## Subjectifying action: ipotesi di metodo per un Liceo Artigianale\*

di Francesco Fornasieri

**Quando si propone un sapere a scuola, quale tipo di pensiero stiamo sviluppando nei nostri studenti?** Quando si è in un contesto lavorativo, quale tipo di pensiero viene stimolato invece? Quale modalità di pensiero desideriamo che possa svilupparsi in noi e nei ragazzi che affronteranno la realtà? Normalmente siamo portati a considerare *efficace* il pensiero scientifico, logico-dimostrativo, che arriva all'obiettivo prefissato attraverso un rigido percorso i cui passi sono concatenati e necessariamente consequenziali. Ma, potremmo chiederci: in realtà, le cose vanno davvero così? Quando si lavora ad un prodotto, esiste davvero un unico percorso che conduca necessariamente al risultato desiderato? Il modello elaborato da Taylor, applicato da Ford, sembrerebbe affermarlo con certezza. Per vedere ragioni e cronistoria della crisi di questo modello rimando alla lettura della recente pubblicazione di Seghezzi (*La nuova grande trasformazione*, ADAPT University Press, 2017). L'autore verso la fine di questo lavoro porta come esempio di studio sulle alternative al modello di pensiero taylorista-fordista anche il contributo di F. Böhle dal titolo *'Subjectifying Action' as a Specific Mode of Working with Customers* (in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4.](#)

W. Dunkel, F. Kleeman (a cura di), *Customers at Work. New Perspectives on Interactive Service Work*, Palgrave Mcmillan, 2013). Prenderemo spunto da molte delle affermazioni di Böhle per supportare la nostra indagine (liberamente parafrasando e traducendo).

**L'autore parte dalla constatazione di come grazie all'industrializzazione nella mentalità occidentale si sia affermata l'idea secondo cui il metodo di lavoro che conduce al successo sia quello della pianificazione logico-scientifica.**

La parte tipicamente umana del lavoro si limiterebbe, nella mentalità comune, alla pianificazione dell'azione: la realizzazione pratica degli obiettivi di lavoro non sarebbe altro che l'esecuzione di piani e direttive preesistenti. Gli aspetti intellettuali del lavoro sono ovviamente valutati più delle capacità fisiche e pratiche, e sappiamo che dal Rinascimento perfino l'attività degli artisti sarà valutata più in base al pensiero che in base alle abilità manuali. Questa comprensione del lavoro, nota Böhle, minimizza il fatto che i processi di lavoro nella loro *pratica* generano spesso situazioni imprevedibili che devono essere risolte caso per caso. L'azione pianificata, razionale, ha invece come cifra del suo *modus operandi* il principio del “pensare prima di agire”. Data la natura sempre più complessa dei sistemi tecnologico-digitali che presiedono ai processi, è aumentata paradossalmente anche la loro imprevedibilità. Se le conoscenze teoriche specialistiche e il pensiero astratto sono sicuramente divenute più importanti non è questo ciò che costituisce l'essenza delle nuove competenze richieste ai lavoratori. Piuttosto, ciò che rende insostituibili i lavoratori qualificati è la loro *conoscenza personale*, basata sull'*esperienza*. I lavoratori esperti conoscono i materiali, i *bug* nelle macchine o il *layout* della linea di produzione. Riconoscono i malfunzionamenti mentre emergono e sanno come prevenirli. Tale conoscenza basata sull'esperienza non è più vista come un residuo morente delle tradizioni artigianali, ma piuttosto come un aspetto importante

della qualificazione della forza lavoro, necessaria proprio a causa del continuo progresso tecnologico e del maggiore impiego della conoscenza scientifica.

Non solo, ma in genere le decisioni importanti in ambito lavorativo sono prese sotto la pressione di una imminente scadenza, cosa che preclude una riflessione approfondita e prolungata, oppure devono essere prese in assenza della totalità delle informazioni necessarie. Ciò fa sì che quando insorgano situazioni inaspettate i testati processi di routine siano più degli handicap che delle soluzioni, poiché rendono più difficili le reazioni adattive specifiche richieste dalla situazione.

La denominazione di *'subjectifying action'* utilizzata da Böhle sottolinea la valenza cognitiva e pragmatica dei cosiddetti fattori soggettivi come i sentimenti e le sensazioni. Richiama inoltre l'attenzione sul fatto che gli oggetti del lavoro sono percepiti come se si comportassero da non come oggetti ma come *soggetti*, nel senso di non essere completamente prevedibili e controllabili. Lungi dall'essere un modo irrazionale di approcciarsi questo pensiero è più definibile in termini di *dialogo* e interazione con la realtà. In situazioni in cui emergano irregolarità impreviste non è possibile sviluppare risposte appropriate ed efficaci attraverso la sola analisi mentale. Bisogna piuttosto scoprire attraverso l'azione pratica cosa funziona e cosa "non va" avviando un dialogo con gli oggetti rilevanti dell'ambiente e aspettando la loro risposta. Nel processo di "soggettivante" l'azione e la reazione si susseguono in un flusso costante, dirette dal principio che è possibile ottenere un risultato concreto solo «lavorando con» le circostanze e non «contro» di esse. C'è dunque una sorta di «reflection in action».

**Per la nostra mentalità razionalistica questo tipo di pensiero è di qualità inferiore. Ma alla prova dei fatti** esso invece è in grado di ottenere successo laddove non ci siano procedure



standard, adottando come modalità di giungere alle soluzioni il richiamare memorie di esperienze precedenti che non vengono applicate nella corrispondenza uno-a-uno con la nuova situazione, ma piuttosto visualizzando diverse situazioni mentalmente, «as a film», confrontandole e “distillandole” creativamente per interpretare situazioni impreviste.

In questo senso l'*artigianalità* di un lavoro o di un apprendimento non è una dimensione aggiunta ma co-appartiene alla sua natura. Perfino in matematica: ricordo la mia professoressa di liceo che ci invitava a “scrutare” un’espressione prima di “partire in quarta” per risolverla, affinché “riconoscendola” nella sua “forma” potessimo accorgerci se essa ci suggeriva già la propria soluzione in tre passaggi invece che nei sei o sette prescritti dalla procedura standard.

**Il Liceo Scientifico delle Scienze Applicate di Cometa Formazione a Como, denominato anche Liceo Artigianale, vuole cogliere questa sfida culturale**, assumendo come compito quello di ripensare la didattica degli apprendimenti facendo leva sulla capacità di interazione personale, sull’“azione soggettivante” e sul pensiero creativo ed esperienziale generato dalle pratiche di lavoro nei laboratori scolastici e negli stage in aziende esterne già dal secondo anno di scuola. Nella prima annualità si svolge il *Progetto Terra*: gli studenti sono stati investiti del compito di progettare e realizzare un orto didattico, che collabori con i settori della scuola professionale della ristorazione e del tessile, ma soprattutto che sia l’occasione per sperimentare una dimensione collaborativa di lavoro in un contesto reale. Dentro questo progetto le varie discipline si innestano per contribuire con i propri saperi e trovarvi le modalità didattiche esperienziali più generative di apprendimento. Per quanto riguarda la mia disciplina (Disegno e Storia dell’Arte) ho proposto, in collaborazione

con la docente di botanica, la costruzione dei semenzai necessari alla crescita delle prime piante.



Tali semenzai sono stati progettati con un disegno in proiezione ortogonale e assonometria su ideazione degli studenti, e realizzati poi in argilla.

**L'oggetto richiedeva di essere non solo funzionale ma che avesse anche un valore estetico calato nel *brand* della scuola-azienda di Cometa.** Sulla fase di ideazione abbiamo pubblicato recentemente un contributo (cfr. [Educare alla creatività per affrontare le sfide della grande trasformazione del lavoro](#)), mentre su quanto esposto sopra vorrei prendere ad esempio la fase della modellazione in argilla. L'argilla è un materiale antico come la storia dell'uomo, e porta con sé un bagaglio di millenni di sapere tecnico-artigianale. Nella lavorazione a lastre con bassorilievi si corrono molti rischi dovuti alla natura del materiale, che si ritira fino al 10% del suo volume in fase di essiccazione, fenomeno che gene-

ra la possibilità di crepe e rotture. Questo fenomeno esige una attenzione costante alle risposte che il materiale fornisce durante la lavorazione: esso infatti presenta molti indizi che “parlano” all’esperienza di chi lo sa interrogare. Durante la lavorazione si sono coinvolti gli studenti nella conoscenza delle caratteristiche del materiale e nella capacità di lettura dei suoi indizi, mentre si ragionava e si ri-progettavano l’oggetto e gli strumenti per lavorarlo.

**Per favorire lo sviluppo della mentalità di interazione personale non si è fornita una procedura standard**, ma si sono stimulate tutte le domande inerenti al progetto mentre si passava dal disegno al modellino in cartone, accorgendosi solo mentre si cominciava a fare, che alcuni problemi si ponevano in modo molto difficile da prefigurare in anticipo. La costante interazione con il materiale è necessaria per una grande quantità di fattori che vanno dal suo grado di essiccazione, alla conservazione costante dell’umidità, al mantenimento dell’uniformità della superficie e della costanza degli spessori...tenendo simultaneamente conto degli aspetti funzionali (dimensioni in relazione all’estensione delle radici, canali di scolo per evitare i ristagni) e artistico-simbolici (le decorazioni a bassorilievo che sono state ispirate alla cultura della scuola e del territorio e alle fonti della Storia dell’Arte).

**I risultati sono stati pezzi unici di design, categoria di oggetti sempre più richiesta dal mercato internazionale** e contemporaneamente rappresentano – come sostiene Böhle – potenti occasioni di costruzione del proprio soggetto-in-azione, cioè del proprio rapporto con la realtà.

## Una blue card per gli immigrati highly skilled. Il punto della situazione\*

di *Andrea Rosafalco*

**Le politiche dell’immigrazione formano sempre, nella loro essenza, politiche del mercato del lavoro.** Eppure, come acutamente è stato detto, quello fra giuslavoristi e immigrati è stato, e in parte continua a essere, un incontro difficile. Giorgio Ghezzi, nel 1982, chiosava a proposito: “il nostro diritto del lavoro non riguarda i poveri cristi”.

**Esiste una categoria di migranti, cittadini di Paesi extra-UE (c.d. TCNs, *Third-Country Nationals* – “stranieri”, d’ora in avanti), che “poveri cristi” lo sono un po’ meno.** Si tratta dei lavoratori stranieri altamente qualificati (*highly skilled workers*). È loro dedicata una specifica disciplina (introdotta con il D. Lgs. 108/2012), che regola non tanto l’instaurazione di rapporti di lavoro “speciali” (niente “tipi” contrattuali, all’orizzonte), quanto le modalità del loro accesso al mercato del lavoro italiano, nonché le condizioni del loro soggiorno. Tali lavoratori (cui è dedicato l’art. 27 quater D. Lgs. 286/1998 – c.d. Testo Unico sull’Immigrazione) sono desiderabili poiché portano con sé un bagaglio prezioso di conoscenze, competenze e abilità. Essi sono destinati a occupare la fascia “alta” del mercato del lavoro, dando

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4.](#)

il proprio contributo a un'economia che, per competere, necessita di risorse umane capaci di interpretare e finanche abilitare il dispiegarsi della c.d. quarta rivoluzione industriale, la cui caratteristica sta, sul piano del mercato del lavoro, proprio nella polarizzazione delle competenze tra fasce alte e fasce basse della popolazione lavorativa.

**Che fosse conveniente rendersi attrattivi nei confronti di questi particolari migranti, è stato intuito prima che in Italia entro l'Unione europea.** Le previsioni normative italiane sono seguite all'introduzione di un'importante Direttiva, la 2009/50/CE (c.d. *Blue Card Directive*). La direttiva in esame ha rappresentato, per certi versi, una novità sorprendente nel panorama normativo unionale. Il fatto è che, sebbene sia prospettato, da Lisbona in poi, lo sviluppo di una politica migratoria comune (artt. 67 co. 2 e 79 co. 1 Tfu), forti resistenze sono sempre state avanzate da parte dei Governi nazionali. I Paesi membri, inoltre, non hanno finora ceduto sovranità riguardo il volume degli ingressi per motivi di lavoro (art. 79 co. 5 Tfu). L'arrivo degli stranieri ha d'altronde cospicua rilevanza sia sul versante della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, sia sul versante – spesso invocato – della protezione della manodopera nazionale.

**Prima dell'emanazione della Direttiva, comunque, da più parti era stata evidenziata l'esigenza di un "cambio di passo". Vista dal di fuori, con gli occhi di uno straniero, l'Europa non rappresenta(va) affatto un mercato del lavoro unitario.** Le straordinarie conquiste in tema di libertà fondamentali; soprattutto, le libere circolazioni di persone e servizi, affermate nel diritto dei Trattati a favore dei cittadini europei, poco interessa(va)no il lavoratore straniero, costretto a misurarsi con ventotto meccanismi di accesso a(i) mercat(i) del lavoro europei. Si rendeva perciò chiara l'esigenza di una disciplina *unitaria* riser-

vata all'ingresso regolare e al trattamento di *tutti* i lavoratori stranieri. Tale esigenza emergeva con forza soprattutto negli interventi del Comitato economico e sociale europeo. La contrarietà dei Governi nazionali, tuttavia, ha convinto le Istituzioni unionali (specie la Commissione) ad abbracciare un approccio più realistico, rinunciando all'introduzione di una "via europea alla migrazione per lavoro" e cominciando, invece, la costruzione di discipline settoriali rivolte a lavoratori stranieri variamente caratterizzati.

**Il primo focus è stato sugli *highly-skilled workers*, a conferma che è più facile aprire la "fortezza Europa" quando la convenienza economica è evidente.** Lo stesso José Barroso, al momento dell'emanazione della 2009/50, ha affermato che essa serviva a implementare la strategia (economica) di Lisbona per l'Unione europea (la costruzione di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva"). È innegabile che la direttiva in esame abbia costituito il primo canale d'accesso unionale al lavoro nel Continente; le mediazioni per arrivare alla versione ultima della disciplina, non a caso, sono state faticose. Eppure, proprio a causa di alcuni compromessi "al ribasso" fra i Paesi membri, nonché di certi atteggiamenti nazionali successivi all'emanazione, si può affermare siano stati in parte disattesi gli obiettivi di semplificazione, e incoraggiamento, della migrazione transnazionale dei "migliori".

**Il lavoratore altamente qualificato diviene titolare di un peculiare permesso di soggiorno, rilasciato dallo Stato che lo ha ammesso.** Si tratta della *Carta Blu* dell'Unione (da cui la Direttiva 2009/50 prende la propria denominazione). Ora, straordinario sarebbe stato se, sia pure dopo un certo lasso di tempo, la titolarità della *Carta Blu* avesse consentito al lavoratore straniero di muoversi – al pari di un cittadino Ue – con disinvoltura in Europa, vivacizzando i mercati del lavoro nazionali. Ciò avrebbe

rappresentato un vero risultato di integrazione, nonché un passo decisivo verso la piena realizzazione di uno spazio europeo della mobilità lavorativa altamente qualificata. E tuttavia l'art. 18 co. 2 della 2009/50 ha lasciato, agli Stati membri, la facoltà di subordinare il regolare spostamento dei titolari della *Carta Blu* alla decisione positiva pronunciata dalla *propria* autorità competente.

**Non soltanto compromessi al ribasso, s'è detto, ma pure atteggiamenti – dei singoli Stati – successivi all'emanazione della direttiva hanno ridimensionato l'ambizione europea di realizzare un quadro giuridico omogeneo rivolto ai lavoratori stranieri altamente qualificati.** Si sono avuti ritardi nella trasposizione della 2009/50, come pure attuazioni poco rispettose del dettato normativo europeo. L'Italia rappresenta un caso emblematico soprattutto perché ha adottato la direttiva con molto ritardo, a un anno circa dalla decorrenza del termine fissato per la trasposizione. Evidentemente, è stato più efficace il “bastone” dell'avvio di una procedura d'infrazione, che non la “carota” dei vantaggi collegati alla migliore regolazione dell'arrivo di forza-lavoro “di qualità”.

**Non c'è da stupirsi se, a distanza di qualche anno, si afferma (dati alla mano) che la Direttiva non ha colto nel segno.** Dal 2012 ad oggi, le Carte Blu rilasciate in Italia sono state qualche centinaio (lo precisa Alberto Guariso di Asgi): numeri risibili, perché si possa parlare dell'apertura di un vero e proprio canale della migrazione regolare. È quasi paradossale constatare che proprio gli stranieri altamente qualificati non debbono rispettare alcun tetto numerico per entrare in Italia, in quanto esclusi dal famigeratissimo (e molto controverso) “sistema delle quote” italiano.

**La 2009/50 non ha dato migliore prova di sé negli altri Paesi europei.** Che la normativa non funzioni, è stato ammesso dalla Commissione Ue, e non a caso oggi è in discussione, presso il

Parlamento europeo, una nuova proposta, con la quale davvero si vorrebbe rendere l'Europa anche giuridicamente più “smart” nell'attrarre i formati e i capaci. Particolare attenzione – sembra – sarà dedicata a scongiurare il fenomeno definito del *Brain drain* (letteralmente, “drenaggio di cervelli”). Tale fenomeno consiste nel depauperamento delle risorse umane proprie di un Paese più povero a causa dello spostamento di forza-lavoro “di qualità” verso un Paese più ricco. Il *Brain drain* pare sarà temperato adottando tecniche di *ethical recruitment* (di assunzione etica: ad esempio, potrebbero porsi dei limiti agli arrivi di medici da Paesi in via di sviluppo, in modo che le sanità locali non subiscano eccessive ripercussioni), oltre che favorendo processi di “migrazione circolare” (in Europa arrivi ma soltanto per un periodo di tempo limitato, necessario ad accrescerti professionalmente e ad arricchirti – o comunque, sei messo nelle condizioni di mantenere un ofrte legame con il tuo Paese di origine).

**L'uomo OIL Ryszard Cholewinski sottolinea, a proposito, che l'incoraggiamento della “migrazione circolare” non è condivisibile sempre e in ogni caso, ma a seconda della tipologia di migranti cui è collegato.** Se, in relazione ai lavoratori altamente qualificati, la migrazione circolare è positiva (la si indica quale soluzione “*Triple Win*”, grazie alla quale si producono effetti positivi per entrambi i Paesi coinvolti, oltre che per il lavoratore migrante stesso); per i migranti *low-skilled* incoraggiare la migrazione circolare e temporanea “è più controverso e solleva una preoccupazione: che (...) esacerbi la dimensione di precarietà del lavoro e significhi un'ulteriore restrizione dei diritti”.

**I numeri finora risibili delle *Blue Card* italiane sono dovuti a una disciplina inadeguata? Difficile dirlo senza adeguate evidenze empiriche alla mano. La convinzione tuttavia è che le regole giuridiche possano anche essere imperfette, ma la realtà è più forte.** Prova ne sia che, se si guarda



all'impianto normativo italiano in tema di ingressi di stranieri per motivi di lavoro, oltre che ai numeri degli accessi consentiti entro i c.d. decreti-flussi annuali, nuovi lavoratori stranieri – subordinati, autonomi – praticamente non ne dovremmo avere. Eppure la nostra realtà socio-culturale sta cambiando, mentre si è ancora convinti che con la mano si possa bloccare l'onda del mare. In questo senso, i pochi rilasci di *Blue Card* possono spiegarsi con quella che è definita (fra gli altri, da Monica Mc Britton) “funzione specchio”: i fenomeni migratori riflettono i problemi delle società di accoglienza. L'Italia in effetti riceve pochi “talenti” stranieri perché, in generale, è poco capace di valorizzare i propri. Esiste ancora scarso raccordo fra scuola, università e mondo del lavoro. E diciamolo, senza pretesa di generalizzazione alcuna: scarsa propensione delle imprese a investire sui giovani, a creare ambienti fortemente innovativi, a creare, in definitiva, quell'ecosistema che rappresenti non solo il presupposto per l'attrazione di investimenti diretti esteri, ma, appunto, per l'attrazione e fidelizzazione di capitale umano altamente specializzato. Sono queste le sfide, anche culturali, che devono essere colte per guidare il nostro paese nel cuore della quarta rivoluzione industriale.

## Differenze retributive, distretti industriali e capitale umano in Francia. Spunti di riflessione da un'analisi econometrica\*

*di Silvia Scocca*

La ricerca condotta da *France Stratégie*, dal titolo “*Disparités spatiales de salaire et externalités de capital humain*” si pone l’obiettivo di analizzare e scandagliare, attraverso un’analisi econometrica, le ragioni all’origine di un importante nonché noto **divario produttivo e retributivo** esistente tra i 304 distretti industriali presenti sul territorio nazionale francese.

La ricerca pone l’accento sull’esistenza di **esternalità del capitale umano** in grado di determinare incrementi retributivi in quelle *zone d’emploi* dove si concentra una percentuale maggiore, tra la popolazione autoctona, di lavoratori aventi un alto livello di scolarizzazione. L’analisi empirica mostra, difatti, come la concentrazione di imprese in un determinato distretto industriale piuttosto che in un altro non sia di per sé sufficiente a spiegare in maniera completa ed esaustiva il delta esistente in termini di produttività e retribuzione sul territorio nazionale francese. Pur registrandosi, negli ultimi decenni, una tendenza crescente all’agglomerazione industriale verso le aree urbane più vaste – basti considerare che il 50% della forza lavoro complessiva è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4.](#)

concentrata in soli 32 distretti a fronte dei 304 presi in esame – **i risultati confermano la presenza di incrementi d'agglomération legati alla concentrazione di lavoratori con più alti livelli di istruzione.** Sulla base del modello prescelto, si giunge alla constatazione di come l'aumento di anche un solo punto percentuale del numero di laureati sul territorio comporti un conseguente incremento della retribuzione media per la categoria dei dirigenti pari al +0,6%, per le professioni intermedie allo 0,5%, per gli impiegati al +0,3%.

A favorire tali effetti positivi delle esternalità concorrono sicuramente le interazioni dirette dei lavoratori qualificati, tra loro e tra gli stessi e il resto della popolazione; interazioni che favoriscono la diffusione di conoscenza e di innovazione. Eppure, nonostante tali effetti comportino benefici collettivi, essi non spiegano la totalità degli aumenti retributivi e produttivi dovuti alla massiccia presenza di laureati. A ciò si aggiungono probabilmente altri due fattori: 1) un effetto di “complementarietà” tra lavoratori più qualificati e lavoratori meno qualificati; 2) un aumento della domanda di specifici servizi (*ex multis*, babysitting, ristoranti, ecc.) e conseguentemente della retribuzione media propria delle professioni ad essi correlate.

**L'analisi, inoltre, non manca di mettere in luce anche i potenziali effetti negativi correlati alla forte concentrazione su un territorio di lavoratori altamente qualificati,** primo fra tutti l'aumento dei prezzi sul mercato immobiliare che per riflesso spinge verso l'alto i salari medi che le imprese devono offrire anche alla fetta di mano d'opera meno qualificata. Non solo. Una presenza massiccia di laureati, spesso concomitante con una forte concentrazione di attività economiche, può far riscontrare tra gli inconvenienti anche quello di limitare l'aumento stesso di tale agglomerazione. Dalle stime econometriche, difatti, una volta isolato il ruolo svolto dal tasso di lavoratori altamente qualificati, la

specializzazione settoriale e la struttura demografica delle aree di lavoro, rileva come la concentrazione delle attività economiche possa incidere in maniera negativa sul livello medio salariale, probabilmente a causa di effetti di congestione e/o di difficoltà di insediamento in queste aree di talune attività economiche vittime di effetti di saturazione (reti di trasporto, inquinamento, ecc.).

**In conclusione, dunque, l'analisi dimostra come, seppur l'aumento del livello medio dei salari sia particolarmente significativo lì dove si registra una maggiore concentrazione di laureati**, ciò non rappresenta automaticamente un motivo sufficiente per i lavoratori, qualunque sia la loro qualifica, per prendere la decisione di cambiare il proprio luogo di lavoro al fine di aspirare ad una retribuzione migliore. Oltre alle spese di trasloco e/o degli spostamenti quotidiani da e verso il luogo di lavoro, infatti, si aggiunge anche un costo della vita più oneroso, dovuto *in primis* ad un livello nettamente più alto delle spese di alloggio.

**La ricerca è d'indubbia rilevanza perché affronta problematiche che non sono certamente una particolarità tutta francese.** Fenomeni simili sono noti soprattutto negli Stati Uniti e in Cina, ma non mancano riflessioni e ricerche condotte sullo stesso filone anche nel nostro Paese, privo comunque di quel *salairé minimum* garantito invece dai vicini d'Oltralpe. Gli studi di geografia economica sostengono da tempo il ruolo strategico delle c.d. conurbazioni urbane e come possano organizzare e valorizzare i saperi, i mestieri e le competenze imprenditoriali all'interno della rete mondiale [1]. Del tema ne ha parlato di recente non solo chi ha rimarcato il ruolo strategico della formazione e dell'apprendistato come leva di *placement* e sostegno all'*employability*, nell'ambito dei "nuovi" «mercati transizionali del lavoro» [2], ma altresì chi ha posto l'enfasi sulla centralità della

dimensione territoriale delle relazioni industriali [3], da rilanciare su scala nazionale e intersettoriale al fine di rendere i territori competitivi e al contempo generare opportunità occupazionali e redistributive.

[1] Cfr. A. Aliaj, *Geografia e lavoro in un mondo che cambia*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 19/12/2016.

[2] Cfr. L. Casano, “*Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca*”, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 27/02/2017.

[3] Per un maggiore approfondimento, si veda P. Tomassetti, *Accordo per le PMI metalmeccaniche della provincia di Bergamo: la nuova geografia delle relazioni industriali*, S. Bosio, D. Lucini Paioni, *Una nuova prospettiva per le relazioni industriali italiane. L'integrativo territoriale al CCNL Confimi Meccanica nella provincia di Bergamo*, in *Bollettino Speciale ADAPT*, n. 1/2018.

## Gli errori cognitivi nel processo di valutazione del personale\*

*Jessica Micelli*

**“La credenza che la realtà che ognuno vede sia l’unica realtà è la più pericolosa di tutte le illusioni.”** Questa citazione di Paul Watzlawick, valida in generale, è particolarmente efficace per spiegare i limiti e i pericoli che si generano durante i processi di selezione del personale. Il problema principale di un processo di valutazione è infatti relativo all’interpretazione soggettiva della realtà, poiché ogni individuo crea un proprio *frame*.

Con questo termine, come afferma Montanari, si intendono “delle particolari strutture mentali che permettono a ogni individuo di definire in modo diverso dagli altri le modalità di approccio al problema”.

Esistono persone che sono predisposte ad analizzare le informazioni e a risolvere i problemi in modo logico e razionale e altre che tendono ad essere più intuitive e creative.

**Solitamente, quando un individuo si trova a dover risolvere un problema complesso, tende a semplificarlo attraverso l’utilizzo delle euristiche, ovvero strategie, tecniche e procedimenti utili a ricercare un argomento o un concetto per risolvere un problema.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

**Alla base di questa nozione vi sono quelli che Kahneman definisce: “Sistema 1” e “Sistema 2”.** Il “Sistema 1” rappresenta il pensiero intuitivo, frutto delle esperienze passate: si tende a risolvere un problema o ad attuare un processo di valutazione sulla base di situazioni simili. Il “Sistema 2”, la parte razionale, valuta invece le situazioni in maniera più logica e lenta.

**Se da un lato l'utilizzo di queste strategie, semplifica la risoluzione del problema e la presa di decisione, dall'altro genera la nascita di errori cognitivi:** dei limiti mentali inconsci che ogni persona ha nel momento in cui si trova a valutare una determinata situazione e che derivano dal fatto che ciascuno tenda a focalizzarsi soltanto su una parte della realtà.

**Anche la valutazione soggettiva del personale può essere fonte di questa tipologia di errori; risulta invece priva di distorsioni cognitive una valutazione oggettiva,** ovvero un'analisi che si basa sulle informazioni ottenute attraverso metodi statistici e matematici che includono l'uso di strumenti come: test attitudinali, professionali e psicologici.

**Le distorsioni che si presentano durante una valutazione soggettiva del personale possono dipendere da diversi fattori:** il tempo che il valutatore ha a disposizione per selezionare il candidato, lo stato psico-fisico del valutatore stesso, le sue percezioni, il contesto organizzativo in cui vengono svolte le analisi e le ragioni per le quali avvengono.

**L'effetto alone rappresenta uno dei principali errori cognitivi nella valutazione del personale e consiste nell'attribuire un giudizio totalmente positivo o negativo al candidato solamente perché una sua caratteristica ha influenzato l'intera opinione dell'esaminatore;** un tipico effetto alone è ad esempio l'associazione bellezza-intelligenza. Una modalità per ridurre questo errore cognitivo consiste nell'utilizzare delle griglie di valutazione, ovvero delle tracce utili a ricordare al selezionatore quali

caratteristiche fondamentali il candidato dovrebbe possedere al fine di ricoprire un determinato ruolo.

**Un altro errore tipico è l'effetto indulgenza, il quale si presenta nel momento in cui l'azienda ha necessità di assumere una persona in tempi brevi:** in questo caso il selezionatore tende a valutare un candidato in maniera troppo positiva e poco adeguata al ruolo che dovrebbe ricoprire.

**La situazione opposta si verifica invece con l'effetto severità che ricorre qualora debbano essere selezionate persone per ricoprire ruoli molto importanti.** In questa situazione il valutatore tende a essere eccessivamente severo nella scelta del candidato che, a meno di possedere un profilo identico a quello ideale, difficilmente sarà selezionato.

L'effetto equazione personale è poi un altro errore a causa del quale il valutatore tende a giudicare positivamente il candidato che possiede caratteristiche simili alle sue e, di conseguenza, negativamente chi se ne discosta.

Questi sono solamente alcuni degli errori cognitivi che possono scaturire durante un processo di valutazione del personale.

**È importante sottolineare che, all'interno di un contesto dinamico e competitivo come quello attuale,** le persone giocano un ruolo rilevante nelle organizzazioni e di conseguenza la loro valutazione è un processo molto delicato. Si ritiene quindi opportuno fare alcune considerazioni in relazione alle caratteristiche che un "buon valutatore" dovrebbe avere.

**Ai fini di una corretta valutazione è importante che il selezionatore sia in grado di mettere a proprio agio il candidato,** poiché entrambi i soggetti sono persone e in quanto tali hanno l'ansia di giudicare e di essere giudicate.

**Questo elemento è spesso fonte di molti errori:** il selezionatore inconsciamente tende a focalizzarsi solo sui primi trenta secondi dell'intervista e a ignorare automaticamente tutte le altre



informazioni che avrebbe potuto reperire nel tempo rimanente; allo stesso modo, se il candidato si sente sotto pressione e non a proprio agio, difficilmente riuscirà a essere sé stesso, generando una valutazione non attendibile.

Il valutatore ha quindi un compito importante: cercare di controllare la propria ansia al fine di non distorcere le informazioni e al tempo stesso tranquillizzare la persona che ha di fronte.

**È fondamentale che il selezionatore, oltre ad analizzare il candidato, proceda con un'autoanalisi**, chiedendosi se le motivazioni per le quali sta valutando positivamente o negativamente l'individuo siano influenzate o meno da fattori personali. Alcuni esempi di questi sono la vita privata le percezioni e le emozioni. Queste ultime, in particolare, sono un elemento fondamentale durante la valutazione, poiché hanno la capacità di modificare il processo cognitivo dell'esaminatore e conseguentemente il suo giudizio.

**La correzione delle distorsioni cognitive è possibile, ma è frutto di un lungo processo di apprendimento.** Ad esempio, qualora il selezionatore fosse consapevole dell'esistenza di errori cognitivi nei propri processi mentali e riuscisse a valutare correttamente le proprie **percezioni, i risultati della valutazione sarebbero più attendibili.**

In conclusione, la consapevolezza del valutatore del fatto che il suo punto di vista rappresenta solo una delle tante facce che la realtà può avere è alla base di una buona valutazione del personale.

## «Pensare con le mani». Il contributo delle parti sociali regionali dell'artigianato Veneto all'alternanza scuola lavoro\*

di Ferruccio Righetto, Giulia Rosolen

Dobbiamo dare ai giovani la possibilità di *pensare con le mani* perché «i lavori basati su ruoli predefiniti come il giudice, l'avvocato o l'autista in un paio di decenni non esisteranno più». Con queste parole Bill Drayton, che dopo essere stato consulente per la McKinsey e per il governo degli Stati Uniti ha fondato la piattaforma di innovazione sociale Ashoka diventando «uno degli imprenditori più illuminati dell'ultimo millennio», qualche giorno fa sulle colonne del New York Times (cfr. David Brooks, [\*Everyone a Changemaker\*](#), in *The New York Times*, 8 febbraio 2018) ha spiegato perché è arrivato il momento di mettere in soffitta i vecchi occhiali attraverso i quali abbiamo fino ad oggi cercato di leggere le trasformazioni atto. La prima cosa da fare «per cambiare paradigma», secondo Drayton, è quella di «riformare il sistema formativo» rafforzando quei percorsi che, come l'alternanza scuola lavoro, sono «capaci di trasformare il modo tradizionale di fare scuola» integrando in compiti di realtà sapere e fare.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)

Si inserisce in questo scenario l'[Accordo Interconfederale regionale sulla promozione dell'alternanza scuola lavoro nelle imprese artigiane e nelle pmi del Veneto](#) dello scorso 23 gennaio. Un'intesa che, ponendosi in linea di continuità con quella sull'apprendistato duale del primo settembre 2016, segna un nuovo protagonismo delle parti sociali regionali su temi, che seppure diversi da quelli che tradizionalmente hanno impegnato la contrattazione regionale, vengono riconosciuti come «strategici per favorire le politiche di innovazione territoriale, l'aumento della produttività e della competitività del sistema produttivo veneto» nel contesto della nuova geografia del lavoro.

**L'obiettivo dell'Accordo è quello di facilitare la realizzazione di percorsi di alternanza scuola lavoro nelle piccole imprese venete attraverso azioni concrete, progettate a partire dai loro fabbisogni.** L'Accordo si rivolge a oltre quarantamila piccole imprese venete che, stando a quanto emerso dai primi dati a disposizione, sarebbero quelle con maggiori «difficoltà applicative». Gli esiti del monitoraggio sull'alternanza scuola lavoro in Veneto, avviato in seguito alla sottoscrizione del [Protocollo d'intesa regionale 1° giugno 2016](#), hanno evidenziato, infatti, l'opportunità soprattutto per le piccole imprese di: a) promuovere la formazione e l'informazione in materia di alternanza presso le scuole, i giovani e imprese; b) favorire le attività di progettazione ed il dialogo tra scuola e impresa; c) rafforzare il ruolo del tutor aziendale; d) irrobustire le tutele in materia di salute e sicurezza per i giovani in alternanza. Proprio su questi quattro pilastri è costruito l'intero Accordo (art. 1) che individua per ognuno di questi le azioni e, attraverso la bilateralità, gli strumenti per sostenerle (artt. 2-5).

**Il primo pilastro è quello della promozione dell'alternanza scuola lavoro.** L'esperienza condotta sul campo in un anno di sperimentazione ha evidenziato che la scarsa conoscenza delle

opportunità (e delle responsabilità) connesse all'attivazione di percorsi di alternanza scuola lavoro da parte delle imprese per un verso, e, il pregiudizio culturale con cui ancora troppo spesso famiglie e scuole guardano al mondo delle piccole imprese per l'altro, sono stati tra gli elementi che maggiormente hanno impedito la diffusione capillare di questi percorsi, soprattutto in alcuni territori del Veneto. Con l'obiettivo di superare queste criticità, l'Accordo all'articolo 2 prevede la «definizione di strumenti multimediali basati su una rinnovata rappresentazione culturale del lavoro artigiano» destinati a imprese, scuole, giovani e famiglie. La realizzazione e l'individuazione degli strumenti maggiormente adeguati allo scopo è affidata ad «un gruppo di esperti nominati dalle parti sociali». Accanto a ciò lo stesso articolo prevede anche la possibilità a livello territoriale di «costruire tavoli di confronto tra le parti» e di «organizzare incontri con le imprese per rafforzare l'adesione a percorsi di alternanza scuola lavoro, coinvolgendo gli uffici scolastici e le camere di commercio».

**Il secondo pilastro è quello della co-progettazione.** La fase di sperimentazione ha anche fatto emergere la necessità di facilitare le interazioni tra sistema formativo e piccole imprese e l'opportunità di mettere a disposizione di queste ultime strumenti adeguati per consentire loro di partecipare attivamente all'organizzazione e alla co-progettazione di questi percorsi al fine di garantirne la buona riuscita. A tal fine l'articolo 4 dell'Accordo introduce la possibilità per le imprese di avvalersi di servizi di accompagnamento all'alternanza. Come è noto per l'avvio di un percorso di alternanza l'impresa deve coordinarsi con la scuola per la definizione di una convenzione e di un progetto formativo, ma ancor prima, l'impresa che intende ospitare un giovane in alternanza deve verificare di essere in possesso di tutti i requisiti richiesti ed assicurarsi che l'esperienza possa costituire un'opportunità per tutti i soggetti coinvolti. Solo coordi-

nando queste attività ed indirizzandole verso lo scopo per il quale sono state previste è possibile percepirne l'importanza. Altrimenti è inevitabile che queste possano essere lette come meri adempimenti e non come strumenti volti a garantire una buona alternanza.

**Il terzo pilastro è quello del rafforzamento del ruolo del tutor aziendale.** Le esperienze avviate hanno dimostrato che spesso il ruolo del tutor aziendale nei percorsi di alternanza non è pienamente compreso con esiti negativi sulla formatività dell'esperienza del giovane in impresa. A questo soggetto spetta infatti il compito di dare concretezza al valore dell'impresa come luogo educativo e formativo, affiancando costantemente il giovane e garantendo la supervisione continuativa di tutte le attività previste nel progetto formativo. Per coprire adeguatamente questo ruolo, il tutor aziendale deve essere perciò in possesso di competenze professionali adeguate e coerenti con il progetto formativo dei giovani che seguono. Con questo intento, l'articolo 3 prevede un sostegno economico in favore delle imprese che intendano aderire a percorsi di formazione rivolti ai propri tutor aziendali e un ulteriore incentivo economico qualora successivamente alla frequenza di tali percorsi vengano attivate effettivamente esperienze di alternanza scuola lavoro.

**Il quarto pilastro è quello dell'irrobustimento delle tutele in materia di salute e sicurezza.** Sviluppare una cultura della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro adeguata ad una buona riuscita dei percorsi di alternanza anche nelle piccole e nelle micro imprese costituisce una delle principali sfide che l'Accordo si propone di traguardare. Molte sono le difficoltà interpretative in un quadro normativo frammentario su cui intervengono competenze afferenti a ministeri diversi che tra loro spesso si intrecciano determinando un orizzonte incerto e all'interno del quale è difficile stabilire con precisione la ripartizione delle responsabilità

tra scuola e impresa. L'Accordo all'articolo 5 si propone di supportare le imprese nell'attivazione di tutte le tutele necessarie per garantire da una parte la massima sicurezza dei giovani in alternanza e dall'altra le imprese rispetto ad azioni di responsabilità e con questo obiettivo prevede la «predisposizione di linee guida per l'inserimento in azienda di studenti coinvolti in percorsi di alternanza» e l'attivazione di una prestazione, cofinanziata da EBAV e dal Comitato Paritetico per la sicurezza COBIS, destinata alle imprese per «l'aggiornamento del DVR»; la «verifica della compatibilità della presenza di giovani studenti con l'attività lavorativa svolta» e «l'eventuale aggiornamento delle misure di prevenzione e protezione da adottare».

**L'Accordo si conclude con le disposizioni dedicate alla «comunicazione» (art. 6), che, impegnano le parti alla massima diffusione all'intesa, e, con quelle dedicate al «monitoraggio» (art. 7), che, prevedono che le parti nel mese di settembre 2018, alla luce dei risultati raggiunti, effettuino una prima valutazione dell'Accordo, intervenendo se del caso sui contenuti e sulle prestazioni da questo previste.**

**La bilateralità artigiana veneta riveste un ruolo fondamentale anche all'interno di questo Accordo, che, mettendo a disposizione del rafforzamento dell'alternanza scuola lavoro, risorse raccolte dalle imprese e dai lavoratori, allarga così il suo raggio d'azione dal *welfare* collettivo alle transizioni occupazionali dei giovani.** Non si tratta certo di una rivoluzione copernicana ma soltanto di un piccolo contributo di «contesto» alla costruzione di un futuro di crescita e di sviluppo basato sull'investimento nelle competenze di chi lo abiterà negli anni a venire. Se c'è una lezione che dovremmo imparare dalla comparazione del nostro sistema con gli altri sistemi europei è quella per cui, se da una parte l'emulazione cieca di un istituto astratta dal contesto in cui è nato non porta molto lontano, dall'altra ci

sono alcuni indici che, se letti insieme, possono spiegare la competitività di un paese: tra questi spiccano l'elevata qualità di un sistema di istruzione e formazione professionale e la presenza di un sistema di relazioni industriali forte e cooperativo (cfr. M. Tiraboschi, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in CSDLE Massimo D'Antona n. 9172012). Come a dire insomma che senza «contesto» anche i migliori strumenti non possono che essere destinati a fallire.

## **Ripensare la didattica del Liceo Scientifico a partire dall'esperienza di stage: la potenza del compito di realtà\***

*di Francesco Fornasieri*

**Come si apprende in un contesto di lavoro? Lo si fa diversamente da quanto accade a scuola? In che modo le due esperienze possono integrarsi?**

Dopo la prima esperienza di stage a metà dell'anno i ragazzi del secondo anno del Liceo Scientifico Artigianale di Cometa Formazione S.C.S. hanno riportato giudizi e osservazioni molto interessanti circa il valore dello studio e del lavoro. Guardando insieme al consiglio di classe quanto emerso dalla loro voce ci si è posto il problema di ripensare il metodo didattico a partire da quello che gli studenti hanno riportato.

**Quale fondamento può avere un simile metodo all'interno del percorso liceale?** Questa domanda implica rimettere in questione come avvenga l'apprendimento, specificamente, nel contesto odierno. Se fino alle scuole elementari si può imparare per così dire “in assenza di domande” grazie ad una curiosità originale potenziata da una fiducia istintiva negli adulti (messa in crisi ormai dalla disgregazione del concetto di famiglia e dalla crisi dell'adulterità – consigliamo su questo la lettura di M. Recalcati, *Il*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)



*complesso di Telemaco, Genitori e figli dopo il tramonto del padre*, Feltrinelli, 2013), negli anni delle scuole superiori spesso la motivazione ad apprendere è frenata se non bloccata da una resistenza alla fatica e da una demotivazione sottesa a tutto, sfondata solo in qualche momento in cui la curiosità naturale o la genialità dell'insegnante riescono a fare breccia.

Che cosa succede invece **nel mondo del lavoro? Alcune delle risposte che gli studenti** hanno dato in proposito sono state illuminanti (le riportiamo nella loro formulazione originale): “Hai sempre qualcosa da fare, non sei mai fermo”, “apprendi rapidamente stando con dei maestri esperti”, “sei apprezzato e valutato dai clienti”, “impari di più, desideri esercitarti per diventare bravo”; “ti forma come persona”, “impari cose veramente utili alla vita di tutti i giorni”, “ti apre al mondo reale”, “sei più responsabile di te stesso e delle cose”, “conosci direttamente, non per sentito dire”.

Queste risposte, hanno interrogato il consiglio di classe in questo senso: come poter integrare la dimensione del lavoro in quella dell'apprendimento scolastico? **Qual è l'elemento essenziale del lavoro che può essere portato nel mondo scolastico?**

**Tra le tante ipotesi possibili ne abbiamo formulata una, che sinteticamente si può esprimere così: nella realizzazione di un lavoro lo scopo di un'azione è già presente nel momento in cui si muove il primo passo**, come la vetta di una montagna è già presente come meta nel momento in cui ci si mette in auto per cominciare la marcia di avvicinamento. E la meta è un prodotto/opera reale, valutabile nel risultato e nella sua efficacia presso terzi, che inoltre esprime la personalità di chi lo realizza. C'è un senso del “tutto”, che viene incarnato in questo processo, per cui la messa in moto dello studente fa leva sul desiderio di dar prova di sé in contesti reali, sulla sua creatività e sulla possibilità di imparare “facendo”.

**In un contesto di scuola-azienda come quello di cui si parla** (ma crediamo non sia questo il limite che racchiude la proposta che stiamo per fare), **vi sono occasioni molteplici** con le quali dare vita ad un coinvolgimento degli studenti nel rispondere ad esigenze reali. I docenti posseggono normalmente una professionalità che non si esaurisce nell'insegnamento, ma tocca altri ambiti. Sul modello (ideale) della bottega rinascimentale, il docente può ripensare il suo ruolo come quello di un maestro assistito dagli apprendisti, che li ingaggia nel rispondere alle richieste dei clienti. La sfida rimane quella di far accadere l'apprendimento nel contesto della didattica, quindi non spostandosi sul mero "fare", ma su un "apprendere facendo". Ci permettiamo un esempio: spesso i corsi della Scuola Professionale (IeFP), presenti all'interno del medesimo istituto, hanno l'esigenza di realizzare dei "video" che presentino alle aziende i prodotti, i servizi o le persone degli stagisti (una sorta di Video Curriculum). Normalmente, nel caso in cui non se ne possa occupare un esterno, degli aspetti riguardanti la comunicazione si occupano coloro che nel personale scolastico hanno le competenze per farlo. **Al Liceo Scientifico ha senso proporre all'interno del percorso di Disegno e Storia dell'Arte un approfondimento sull'arte narrativa che idealmente leghi l'antico Egitto fino al cinema.** In particolare il tema del montaggio, è qualcosa che attiene alla capacità di "leggere e scrivere" le immagini, e anche se non è ancora una disciplina artistica teoreticamente studiata i maestri del mestiere (Tarkovskij, Kubrick, Èjzenštejn, Murch, Kurosawa, Scorsese, Coppola, per citarne solo alcuni) ne offrono una sorprendente prospettiva culturale e formativa.

**Per produrre un video occorre essere così coscienti del contenuto da potersi permettere di proporre una struttura piuttosto che un'altra,** occorre interpretare le esigenze comunicative del regista e immedesimarsi negli spettatori che lo vedranno, con

un esercizio di empatia e relazionalità che non coincide affatto con le competenze tecniche di uso del software, bensì con le cosiddette *soft skills*. Di quale tipo di competenze parliamo? sono competenze che attengono ad un percorso liceale? Nell'interessante volume di Scott Hartley, *The Fuzzy and the Techie: Why the Liberal Arts Will Rule the Digital World* (Houghton Mifflin Harcourt, 2017), si mostra che nel mondo dominato dalla tecnologia che si prepara per il prossimo futuro ciò che realmente farà la differenza e guiderà i processi saranno le persone educate nelle “*classic liberal arts*” le “Humanities”, grazie alla potenza della visione culturale che esse contengono e che il mondo globalizzato richiede, molto più della iper-specializzazione che spesso crediamo fondamentale. Hartley fornisce un elenco impressionante di fondatori, soci o CEO di aziende come LinkedIn, YouTube, Pinterest, PayPal, Palantir, Alibaba, Airbnb che nel background non presentano percorsi di ingegneria IT, ma bensì lauree in filosofia, design, letteratura, storia medioevale, scienze sociali e così via.

**Una delle peculiarità del Liceo, che rimane invariata nel suo valore anche nel cambiamento d'epoca in cui siamo immersi**, è quella che potremmo definire come la capacità di fare domande pertinenti su tutto. Come si raggiunge questo tipo di competenza? Questo trovarsi in mano un materiale, una richiesta e una scadenza, genera nello studente una serie di domande, a cui ha la necessità di rispondere. Senza sapere le risposte infatti non potrà schiacciare un tasto. Qui si pone in essere un'altra competenza: la capacità di entrare in relazione con l'altro, chiunque sia, per cercare di comprenderne i propositi, e i desideri consci o inconsci, che il prodotto dovrà restituire.

**Si tratta di un tentativo, limitato ma interessante, con cui poter ridestare quella necessità di sapere di cui i ragazzi stessi sono coscienti**, a tal punto che, nella riflessione sul confronto tra studio e lavoro, rimarcano il valore del primo con que-

ste affermazioni: “ti apre più possibilità”, “ti apre la mente”, “puoi stare in qualunque situazione e avere parole su tutto”, “ti fa scoprire te stesso a 360° e apre la mente”, “mi aiuta a capire che «so di non sapere»“. Si tratta, in sintesi, di segnali concreti di come la direzione verso una didattica che sappia unire esperienza lavorativa e formazione formale sia apprezzata e proficua.

## I Musei d'impresa. Promotori del Made in Italy\*

*di Andrea Carbone*

### I musei d'impresa

La locuzione “**museo**”, a norma dell’art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, viene utilizzata per indicare una “*struttura permanente, impegnata nell’attività di acquisizione, organizzazione, conservazione ed esposizione di beni culturali, per uno scopo educativo e didattico*”. Tale definizione abbraccia realtà molto differenziate, ricomprendendo gli enti museali in senso stretto e, altresì, i c.d. archivi di impresa e i musei aziendali.

Il concetto di **Museo d’Impresa** risulta non ben definito sul piano normativo. Eppure, sempre più spesso apparati museali di tal genere vengono istituiti all’interno dell’azienda allo scopo di preservare dall’oblio le idee, le persone, le tecniche di produzione e gli oggetti presenti all’interno della realtà aziendale, con il fine precipuo di raccontare la storia della stessa e dei soggetti protagonisti. Il risultato finale è la salvaguardia della memoria delle singole aziende presenti sul territorio, finendo per promuovere quella che possiamo definire come **cultura d’impresa**.

All’interno dei musei d’impresa non è raccontata solo la storia dell’azienda, ma anche le testimonianze dell’evoluzione socio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)

culturale e dei progressi che la produzione artigianale ha subito, in ambito tecnologico e scientifico, nel corso del tempo. Tali apparati costituiscono, inoltre, laboratori di idee innovative, all'interno dei quali trovano origine prodotti di nuovo conio elaborati partendo dalle antiche metodiche produttive, appositamente rivisitate mediante l'apporto di strumentazioni moderne. I musei d'impresa possono, quindi, essere definiti non solo come luoghi di conservazione del passato, ma più propriamente quali **officine del futuro**. Infatti, questi costituiscono una **risorsa di valore** per le singole imprese, consentendo il perseguimento di molteplici obiettivi, non solo a livello di immagine e diffusione sociale, ma anche di differenziazione con riferimento ai diversi *competitors* presenti sul mercato.

Infine, occorre sottolineare come **conoscere la storia e l'evoluzione dell'impresa aumenti la consapevolezza del valore effettivo del prodotto, fungendo, al contempo, da incentivo alla diffusione della cultura del bello, tipica del *Made in Italy*.**

### Quadro legislativo

Nel nostro ordinamento non è prevista una regolamentazione appositamente dedicata ai musei d'impresa, il che crea non poche problematiche per gli imprenditori che decidessero di investire in una realtà museale di tal genere.

Di fatto, i Musei di impresa non ricadano nel perimetro di applicazione del c.d. **“Art Bonus”** disciplinato dal decreto legge n. 83/2014, meglio noto come D.L. Cultura, e convertito con modificazioni in Legge n. 106 del 29 luglio 2014. Tale provvedimento, inizialmente previsto per il solo triennio 2014-2016, è stato confermato a regime dalla Legge n. 208/2015, configurandosi fin

da subito come **supporto del mecenatismo a favore del patrimonio culturale pubblico**. Ciò posto, l'Art Bonus ha introdotto un regime fiscale agevolato per le persone fisiche e giuridiche che intendessero effettuare elargizioni liberali a favore della cultura e dello spettacolo, sotto forma di **credito d'imposta stabilito nella misura del 65% delle somme erogate**. Ad ogni modo, per poter usufruire del siffatto credito è necessario che le erogazioni siano effettuate in denaro e tendano a perseguire i seguenti scopi: a) interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; b) sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica; c) realizzazione di nuove strutture, restauro e potenziamento di quelle esistenti, delle fondazioni lirico-sinfoniche o di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

Tuttavia, entrato in vigore nel 2014, l'Art Bonus è stato utilizzato, finora, da 6.345 mecenati che hanno donato un totale di 200.016.780 milioni di euro a favore del patrimonio italiano. Ma dai dati forniti dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (di seguito, "MiBACT") è possibile notare come a fronte dei quasi 73 milioni di euro raccolti in Lombardia, 30 milioni nel Veneto, 23,9 milioni in Toscana, le elargizioni diminuiscono drasticamente via via che ci si sposta al Sud Italia. Infatti, nel Lazio si registrano poco più di 8 milioni di euro di investimenti, 1 milione in Campania, 171.925 euro in Sicilia, 5.200 euro per la Calabria, 600 euro per il Molise e nulla per la Basilicata.

A tutto questo va aggiunto l'altro grande limite dell'Art Bonus, vale a dire la creazione del credito d'imposta subordinata alla circostanza che l'ente destinatario della devoluzione sia **un museo, archivio, complesso monumentale o biblioteca di matrice pubblica, non essendo diversamente ricompresi i musei e gli archivi privati**. Pertanto, dei 300 musei d'impresa presenti

sul nostro territorio nazionale tra cui il Museo del vetro di Murano, l'Archivio Storico Industriale Pirelli, il Cinzano Glass Collection, il Museo Ratti dei vini dell'Alba, il Museo storico Moto Guzzi, la Collezione Pininfarina, il Museo storico Alfa Romeo, la Galleria Ferrari, il Museo Ducati, il Museo Piaggio, la Collezione storica Lavazza, l'Archivio storico Olivetti, il Museo Riva 1920, il Museo del Falegname Tino Sana, il Museo Kartell Experience, il Molteni Museum, il Poltrona Frau Museum, il Museo del Liquore Strega, il Museo della Liquirizia Amarelli, nessuno può usufruire del credito d'imposta previsto dall'Art Bonus. Tale esclusione è emblematica se si pensa come alcuni di essi attraggono più visitatori dei siti pubblici.

L'auspicio, dunque, è che la rete dei Musei d'Impresa possa essere ricompresa nel Sistema museale nazionale, come confermato, tra l'altro, nel **Protocollo d'Intesa dell'1 dicembre 2017**, sottoscritto tra il MiBACT e l'Associazione italiana archivi e musei d'impresa, con cui **le parti pongono in essere una serie di azioni programmatiche finalizzate al riconoscimento e alla promozione del ruolo, in ambito culturale e sociale, dei Musei d'Impresa italiani.**

Da ultimo, occorre sottolineare come l'art. 1, co. 57-60 della Legge n. 205/2017 (meglio nota come "Legge di stabilità 2017") abbia istituito a favore delle **imprese culturali e creative** uno specifico **credito d'imposta nella misura del 30%** dei costi sostenuti per la loro **attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti culturali.** Per quest'ultimi si intendono tutti quei beni, servizi, opere dell'ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all'audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione a esso collegati. Tuttavia, occorre tener presente che saranno due decreti ministeriali, da adottare entro 90 giorni



dall'approvazione della legge sopra citata, a determinare sia le disposizioni relative alla procedura per il riconoscimento della qualifica di *impresa culturale e creativa* sia quelle relative al monitoraggio e rispetto dei limiti di spesa, fissati in 500 mila euro per l'anno 2018 e un milione di euro per gli anni 2019 e 2020.

### **Le risorse umane nei musei d'impresa**

Nella valutazione del patrimonio delle risorse umane del museo d'impresa, va tenuto conto dell'apporto della proprietà o del top management, affinché uno dei due o entrambi siano convinti sostenitori dell'idea. A mano a mano che il progetto cresce, si fanno evidenti i bisogni della struttura in termini di *staff*. A tal proposito, le principali tipologie di risorse umane presenti nei musei d'impresa vanno dagli *addetti impiegati a tempo pieno* nel lavoro del museo, agli *addetti in uso promiscuo* con altri compiti aziendali, dai *collaboratori esterni e occasionali*, ai *volontari* e *fornitori di servizi*. Tuttavia, quello museale è un ambiente particolare dove coesistono diverse funzioni e dove ci si deve muovere con estrema attenzione. Per cui se consideriamo tutti i prestatori d'opera come potenziali partner dell'organizzazione, ne discenderà che lo sviluppo delle risorse umane, della qualità del loro lavoro e della loro consapevolezza è un investimento necessario e remunerativo per chi intende porre in essere una realtà museale di tal genere, anche se va al di là dei dipendenti dell'impresa in senso stretto. In termini pratici, questo significa prevedere per i volontari, per i collaboratori esterni o per i fornitori di servizi forme codificate di collaborazione, con l'indicazione degli obblighi precisi oltre che dei diritti.

Ebbene, quella dei profili professionali nei musei d'Italia è una questione abbastanza recente nel nostro Paese, dove per lunghi

anni si pensava che la sola qualifica formale (come una laurea in archeologia) fosse sufficiente per lo svolgimento di compiti museali che spesso hanno contenuti precisi e complessi di cui non sempre si parla nelle aule universitarie. Ciò posto, occorre sottolineare come le attitudini e i talenti individuali assumono una particolare importanza in una struttura come quella museale, spesso costituita da poche persone cui è richiesta una molteplicità di compiti. Pertanto, se da un lato è importante che ciascuno dia la prestazione più adatta alle sue caratteristiche, pena il decadimento della qualità generale dei servizi resi, dall'altro lato nella visione moderna del museo, la rigida divisione dei compiti va scomparendo e diventa più che mai essenziale la capacità di lavorare in *team*. Per le ragioni sopra esposte, **molti musei prevedono la rotazione dei compiti, nei limiti del possibile, al fine di arricchire l'esperienza dei propri dipendenti e rendere tutti coscienti dell'attività globale dell'organizzazione.**

## Occupazione, formazione e “tutoraggio di qualità” nel settore del credito: la best practice del F.O.C.\*

*di Ruben Schiavo*

Il [verbale di accordo stipulato il 29 gennaio 2018 tra l'ABI e le organizzazioni sindacali di categoria](#) ha apportato importanti novità sulla disciplina e l'utilizzo del Fondo Nazionale per il Sostegno dell'Occupazione (F.O.C.) del settore del credito. Le modifiche erano già state introdotte dagli artt. 31 e 32 del Ccnl 31 marzo 2015 ma, in assenza di disposizioni tecnico-operative, non avevano trovato del tutto attuazione. Il suddetto accordo, oltre a specificare dettagliatamente le aree di intervento, ha stabilito circa le tempistiche, le modalità e i compiti dei vari soggetti interessati al fine di rendere operativo il Fondo.

### Il F.O.C.

Il Fondo Nazionale per il Sostegno dell'Occupazione, detto F.O.C., è stato istituito con il CCNL per i dipendenti delle imprese creditizie del 19 gennaio 2012 con lo scopo di favorire la creazione di nuova occupazione stabile e di garantire

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 febbraio 2018, n. 8.](#)

**una riduzione dei costi alle imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato.** Gestito dal Comitato di Gestione dell'Ente Bilaterale nazionale Enbicredito, il fondo viene alimentato dai contributi dei lavoratori dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali destinatarie del CCNL con rapporto a tempo indeterminato, ivi compreso l'apprendistato. Si intendono destinatarie le circa 400 aziende che hanno conferito ad ABI mandato di rappresentanza. Il contributo dei dipendenti è fissato nella misura di una giornata lavorativa annua pro capite. In più è previsto per i dirigenti il versamento di un ulteriore contributo indicativamente del 4% della loro retribuzione fissa.

**Intervento del F.O.C. in funzione supplente del Fondo di solidarietà in caso di assunzione dalla Sezione emergenziale e per assicurare una copertura al termine del periodo di percezione delle prestazioni di solidarietà**

**Il F.O.C. provvede ad erogare un “premio di assunzione” all'impresa che assume, con contratto a tempo indeterminato, i lavoratori destinatari dell'assegno emergenziale in stato di disoccupazione involontaria nei primi 24 mesi.** Infatti, nell'ambito dei processi di ristrutturazione, di situazioni di crisi, di riorganizzazione aziendale, di riduzione o trasformazione di attività di lavoro che comportino tensioni occupazionali, con conseguenti eccedenze di personale, il fondo di solidarietà nel settore interviene a supporto dei lavoratori in esubero che non sono in possesso dei requisiti per l'accesso alle «prestazioni straordinarie». In sostegno ai suddetti lavoratori verrà concesso un assegno emergenziale.

**Il F.O.C. interviene anche nei confronti dei soggetti destinatari dell'assegno emergenziale del Fondo di solidarietà**

**che abbiano fruito dei programmi di supporto alla ricollocazione professionale** (outplacement) e non abbiano trovato un'occupazione "stabile" al termine del periodo di permanenza nella Sezione emergenziale.

### **Piattaforma per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro**

**Enbicredito si impegna a realizzare, entro tre mesi dalla sottoscrizione del verbale, una piattaforma denominata "FOClavoro" per favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro** nell'ambito delle imprese del settore bancario ai lavoratori destinatari della Sezione emergenziale del Fondo di solidarietà ed a quelli licenziati dalle imprese predette per motivi economici, senza diritto a pensione ovvero a misure di accompagnamento alla medesima. Resta comunque fermo quanto previsto dall'art. 31, comma 6, del ccnl 31 marzo 2015, secondo cui «Le aziende, in caso di nuove assunzioni, valuteranno prioritariamente le "posizioni" dei lavoratori collocati nella Sezione emergenziale del "Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito" nonché dei lavoratori licenziati per motivi economici, i cui requisiti professionali coincidano con quelli ricercati dall'azienda».

### **Intervento del F.O.C. in caso di utilizzo dei contratti di solidarietà espansiva**

**Nei confronti del lavoratore interessato da una riduzione stabile dell'orario di lavoro, a seguito dell'utilizzo dei con-**

**tratti di solidarietà espansiva**, il F.O.C. garantisce un importo pari al 25% della retribuzione persa.

### **Intervento del F.O.C. a sostegno della riconversione e riqualificazione professionale**

**Il Fondo provvede altresì ad erogare una prestazione a sostegno della riconversione e riqualificazione professionale**, finalizzata a fronteggiare possibili eccedenze di personale dovute a mutamenti nell'organizzazione del lavoro. La prestazione riguarda le ore destinate alle attività di formazione, per le quali è riconosciuta la normale retribuzione, dei lavoratori coinvolti nei richiamati mutamenti nell'organizzazione del lavoro che comportino cambiamenti di mansioni ovvero rilevanti modifiche nelle modalità di svolgimento delle stesse. Particolare attenzione viene data alle nuove tecnologie che rendono necessaria l'acquisizione delle relative conoscenze.

### **Intervento del F.O.C. per agevolare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro**

**Il F.O.C. eroga all'impresa un importo per ciascuno studente coinvolto nell'alternanza scuola-lavoro, quale contributo alla determinazione di un "tutoraggio di qualità"**. Le Parti riconoscono, infatti, il valore di una più stretta integrazione tra il mondo della scuola e le imprese favorendo scelte consapevoli coerenti con i risultati di apprendimento degli studenti previsti dall'indirizzo di studi frequentato. Le Parti intendono anche age-

volare una conoscenza effettiva del mondo del lavoro agli studenti, con l'inserimento nei progetti formativi di tematiche inerenti l'educazione finanziaria.

## Nasce il primo CCNL Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Commerciale e Turismo\*

*di Pietro Rizzi, Andrea Stoccoro*

Sembrava impossibile, ma dopo una lunga e faticosa negoziazione, di quasi 5 anni, il giorno 8 febbraio 2018 è stato firmato il [primo CCNL per i dipendenti dei settori dei Pubblici Esercizi, della Ristorazione Collettiva e Commerciale e del Turismo](#).

Il nuovo CCNL, firmato per la parte datoriale da FIPE – Confcommercio, Angem, Legacoop Produzione e Servizi, Federlavoro e Servizi Confcooperative e AGCI Servizi e dalle Organizzazioni Sindacali di Categoria del settore, ha un campo di applicazione che interessa oltre un milione di addetti di un settore dove operano più di 300.000 imprese come bar, ristoranti, trattorie, pizzerie, pub, mense scolastiche, ospedaliere e aziendali, grandi aziende della ristorazione commerciale multi localizzata, imprese della ristorazione collettiva, cooperative della ristorazione, stabilimenti balneari, discoteche, sale bingo etc.

**Un contratto indipendente, svincolato rispetto ai contratti precedenti dedicato solo al settore del fuoricasa che favorirà una nuova organizzazione del lavoro,** strutturata in modo di-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 5 marzo 2018, n. 9.](#)



namico e non ingessato, adattata alle esigenze di mercato che pone al centro il lavoratore.

L'intesa è complessivamente **fondata sul salario, con un aumento in busta paga di €100 a regime**, sul rafforzamento dell'assistenza sanitaria integrativa, sulla durata quadriennale (1° gennaio 2018 – 31 dicembre 2021), su **importanti innovazioni mirate al recupero di produttività**, sulla **rivisitazione della parte normativa**, in particolare per quel che riguarda l'apprendistato, il contratto a tempo determinato, il lavoro in somministrazione e nuove opportunità per il part time weekend e sull'importante **aggiornamento della normativa sui cambi in appalto per la ristorazione collettiva**.

**Il nuovo CCNL contiene una riformulazione dei principali istituti contrattuali** riguardanti il mercato del lavoro. Tale intervento si è reso necessario per adeguare ed armonizzare la normativa precedentemente utilizzata a seguito delle riforme sul mercato del lavoro ed in particolare dal Jobs Act.

**In materia di contratto a tempo determinato, le parti hanno stabilito percentuali, anche superiori al 20%** (percentuali legate alla dimensione aziendale), di lavoratori che possono essere assunti con questa tipologia di contratto. L'accordo prevede la non applicazione al settore della regola sulla trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato nei casi di successione di più rapporti di lavoro che superino il limite temporale di 36 mesi (stagionalità e intensificazioni) e la non applicazione dei termini previsti in caso di riassunzione (cd. stop and go), nei casi di nuove attività, sostituzioni, stagionalità ed intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno.

**Il nuovo CCNL contiene una disciplina dell'apprendistato aggiornata alle recenti modifiche introdotte dal Jobs Act specifica anche per l'apprendistato di primo e terzo livello.** La percentuale di conferma per l'assunzione di nuovi apprendisti,

in precedenza fissata al 70%, viene definita nel 50% degli apprendisti nel triennio precedente. La nuova proporzione numerica è di 3 apprendisti ogni due qualificati. Viene definita la disciplina contrattuale dell'apprendistato di primo e terzo livello.

**Ampliato il ricorso alla somministrazione a tempo determinato**, fino ad un massimo del 10%, con un minimo di tre lavoratori somministrati, per unità produttiva. Il ricorso al contratto di somministrazione a tempo determinato è sempre consentito nei casi di sostituzione di lavoratori assenti e in occasione di eventi fieristici e similari.

**In materia di organizzazione del lavoro, viene introdotta una nuova disciplina delle flessibilità dell'orario di lavoro con una distribuzione c.d. multiperiodale** che prevede la possibilità di superare l'orario contrattuale sino al limite di 48 ore settimanali per un massimo di 20 settimane.

**Nuove regole anche per la maturazione e fruizione delle cd. ROL (Riduzione orario di lavoro)**. Maturazione ridotta e progressiva delle ROL per i neoassunti, a partire dal 1° gennaio 2018, pari a 32 ore per i primi due anni, per il terzo e quarto anno pari a 68 ore e dal quinto anno 104 ore come previsto per la generalità dei lavoratori. Sono esclusi da tale nuova progressiva maturazione gli assunti a seguito di cambio di appalto, per i quali si considererà l'anzianità di settore. Inoltre, il nuovo CCNL introduce la possibilità per le aziende di disporre, per tutti i lavoratori, la fruizione delle ROL, fino ad un massimo di 72 ore annuali, senza il riconoscimento di ore di ROL aggiuntive, come invece previsto nel CCNL precedentemente applicato dalle imprese di settore (CCNL Turismo 20 febbraio 2010).

**Il contratto ridefinisce la scala di maturazione degli scatti di anzianità che passa da triennale a quadriennale**, salvaguardando il solo scatto in maturazione al 31 dicembre 2017 che maturerà, quindi, ancora in tre anni. Il nuovo CCNL riduce

l'incidenza degli scatti, eliminandoli, in maniera strutturale, sul calcolo della quattordicesima mensilità, e temporaneamente, fino al 31 ottobre 2021, sulla determinazione della quota annua di retribuzione utile al calcolo del T.F.R.

**Confermata la previsione di un premio di risultato, la cui erogazione è connessa al raggiungimento di obiettivi definiti con accordo integrativo.** Qualora non venga definito un accordo integrativo sul premio di risultato, entro il 31 ottobre 2020, l'accordo ha introdotto la possibilità di destinare l'elemento economico di garanzia in strumenti di welfare.

**Introdotti strumenti per la lotta al dumping contrattuale a garanzia delle prestazioni dell'ente bilaterale e dell'assistenza sanitaria integrativa.** Il nuovo CCNL stabilisce per l'Assistenza Sanitaria Integrativa nuovi contributi mensili a carico del datore di lavoro. A decorrere dal 1° febbraio 2018 a carico delle aziende è previsto un contributo di 11,00 euro mensili per lavoratore, per 12 mensilità. Il contributo sarà di 12,00 euro dal 1° gennaio 2019.

**Le parti hanno teso al rafforzamento del valore del contratto collettivo nazionale quale strumento essenziale per il riconoscimento e la tutela delle imprese e dei lavoratori in occasione dei cambi di appalto e subentri in concessione.** L'accordo precisa le condizioni e le modalità con le quali avvengono i cambi di appalto nella ristorazione collettiva: tra le varie novità in materia il **termine dei sei mesi minimi di permanenza dei lavoratori sull'appalto per poter beneficiare della cd. clausola sociale, e tempistiche più certe per il confronto tra azienda uscente, subentrante e Organizzazioni Sindacali.** Sono state confermate le disposizioni definite nell'accordo stipulato, dalla FIPE con le Organizzazioni Sindacali, il 3 agosto 2016, per il settore della ristorazione commerciale che opera sulla rete autostradale mediante gare di assegnazione per l'affidamento

in sub-concessione dei servizi di ristoro e di market. Per gli altri subentri e passaggi, compresi quelli riguardanti i centri commerciali, viene precisato che solo nel caso in cui non si configuri una cessione di azienda o di ramo di azienda, si applica la normativa del cambio di gestione prevista per la ristorazione collettiva.

Da segnalare anche l'adeguamento della trattenuta pasto per i lavoratori che usufruiranno del servizio di vitto che, con decorrenza dal 1° gennaio 2018, sarà aumentato di 0,20€ per ogni anno di vigenza contrattuale.

Infine, viene introdotto un codice di tutela in linea con la normativa europea in materia a difesa delle vittime di molestie e di atti di violenza nei luoghi di lavoro.

È proprio vero il detto che dopo la pioggia viene il sereno. Dopo anni di relazioni sindacali complicate, di contrapposizione, di confronto acceso e di scontro è emerso il senso di responsabilità di tutti i firmatari e la voglia di far fiorire un nuovo modello di relazioni sindacali improntate sulla fiducia, consapevoli che le opportunità e le sfide future saranno maggiori di quelle passate.

**Orientarsi nel mare dei 900 CCNL italiani.  
Nuovo corso di formazione promosso da ADAPT  
per arginare la deriva dei contratti pirata\***

*di Francesco Seghezzi*

**Non passa giorno senza leggere, non solo nella stampa specializzata ma anche nei giornali generalisti, di situazioni di *dumping* contrattuale.** Situazioni caratterizzate da salari e trattamenti normativi al di sotto degli standard contrattuali che demoliscono l'impianto di tutele del lavoro ma anche le regole di una sana competizione tra le imprese. Nel solo settore del commercio, per esempio, esistono 192 contratti vigenti depositati al CNEL, dei quali unicamente 23 firmati da CGIL, CISL, UIL.

**Come è possibile orientarsi? Come scegliere il contratto da applicare senza incorrere in quei contratti pirata che poi possono creare infiniti problemi?** È vero, come è stato recentemente sostenuto sulle colonne de *Il Sole 24 Ore* a proposito del caso dei [\*façonisti del tessile con lo stipendio dimezzato\*](#), che «Quando un'impresa si rivolge a un consulente del lavoro, per ragioni etiche, il consulente deve rappresentare tutti i contratti che potrebbe utilizzare, non può dire quella è roba pericolosa, meglio non toccarla?»

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 12 marzo 2018, n. 10.\*](#)

Da queste domande, che toccano la vita di tutti i giorni di chi si occupa di lavoro e relazioni industriali, nasce il corso di formazione *Come scegliere il contratto collettivo applicabile ed evitare la trappola dei contratti pirata*. Il corso, pensato e tenuto dai ricercatori di ADAPT, si propone, con esercitazioni collettive e casi pratici portati anche dai partecipanti, la messa a punto di linee guida operative e un quadro di riferimento concettuale per orientarsi nella applicazione del contratto collettivo di riferimento.

Punto di richiamo del corso sarà la recente circolare n. 3 del 25 gennaio 2018 con cui l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha chiarito la portata del concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo stabilito nella legislazione degli ultimi venti anni e messo al centro del processo riformatore del *Jobs Act*.

Verranno in particolare presi in considerazione, alla luce degli orientamenti della magistratura e delle prassi interpretative, i contratti collettivi della meccanica, del tessile, del terziario, del settore alimentare, degli studi professionali ed altri contratti segnalati dai partecipanti al momento della iscrizione.

Il corso si soffermerà, in particolare, sui seguenti aspetti:

- introduzione al diritto delle relazioni industriali;
- pluralismo, rappresentanza e rappresentatività sindacale;
- la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nella legge, nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa;
- rapporto tra legge e contrattazione collettiva, nonché tra fonti contrattuali di diverso livello;
- raccordo tra articolo 51, legge n. 81/2015 e articolo 8 legge n. 148/2011.

I docenti saranno Michele Tiraboschi, Federico D'Addio, Giovanni Pigliarmi e Paolo Tomassetti e il corso si terrà a Bergamo, Modena e Roma.

## Oltre il MOOC: una prospettiva dei cambiamenti didattici\*

*di Tomaso Tiraboschi*

**Secondo una ricerca condotta da Monika Hamori, professore di Gestione delle Risorse umane alla IE Business School di Madrid (vedi articolo [Can MOOCs solve your training problem?](#)), i MOOC, corsi online gratuiti aperti a chiunque, potrebbero essere un'ottima strategia didattica per la formazione dentro le aziende.**

Secondo Hamori, la formazione in azienda viene fatta poco e sempre meno, negli Stati Uniti ad esempio è passata dal 21% al 15%, ma nonostante questo i lavoratori stanno cogliendo le opportunità di formazione che la rete offre, soprattutto appunto attraverso i MOOC. Tale opportunità spesso non viene colta dalle stesse aziende principalmente perché le figure manageriali deputate alle scelte di gestione delle risorse umane e quindi anche alla parte di formazione, non vedono nella formazione online una opportunità da cogliere e spesso non sostengono nemmeno i lavoratori che stanno già seguendo dei corsi.

**Al di là dell'interessante ricerca di Hamori, che potremo commentare in maniera più puntuale in successive occasioni, credo valga la pena cogliere dei collegamenti e delle**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11.](#)

**analogie non banali che da questo studio possono nascere e che portano ad una considerazione a monte: i processi e gli strumenti didattici sono frutto dei cambiamenti della società e delle trasformazioni in atto, da ciò che la stessa società richiede e permette, indipendentemente da ciò che università o aziende possano proporre.** Proviamo ad osservare brevemente cosa è successo, dal punto di vista della formazione a distanza negli ultimi 300 anni: non è un caso che essa prenda avvio durante la prima rivoluzione industriale nel 1728 grazie al Boston Gazette che propone un corso di stenografia per corrispondenza settimanale, a macchia d'olio si propaga tale metodologia che arriva a coprire esigenze specifiche di lavoratori, come nel 1890 quando in Canada, da parte di un quotidiano (non da parte di una azienda o di un sindacato), viene proposto ai minatori un corso per corrispondenza per diventare caposquadra (vedi Penn Foster, [\*A history of helping hardworking people learn more\*](#)), metodologia che si adatta perfettamente alle esigenze di quei lavoratori che desiderano avanzare nella propria realtà professionale. Nel 1869 l'Open University inglese apre proponendo corsi via televisione privata e corrispondenza, con brevi parti del corso in maniera residenziale o localizzati in diverse sedi. Per capire la richiesta della società a questa nuova modalità di formazione basta un dato, nel 1970 la Open University riceve 42.000 domande di iscrizione per 25.000 posti. Avvicinandoci verso i nostri giorni, e alle nostre tecnologie, nel 1989 l'Università di Phoenix lancia il proprio campus online offrendo un curriculum completo per l'ottenimento del diploma universitario, sia *bachelor* che *master degree*. Arriviamo quindi al primo MOOC, termine coniato da Dave Cormier dell'Università di Prince Edward Island in Canada, relativo al corso *Connectivism and Connective Knowledge*, con 25 studenti paganti e presenti alle lezioni e 2200 studenti non paganti e che possono seguire da remoto.



Dal 1978 ad oggi il concetto di formazione a distanza non è cambiato nella sua essenza contraddistinta dalla separazione fisica tra chi fornisce e chi usufruisce della formazione, a cui si è aggiunta la caratteristica del numero di partecipanti (open o meno). Come è ovvio sono cambiate radicalmente le tecnologie e soprattutto in maniera esponenziale negli ultimi anni: sono passati solamente nove anni dalla nascita dei MOOC e la didattica a distanza è mutata, ha preso, come dicevamo poco sopra, la forma che la società richiede. Pertanto oggi troviamo, oltre al modello MOOC, corsi che da esso derivano e che si differenziano per il numero chiuso dei partecipanti chiamati SPOC (*Small Private Online Course*), corsi aperti che richiedono la presenza sincrona ovvero SMOC (*Synchronous Massive Online Course*) e corsi sincroni a numero chiuso che prevedono un numero di iscritti chiamati SSOC (*Synchronous Small Online Course*). Tutti modelli che si adattano alle richieste dei partecipanti.

**La formazione a distanza online rappresenta una frontiera in cui sviluppare le forme di insegnamento/apprendimento più attuali, che comprendono i cambiamenti in atto e li sanno metabolizzare**, ciò è evidente, ad esempio, nella metodologia *flipped classroom*, già precedentemente commentata (vedi [Lezioni di Employability/51 – Innovare la didattica per preparare i lavoratori di domani: la “classe rovesciata](#), in [Boll. ADAPT, 2017, n. 8](#)) dove la disseminazione della conoscenza di base è fruibile online mentre la presenza in classe è sostanzialmente dedicata al confronto proattivo e ad una didattica personalizzata sul singolo studente. Non è un caso che questa metodologia sia esplosa con i social network, con un bisogno formativo, soprattutto dal lato apprendimento, che non viene più soddisfatto usando lezioni tradizionali ex-cattedra, generiche e universali. Qui è evidente come la persona, con le sue caratteristiche, sia al centro e ciò potenzialmente ancora di più in un contesto MOOC. Va infatti considera-

to un fattore tipico dell'uso delle tecnologie della rete, ovvero i dati che possono essere raccolti e analizzati, in termini di *learning analytics*, che provengono dai MOOC i quali possono essere utilizzati per lo sviluppo di **una esperienza personalizzata di apprendimento adattivo** e può portare fino ad un intero curriculum di studio personalizzato.

**Detto questo, cosa ci aspetta a livello di alta formazione? La metodologia MOOC ha già cambiato il panorama, riuscirà anche a soppiantarlo?** Anant Agarwal di *edX* sostiene che il classico percorso per *undergraduated degree* possa essere sostituito in futuro da un primo anno di corsi online, seguiti da due anni di corsi in presenza, finalizzati da un quarto anno basato sulla metodologia *blended* o integrata dove gli studenti hanno una formazione che gli permetta di svolgere un lavoro part-time inerente ai propri studi, una sorta di apprendistato che sfrutta le nuove tecnologia e che forse potrebbe essere proposto anche in Italia. Ma si può andare oltre sebbene possa apparire ardito, la combinazione di più MOOC potrebbe sostituire per buona parte o integralmente i percorsi di alta formazione istituzionali, chiaramente senza fornire (per ora) il titolo che l'università conferisce a chi la svolge e termina il percorso previsto. Ne è un esempio quanto viene proposto dal sito [No-Pay MBA](#) che propone la possibilità di combinare i MOOC proposti da università di altissimo livello entro un curriculum che corrisponde a quello di un MBA completo. **Offerte come queste hanno il potenziale di scuotere l'intero settore della formazione, indipendentemente dalla sua natura** (*corporate* o *education*), ecco perché la proposta formativa, qualunque essa sia è destinata a mutarsi e per sopravvivere è necessario che ponga la persona e le relazioni che ne derivano come cardine, abbinate ai contesti di confronto online. Non a caso, la percentuale di iscritti ad un MOOC che termina il percorso (circa

il 10%) aumenta se vengono attivati, tramite *social network*, delle dinamiche di relazione tra i partecipanti, come la costruzione di in gruppo di lavoro, di competizione, di confronto guidato.

## **Quello scambio inatteso. Sull'apprendimento, sull'insegnamento, sulla crescita\***

*di Irene Tagliabue*

**Diffusamente si pensa all'insegnamento come ad un percorso, un evento, un trasferimento in grado di offrire vantaggi solo ed esclusivamente a chi lo riceve.** L'ho pensato anche io, così a lungo da convincermene pienamente, da studentessa, concentrata a ricevere, a conservare, a tenere stretto ogni insegnamento. Poi è accaduto qualcosa che ha frantumato questa mia radicata convinzione.

Dallo scorso agosto ho scelto di aderire ad un progetto di volontariato, con l'obiettivo di aiutare un gruppo di giovani migranti richiedenti asilo nell'apprendimento della lingua italiana. **E ho contato, con meraviglia simile alla stessa che avevo quando ero solo una studentessa, i numerosi doni ricevuti provando ad insegnare qualcosa a qualcuno.**

**Ho capito il senso di forte gratificazione che si prova osservando i progressi, i passi, l'evoluzione dei propri studenti.** Personalmente, non avrei mai immaginato che osservare un ragazzo di 25 anni, totalmente analfabeta, spesso protagonista di storie personali tanto difficili quanto eroiche, mentre impara le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11](#), rubrica *Lezioni di Employability/57*.

vocali e le consonanti di una lingua nuova, potesse coinvolgermi a tal punto da farmi sentire parte di quel processo di apprendimento. Non avrei mai immaginato che avrei imparato dal suo apprendimento qualcosa su “come” insegnare.

**Ho poi modificato le modalità del mio approccio verso gli altri. Ho aperto all’altro una porta sul mio vivere in grado di lasciare transitare non solo informazioni, ma anche rispetto, ascolto, osservazione, azioni, tutte tese ad arricchire il momento stesso dell’apprendimento.** Mi sono ritrovata a smussare, con lo sforzo di uno scultore, gli angoli del mio carattere che consideravo più spigolosi perché ho visto che una maggiore “leggerezza” mi avrebbe consentito di avvicinare persone che avevano affrontato momenti durissimi e dolori per me nemmeno immaginabili.

**Ho poi compreso che l’arte e la perizia di chi insegna nasce dalla diversificazione dei programmi di studio e di insegnamento nel rispetto della singola persona che apprende.** Mettere al centro di un processo educativo la persona significa che su di essa occorre impostare la metodologia, il lessico, il ritmo, la prospettiva. Nei pomeriggi trascorsi con ragazzi di venti anni come me, cresciuti in contesti così differenti dal mio, ho appreso che esistono soggetti più propensi di altri all’apprendimento, ma che, se sollecitati nel modo giusto e con un metodo che parta dalla comprensione della persona, tutti sono in grado di realizzare piccoli risultati e grandi successi.

**Ho inoltre capito il significato di frustrazione, quando il proprio metodo didattico non sembra portare esiti.** Ci sono state serate in cui ho dovuto ripetere per ore intere le medesime sillabe, affinché i ragazzi che, prima di allora non si erano nemmeno imbattuti in un cartello stradale, potessero imparare a leggere. Io stimavo i loro risultati con il mio metro di valutazione, tarato sulle mie capacità di apprendimento, sulle condizioni in

presenza delle quali io ho imparato ad imparare, sulla mia personale velocità di comprensione.

**L'insegnamento mi ha richiesto uno sforzo maggiore, ossia quello di spogliarmi dal metro (erroneo perché personale, individuale e soggettivo) valutativo verso gli altri. Ho dovuto obbligare me stessa a non misurare le prestazioni altrui limitandomi a sviluppare processi ed attendere gli esiti.** In momenti come quelli ho lavorato moltissimo sulla mia pazienza e la mia perseveranza ed ho capito che il valore e l'importanza di un progetto educativo e didattico è la sola bussola per misurare ogni comportamento.

Ma, sopra ogni altra cosa, mi sono resa conto che ognuno di questi ragazzi ha lasciato una traccia in me. Qualcuno mi ha raccontato la propria storia e ha voluto condividere con me preoccupazioni personali. Molti giovani stranieri hanno dietro, dentro ed avanti a se stessi montagne davvero difficili da affrontare. Alitudini sconosciute per me e per molti ragazzi della mia età.

**Il processo che avevo immaginato di vivere all'inizio di questa esperienza si è rivelato uno scambio, da me verso loro, da ciascuno di loro verso me.**

Per molti di loro io sono la giovane ragazza che ha insegnato loro l'italiano. Per me loro sono giovani ragazzi che mi hanno mostrato quanto coraggio sia necessario per crescere e vivere.

## Quel ponte tra università e imprese: a che punto siamo?\*

*di Adele Corbo*

Secondo gli ultimi dati Eurostat, persiste il divario tra Italia ed Europa rispetto alla percentuale di laureati tra i 30-34 anni e al loro inserimento nel mondo del lavoro a tre anni dal conseguimento del titolo: al 2016 si attesta il 26,2% di laureati italiani contro il 39,1% della media UE; di questi, solo il 52,9% è stabilmente occupato a 3 anni dal conseguimento del titolo, contro il 78,2% della media UE. In questo contesto diventa urgente porsi la seguente domanda: **a che punto siamo con la costruzione di un solido ponte tra università e imprese, che più di tutti può garantire una transizione agevole per i giovani dal mondo dell'istruzione al mondo del lavoro?**

Sono ormai passati 7 anni dall'entrata in vigore della **l. 183/2010 c.d. "Collegato lavoro"**, in cui il legislatore ribadiva il ruolo (sancito per la prima volta nel nostro ordinamento dal D.Lgs 276/2003) delle Università come attore chiave rispetto al (difficile) incontro tra domanda e offerta di lavoro, stabilendo l'obbligo, per ogni Ateneo, a svolgere precisi servizi di intermediazione (obbligo ripreso poi dalla successiva circolare del 4 luglio 2011 del Ministero della Pubblica Istruzione):

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11.](#)

- pubblicazione gratuita dei curricula dal giorno dell'immatricolazione del singolo studente fino ai 12 mesi successivi al conseguimento del titolo, con accesso libero da parte delle aziende interessate;
- obbligo di interconnettersi alla Borsa Nazionale del Lavoro attraverso il portale *www.cliclavoro.gov.it*;
- fornire alle Regioni e al MLPS ogni informazione utile al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda questi servizi, obbligatoriamente gratuiti per gli uffici *placement* degli atenei, sebbene sembri che le università permettano l'accesso alle imprese ai CV dei laureandi e laureati, in molti casi questo avviene in maniera non conforme a quanto stabilito dal collegato lavoro (si rimanda, su questo punto, alla ricerca empirica proposta da Battaglia e Negri, *Placement universitario: ancora un miraggio per gli studenti e le aziende italiane*, Bollettino speciale ADAPT n.3/2017). In questa sede, tuttavia, l'obiettivo non è quello di riprendere i contenuti dei monitoraggi svolti finora in merito all'adempimento o meno dell'obbligo di legge da parte delle università, bensì di fare un passo indietro, centrando il focus sul placement universitario: **quanto gli uffici placement sono consapevoli del loro ruolo strategico di connettori tra impresa e studente?**

**Se consideriamo che la maggior parte dei CV accessibili sui database** (quasi sempre riconducibili ad Almalaurea e con procedure di accesso da parte delle imprese ancora troppo lunghe e macchinose) **sono di studenti già usciti dal mondo accademico, la risposta è: forse ancora non abbastanza.** Se si prova a riflettere anche solo sul servizio di base relativo alla pubblicazione gratuita dei curriculum, quanti atenei tentano effettivamente di dargli un vero valore aggiunto, renderlo veramente strategico? E quand'è che si può definire questo servizio "strategico"?



Probabilmente quando sono gli stessi docenti, o i responsabili o i tecnici degli uffici *placement* a sensibilizzare gli studenti sull'importanza di un curriculum chiaro ed esaustivo, che faccia emergere capacità, competenze, conoscenze maturate e in consolidamento già durante gli studi, e non solo dopo il conseguimento della laurea. In che modo? Ad esempio attraverso laboratori ad hoc e incontri con esperti del settore.

**Ad oggi la situazione è certamente migliore rispetto a qualche anno fa:** vi sono infatti alcune buone prassi consolidate (e altre più recenti, ma non meno valide) che consistono in veri e propri incontri con gli studenti per la revisione dei loro curriculum o seminari su come sostenere efficacemente un colloquio di lavoro. Ma rimangono ancora attività troppo disomogenee nel loro grado di diffusione a livello nazionale e nella loro qualità: basti pensare che un'indagine svolta dalla CRUI nel 2015, relativamente allo stato dei servizi di orientamento e *placement*, indica come il 74% del personale addetto sia amministrativo e non docente.

**Il ruolo del placement è strategico quindi quando la connessione tra studente e mondo del lavoro si crea già durante il percorso formativo,** con l'obiettivo di fornirgli, in itinere, quegli strumenti e quella consapevolezza che gli permetteranno di orientarsi al meglio nel mondo del lavoro o, in qualche caso, di avere già un'occupazione ancora prima di aver conseguito gli studi, ad esempio attraverso apprendistati di III livello, che garantiscono una crescita parallela e proficua del bagaglio formativo e professionale attraverso il metodo dell'alternanza, senza costringere lo studente a "scegliere" se studiare o lavorare (come in molti casi già avviene, soprattutto per quanto riguarda gli studenti delle lauree a indirizzo informatico o ingegneristico di I livello, tanto richiesti dalle imprese).

**Anche per quanto riguarda i rapporti con le imprese il *placement* universitario svolge un vero e proprio ruolo strategico ma, soprattutto in questo caso, la strada verso la consapevolezza del proprio ruolo sembra ancora molto lunga.**

Nei rapporti con le imprese il *placement* giocherebbe, infatti, un ruolo importante perché potrebbe attivamente partecipare come *trait d'union* tra le imprese stesse e con gli studenti, facendo conoscere i territori, spesso non adeguatamente presentati e valorizzati, a ragazzi che vedono nei brand più famosi e nei grandi e dinamici centri urbani l'unica prospettiva desiderabile dopo gli studi. Nella maggior parte degli atenei, tuttavia, sembra che la platea di imprese con le quali i ragazzi vengono in contatto sia ancora concentrato più su quelle di grandi dimensioni, lasciando meno spazio alle PMI.

Basta considerare momenti come i *recruiting day* o i *career day*, vere occasioni d'incontro e di scambio di storie di successo tra giovani ed esperti di ricerca e selezione, responsabili HR, figure manageriali, emerge chiaramente come ci sia ancora molta strada da fare. Se è vero infatti che ogni ateneo organizza almeno un *career day* annuale, in autonomia o in collaborazione con altre università, non è così immediato inferirne l'efficacia. La mancanza di dati di monitoraggio non permette di capire quanto l'incontro tra studenti e imprese si evolva in un'opportunità formativa (stage o tesi in azienda) o di lavoro (apprendistato, contratto a tempo determinato). Infine, se si tiene conto che non sono rari gli atenei che richiedono un contributo economico alle imprese per accedere ai servizi, per di più molto oneroso (si può arrivare fino a 1500 + IVA per avere uno stand durante un *career day* di una giornata), ci si chiede infine quanto questi eventi permettano effettivamente l'emergere delle realtà più piccole.

**Infatti un tema molto importante per il territorio nazionale riguarda il ponte tra università e PMI, molte delle quali ra-**

**dicare in territori sempre più segnati da una costante “fuga dei giovani” verso centri urbani decisamente più attrattivi,** anche in virtù di una concentrata presenza di multinazionali e grandi imprese. Se già rimane dubbia la richiesta di un pagamento (in molti atenei è presente un vero e proprio tariffario a seconda della complessità dell’evento e servizio offerto) per l’organizzazione di *recruiting* o *career day* che, in teoria, dovrebbero essere inclusi nelle attività di intermediazione delle università, quindi non a scopo di lucro, è comunque da segnalare che i costi richiesti, soprattutto relativamente ad atenei pubblici di grandi dimensioni, salgono molto, diventando quasi insostenibili per una PMI. Se è vero che comunque un ufficio *placement* ha bisogno di fonti di sostentamento per poter operare con continuità e garantire il supporto di persone qualificate, il rischio è che si crei una forbice tra le aziende più grandi e dal brand consolidato, e quelle meno grandi e meno conosciute, ma che offrono comunque buone opportunità di crescita professionale per i neolaureati. Quello che **dovrebbe essere un ponte sostenibile tra scuola e impresa dovrebbe quindi diventare uno strumento accessibile per quelle PMI** che, solo nell’ultimo periodo, iniziano in parte a tentare un contatto costruttivo con il mondo dell’istruzione, consapevoli che, oggi più che mai, sono necessarie figure con un solido bagaglio professionale tecnico e con una *forma mentis* aperta, versatili e disposte ad apprendere continuamente.

## Ripensare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi\*

*di Lilli Casano*

Nei contesti segnati dalla transizione verso **modelli di produzione** in cui **conoscenza e innovazione** rappresentano i principali *asset* competitivi, il lavoratore con il suo bagaglio di competenze tecnico-professionali, trasversali e personali assume una nuova centralità e si assiste all’innesto della logica “professionale” anche in lavori prima connotati debolmente dai tratti caratteristici delle professioni e cioè l’alto contenuto intellettuale, l’autonomia, l’importanza dell’apporto individuale in termini di responsabilità, creatività, ecc. In questo contesto, è sul fronte della **valorizzazione della professionalità** che si gioca la sfida della costruzione di nuovi strumenti di protezione e promozione per tutti i lavoratori, in tutte le fasi della vita e nei passaggi tra diversi status occupazionali.

I **Fondi Interprofessionali per la formazione continua** già oggi rivestono un ruolo strategico tanto sul fronte dello sviluppo e dell’aggiornamento delle competenze dei lavoratori occupati quanto su quello della creazione delle condizioni di competitività per le imprese. L’importanza del ruolo dei Fondi Interprofessio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12.](#)

nali è testimoniata dalla entità delle risorse che gestiscono e dalla loro capacità di penetrazione nel tessuto delle imprese italiano, in modo sempre più capillare nelle diverse Regioni. I risultati raggiunti dal sistema sono ancora più rilevanti se si riflette sul fatto che il consolidamento dei Fondi Interprofessionali a partire dal 2006/2007 ha coinciso con lo scoppio e il protrarsi per molti anni della crisi economica. Non sarà qui possibile ripercorrere l'evoluzione del sistema dei Fondi, né evidenziarne nel dettaglio limiti e potenzialità (per approfondimenti si rimanda ai contributi contenuti nel fascicolo di *Professionalità Studi* n. 2/2017, dedicato proprio al tema *I fondi bilaterali per la formazione in Italia e in Europa: stato dell'arte e prospettive di riforma*). Basterà dire che seppure in un quadro di luce ed ombre essi rappresentano ormai **l'infrastruttura portante del sistema di formazione continua in Italia**. Tuttavia, **pochi Fondi sono oggi attrezzati per mettere in campo strategie innovative e avviare un processo di radicamento nei territori**, dove realmente emerge la domanda di formazione delle persone e delle imprese, giocando **un ruolo strategico nella gestione e nella anticipazione dei fabbisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro**.

A seguito delle recenti riforme, si è parlato di un **riaccentramento delle funzioni di programmazione della formazione continua** che coinvolge pesantemente il sistema dei Fondi: essi sono inseriti in una rete nazionale per le politiche del lavoro, soggetti a linee di indirizzo ministeriali e a vigilanza da parte dell'Anpal, e sono chiamati a contribuire alla costruzione di un sistema informativo della formazione professionale, al rafforzamento dei meccanismi di condizionalità nelle prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, sebbene non siano chiare le modalità con cui, in molti casi in assenza di strutture organizzative adeguate, possano svolgere tali funzioni, a risorse invariate.

**È condivisibile l'idea che i Fondi Interprofessionali per la formazione continua debbano innovare le proprie strategie di azione per giocare un ruolo di presidio a tutto tondo delle transizioni occupazionali.** Non solo agendo come strutture preposte al finanziamento degli interventi di formazione continua rivolti ai dipendenti delle aziende aderenti, ma diventando **la vera struttura portante di un sistema di tutela della professionalità nelle imprese e nel mercato** attraverso il presidio delle funzioni di **analisi e anticipazione dei fabbisogni professionali, formazione, orientamento professionale, certificazione delle competenze, costruzione di un sistema informativo sul mercato del lavoro e sui percorsi di carriera.**

Assegnare ai Fondi Interprofessionali una rinnovata centralità impone però **un importante cambio di paradigma nel mondo delle relazioni industriali**, chiamato a passare da logiche verticali e di settore a logiche di prossimità ai territori e alle persone, mettendo al centro il tema della valorizzazione della professionalità: una sfida decisiva per il nostro sistema di relazioni industriali perché investe il tema dell'adeguamento dei rapporti tra imprese e lavoratori ai nuovi modelli di produzione. Diventa al contempo strategica la **promozione di vere logiche bilaterali e partecipative** e di strategie efficaci per la **inclusione dei lavoratori al momento non coperti dal sistema**, insieme al rinnovamento delle strategie di azione al fine di **puntare realmente sulle competenze necessarie per la quarta rivoluzione industriale** (sul punto si veda L. Casano, M. Tiraboschi, [\*Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro\*](#), in *Professionalità Studi*, n. 2/2017, 1-8).

Spesso nel dibattito scientifico e istituzionale relativo alla formazione continua viene fatto riferimento alla **esperienza francese come "faro" cui guardare per innovare le politiche della formazione.** In Francia il **diritto individuale alla formazione**

**continua** ha da sempre rappresentato un elemento centrale del modello di regolazione del lavoro e la positiva contaminazione tra dibattito scientifico e istituzionale ha condotto nel tempo all'elaborazione dei principi giuridici che hanno ispirato numerose riforme all'insegna della *sécurisation des parcours professionnels*. Al centro dell'attenzione in questo periodo c'è soprattutto il **Compte Personnel d'Activité**, un unico conto accessibile a tutte le persone dai 16 anni in poi che racchiude a sua volta tre conti: il conto personale di formazione (CPF, che permette di contabilizzare i diritti dei titolari del conto in ore di formazione esigibili lungo tutto il corso della vita); il conto di prevenzione lavori usuranti (CPP, che trasforma i diritti derivanti dallo svolgimento di lavori usuranti in "punti" che possono essere spesi in formazione professionale, per ottenere un parttime a parità di retribuzione o per anticipare l'età pensionabile); il conto per l'impegno civico (CEC, che registra le attività di servizio civile o volontariato permettendo al titolare di ottenere congedi o ore da registrare sul CPF). **Accanto a questo esistono però in Francia altri strumenti che contribuiscono a configurare una articolata rete di protezione**, che non sarà qui possibile approfondire ma che si menzioneranno solo per dare l'idea della complessità del quadro di contesto determinatosi mediante numerose riforme coordinate tra loro: dall'*entretien professionnel* che deve essere concesso ogni due anni a tutti i lavoratori e consiste in un colloquio sulle prospettive di sviluppo professionale con il proprio datore di lavoro; alla VAE (*Validation des Acquis de l'Expérience*), dispositivo che consente a tutte le persone, mediante appositi strumenti di finanziamento, il riconoscimento e la certificazione delle competenze maturate in contesti di apprendimento non formale e informale; alla GPEC (*Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences*), accordi aziendali a cadenza triennale per la gestione preventiva dei posti di lavoro e delle competenze che devono essere conclusi

dalle grandi imprese (ma possibili anche per le piccole e medie) al fine di negoziare con il sindacato gli interventi necessari ad accompagnare i cambiamenti organizzativi, piuttosto che subirli. Strumenti che si aggiungono agli interventi promossi dagli attori pubblici (a livello nazionale e territoriale) sul fronte dell'orientamento, della formazione, dell'analisi dei fabbisogni, ecc...

Se in Italia siamo ancora lontani da tale prospettiva, ci è consentito però anche di prefigurarne alcuni possibili limiti, almeno nella visione qui proposta. **Nel caso francese all'introduzione di strumenti di tutela legati alla persona, non al posto di lavoro, sta ora facendo seguito un tentativo di riforma della formazione professionale continua (caposaldo del modello welfare francese) di impronta chiaramente mercantile.** Le proposte di riforma del governo in carica, infatti, mirano ad un **forte ridimensionamento degli OCPA** (*Organismes Paritaires Collecteurs Agrés*, enti bilaterali simili ai nostri Fondi Interprofessionali per la formazione continua) al fine di realizzare un sistema di **formazione continua individualizzata**, basata sul libero incontro tra domanda e offerta di formazione in **un mercato efficiente**, in cui la **garanzia di qualità degli interventi** sarebbe affidata alla creazione di **efficaci sistemi di certificazione degli enti di formazione e delle competenze acquisite dai lavoratori**. I principali assi della riforma sono stati presentati il 6 marzo 2018 dal Ministro del lavoro Pénicaud e includono: la monetizzazione dei diritti maturati nel CPA (finora computati in ore di formazione); una applicazione informatica che gli utenti potranno usare per accedere direttamente all'offerta di servizi e alle informazioni loro necessarie (inclusi i diritti maturati) senza rivolgersi a intermediari; il trasferimento dei contributi per la formazione continua, oggi raccolti e gestiti dagli OPCA, alle agenzie del sistema generale di previdenza sociale, lasciando agli OPCA solo



la gestione della formazione degli apprendisti e un ruolo di supporto alle imprese nella definizione dei piani formativi e negli accordi di GPEC; l'istituzione di un'unica agenzia quadripartita (Stato, Regioni, parti sociali) che riassorbirà le funzioni delle diverse istanze bilaterali cui oggi è demandata la definizione delle politiche di formazione professionale (Cnefop – *Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles*; Copanef – *Comité paritaire national de l'emploi et de la formation professionnelle*; FPSPP – *Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels*) (cfr. *Transformation de la formation professionnelle – Dossier de Presse 5 mars 2018*, in [travail-emploi.gouv.fr](http://travail-emploi.gouv.fr)).

**Le proposte di riforma, dunque, preoccupano le parti sociali, anche perché sostanzialmente scavalcano l'[Accord national interprofessionnel pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance](#) firmato dalle parti sociali il 22 febbraio 2018**, che prevede interventi diversi: un aumento delle ore accreditate sul *Compte personnel de Formation*; un diverso schema di ripartizione delle risorse per la formazione tra le tipologie di intervento; una semplificazione del piano di formazione aziendale; la fine della lista di corsi di formazione finanziabili, con la previsione che siano finanziabili tutte le attività che consentono il conseguimento di una qualifica ricompresa nel repertorio nazionale delle certificazioni professionali; la possibilità di usare il *Compte personnel de Formation* per la riqualificazione al fine di cambiare lavoro; il rafforzamento del *Conseil en évolution professionnel* offerto dai servizi pubblici per il lavoro; l'ampliamento della nozione di “azione formativa” al fine di ricomprendere varie forme di apprendimento, anche informali; la riforma del sistema di certificazione in chiave di maggiore flessibilità; il rafforzamento degli Osservatori settoriali; una istanza unica (paritetica, nazionale) per la governance del sistema di formazione professionale.

Le tensioni che stanno emergendo nel contesto francese, tra la ricerca di strumenti di tutela innovativi ancorati alla persona su cui si innesta la richiesta di una maggiore efficienza del sistema di formazione continua, da un lato, e il tentativo di preservare il tradizionale modello bilaterale di *governance* della formazione continua, dall'altro, devono rappresentare un elemento di riflessione anche nel nostro Paese. Nella visione che si è qui brevemente presentata, infatti, **la creazione di nuove tutele ancorate alla persona**, e non più al posto di lavoro, con particolare riferimento alla **tutela della professionalità**, dovrebbe passare da un **rafforzamento** e non da un ridimensionamento **del ruolo delle parti sociali e delle loro strutture e articolazioni, in particolare territoriali**, tanto sul piano della programmazione delle politiche e del loro monitoraggio, quanto su quello della costruzione e concreta implementazione di moderni strumenti di protezione per tutti i lavoratori.

**Concept Thinking:  
non c'è prodotto senza processo creativo,  
appunti dal Da Vinci College di Dordrecht\***

*di Francesco Fornasieri*

Dal 20 al 23 marzo ho partecipato al primo Transnational Meeting del progetto Leadership for Learning presso il [Da Vinci College di Dordrecht \(NL\)](#), vincitore dell'[Innovative VET provider Award for the European Vocational Skills Week 2017](#). L'incontro è parte di una serie di momenti di lavoro che vede coinvolto un team formato da insegnanti e dirigenti provenienti da Danimarca, Olanda, Italia, Ungheria e Finlandia. Il progetto si configura come una ricerca, uno scambio di buone pratiche, e la creazione di una rete di persone ed enti coinvolti nel sistema VET. Dal punto di vista personale è stato un incontro estremamente proficuo per conoscere il sistema educativo olandese e la cultura del Da Vinci College in particolare. Abbiamo constatato la similarità di molti problemi e domande e quindi condiviso molti punti che ci accomunano nel rispondere alle medesime sfide, in particolare concernenti il dialogo tra la scuola e le aziende, e come nell'uno e nell'altro contesto avvenga l'apprendimento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12](#).

**Da questo punto di vista uno dei punti da sottolineare è la pratica del Da Vinci College di chiamare formatori aziendali e professionisti all'interno della struttura scolastica:** il contratto prevede che lo spazio e i macchinari siano affittati alla scuola e le aziende contemporaneamente facciano formazione ai propri dipendenti e agli studenti. Questo permette non solo di entrare in rapporto da subito con il mondo delle aziende, ma accostandosi a chi forma i dipendenti delle aziende gli studenti della scuola possono familiarizzare con il pensiero e il processo, che stanno dietro il momento produttivo. Durante il *job shadowing* osservando cioè docenti in azione, ho constatato come l'insegnamento sia focalizzato a sviluppare il processo e il metodo di lavoro più che il prodotto finito, perché possa svilupparsi negli studenti la capacità di pensare (*Concept Thinking*) oltre che le *skills* che occorrono per realizzare il prodotto finito. L'insegnante di Art and Design (Disegno e Storia dell'Arte), che ho intervistato in proposito, raccontava come spesso i suoi studenti «non facciano (non sappiano fare) molte domande quando gli si richiede un compito, ma essendo piuttosto bravi nell'uso dei software, lo “fanno” e basta». Mentre ciò che realmente importa non è il prodotto finale, che può essere anche efficace, ma l'apprendimento di un metodo per poter arrivare ad un prodotto efficace in modo non aleatorio. Nel sistema olandese dopo la scuola professionale (VET) gli studenti possono accedere alle University of Applied Sciences o all'Università vera e propria (Media & Design per esempio, o Architettura). «All'università» diceva ancora «non ti viene chiesto di realizzare qualcosa, ma di saper fare ricerca *prima* di ogni realizzazione»; così anche nel mondo del lavoro, ad un livello di reale professionalità, «si deve poter disporre di un metodo per pensare creativamente il proprio progetto/prodotto prima di realizzarlo», perciò «gli studenti devono sapere cosa stanno imparando nel fare quel prodotto o quel progetto, in anticipo».



Tale metodo di strutturazione del curriculum scolastico risale “all’indietro” (*Backward Design*): dall’esame finale al processo di acquisizione delle competenze necessarie per sostenerlo. Gli studenti di Art & Design sono così stimolati innanzitutto a *sperimen-*

*tare* creativamente e incessantemente con le immagini, a distruggere quello che hanno fatto per trovare nuove soluzioni, a costruire *wordwebs* dei concetti che dovranno esprimere con immagini, a cercare similarità visive nel mondo della storia dell'arte, a saper presentare i punti di forza del proprio lavoro in un minuto cronometrato.

**Il pensiero forte alla base di ogni corso scolastico è educare negli studenti (e negli insegnanti) un «entrepreneurial thinking, making them responsible of their own career: they must be able to reeducate themselves»,** ha affermato il Direttore del Dipartimento di Economia e Imprenditoria Michel Molier. Fino a costruire uno spettacolare edificio dal nome *Sustainability Factory* dove appunto le aziende portano macchinari e formatori, per tenersi aggiornati su tutte le innovazioni del mondo aziendale, e dedicare l'ultimo piano ad una enorme *Thinking Room* dove chiunque, studenti, professionisti e insegnanti, può stare a progettare il proprio lavoro.

**Cosa “abbiamo portato a casa” da questa visita? Innanzitutto l'estrema utilità di vedere contesti ed esperienze fuori dal proprio ambito/azienda/stato:** il confronto fa prendere consapevolezza di limiti e potenzialità (propri e altrui) che altrimenti restano impliciti e non permettono una crescita di consapevolezza del valore, del metodo e dello scopo di quanto si fa quotidianamente nella scuola.



Lo scambio aperto, l'osservazione delle persone in azione, il dialogo che focalizza i punti e seleziona quelli in comune, sono aspetti di un metodo che supera il solipsismo che normalmente è causa di rigidità nel mondo scolastico ma anche aziendale.

## L'avanzata delle basse qualifiche\*

*di Francesco Seghezzi*

**Da settimane ormai ci interroghiamo sulle cause che hanno portato al risultato elettorale che ci ha consegnato un'Italia diversa da quella che molti immaginavano.** Un tassello in più nel comprendere quella che è spesso è una distanza tra dato macroeconomico e risultati elettorali viene da alcuni dati Istat diffusi ieri. Si tratta di dati relativi agli anni 2015 e 2016 che approfondiscono l'andamento dell'occupazione suddividendolo per qualifica professionale e per propensione al cambiamento digitale. Sappiamo da molte ricerche che sia la qualifica che il livello di competenze digitali è oggi profondamente connesso da un lato al salario e, dall'altro, al rischio o della scomparsa di quella determinata professione o di una profonda mutazione e trasformazione delle sue mansioni. Due elementi che possono facilmente essere messi in relazione con quel sentimento di disagio sociale, di esclusione e di paura per il futuro che potrebbe aver condotto ad un voto anti-sistema.

**Secondo le elaborazioni dell'Istat tra il 2015 e il 2016 in Italia il flusso di occupati ha portato a 17mila posizioni lavorative in meno con qualifica alta, mentre ne abbiamo guadagnate 137mila con qualifica media e 170mila con qualifica**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13.](#)



**bassa.** Una forte crescita complessiva quindi del dato di flusso ma concentrata interamente nella fascia media e in particolare bassa. L'aumento di quest'ultima (+86mila) è localizzato in particolare nel settore manifatturiero nel quale si sono perse in un anno oltre 68mila posizioni lavorative con alta qualifica e 13mila con media qualifica. Scenario simile nei servizi di mercato, settore nel quale però crescono anche, in misura inferiore alle altre, anche le posizioni ad elevata qualifica. Mentre questo non avviene nel commercio, in cui si nota una diminuzione proprio della bassa qualifica a vantaggio della media e della alta. Una buona parte del calo dell'occupazione ad alta qualifica è data da una diminuzione delle figure dirigenziali, mentre l'aumento è determinato da quelle professioni tecniche che hanno una elevata propensione alla trasformazione digitale, a conferma del fatto che l'occupazione ad alta qualifica viene oggi valorizzata da processi di innovazione delle proprie competenze nella direzione della complementarità con le nuove tecnologie. Al contrario se analizziamo le posizioni lavorative a bassa qualifica quelle che crescono maggiormente sono proprio quelle nelle quali la componente digitale è assente.

**Si tratta di dati che confermano un andamento dell'occupazione italiana divergente rispetto alla tendenza dei maggiori paesi sviluppati.** Paesi in cui la gara è quella per posizionarsi ai primi posti delle catene globali del valore, attraverso sviluppo di capitale umano ed investimenti che attirino talenti e la crescita delle competenze dei lavoratori. Chiaramente anche in questi paesi emerge con forza il tema delle disuguaglianze, e non si può pensare che una mano invisibile possa risolvere tutto con la sola spinta degli investimenti, ma il caso italiano sembra avere problemi sia sul fronte alto (in calo) che su quello basso (in crescita). L'obiettivo principale di un paese moderno dovrebbe invece essere quello di generare il più possibile lavoro

di qualità, e oggi la qualità passa inevitabilmente dalle competenze e dall'innovazione tecnologica. Ma lo scenario che questi dati ci mostrano non è questo. Lo spostamento delle posizioni lavorative verso i livelli più bassi, e parallelamente meno digitalizzati, ci pone ad un bivio tra i paesi in grado di cavalcare l'onda della trasformazione e quelli che possono esserne spazzati via per adattarsi su altri lidi in compagnia di quei paesi che abbiamo sempre considerato dietro di noi, ritrovandoci a fianco. La sfida resta quindi quella di creare valore, valore che oggi passa da una innovazione che abbia al centro la persona, perché l'innovazione che volontariamente distrugge lavoro ha già di per sé una visione a breve termine, senza futuro.

## Formazione duale: alcune esperienze di successo in un rapporto della Fondazione Di Vittorio\*

*di Matteo Colombo*

**Il dibattito sul valore dei percorsi d'alternanza, e più in generale sul sistema duale, è molto attuale nel nostro paese.** Il più delle volte si assiste a una polarizzazione tra coloro che lo ritengono un modo per svilire il senso dell'educazione scolastica, riducendola a “percorso per imparare un mestiere” a scapito delle discipline e dei percorsi umanistici e delle metodologie “tradizionali” d'insegnamento, e chi dall'altra parte ne esalta la funzione in termini di occupabilità a breve termine dei giovani, nell'ottica di un rinnovamento delle istituzioni scolastiche e formative. Sullo sfondo rimane la visione pregiudiziale che vede i percorsi d'istruzione tecnica e soprattutto professionale “inferiori” all'istruzione liceale: da una parte la pratica, dall'altra la teoria. Si tratta di questioni importanti e complesse che toccano **il senso dell'istruzione, il ruolo della scuola, lo scopo dei percorsi d'apprendimento e il loro rapporto con il mondo del lavoro.** Di particolare interesse, in questa prospettiva, è un recente studio della Fondazione Di Vittorio, promosso da Fondazione Sodalitas e JPMorgan Chase Foundation, che affronta il tema alla luce delle buone pratiche e delle esperienze concrete (Fondazione Di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

Vittorio, *I modelli di successo della formazione duale. 25 casi di alternanza scuola-lavoro e apprendistato di qualità*). Gli autori della ricerca si sono concentrati su 25 casi-studio che, a livello nazionale, ritengono significativi. Il metodo utilizzato è quello dell'intervista agli attori che hanno realizzato l'esperienza ritenuta di successo: scuole, aziende e studenti, ai quali viene chiesto quali sono gli elementi di forza/debolezza che hanno riscontrato nella progettazione e nello svolgimento di queste esperienze.

**L'esito della ricerca è quindi un elenco di elementi chiave per la buona progettazione di percorsi duali, per il successo delle esperienze *work-based*, e per l'individuazione di “contesti abilitanti”, replicabili anche in altre situazioni, così da promuovere e sostenere un'alternanza scuola-lavoro di qualità e una diffusione dei contratti d'apprendistato (di primo e terzo livello) su tutto il territorio nazionale.**

Secondo le interviste raccolte dalla Fondazione Di Vittorio, vengono premiati i percorsi con uno scopo chiaro, in grado di trasmettere competenze e ampliare le conoscenze degli studenti, sviluppati con una logica condivisa e tramite il supporto di figure di tutoraggio competenti. Punti forti dell'apprendimento in contesto lavorativo sono la capacità di integrare la formazione scolastica con uno sguardo sul mondo del lavoro in grado di far maturare gli studenti, aiutandoli a costruire i loro percorsi di studio (e lavoro) con maggior chiarezza ed efficacia, e la possibilità da parte delle scuole, dei tutor e delle imprese di controllare l'esperienza in azienda nel suo svolgersi, per constatare l'efficacia o meno del percorso, e poterla conseguentemente valutare in modo tale che gli studenti abbiano ancora più presente il suo valore integrativo in rapporto con la formazione in aula.

Territori e reti sono il binomio vincente per un percorso duale di qualità. In questo senso, l'esperienza dell'I.I.S.S. Gadda e di Dallara automobili mostra come partire dal contesto produttivo, cul-

turale e sociale nel quale si è inseriti sia la mossa vincente, per una crescita e uno sviluppo di tutti gli attori coinvolti.

**Quattro sono i casi di maggiore interesse, in grado di esprimere alcuni punti forza sopra citati** (vedi le schede di sintesi in allegato): il progetto DESI che punta sulla coprogettazione aperta dei percorsi, con particolare attenzione al mondo delle rappresentanze locali; l'esperienza del gruppo Loccioni, che vede nella formazione un modo di "fare impresa" e promuovere l'occupabilità e lo sviluppo del territorio; i percorsi progettati da Piazza dei Mestieri che mettono al centro lo studente, promuovendone le inclinazioni, talenti e capacità; la collaborazione per la realizzazione di percorsi d'apprendistato tra l'Istituto Gadda di Fornovo e Dallara automobili, che ben evidenzia l'apertura al territorio come luogo d'innovazione, crescita e sviluppo.

**Oltre a questi punti di forza, è possibile individuare almeno un altro elemento che contraddistingue percorsi duali di qualità: la promozione di una formazione integrale, risultante sia dall'esperienza scolastica che aziendale, in grado di mettere al centro la persona dello studente, in tutti i suoi aspetti, e avente come obiettivo la trasmissione di un metodo capace di accompagnarlo lungo tutto l'arco della vita, professionale e non.**

**Che cosa vuol dire, insegnare? Donare strumenti per permettere ad una persona di valutare, conoscere e apprezzare la realtà.** Per far questo è fondamentale che l'istruzione venga intesa come parte di un percorso che altro non è se non la formazione della persona, la quale necessita di uno sguardo ampio, libero, nei confronti del contesto nella quale è inserita. E deve guardare con attenzione a questo contesto, senza semplicemente esserne la cassa di risonanza, quanto piuttosto riconoscendo le linee di forza che strutturano un determinato ambiente sociale, economico e culturale e valorizzarle all'interno del proprio pro-

gramma. **L'istruzione deve aprirsi alla realtà, al territorio nella quale è inserita, entrare in rete con altre istituzioni al fine di riconoscersi come parte di un insieme, passo di un percorso.**

L'apprendimento duale, e in particolar modo, per i motivi già richiamati, l'alternanza scuola-lavoro aiutano a sviluppare questa apertura, in favore di una formazione integrale. Gli esempi tratti dalla ricerca della Fondazione Di Vittorio lo mostrano chiaramente. C'è però un rischio, quello **di spostare tutta l'attenzione sul piano dell'occupabilità e sulla formazione nel senso di acquisizione di competenze spendibili in contesti lavorativi, al fine di scongiurare il rischio di disoccupazione a breve termine.**

Gli studenti non sono “piccoli operai”: sono studenti. La loro formazione, nel modo in cui è concepita, non può avere come scopo un'agevole transizione scuola-lavoro, o almeno non deve essere questo il primo obiettivo. La ricerca della Fondazione Di Vittorio si concentra molto sull'individuazione di *strumenti* per “far funzionare” l'alternanza, rimanendo a un livello operativo – gestionale. Ma il valore della formazione è proprio quello di non essere semplicemente uno strumento per, ma una modalità formativa integrale. Bisogna individuare il senso di questi percorsi, che si trova a un livello più profondo rispetto a quello di semplice dispositivo didattico.

Scopo e senso dell'educazione scolastica dev'essere la crescita e la maturazione della persona, tramite il metodo già richiamato, nel quale l'esperienza lavorativa e quella guadagnata in contesti informali hanno un ruolo importante, ma non nell'ottica di uno sbilanciamento a favore della *praxis*, quanto piuttosto di una contaminazione reciproca. I percorsi duali permettono una virtuosa integrazione dove il sapere diventa pratica, e viceversa: lo studente studia ciò che applica e da ciò che accade nell'esperienza trae

elementi per tornare allo studio, in una dinamica a spirale: un circolo che sale, in un cammino continuo.

**In questo senso, la prima preoccupazione di un docente non dev'essere quella di completare il programma imposto o certificare l'acquisizione di una determinata conoscenza, quanto piuttosto generare uno sguardo, una curiosità, un desiderio di imparare, una domanda e un metodo per la ricerca delle possibili risposte.** Trasmettere il desiderio del *sense* – tramite l'insegnamento di una materia specifica. Spesso, nell'esperienze analizzate nei casi studio, molti imprenditori lamentano la mancanza di giovani lavoratori che abbiano ricevuto una formazione che li abbia resi in grado di imparare a imparare (J.D. Novak, [\*Helping students learn how to learn: a view from a teacher-researcher\*](#)).

Ciò di cui il sistema educativo e formativo ha oggi bisogno non è tanto (o non solo) un correttivo normativo, né deve integrare percorsi duali *solo per* aumentare i numeri dell'occupazione giovanile, o di altro. La scuola ha bisogno di insegnanti in grado di far crescere persone libere e responsabili, per questo capaci di agire e valutare, attraverso una formazione che mira a promuovere l'integralità della persona. E il centro della persona, il punto attorno al quale l'esperienza si coagula in sapienza, è la ricerca e la domanda del senso: il maestro, l'educatore, il formatore è prima di tutto la persona che trasmette e testimonia questa domanda, la sua bellezza, la sua fatica, attraverso una *praxis*: l'educazione, sia formale e "classica" che in contesti lavorativi, ma soprattutto tramite la contaminazione virtuosa di queste due modalità.

## Esperienze significative

Percorso biennale Dual Education System in Italy (DESI) di diploma Scuola Secondaria Superiore: l'esperienza dell'IIS "Aldini-Valeriani" in Automobili Lamborghini

Questo caso studio presenta il percorso DESI realizzato tra IIS Alderini Valeriani e Lamborghini. Il progetto consiste nella realizzazione di tirocini "potenziati" per studenti che hanno già ottenuto la qualifica professionale e sono iscritti nella quarta e quinta annualità dell'istituto professionale.

**Il progetto DESI ha come scopo la diffusione di percorsi d'apprendimento duale, al fine di aumentare l'occupabilità degli studenti inserendoli in percorsi di studio *work-based* e creare una filiera territoriale, composta da enti pubblici, istituzioni formative, aziende.**

Quest'esperienza di alternanza ha avuto successo per diversi fattori, non ultimo le dimensioni dell'azienda. Lamborghini ha realizzato un *Training Center* dove gli studenti possono mettere in pratica, operativamente, le loro conoscenze, lavorando in un ambiente dove vengono replicati i processi produttivi dell'azienda.

Un aspetto positivo del caso è la coprogettazione dei percorsi d'alternanza e l'ampiamento dei soggetti coinvolti nell'esperienza, oltre all'azienda e all'istituto scolastico. È stata infatti istituita una "Commissione Tecnica Bilaterale Inquadramento & Formazione", composta da rappresentanti di Lamborghini, FIOM-CGIL, FIM-CISL e RSU, che indica le linee di indirizzo con cui strutturare questi percorsi d'alternanza.

**È positivo sottolineare come Lamborghini abbia voluto coinvolgere il più possibile gli attori che, a diversi livelli, operano a livello territoriale:** le scuole, altre aziende, i sindacati, gli enti locali, ma anche le famiglie degli alunni. La condivisione,



sia in fase di progettazione, sia in fase di realizzazione, e una *vision* improntata a un meccanismo virtuoso di filiera territoriale, sono tutti elementi in grado di generare positive esperienze d'alternanza: gli studenti sono inseriti in percorsi d'apprendimento curati, d'alta qualità, e con una logica che non si esaurisce nell'espletare l'obbligo normativo, ma vuole essere una tappa in un percorso formativo.

**Esperienze come questa aiutano a comprendere cosa significa fare rete, a livello territoriale, per promuovere lo sviluppo e la crescita locale.** È positivo anche sottolineare come la formazione ricevuta dai ragazzi non miri solamente all'occupabilità a breve termine, ma si cerca di comunicare, oltre a un insieme di competenze tecniche, un modo di lavorare in grado di formare integralmente gli studenti, e non semplicemente di formare “bravi operai”.

Alternanza Scuola-Lavoro: Classe Virtuale nel Gruppo Loccioni, l'esperienza con l'IIS “Volterra – Elia” di Ancona

Il progetto di alternanza realizzato da Loccioni e l'IIS Volterra – Elia è tra più interessanti contenuti nella ricerca. Loccioni sviluppa da tempo pratiche di *dual learning*, che si configurano come un modo di “fare impresa”: sia per quanto riguarda l'organizzazione dei percorsi, che per la crescita professionale (e non solo) delle persone e degli studenti coinvolti.

Il percorso di alternanza si struttura con momenti introduttivi, soprattutto a scuola, dove viene presentata l'azienda e vengono svolti colloqui orientativi, successivamente si svolge un tirocinio full time di 4 settimane, in azienda, dove viene chiesto ai ragazzi di lavorare per gruppi e realizzare uno strumento tecnologico di misura e controllo della qualità, assistiti da tutor messi a disposizione da Loccioni.

La particolarità di quest'esperienza di alternanza è data dalla modalità di co-progettazione: spesso viene proposto un “pacchetto” già pronto dall'azienda, altre volte è la scuola che impone un determinato progetto formativo. In questo caso sono stati coinvolti gli stessi studenti, in quanto primi beneficiari dell'alternanza, sia in fase di progettazione del percorso, sia durante l'esperienza. **Coinvolgere gli studenti vuol dire valorizzare le loro inclinazioni e attitudini, riuscir a trasmettere che l'alternanza è un metodo d'apprendimento finalizzato allo sviluppo del loro percorso formativo, professionale e personale.**

**Allo stesso tempo, l'azienda investe sulla formazione come strumento per “fare impresa”:** la crescita, anche aziendale, passa dallo sviluppo di metodi d'apprendimento continuo. La presenza dei ragazzi in azienda, l'affiancarli per permettergli di realizzare il loro progetto, l'offrigli una formazione qualitativamente elevata permette alla stessa impresa di acquisire competenze, aprirsi alla realtà del territorio nella quale è inserita, ed eventualmente individuare futuri collaboratori.

L'analisi dell'esperienza si conclude con un giudizio molto chiaro da parte dell'azienda: *«Loccioni sottolinea la reciprocità negli esiti dell'esperienza: se da un lato il percorso è centrato intorno agli studenti e vuole fornire loro competenze trasversali e tecnico-specialistiche che siano coerenti con i loro interessi, aspirazioni, motivazioni e inclinazioni, dall'altro ne valorizza l'apertura mentale, la mancanza di forti condizionamenti esterni e le conoscenze fresche che portano ad uno spirito di iniziativa e ad una visione dei processi potenzialmente alternativi alle routines d'impresa consolidate. Inoltre, nell'ottica di “vivaio”, viene presa in considerazione la possibilità che lo studente in alternanza diventi in futuro un collaboratore di Loccioni; ad ogni modo, in una prospettiva di sviluppo locale, l'impresa considera rilevante aver formato una persona nel territorio.»* (Fondazione Di Vittorio, *I modelli di successo della formazione duale*).

L'esperienza di Piazza dei Mestieri a Torino: formazione professionale, percorsi di alternanza e apprendistato

La Piazza dei Mestieri è attiva ormai da molti anni nel campo della formazione professionale. Nasce a Torino nel 2004 con l'obiettivo formativo che “nessuno si perda”, cioè che ogni giovane possa trovare le modalità di apprendimento adeguate alle sue inclinazioni e predisposizioni. Questi giovani spesso vengono da situazioni sociali di disagio o di dispersione scolastica. L'obiettivo della “Piazza” è quindi di “recuperare” questi ragazzi offrendogli una formazione diversa rispetto a quella che hanno abbandonato.

Il percorso d'alternanza viene progettato di conseguenza non come un pacchetto di conoscenze e abilità in contesti diversi (scuola e lavoro, alternativamente), assemblati seguendo griglie imposte dall'alto. Piuttosto, viene dato grande valore al *work-based learning* e al costante rapporto tra ciò che si apprende (studio) e ciò che si fa (lavoro), al fine di generare un circolo virtuoso tra questi due poli.

Oltre ad esperienze d'alternanza “potenziata” con imprese del territorio, all'interno della Piazza dei Mestieri vengono realizzati percorsi di alternanza con *business unit* interne che fanno capo a una cooperativa di produzione (Cooperativa La Piazza) che vendono i loro prodotti e i servizi sul mercato.

**La proposta di Piazza dei Mestieri non vuole semplicemente superare le metodologie classiche d'insegnamento, a favore di uno sbilanciamento a favore di esperienze professionalizzanti: vuole piuttosto mettere al centro lo studente, inteso come persona, con le sue qualità, limiti, competenze, inclinazioni.** Ciò che è in nuce, in un'esperienza formativa come questa, è un modo integrale di concepire la persona umana, senza ridurla a un ruolo e a delle competenze ad esso legate.

Intendere uno studente come “persona” significa puntare a valorizzarne tutte le dimensioni, tramite un’esperienza formativa personalizzabile e flessibile, che punti a scoprire e potenziare le capacità e le inclinazioni dello studente. I percorsi d’alternanza permettono di scoprire predisposizioni e talenti pratici, ma anche di intraprendere un percorso formativo più “completo” allo studente, che realizza ciò che studia.

**Al centro c’è il rapporto, la relazione tra i diversi “attori” di questa rete: una relazione che si stabilisce non ha un livello funzionale – causale, per espletare un compito o giocare un ruolo, ma a livello personale – integrale, per valorizzare tutti gli elementi che compongono l’insieme: la scuola, l’azienda, i tutor, gli studenti, il territorio.**

La sperimentazione dell’apprendistato per il conseguimento del Diploma di istruzione secondaria superiore: l’esperienza dell’I.I.S.S. “Carlo Emilio Gadda” di Fornovo di Taro, Dallara Automobili SpA e Innovation Farm

L’apprendistato di primo livello è uno strumento poco sfruttato e poco diffuso in Italia. Esso è un vero e proprio contratto di lavoro, che mira a coniugare la formazione dello studente-lavoratore con l’esperienza lavorativa e in situazione di compito. Le difficoltà legate alla sua scarsa diffusione sono principalmente imputabili alla normativa che lo regola, nonostante i vantaggi (fiscali e non solo) che un contratto di questo tipo comporta. Le potenzialità di questa tipologia contrattuale sono state sfruttate appieno nell’esperienza che il caso-studio prende in oggetto, nel rapporto tra I.I.S.S. Gadda e Dallara Automobili, dove intere classi dell’istituto sono state assunte dall’azienda con contratti d’apprendistato di primo livello.

La collaborazione tra le parti ha inoltre portato alla nascita di un “Polo Tecnico-Professionale per la meccanica – materiale com-

positi”, una rete che unisce diversi attori: la scuola e l’azienda, ma anche altri istituti scolastici, altre imprese, enti locali, la Regione Emilia – Romagna, l’istruzione terziaria (università e non, IFTS e ITS). Il polo, concluso il suo ciclo vitale, si è “evoluto” in *Innovation Farm*.

Molte esperienze d’alternanza vedono come attori principali aziende di grandi dimensioni, oppure scuole che realizzano percorsi già da molti anni, invece il caso in oggetto ci permette di capire come sia possibile progettare percorsi d’apprendimento duale il cui punto di partenza non è l’occupabilità in un’azienda determinata, magari di grandi dimensioni, o la semplice replica di modelli applicati altrove. Nella ricerca viene citata la posizione di Dallara in merito: «*In questo senso, piuttosto che aspettarsi o affidarsi ad iniziative estemporanee provenienti da grandi players multinazionali oppure cercare di replicare acriticamente modelli per il dual learning che hanno avuto successo in altri contesti – come quello tedesco – o modelli di sviluppo di innovation clusters – come la silicon valley – secondo l’azienda bisogna guardare a quella che è la realtà del territorio, con l’obiettivo di coinvolgere tutti gli attori interessati – imprese, aziende, enti di formazione, policy maker, associazioni datoriali, studenti e famiglie – in un lavoro di rete capace di creare un percorso condiviso su esigenze, fabbisogni, obiettivi e outcomes attesi*» (Fondazione Di Vittorio, *I modelli di successo della formazione duale*).

**È il lavoro di rete, inteso come relazione qualitativa che ha come orizzonte un territorio e come obiettivo la formazione integrale della persona, che contraddistingue quest’esperienza.**

La burocrazia di cui è impregnato il nostro sistema scolastico impedisce, o quantomeno rende complesso, uno sguardo di questo tipo: un’esperienza come questa ci ricorda che però non è impossibile. Ci ricorda anche che non è semplicemente il punto di partenza (la dimensione dell’azienda e l’esperienza pregressa

dell'istituto scolastico) a determinare la qualità dell'esperienza, ma lo sguardo e la *ratio* con cui si progetta, si crea, si lavora *in* e *per* un territorio.

## Geografia della conoscenza e dell'innovazione: un'interpretazione dei cambiamenti territoriali\*

*di Margherita Roiatti*

**Come si stanno trasformando i territori?** Quali indicatori esprimono i mutamenti locali? Con quali strumenti possiamo coglierli? Quali tecniche possono essere utilizzate sia per trasformarli, sia per programmarne le sorti? Così pervasivo nelle discussioni di senso comune, così in quelli politici, il concetto di territorio soffre della mancanza di una chiara definizione operativa poiché è connesso a diverse dimensioni, non solo riconducibili alla sua conformazione morfologica, ma anche alla sua organizzazione, alla produzione e diffusione della conoscenza e dell'innovazione tecnologica che sono al centro dell'attuale dibattito sulla progettazione e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.

Ed è nel contesto di un percorso di indagine **multidisciplinare sul territorio come categoria centrale per l'analisi delle trasformazioni del lavoro** che la Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro dell'Università di Bergamo ha promosso lo scorso venerdì 27 aprile un incontro dedicato all'analisi delle condizioni strategiche per lo sviluppo locale e la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17](#), rubrica *Nuova geografia del lavoro/3*.

competitività dei sistemi territoriali, *Geografia della conoscenza e dell'innovazione: un'interpretazione dei cambiamenti territoriali*, con particolare riferimento ai temi dell'innovazione e della conoscenza, durante il quale è intervenuta Michela Lazzeroni (Professoressa di Geografia economica, Università di Pisa).

Al centro della riflessione l'analisi delle **dinamiche di produzione e di diffusione della conoscenza**, con particolare riguardo ai fenomeni di creazione e diffusione territoriale degli *spillovers* della ricerca scientifico-tecnologica ed alle componenti materiali e immateriali della cosiddetta città della conoscenza. Nello specifico, è stata dedicata molta attenzione al **ruolo della prossimità** (fisica e virtuale) nelle dinamiche di scambio-diffusione di conoscenza ed all'**università, agente dello sviluppo territoriale** e facilitatore del trasferimento tecnologico. In particolare, sono stati individuati alcuni fattori che definiscono l'attrattività di un territorio e condizionano tanto la **localizzazione delle imprese high-tech** –e di quelle tradizionali ma progressivamente sempre più caratterizzate dall'introduzione di strumentazione e operazioni ad alto contenuto tecnologico-, quanto la loro **agglomerazione in "distretti tecnologici" e parchi scientifici** (cfr. E. Prodi, *I centri di competenza per l'Industria 4.0: la "lezione" dei parchi scientifici e tecnologici*, in *Professionalità Studi*, 2017, n. 1). Infatti, la localizzazione delle imprese e le nuove concentrazioni di attività ad alta tecnologia, oltre ad essere espressione della dotazione naturale e della disponibilità di risorse (ad esempio materie prime e fonti di energia, ai fini di un'utilizzazione soprattutto di tipo industriale) riflette le scelte delle aziende che sono legate da un lato alla presenza di fattori a loro interni (rapporto esistente tra i soggetti fondatori di e promotori dell'iniziativa imprenditoriale e luogo di origine e/o formazione, tipologia e ciclo di vita del prodotto), dall'altro a quelli esterni. Tra gli elementi di natura esogena, quelli che le indagini empiriche e vari contributi teorici hanno



messo in evidenza come le **condizioni maggiormente significative per la scelta della localizzazione** sono: la **presenza di università e centri di ricerca pubblici e privati** (in grado di offrire alle imprese i profili professionali *high-skilled* di cui abbisognano e la possibilità di collaborazioni –sia con le imprese localizzate nel contesto territoriale di riferimento, sia in aree sovra-locali– determinanti per lo sviluppo di concentrazioni innovative e per la creazione di “processi cumulativi”, facilitati dalla diffusione dell’informazione, dalla mobilità del personale tecnico-scientifico, dal trasferimento tecnologico), l’**esistenza di efficienti vie di comunicazione** (autostrade, collegamenti ferroviari ed aeroporti che consentono di ottimizzare i legami tra i centri locali e quelli nazionali ed internazionali, nonché di favorire lo scambio di informazioni e conoscenze) e la **possibilità di adesione a network collaborativi** costituiti da una varietà di organizzazioni ed attori interessati allo sviluppo locale (imprese, associazioni datoriali e organizzazioni sindacali, rappresentati del mondo dell’istruzione e formazione, istituzioni finanziarie).

Un sistema caratterizzato da questi fattori, può tradursi in un **“clima territoriale” favorevole alla predisposizione di iniziative di politica territoriale ed alla progettazione di strategie di sviluppo condivise, mirate alla creazione di un ecosistema dinamico e collaborativo**, capace da un lato di soddisfare le esigenze delle imprese e di consentire l’attrazione, la crescita ed il trattenimento delle attività innovative e del capitale umano che esse incorporano e, dall’altro, di produrre ricadute sul sistema territoriale complessivo, di cui possono beneficiare tutti i soggetti che vi operano.

Accanto ai nuovi fattori di localizzazione industriale e di concentrazione di attività ad alta tecnologia, le **trasformazioni prodotte dall’innovazione tecnologica hanno diverse implicazioni anche sul mondo del lavoro** (ad esempio possibilità e rischi

connessi ai processi di automazione, progressiva servitizzazione delle imprese, con il connesso venir meno della rigida separazione verticale tra i settori produttivi). Infatti, i cambiamenti indotti dal progresso tecnologico e dalla sua pervasività non solo determinano nuovi equilibri **nel mercato di domanda e offerta di competenze abilitanti per il nuovo paradigma produttivo di *Industry 4.0*** (situazioni di disallineamento delle competenze professionali, reti globali di creazione del valore e di approvvigionamento di profili professionali richiesti dalle imprese e dai territori), ma sono strettamente collegati anche alla diffusione di nuove modalità di lavoro, anche slegate dal vincolo della presenza fisica in un determinato luogo di esecuzione della prestazione (cfr. F. Seghezzi, *Lavoro e competenze nel paradigma di Industria 4.0: inquadramento teorico e prime risultanze empiriche*, in *Professionalità Studi*, 2017, n. 1). Ne consegue una **ridefinizione degli spazi del lavoro** in cui sempre più numerose appaiono le **esperienze di *coworking*** (il lavoro in uno spazio comune di professionisti, operatori e *smart worker* che in genere non appartengono a una stessa organizzazione) e quelle dei ***Fab Lab*** (*Fabrication Laboratory*, spazi ibridi a cavallo tra una fabbrica ed una bottega artigiana che offrono servizi e strumenti di fabbricazione digitale come macchine da taglio laser, stampanti 3D, macchinari per la prototipazione rapida etc.): in entrambi i casi a rilevare è la possibilità di **sviluppare un capitale che si alimenta di relazioni e del libero scambio di informazioni, stimoli e conoscenza**. A questo proposito, è significativo sottolineare che prime mappature riferite all'Italia collocano queste esperienze non solo nelle grandi città, ma anche in quelle di dimensioni più ridotte ma situate geograficamente in **prossimità dei nodi di rete** in cui si realizzano gli incontri, le intersezioni di spazi di attività e di flussi che caratterizzano e configurano le nuove forme di organizzazione territoriale.

Quindi, considerare le trasformazioni in atto non può prescindere dall'analisi di come queste si intrecciano agli importanti attuali **processi di cambiamento delle città** –anche di piccole dimensioni- ed all'evoluzione dei modelli di **governance urbana**. Infatti, le città sono dei luoghi privilegiati per l'osservazione dei processi che segnano il passaggio da un'economia della manifattura a quella dei servizi: da un lato poli centrali per la produzione, acquisizione e diffusione della conoscenza, dall'altro ambiti di sperimentazione dei nuovi assetti socio-economici e di **nuove modalità di governo delle relazioni locali/globali**, con ricadute sulle realtà circostanti in termini di flussi di capitale (umano e relazionale, oltre che finanziario).

Inoltre, l'analisi di alcuni casi di studio (Ivrea e Pontedera) ha stimolato la riflessione sulle **opportunità di sviluppo cui anche le piccole città possono guardare**, anche a fronte di processi di declino economico, marginalizzazione e contrazione demografica. Ed è proprio con riferimento ai piccoli centri urbani che la discussione si è concentrata sul tema della **resilienza**, intesa come capacità dinamica di un sistema territoriale di reagire agli eventi ed ai cambiamenti, enfatizzando le proprie caratteristiche distintive e promuovendo nuove dinamiche di sviluppo.

Questi brevi spunti dimostrano l'importanza dei percorsi di ricerca basati sulla **descrizione, interpretazione e valutazione delle caratteristiche dei territori al fine di individuarne le possibili traiettorie di sviluppo**. Infatti, solo attraverso **adeguate lenti di osservazione è possibile individuare le specifiche tessiture territoriali**, ovvero le reti di relazioni che si instaurano tra i luoghi e le comunità che vi entrano in contatto, per **comprendere vantaggi e sfide ma anche rischi e problematiche connessi ai processi di inclusione ed esclusione di fasce della popolazione e di interazione e/o dipendenza centro-periferia e pianificare interventi ed iniziative coerenti con i**

**reali fabbisogni espressi dai territori stessi.** Dai modelli di governance del mercato del lavoro, alla programmazione delle politiche attive, fino alla riorganizzazione dei processi di lavoro nei nuovi modelli produttivi e alle misure di *work-life balance*, passando per la definizione di interventi efficaci di formazione e qualificazione dei lavoratori e la messa a punto di innovativi strumenti di **welfare territoriale**, sono molti gli ambiti in cui tale prospettiva può essere proficuamente applicata allo studio delle trasformazioni del lavoro.

Tali domande possono trovare un supporto prezioso nel dialogo interdisciplinare e nell'ibridazione di tecniche di analisi a partire dai sempre più sofisticati **Gis (sistemi geografici informativi)** non solo per l'uso e la **georeferenziazione dei dati territoriali**, ma anche per una **comunicazione più immediata ed efficace degli stessi** rivolta agli attori istituzionali e privati che potranno prendere decisioni informate a partire anche da queste elaborazioni.

## Imparare a imparare\*

*di Matteo Colombo*

Un apprendimento di senso ovvero un apprendimento significativo. Il *meaningful learning* [1] è un metodo per imparare e insegnare, formarsi e formare, capace di tener conto della complessità della società contemporanea e in grado di trasmettere quella competenza fondamentale che è *l'imparare a imparare*: non tanto trasferire conoscenze, ma educare ad uno sguardo, ad una metodologia in grado di cogliere, prima di tutto, il senso di ciò che si studia, incontra, vive.

Prima di ogni altro tipo di *skill*, cioè che è necessario oggi promuovere ai fini di un'occupabilità non solo a corto raggio dei giovani – è questa capacità e questo desiderio di imparare. Il mondo del lavoro chiede giovani pronti a mettersi in gioco, curiosi, desiderosi di capire il senso del loro agire, non solo professionale. Trasmettere la capacità di imparare a imparare è quindi l'obiettivo di una formazione rivolta al futuro, in grado di tener conto delle sfide che li aspetteranno una volta concluso il percorso scolastico.

**Al centro del *meaningful learning* sta la domanda sul senso di ciò che si studia, legge, vive.** Non si apprende tramite no-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18](#), rubrica *Lezioni di Employability/58*.

zioni, ma domandosi prima di tutto il senso profondo di ciò che si ha davanti: il perché che sta dietro un testo, un problema, una storia, un compito, una ricerca, un fatto di cronaca. Chiedersi: perché è così, e non altrimenti? Qual è il senso di tutto ciò?

**Iniziare domandando fa sì che il senso diventi il centro anche dell'apprendimento:** le conoscenze che si acquisiscono durante lo studio si organizzano attorno alla domanda iniziale, formando relazioni di senso tra di esse collegate, e non accumulandosi semplicemente in ordine cronologico o causale. E la domanda non si esaurisce una volta compiuto il primo passo, ma accompagna tutto il percorso: il senso rimane il punto focale attorno al quale si costruisce e si organizza la conoscenza.

**Al *meaningful learning* si contrappone il ben più diffuso *rote learning* (apprendimento meccanico):** quest'ultimo prevede l'assimilazione di contenuti senza che venga riconosciuta una relazione di senso tra di essi: si studia per ottenere un risultato, raggiunto il quale ciò che è stato imparato viene velocemente dimenticato.

Novak, uno dei primi autori ad approfondire il *meaningful learning*, mostra come i bambini siano naturalmente predisposti all'apprendimento di senso, e che solo il loro "inquadramento" scolastico sostituisce a questa modalità l'apprendimento "meccanico" (*rote learning*).

**Ciò che si perde tramite l'apprendimento meccanico è la naturale commistione tra diversi aspetti della persona nel processo cognitivo: non solo intelligenza e ragione, ma anche sentimenti, emozioni, la propria storia personale, i propri rapporti.** Apprendere per ottenere un risultato (un voto, un riconoscimento) è infinitamente meno entusiasmante e interessante rispetto all'apprendere per far seguito ad una passione, ad un desiderio, allo stimolo nato da qualcosa che si è incontrato: l'apprendimento di senso vuole invece tenere assieme queste di-

verse dimensioni, sfruttandone la potenza conoscitiva. Si supera così anche una visione dicotomica dell'istruzione (e della persona): da una parte la teoresi, dall'altra la prassi. Vengono proposti metodi didattici e formativi innovativi, con l'obiettivo di mettere in gioco la creatività dello studente, di metterlo in relazione con i propri compagni e con il contesto sociale nel quale è inserito, anche tramite l'utilizzo di strumenti digitali innovativi.

La domanda sul senso tiene insieme tutte le dimensioni della persona, permettendo una crescita integrale.

**Oggi, la diffusione di internet permette di avere a disposizione una quantità di informazione incomparabilmente maggiore rispetto al passato. L'apprendimento di senso si interroga quindi non tanto su *quanto* e *cosa* si conosca, ma prima di tutto *come* e *perché*.**

Nella società della conoscenza ciò che è necessario per un apprendimento di senso è un metodo in grado di gestire le informazioni a cui si ha accesso, un metodo in grado di rintracciare in una rete di conoscenze figure di senso che permettano una crescita della conoscenza personale, evitando una didattica meccanica e accumulativa di conoscenze non legate tra di loro. È necessario, insomma, imparare a imparare.

**L'apprendimento di senso non può essere ridotto ad un metodo per studiare: è anche un modo per formare uomini e donne consapevoli, liberi, razionali.** Che la scuola non solo insegni qualcosa, cioè trasmetta conoscenze e competenze, ma anche educi ad uno sguardo nei confronti della realtà, è forse la sfida più grande per il mondo dell'istruzione. Oggi più che mai, sviluppare un pensiero critico, cioè in grado di tener al centro la domanda sul senso e capace di immaginare percorsi nuovi e alternativi, è fondamentale per affrontare le sfide poste dall'innovazione tecnologica, dai nuovi modelli organizzativi del lavoro, dai mutamenti sociali.

[1] In letteratura vedi J.D. Novak, [\*Helping students learn how to learn: a view from a teacher-researcher\*](#), 1989. Alcuni autori traducono l'espressione *meaningful learning* con “apprendimento significativo”. Si vedano, in particolare, F. Faiella, [\*Apprendimento, tecnologia e scuola nella società della conoscenza\*](#), in *TD – Tecnologie Didattiche*, 2010, B. Bevilacqua [\*Apprendimento significativo mediato dalle tecnologie\*](#), in *Rivista Scuola IaD*, 2011. Una traduzione più coerente con il contenuto del *meaningful learning* è forse la locuzione “apprendimento di senso”: al centro di questo metodo sta infatti il senso di ciò che viene conosciuto, come elemento centrale strutturante i percorsi d'apprendimento e la crescita della conoscenza, e non un determinato “significato dotato di valore”. La differenza è tra un piano ontologico e gnoseologico (senso) e un livello linguistico e comparativo (significativo).



## **Maturità in 4 anni: un'occasione per l'imprenditorialità italiana?\***

*di Francesco Fornasieri*

### **Perché fare un liceo quadriennale? Quale sfida apre questa iniziativa? Da quali esigenze prende le mosse?**

Normalmente si porta come argomento di una simile ipotesi “l’allineamento al resto dei paesi europei” e come rileva un articolo de *Il Sole 24 Ore* (M. Bartoloni, [Maturità in 4 anni: dove è in vigore in Europa, In Italia farebbe risparmiare 1,4 miliardi](#)), si tratta di un dato reale per metà dei Paesi, i rimanenti prevedono l’uscita dalla scuola superiore a 19 anni. Sono tante le variabili anche all’interno degli Stati (in Germania dipende dal Land di ubicazione) e dal tipo di istruzione (Professionale, Tecnica, Liceale). Alcuni dei paesi che hanno valutato di far terminare un anno prima il percorso (Spagna, Francia, Regno Unito, Portogallo, Ungheria, Romania) hanno anche ottenuto un significativo risparmio e una accelerazione nell’ingresso nelle università e nel mondo del lavoro. Ma il problema non può essere pensato solo come una “compressione” del “programma” in un tempo decurtato di un’annualità, si tratta piuttosto di un’occasione per ripensare il ruolo della scuola nella crescita della persona e della sua competenza nel contesto europeo e mondiale attuale. Forse il più signi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22](#).

ficativo cambiamento culturale introdotto nella legislazione italiana nelle recenti svolte è stato lo strutturare per tutti gli ordini di scuole, Liceo compreso, i percorsi di alternanza scuola-lavoro. **I percorsi in alternanza, nello spirito della normativa di riferimento, non sono un'esperienza occasionale in contesti esterni in cui applicare i saperi scolastici, ma un vero percorso di formazione da considerare come parte integrante del piano di studi e del monte ore dei singoli docenti.** L'apprendimento in contesto lavorativo reale è qualcosa che tradizionalmente nel nostro paese non ha mai toccato se non tangenzialmente il mondo liceale: l'introduzione dell'alternanza non può essere ridotta all'aggiunta di attività extra che si sovrappongono ad un curriculum già perfettamente costituito. Tanto più che il mondo del lavoro, l'obsolescenza tecnologica, i cambiamenti socioculturali in atto che non possono essere qui analizzati siano un'occasione per un rinnovamento delle tradizionali modalità didattiche. Si tratta infatti di passare dalla logica **dell'immagazzinare** (parola in sé eloquente) **nozioni all'apprendere competenze**, grazie a processi di lavoro che richiedano ricerca, creatività, metodo, applicazione, realizzazione. Inoltre, proprio nello spirito del percorso liceale, è fondamentale sviluppare negli studenti la capacità sintetica di entrare in relazione con tante realtà diverse soprattutto attraverso il **saper porre domande** rispetto ai contesti, agli interlocutori, ai fini, ai metodi della conoscenza.

**In questo senso si pone un'altra motivazione fondamentale: come può rinascere il mondo l'imprenditoria del *Made in Italy***, che tuttora domina per la sua riconosciuta qualità? Chi potrà comprendere, valorizzare, innovare e reinvestire su questa risorsa così ricca? L'intuizione originale del Liceo Scientifico Artigianale della Scuola Oliver Twist di Cometa (CO) è riassumibile in questi termini: nel mondo odierno si assiste alla fine dell'epoca

delle grandi industrie: ciò che sopravviverà nel futuro dell'Italia sarà la sua **sapienza artigianale**, e se gli studenti faranno esperienza di questo patrimonio rivitalizzarlo. Per questo in un simile Liceo si pone l'accento sul rapporto con le botteghe artigianali, in collaborazione con le quali saranno elaborati progetti intorno a cui ruoti la didattica. Non accadrà che si producano prodotti destinati immediatamente al mercato: tali prodotti dovranno essere sempre perfettibili, proprio perché **si possa sviluppare attraverso questo approccio didattico una mentalità non esecutiva ma innovativa**, che sappia cogliere la superabilità dello strumento che si utilizza e del prodotto che si crea.

**Nella parola artigianale poi l'accento cade sensibilmente sull'arte, cioè sul processo, non sulla conclusione, sul prodotto.** L'arte è superiore al prodotto che essa genera proprio perché può generarne un altro, diverso e migliore, e dove l'interrogazione sul processo e sul fine prevalga sull'esecuzione. Senza però essere posti in un contesto dove siano richieste ideazione, progettazione, realizzazione e valutazione di un prodotto non potrebbero nascere quelle domande che porteranno al suo sviluppo e miglioramento, per questo l'alternanza in azienda e i laboratori scolastici rappresentano la terra in cui questo seme può germinare, mentre le materie scolastiche sono il nutrimento, l'acqua e l'energia solare che ne crescono il germoglio. Nell'apprendimento infatti si necessita di un tempo di riflessione che è per sua natura diverso da quello della situazione in cui nascono i problemi: occorre fermarsi e guardare, riflettere in senso letterale ("guardare-di-nuovo-piegandosi-indietro": *re-flectere*) per comprendere. In un apprendimento così pensato il punto di partenza è l'esperienza, ma non c'è esperienza senza passione, coinvolgimento, ragionamento, affezione, impegno intero della persona. È la passione che mette in moto la ricerca, l'amore precede la conoscenza: sempre nella storia, ha osservato Max Scheler, un

«nuovo senso della natura, una nuova valutazione della natura» hanno preceduto il sorgere di una nuova *scienza* della natura. «Dappertutto l'amatore precede il conoscitore, e non vi è campo dell'esistenza (siano essi numeri, stelle, piante, interdipendenze reali storiche, cose divine) il cui esame non abbia una fase *enfatica* prima di entrare nella fase di analisi [...] Persino i numeri per i pitagorici furono innanzitutto “dèi”, prima che esaminassero le loro relazioni». (M. Scheler, *Conoscenza e Lavoro*, Franco Angeli Milano 2007, p. 50-52). Sempre Scheler chiama in causa anche il pensiero di Henri Bergson, il quale evidenzia come l'errore più profondo di tutta la filosofia giunta fino a noi a partire dal pensiero contemplativo greco sia stato quello di definire l'uomo come «homo sapiens» (= essere razionale), separando lo specifico dell'umano (l'intelletto) dalla capacità di sentire, percepire, rappresentare, immaginare; mentre la definizione di «homo faber» corrisponderebbe assai meglio alle vere facoltà che distinguono l'uomo dall'animale, dunque non un essere razionale, ma un «*essere che lavora*», che modifica sé stesso e l'ambiente, imparando da esso e dalla propria esperienza, *educandosi* aggiungeremmo noi, e lasciandosi educare.

**Questo immagine di percorso scolastico nei quattro anni della sperimentazione prevista può accadere solo a certe condizioni:** che si mantenga una dimensione generale di respiro e senso, fatta di grandi domande ed eventuali progetti della durata dell'intero anno scolastico, mentre vanno create da subito le cosiddette “basi” studiando un percorso che avendo come figura in uscita un “piccolo imprenditore” divida i grandi temi-progetti in sotto-problemi gradualmente e graduati all'età e alle competenze. In una simile impostazione si potranno individuare gli argomenti che tra le discipline si accomunano, lavorando insieme tra materie per il conseguimento di competenze comuni in diversi ambiti.

**Occorre una scuola che formi un sapere (gusto della comprensione) una capacità inventiva (creatività) e progettuale (scientifica) unita all'esperienza condivisa con i professionisti della produzione artigianale e industriale, che “sappia a chi fare le domande giuste”, che sappia “vedere ciò che manca” al mondo per essere più bello e più umano.**

## Maturi per la creatività?\*

di Francesco Fornasieri

**È singolare il fatto che sia stata proposta una traccia sulla “creatività” all’esame di maturità 2018** e che sia stato fatto come saggio breve nell’ambito socio-economico e non in quello artistico-letterario è indicativo del bisogno di mettere a tema un argomento che si percepisce sempre più centrale nelle esigenze della società.

Il contributo di **Enrico Moretti**, il primo dei quattro proposti nella traccia, evidenzia questo bisogno, espone la linea di confine tra l’idea di capitale fisico marxista e l’idea di capitale umano che è emersa di recente nel dibattito pubblico. Tale idea è tanto più importante quanto più avanza parallelamente all’automatizzazione dei macchinari e dei processi di lavoro: chi inventerà le nuove “macchine”? chi creerà i sistemi per il loro funzionamento? Chi riconfigurerà continuamente i processi di lavoro? Nuove figure di lavoratori, definite non più dalla mansione ma dal ruolo, affiancheranno le macchine nella conduzione del lavoro e perciò si avrà bisogno di quella capacità che viene ormai comunemente chiamata *problem solving*, che deve essere anche preceduta dalla capacità di “vedere” i problemi (*problem finding*): sono cose che solo una mente non procedurale, olistica,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24](#).

aperta all'imprevisto e in grado di riconfigurarsi a partire da dati sempre cangianti può fare.

**Le condizioni e i limiti posti dalla realtà (che possiamo considerare “dati” alla stregua dei “dati” che ci forniscono i nostri software) non sono un ostacolo ma bensì una molla per la creatività:** come sa chiunque abbia avuto l'esigenza di preparare un buon piatto “con quel che c'era”: spesso sono proprio i limiti di ciò che si ha a disposizione che permettono di immaginare le combinazioni più originali e finanche di inventare o procurarsi ciò che manca. È innanzitutto una attenta osservazione della realtà ciò che permette la creatività, osservazione che non accade se non in presenza di un'esigenza (domanda) che svela possibilità precedentemente inerti. Per questo è da problematizzare il contributo di Carlo Bordini, inserito nella traccia d'esame, a proposito della “noia creatrice”: in assenza di problemi, stimoli, esigenze e valutazione di dati la mente non crea, ma è pur vero che occorre quel distacco dal problema che ne permetta una visione nuova, che lasci alla mente quella libertà di pensiero che non è esito di uno sforzo ma lo segue in modo improvviso, gratuito e imprevedibile. Sembra che occorra, durante lo sforzo di soluzione di un problema, lasciare alla nostra mente lo spazio per “pensarci lei”, distaccandosi per un attimo: le tante testimonianze di artisti, scienziati, insegnanti, inventori collimano nell'affermare che spesso la soluzione di un problema ci “viene presentata” non durante l'analisi, ma quando si appoggia la testa sul cuscino per andare a dormire, o appena svegliati, o quando si cambia attività. La mente continua a rimuginare in modo subcosciente al problema, e lascia che la realtà e la memoria (per i Greci le muse ispiratrici sono figlie di Zeus e Mnemosyne...) la aiutino dandole degli indizi: la mela di Newton, la vasca di Archimede, i semi dell'acero per Leonardo che si arrovellava sul volo e così via, fino ai catini bucati delle lavandaie che fecero scattare in

Alfonso Bialetti l'idea della Moka. Anche il contributo di **Michel Serres** sull'opposizione tra *metodo* (in greco “strada attraverso cui”) ed *esodo* (“strada per uscire”) è da interrogare: come ha ampiamente mostrato Edward De Bono il pensiero laterale (sintetico, creativo, intuitivo, discontinuo) non è opposto a quello verticale (procedurale, logico, deduttivo, consequenziale): si potrebbe paragonare alla retromarcia dell'automobile, non è essa che domina ma è indispensabile per uscire da certe situazioni. Proprio in questa direzione in cui si valorizzano entrambe le componenti si colloca il brano di Georges Didi-Hubermann, salvando la dimensione della «strada maestra» insieme a quella degli «imprevisti di percorso».

**In ADAPT stiamo da tempo mettendo a tema la creatività come qualcosa che sarà sempre più rilevante nel panorama delle cosiddette competenze.** In una situazione come quella contemporanea – caratterizzata dai repentini mutamenti tecnologici e da complessità crescenti sul piano delle relazioni sociali e lavorative- si ripropone il tema dell'*interezza* della persona, cioè dell'espressione delle sue capacità. *Capax* in latino non ha l'accezione prestazionale che siamo abituati a percepire, ma indica bensì la natura dell'oggetto, “ciò che esso può contenere”: l'uomo è per sua natura “capace” di creazione. Dalla pietra scheggiata per divenire punta di freccia (uno strumento che crea un altro strumento per un fine che rimanda ad un altro scopo ancora) l'uomo è sospinto dalla sua natura ad oltrepassare l'esistente, senza ultimamente dover sottostare ai condizionamenti fisici, psichici, economici e sociali. Ma questa sua natura creativa può rimanere latente, può essere tarpata e non trovare espressione: occorre che l'educazione, a partire dalla famiglia fino alla scuola e alla formazione in azienda, ritrovi il suo senso più pregnante, cioè quello di alimentare e condurre allo scoperto questa natura creativa propria della persona, innanzitutto attraverso una



stima fondata sulla irripetibilità di ciascuno. Finché penseremo noi stessi alla stregua di macchine sostituibili da altre migliori, questo non accadrà.

## Capacità professionale ed evoluzione del concetto di “capitale sociale”\*

di Valerio Gugliotta

I **cambiamenti in atto** dettati dalla c.d. **Quarta Rivoluzione industriale** impattano in maniera determinante sulle forme organizzative e produttive del sistema industriale, **con notevoli ripercussioni non soltanto sulla dimensione lavorativa, ma anche sociale**, al punto che è possibile parlare di una vera e propria *grande trasformazione* di stampo polanyiano (cfr F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017). La questione dell’impatto generato sulle attività lavorative, che ha ormai iniziato ad intercettare le riflessioni non soltanto di studiosi ed accademici, ma di un più vasto pubblico, è stato affrontato in maniera attenta ed approfondita nel recente volume curato da A. Cipriani, A. Gramolati, G. Mari, *Il lavoro 4.0: la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2017.

**Tali trasformazioni** – che hanno ad oggetto non soltanto la tipologia di beni e servizi prodotti, ma anche le modalità organizzative, le località in cui essi vengono realizzati e i processi di for-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24](#), rubrica *Nuova geografia del lavoro/4*.

mazione ed apprendimento che stanno alla base della natura stessa del lavoro – **hanno evidenti ripercussioni soprattutto a livello territoriale**. Al fine di governare al meglio le sfide dettate da tali cambiamenti paradigmatici occorre, pertanto, muoversi all'interno delle coordinate ideali della “nuova geografia del lavoro”, a partire da un ripensamento, in ottica evolutiva, degli approcci culturali ed organizzativi che stanno alla base di un moderno mercato del lavoro e che vanno analizzati secondo quattro precise determinanti: territorio, professionalità, certificazione delle competenze e produttività e valore del lavoro (sul tema cfr. L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, in DRI n. 3/XXVII – 2017, 634-687).

In questo scenario, all'interno del volume curato da A. Cipriani, A. Gramolati e G. Mari, una riflessione di particolare rilevanza è quella offerta da Enzo Rullani nel saggio *Lavoro in transizione: prove di Quarta Rivoluzione industriale in Italia*. Rullani suggerisce che, anziché di Industria 4.0, sarebbe auspicabile, piuttosto, parlare di **Impresa 4.0** (in una più ampia accezione terminologica che tenga conto di tutti i settori produttivi) se non, addirittura, di **Società 4.0**, in considerazione non solo delle nuove forme organizzative del lavoro, delle nuove piattaforme da inquadrare come beni comuni e del ripensamento dei percorsi di istruzione, formazione e ricerca, ma anche in coerenza con le peculiarità del sistema industriale italiano, fortemente caratterizzato per essere un **capitalismo personale** (cfr. A. Bonomi, E. Rullani, *Il capitalismo personale. Vite al lavoro*, Einaudi, 2005), storicamente sviluppatosi secondo una **logica territoriale e distrettuale** (sulla tematica dei “distretti industriali” italiani, fra tutti cfr. G. Becattini, *Dal “settore” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in *L'industria*, n. 1, 1979, 7-21, nonché G. Becattini, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, 1998). E proprio in

questo contesto, Rullani suggerisce che, alla luce dei grandi cambiamenti dettati dalla digitalizzazione, quello che è stato **uno dei principali fattori di successo dei distretti industriali – il capitale sociale e relazionale – necessita oggi di un imprescindibile e, ormai, improrogabile investimento anche e soprattutto in *capacità professionale*.**

Quello del **capitale sociale** è un concetto relativamente recente che ha catturato l'attenzione di numerosi studiosi, inserendosi a pieno titolo negli studi sullo sviluppo economico e sociale dei territori. La sua nozione richiama vari elementi quali la fiducia, lo spirito civico, la solidarietà, la propensione alla vita associativa e alla costruzione e al mantenimento della comunità, elementi che risultano essere tutti il frutto di una positiva e virtuosa interazione tra le istituzioni economiche, politiche e sociali di un dato contesto locale territoriale (tra tutti cfr. R. D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, 1996).

Già nella nozione offerta da Putnam è possibile evincere la **natura multidimensionale** del concetto di capitale sociale e, in coerenza ad essa, ben trova spazio l'ulteriore fattore determinante suggerito da Rullani. Infatti, la riflessione esposta nel suo saggio, ci porta ad affermare che, **nel contesto della Quarta Rivoluzione industriale, la *capacità professionale* potrebbe rappresentare una ulteriore ed innovativa dimensione del concetto di capitale sociale.** In particolare, in coerenza a due delle determinanti del moderno mercato del lavoro – la dimensione territoriale e la dimensione professionale – la **centralità assunta oggi dai territori** è testimoniata dal fatto che sono proprio i luoghi a essere deputati a educare le comunità che in essi abitano; sono, infatti, i patrimoni di saperi, culture, esperienze e tradizioni a fornire alle persone che vivono in un certo luogo la direzione da percorrere per la crescita e per l'arricchimento proprio e della propria comunità locale.

Se questa visione innovativa del capitale sociale, con l'annessa necessità di un imprescindibile **investimento in capacità professionale**, appare condivisibile, trova allora spazio un ripensamento finanche del sistema formativo. Occorre, infatti, promuovere attività funzionali alla creazione di figure professionali in settori sì innovativi, ma da individuare a partire dalle peculiarità delle comunità locali, nonché idonee a promuovere l'occupabilità all'interno di un mercato del lavoro fortemente dinamico. Occorre, pertanto, fare un **salto qualitativo** e cominciare a pensare, in linea con una visione di lungo raggio, nonché con un'ottica di sistema, a **percorsi formativi incentrati sulle vocazioni, e sulle esigenze particolari di uno specifico contesto territoriale**, poiché «*il fattore produttivo più difficile a modificarsi non sono le macchine, gli impianti e neppure le infrastrutture strategiche – che fanno tanto spettacolo! – ma le capacità e le attitudini, attuali e potenziali, del grosso degli operatori umani di un paese*». (G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, 2015, 19).

**In sintesi**, pare possibile affermare che i cambiamenti dettati dalla Quarta Rivoluzione industriale impattano anche sul capitale sociale, ridimensionandone ed ampliandone la multidimensionalità del concetto. L'investimento in capitale sociale e, in ottica innovativa, anche in capacità professionale, risulta, pertanto, imprescindibile per rafforzare quello che storicamente è stato uno dei maggiori fattori di successo dei sistemi produttivi locali, e che risulta fondamentale per il rilancio economico e sociale di un territorio.

## L'“impresa integrale” come modello per le imprese italiane eccellenti: la lezione Olivetti\*

*di Federico Butera*

**Vi sono tre periodi ben distinti della storia Olivetti.**

**La prima** è la fase dei fondatori, in cui Camillo e Adriano illuminano la scena della costruzione di una delle aziende più moderne del paese con la loro fortissima personalità: in questa fase, la storia più visibile e sorprendente è più quella dell'ing. Camillo e dell'ing. Adriano come imprenditori illuminati piuttosto che quella dell'azienda. È ciò che succede tutt'oggi con Ferrero, con Del Vecchio, con Bombassei, con Alessandri: il leader fa tanta luce da far impallidire la struttura dell'impresa.

**La seconda** fase, che io ho avuto la fortuna di vivere direttamente, è quella che va dalla scomparsa di Adriano al 1972. Lì credo vada cercato il *pattern* dell'azienda Olivetti, distinta dai suoi leader e fondatori, lì va cercato un modello da riproporre non ad irripetibili Adriano Olivetti, ma a ripetibili validi imprenditori, dirigenti, *professional* di cui è largamente popolata l'economia italiana. Agli inizi degli anni '70 avvenne la presa del controllo di Ottorino Beltrami, che introdusse in Olivetti una cultura che assomigliava più a quella della General Electric che quella della Oli-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26.](#)

vetti, ma non ne poté cambiare il DNA. La precarietà finanziaria che aveva portato la Fiat e Mediobanca ad assumere il controllo della Olivetti, non aveva modificato in quel decennio la struttura e la cultura della azienda di Adriano Olivetti.

**La terza** fase parte dalla “normalizzazione” della Olivetti sul modello di una ordinata multinazionale creata da Beltrami e Belisario fino alla presa del controllo da parte di Carlo De Benedetti. In questa fase gli asset tecnici, economici, manageriali vengono montati e smontati come un lego, con momenti di successo e con un finale insuccesso.

**Queste tre fasi, tuttavia, conservano un DNA comune, ma non si prestano alla rappresentazione di un modello univoco di *management*.** ciò darebbe ragione alle risposte di giovani e anziani dirigenti. **Io credo fermamente che ci sia stato un modello Olivetti che rappresenta una eredità fondamentale per una emergente generazione di imprese *made in Italy* protese in operazioni aperte alla competizione internazionale.** Esso, assai visibile dal 1962 al 1972, era stato prima sovrastato dalla luce di un imprenditore straordinario fino alla morte di Adriano. In seguito, subì contaminazioni di ogni tipo dal 1972 in avanti, ma il DNA rimase e rimane visibile e fecondo.

Quale era questo modello? Esso, nel 1962, era visibile fisicamente sui due lati di via Jervis a Ivrea.

**A sinistra di via Jervis vi era il massimo della razionalità organizzativa del tempo.** Innanzitutto, c'erano gli stabilimenti di produzione, le officine e i montaggi, dove erano stati introdotti e perfezionati i più moderni metodi di fabbricazione e montaggio della produzione meccanica mondiale, con innovazioni importanti rispetto al taylorismo sperimentato nelle officine meccaniche internazionali (e anche a quelle delle officine Fiat a soli 40 chilometri di distanza). Poi, c'erano i laboratori di Ricerca e Sviluppo che studiavano prodotti geniali che avevano oltre il 50% di

quota di mercato mondiale, come la Tetractys. E ancora, c'erano gli uffici tecnici dove venivano sviluppate le soluzioni più evolute di macchine utensili e stampi. Infine, c'erano gli uffici amministrativi, assai efficienti per quel tempo. Sulla sinistra ideale di via Jervis vi era poi una linea senza fine che legava fra loro consociate, filiali, concessionari distribuiti in tutto il mondo, con un cuore nascosto nella campagna toscana che batteva a Villa Natalia dove aveva sede la scuola commerciale.

**A destra di via Jervis, vi era non una alternativa ma un complemento integrato a tanta razionalità produttiva:** i servizi sociali, l'infermeria, la biblioteca, il centro di sociologia, il centro di psicologia e gli altri servizi che davano "anima" all'impresa.

**I due marciapiedi di via Jervis davano luogo ad un unico modello di impresa.** Forte responsabilità sui risultati; ruoli "a geometria variabile e centrati sui risultati; verifica continua della leadership; strutture mutevoli in base alle circostanze e alle opportunità; staff di alta qualità; ridondanza intellettuale; presenza dei dirigenti più alti sul luogo di produzione (il "gemba", come più avanti diranno i giapponesi); ossessione per la qualità; sistemi di regolazione sociale raffinati (si pensi alla presenza di un ufficio del personale che prendeva in carico tutti i casi di disagio da qualunque fattore prodotto); relazioni interne efficaci e rispettose; comunità professionali cosmopolite, comunità di pratica, *networking* e tanto altro.

Soprattutto si osservava una grande cura delle persone: reclutate per le loro potenzialità, avviate su percorsi in cui le grandi opportunità offerte dall'azienda si intrecciavano con l'incoraggiamento a sviluppare il proprio "*workplace within*", ossia quel mondo interno di esperienza, cultura e intelligenza patrimonio delle persone. Era ben altro che un sistema di gestione del personale quale quelli ingegnerizzati che le società di consulenza importano dagli Stati



Uniti nelle imprese italiane: era un modello di gestione basato sulla valorizzazione della risorsa più preziosa, la persona vera.

**L'attrattività di Ivrea per i giovani era altissima. La città, per chi veniva da Roma, Napoli o Milano, era veramente poverissima, a parte la gastronomia e la campagna.** Tuttavia, abbondavano le 3 T di Florida: talento (Olivetti assumeva 1 persona su 100 scrutinate e sulla base della loro creatività e curiosità, non su ristrette competenze tecniche); tecnologia (da Cappellaro a Chiu, dalla Tetractys all'Elea era un ribollire di tecnologie di tutti i tipi); tolleranza (al momento dell'assunzione non si chiedeva per quale partito si votava, ma si scartavano solo le personalità autoritarie, senza verificare le etichette; alle serate culturali si incontravano Moravia, Pasolini e altri "scandalosi" intellettuali del tempo).

**Era una impresa con una struttura organizzativa potente e severa,** ma anche con un'anima condivisa, data dai valori dell'impresa, dalla responsabilità sociale, da un *network* vivissimo. Qui va cercato il modello, che ha fatto grande anche Toyota e Brembo, Google e Ferrero.

**Era soprattutto una impresa con una straordinaria capacità di imparare, di cambiare, di innovare.** Quando i giapponesi cominciarono a produrre le calcolatrici elettroniche a 1/100 del costo delle calcolatrici meccaniche che avevano fatto la fortuna dell'Olivetti, quest'ultima fu capace di ripensare radicalmente la sua Ricerca e Sviluppo, la sua produzione, la sua struttura commerciale in soli tre anni, in uno dei più leggendari processi di *change management* dell'industria italiana, a cui ebbi la fortuna di partecipare come responsabile del Centro di Studi Organizzativi, l'Internal Consulting che la Olivetti aveva costituito in "tempo di pace". Altre aziende fallirono. La Olivetti si rilanciò nella elettronica individuale. Forse avrebbe potuto diventare la Dell: ma questa è una storia che racconterò un'altra volta.

## L'“impresa integrale”

Allora, come potremmo rappresentare il “modello Olivetti”?

**Io lo chiamo il modello dell'“impresa integrale” o dell'impresa eccellente socialmente capace** (Butera, 2004).

Essa è una impresa che persegue in modo integrato elevate *performance* economiche e sociali e che agisce concretamente per proteggere e sviluppare l'integrità degli stakeholder e dell'ambiente fisico, economico e sociale.

Questo concetto consente di andare oltre l'idea della impresa responsabile, di quella basata sulla “**responsabilità sociale dell'impresa**”, che è stato tacciato da molti come un concetto affetto da connotazioni moralistiche e idealistiche che induce a ritenere l'impresa un soggetto dotato di “sentimenti” e “obblighi morali”.

Il profilo dell'impresa di cui parliamo non è nemmeno quello (assai studiato) dell'“impresa illuminata”. Parliamo invece di una impresa “*normale*” che può possedere o meno aggettivi qualificativi ma che *semplicemente sviluppa in modo eccellente e congiunto valore economico e sociale attraverso una strategia e azioni concrete*. Essa si consegue non adottando un modello, ma attraverso un processo per definire valori, strategie, per “render conto”, per realizzare le proprie intenzioni. E soprattutto per realizzare risultati e mettere in pratica quei valori, ogni giorno e per tutti.

Ciò che fonda questa idea di impresa è il legame di reciprocità fra successo economico e successo sociale di un soggetto collettivo dotato di struttura sua propria e di modi di azione e non solo come un mezzo per raggiungere i fini dei suoi proprietari.

**L'impresa integrale è il risultato di quell'efficace duplice *le-game di reciprocità fra impresa e società***. Essa è

un'istituzione economica che non solo *importa* dal contesto socio-economico valori, norme e regole sociali, ma che vi *esporta* anche valori, conoscenze, cooperazione. Questa reciprocità avviene attraverso prodotti, servizi, progetti, ma soprattutto attraverso le persone “vere”, cresciute e socializzate nella e con l'impresa: manager, *professional*, tecnici, artigiani, semplici lavoratori, e anche clienti e fornitori cittadini di una società della conoscenza.

**Ciò che determina l'essere un'impresa integrale non sono solo le qualità morali individuali o le caratteristiche valoriali e carismatiche dell'imprenditore e del gruppo dirigente (sempre fondamentali), ma le *reali pratiche operative e di management* dell'impresa che coniugano le prestazioni economiche con quelle sociali.** Un leader senza un corpo sociale con cui realizzare le cose non costruisce una “impresa integrale”, una impresa “*built to last*”, ossia costruita per durare (secondo l'espressione di Colin e Porras), ma al massimo una avventura imprenditoriale.

L'impresa integrale ha alcune *caratteristiche chiave*:

1. essa fonda la sua identità nello sviluppo, produzione e commercializzazione di beni o servizi utili per i clienti e le comunità. Esclusi i casi di prodotti ostensibilmente dannosi come la droga o le sigarette, o i servizi basati sulla debolezza del cliente come l'usura e il “pizzo”, in ogni società esiste una discussione su cosa è utile, superfluo o dannoso. La definizione di prodotti “socialmente apprezzabili” è naturalmente del tutto contingente ai valori, alla cultura, all'economia di ogni specifica società. Una società farmaceutica o una società di telecomunicazioni di solito non hanno bisogno di convincere nessuno che i loro prodotti sono utili anche se devono ancora convincere che perseguono scopi etici con mezzi etici. Una impresa di arredamento come IKEA si è impegnata con successo per affermare l'apprezzabilità sociale dei propri prodot-

ti per fasce deboli della clientela e ha consentito a milioni di giovani coppie di arredare la propria casa con gusto e a basso prezzo. L'industria della moda italiana ha convinto tutto il mondo che l'effimero dei suoi prodotti contribuisce a costruire l'identità individuale e collettiva e l'estetica di una società e non è ostentazione di lusso. E così via;

2. altro elemento chiave dell'apprezzabilità sociale è costituito dal processo di concezione, realizzazione e consegna del prodotto e servizio: valori come l'intensità della ricerca, l'impiego di tecnologie avanzate, la qualità dell'organizzazione, l'impiego e la valorizzazione delle competenze. Essi rimandano alla utilizzazione e alla valorizzazione del "capitale sociale" e del "capitale intellettuale" dell'impresa;
3. la sua missione primaria è quella di produrre benessere per tutti gli stakeholder. L'impresa integrale ovviamente genera ricchezza per sé e per i proprietari, ma attrae investimenti di investitori, fornitori e clienti, comunità locali e sistemi globali. L'impresa integrale fertilizza comunità, sistemi economici territoriali, Pubbliche Amministrazioni, altre imprese e accumula nel tempo un consistente "capitale sociale". Tutto ciò rappresenta un fattore di vantaggio competitivo che costruisce imprese "fatte per durare";
4. ha definito i propri valori dichiarando impegni e assumendosi spontaneamente responsabilità riguardanti l'ambiente, la comunità, la clientela, i membri dell'organizzazione e infine misurando la realizzazione di questi impegni. Non come una "aggiunta moralistica", ma poiché ciò è in sintonia con le proprie strategie di affari, di organizzazione, di gestione del personale e dei rapporti esterni;
5. poiché tende ad essere fra le *best in class* nel suo settore o nel suo mercato, essa è capace di difendersi dalle diseconomie esterne e di attivare propositivamente economie esterne, raf-

forzando la propria competitività anche in ragione del miglioramento del contesto istituzionale e sociale. Ossia, interviene positivamente sul mondo esterno insieme alle istituzioni (pensiamo alla reazione al “pizzo” di imprese meridionali, in sintonia con le istituzioni);

6. Una impresa integrale produce soprattutto persone, persone vere cresciute e socializzate nella e con l'impresa: manager, *professional*, tecnici, artigiani, semplici lavoratori, e anche clienti e fornitori. “*Product of work is people*”. La Olivetti, per esempio, è le persone che ha disseminato nell'economia italiana e internazionale;
7. il suo *governance system*, la sua organizzazione interna, la sua cultura di impresa, le relazioni stabili con le istituzioni e le organizzazioni del territorio sono trasparenti e corrette: le consentono di coniugare una capacità di generare elevati livelli di produttività, efficienza, redditività e innovazione e di assicurare alti livelli di eticità e sostenibilità ambientale e di qualità della vita dei clienti e dei lavoratori, insieme ad una forte capacità di fertilizzare economicamente e socialmente i territori in cui operano;
8. dispone di una vasta serie di indicatori economici e finanziari (redditività, ROI, ROE, etc.), di efficacia commerciale (*customer satisfaction*, etc.) e di efficacia sociale (bilancio di sostenibilità, inchieste nella comunità di riferimento, indagini di clima, analisi della qualità della vita di lavoro, etc.);
9. nell'impresa integrale operano soggetti che possono avere pregi e difetti, eroismi e storture di ogni genere, ma in tutti i casi svolgono funzioni economico-sociali di straordinaria importanza, soggetti a cui l'impresa dà visibilità e importanza: l'imprenditore che fa fare nuove cose o fa fare cose che si stanno già facendo in modo nuovo (innovazione); gli azionisti che apportano risorse economiche all'impresa invece di

parcheggiarle nei Titoli di Stato; i dirigenti che portano ad unità elementi dispersi e promuovono il cambiamento; i *professional* che innovano o sostengono l'apprendimento degli altri; gli operai e gli impiegati che realizzano i processi fondamentali che creano prodotti e servizi e ricchezza; i clienti sono parte ineliminabile dell'impresa. E così via.

La tensione a proteggere e sviluppare sia l'integrità dell'impresa sia quella del patrimonio ambientale e sociale con cui l'impresa entra in contatto – affidando alla natura, al funzionamento, alle prassi di una impresa capace di integrare e fare interagire virtuosamente dimensioni economiche e dimensioni sociali – fu il segreto della Ing. C. Olivetti e C. durante la vita e dopo Adriano Olivetti.

Alcuni di questi tratti strutturali sono stati in gran parte la ragione del successo dei distretti industriali di piccole e medie imprese leader nel loro settore. Qui sosteniamo che si applicano ad una più vasta serie di realtà imprenditoriali. Sono tratti riproducibili in un grandissimo numero di imprese vere e normali, la stragrande maggioranza delle quali non ha imprenditori carismatici e socialmente impegnati, ma imprenditori che costruiscono e guidano imprese integrali.

Vi sono molte più imprese integrali in Italia di quanto si pensi. Una ricerca e la redazione di storie di impresa, fatte in modo non agiografico, in modo scientifico ma leggibile è uno dei grandi compiti delle scienze organizzative, dei media, della letteratura.

Le caratteristiche delle medie imprese eccellenti italiane che hanno proiezione internazionale sono esattamente quelle delle imprese integrali che abbiamo descritto.

I modelli di leadership e organizzazione che esse presentano non assomigliano ai modelli di burocrazia industriale e dei servizi che ha caratterizzato le grandi imprese internazionali che hanno dominato l'economia del XX secolo.

Occorre innanzitutto fare un intenso “lavoro clinico”, ossia di descrizione e interpretazione dei casi di successo. Questo sforzo, fatto da Chandler e Perrow per la grande impresa americana, non è stato fatto né per il caso Olivetti né per le medie e piccole imprese eccellente italiana che sono la parte vitale e portante dell’economia italiana. È ora il momento di considerare l’organizzazione e il lavoro una area organizzativa ricerca importante per la competitività del sistema paese quanto quella che riguarda le tecnologie e i prodotti.

Descrizione e interpretazione poi devono essere orientate all’intervento, ossia alla azione di gestione, progettazione, cambiamento, innovazione delle imprese e di sistemi di impresa. Pratiche e cultura di management e sistemi di servizi devono essere, come lo fu l’esperienza Olivetti e come lo è l’esperienza Toyota, centrate sulla visione, sulla anticipazione, sulla comprensione del contesto, sul proporzionamento dei fini alle risorse: insomma su un approccio centrato sulla visione e l’architettura dei sistemi complessi, sulla gestione dei processi di innovazione e cambiamento, sulla leadership e sulla partecipazione.

La chiave dello sviluppo delle imprese integrali rimane, come nel caso Olivetti centrato su due pilastri: a) il rispetto e lo sviluppo della persona integrale a tutti livelli, a cui assegnare ruoli aperti ossia “copioni” da cui partire per sviluppare potenzialità, creatività e innovatività, b) l’attivazione di cooperazione, comunicazione, condivisione di conoscenze, comunità sostenuta dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione (Modello 4c, Butera 1999).

## Formazione 4.0. Le disposizioni applicative del credito di imposta e il ruolo della contrattazione collettiva\*

*di Soraya Zorzetto*

Con il [Decreto 4 maggio 2018](#) sono state fornite le disposizioni applicative del credito d'imposta per le c.d. spese di formazione 4.0.

Tale misura rientra nell'ambito dell'impianto predisposto dal **Piano Nazionale di Industria 4.0** presentato a settembre 2016, il quale si propone come un complesso di norme incentivo a cui si è dato seguito con le successive Leggi di Bilancio. Tale Piano è stato ulteriormente arricchito con la **Legge di Bilancio 2018**, la quale ha introdotto un ulteriore sgravio fiscale, quale, appunto, il credito di imposta per le spese di formazione sostenute nell'ambito di determinate attività connesse alle tecnologie abilitanti.

Il legislatore ha così affermato la centralità delle competenze quale elemento cardine dell'intero processo di digitalizzazione in corso, introducendo un istituto volto a incentivare l'acquisizione o il consolidamento delle competenze rilevanti per la trasformazione tecnologica in atto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28](#).



## **La misura del credito d'imposta e le attività di formazione 4.0 ammissibili**

**Il decreto attuativo del 4 maggio 2018 fornisce un elenco esemplificativo, ma non esaustivo, delle tecnologie abilitanti sulle quali costruire piani di formazione** e le cui spese potranno essere portate a compensazione nella misura del 40% delle stesse, fino al limite di 300 000 euro per ciascun datore di lavoro beneficiario.

Preso atto che ulteriori tecnologie potranno essere individuate con successivi provvedimenti di legge, sono ritenute attività ammissibili quelle concernenti le seguenti tecnologie:

- a) big data e analisi dei dati;
- b) cloud e fog computing;
- c) cyber security;
- d) simulazione e sistemi cyber-fisici;
- e) prototipazione rapida;
- f) sistemi di visualizzazione, realtà virtuale (RV) e realtà aumentata (RA);
- g) robotica avanzata e collaborativa;
- h) interfaccia uomo macchina;
- i) manifattura additiva (o stampa tridimensionale);
- j) internet delle cose e delle macchine;
- k) integrazione digitale dei processi aziendali.

**Il testo di legge sembra così limitare le attività di formazione non a specifici ambiti, bensì a determinate tecnologie.**

Pertanto, le attività di formazione riconducibili al perimetro di applicazione del credito di imposta potrebbero riguardare non necessariamente la sola formazione tecnica, purché permanga il diretto ed esplicito riferimento ad almeno una delle tecnologie sovraesposte.

**Tutte le imprese**, inoltre e come precisato dallo stesso decreto, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico nonché dal regime contabile adottato, **potranno fruire della compensazione del 40% delle spese di formazione 4.0 sostenute**, ma solo a fronte di comprovata certificazione ed esclusivamente per quelle sostenute nel periodo d'imposta 2018, successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017.

A ciascun dipendente coinvolto nelle attività, poi, dovrà essere rilasciata l'attestazione dell'effettiva partecipazione alle attività formative agevolabili, con indicazione dei contenuti, delle modalità di svolgimento, nonché l'esito delle attività stesse, pena l'esclusione dalla fruizione dell'agevolazione fiscale qui oggetto di analisi.

### **Il ruolo della contrattazione collettiva**

**Un ruolo fondamentale, al fine di beneficiare del credito di imposta, è dato alla contrattazione collettiva.**

In particolare, le attività di formazione negli ambiti delle tecnologie precedentemente riportate sono ammissibili a condizione che il loro svolgimento sia espressamente disciplinato in contratti collettivi aziendali o territoriali, i quali devono essere depositati in via telematica presso l'Ispettorato territoriale del lavoro competente, ex art. 14 del Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

**Il legislatore, dunque, affida alla contrattazione collettiva l'effettiva implementazione delle misure introdotte e non è un caso che tale compito sia assegnato proprio ai contratti collettivi aziendali e territoriali.** Negli ultimi anni, infatti, si è progressivamente accentuato il decentramento contrattuale, complice anche l'inevitabile acceleratore della trasformazione

tecnologica in atto, la quale sposta gli equilibri della stessa logica negoziale, passando da un mero scambio di salario-lavoro al possibile scambio di competenze-lavoro.

Pertanto, la regolamentazione delle attività di consolidamento o sviluppo di competenze digitali attraverso accordi collettivi di secondo livello, nei quali disciplinare le effettive modalità di svolgimento delle attività di formazione relative alle tecnologie sopra elencate, è condizione imprescindibile per la fruizione del credito di imposta per la formazione 4.0.

### **Le competenze come motore dei processi di innovazione**

Se da un lato, dunque, il legislatore non sembra abbandonare la logica di norma incentivo, rispettando pienamente l'impianto del **Piano Nazionale di Industria 4.0**, dall'altro è riscontrabile un impegno dello stesso nel focalizzare l'attenzione verso il vero motore della grande trasformazione tecnologica in atto: le competenze.

Da un primo bilancio degli impatti del **Piano Calenda** (a tal proposito di veda E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, [\*Il piano Industria 4.0 un anno dopo. Analisi e prospettive future\*](#), ADAPT University Press, 2017) l'orientamento delle imprese sembra essere stato quello di limitarsi al rinnovamento dei parchi macchine, propendendo per il solo investimento in macchinari tecnologicamente all'avanguardia, spesso dimenticandosi di conferire piena consapevolezza alle persone nell'utilizzo degli stessi. Solo il consolidamento di competenze digitali già proprie e lo sviluppo di nuove permette, infatti, un effettivo utilizzo delle reali potenzialità non solo delle macchine di nuova generazione ma, e soprattutto, dell'uomo che le governa.

Oggi, un'impresa che voglia cogliere tutte le opportunità di un mercato in continua evoluzione non può prescindere dalla cen-

tralità della dimensione formativa come motore dei processi di innovazione al fine di colmare il *mismatch* tra competenze richieste e competenze possedute, rispondendo così in modo efficace ed efficiente a svariati problemi, quali il rischio di disoccupazione tecnologica e la possibile sostituzione di lavori umani con macchine.

Da ciò, l'introduzione del credito di imposta, seppur avente sempre natura fiscale, pare spostare l'attenzione delle aziende verso un crescente sviluppo di competenze digitali permettendo alle imprese di rispondere alle sfide e opportunità dell'*Industry 4.0* in modo consistente e senza vanificare gli investimenti in macchinari sino ad ora adottati.

### **Lo scambio competenze-lavoro: un nuovo paradigma negoziale?**

La scelta del legislatore, poi, di affidare alla contrattazione collettiva la disciplina delle attività di formazione negli ambiti delle tecnologie individuate dal decreto, prerequisito indispensabile per beneficiare del credito di imposta, riserva ai contratti collettivi aziendali e territoriali l'effettiva implementazione dei **piani formativi 4.0**.

Tale previsione, risulta coerente con il progressivo decentramento contrattuale che sta sempre più caratterizzando il sistema di relazioni industriali italiano. Complice la trasformazione tecnologica in atto, si sta assistendo al ridisegno delle logiche negoziali, in cui le competenze possono configurarsi come nuovo elemento di scambio alternativo rispetto al salario.

**Un investimento in competenze digitali abilitanti favorisce, infatti, la percezione del valore delle stesse da parte del la-**

**voratore agevolando il passaggio da un mero scambio di salario-lavoro al possibile scambio di competenze-lavoro.**

Ne consegue che, all'interno del contesto di *Industry 4.0*, contrattare formazione, anche a scapito di una componente del salario, potrebbe configurarsi come un indicatore di genuinità dei rapporti tra le Parti e di sostenibilità del sistema di relazioni industriali.

Pertanto, la subordinazione, posta dal decreto attuativo, dell'accesso al credito di imposta alla sottoscrizione di contratti collettivi di secondo livello, combinata all'oggetto della regolamentazione richiesta, quale la costruzione di percorsi formativi volti allo sviluppo e consolidamento delle competenze digitali, conferma quanto fin qui esposto in termini di ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva nazionale a favore di accordi collettivi di secondo livello in cui la vera "merce di scambio" è la formazione 4.0.

## **Gli Istituti Tecnici Superiori per il made in Italy: l'esempio dell'International Academy for Tourism and Hospitality di Cernobbio (CO)\***

*di Matteo Colombo*

**Il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca Marco Bussetti** ha recentemente dichiarato, commentando lo stanziamento di 23 milioni di euro a favore degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), che questi ultimi rappresentano “un’offerta formativa altamente qualificata, capace di promuovere elevate competenze tecniche e sviluppare processi di innovazione e di valorizzazione delle filiere territoriali [...] Gli ITS generano professionalità utili al mondo produttivo e lo fanno lavorando a stretto contatto con i territori” [1]. Gli ITS sono percorsi formativi in grado di tenere assieme mondo dell’istruzione e formazione e mondo del lavoro, tramite percorsi progettati a stretto contatto tra centri di formazione, imprese, e altre realtà pubbliche e private territoriali. In Italia attualmente le fondazioni ITS sono 95, sparse per tutta la penisola. Nell’anno formativo appena concluso, hanno coinvolto quasi 11.000 giovani.

**Tra questi percorsi c’è anche IATH, l’International Academy for Tourism and Hospitality, creato nel 2014 a Cernobbio, sul lago di Como.** Il percorso ha come scopo la formazio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28.](#)

ne di figure specializzate nell'ambito dell'accoglienza, ospitalità turistica e ristorazione, corrispondenti al profilo professionale di "Manager di hotel e ristoranti internazionali". La fondazione che gestisce l'istituto tecnico è nata grazie alla collaborazione tra diverse realtà territoriali (e non solo): centri di formazione specializzati come Cometa, istituti scolastici superiori locali, esperti di formazione e mercato del lavoro come Gi Formazione e Fondazione ADAPT, partner imprenditoriali come le principali aziende del settore turistico locali, tra cui molti dei più prestigiosi hotel che si affacciano sul lago di Como.

**La collaborazione tra questi enti ha permesso la progettazione di una figura professionale basata sui fabbisogni emergenti dall'esperienza delle realtà imprenditoriali del settore del turismo e dell'accoglienza,** e successivamente utilizzati come riferimento per la costruzione di un percorso biennale le cui componenti formative hanno uno stretto rapporto con quanto effettivamente richiesto dal settore.

**Come previsto per tutti gli ITS, anche IATH realizza tirocini formativi durante il biennio, al fine di migliorare le competenze degli studenti, che mettono così in pratica ciò che hanno studiato in un contesto lavorativo.** Gli stage realizzati dagli studenti del biennio 2016 – 2018 sono stati 85: 79 in Italia e 9 all'estero. Il 75% di questi hanno avuto come soggetti ospitanti strutture del settore dell'accoglienza e del turismo principalmente localizzate tra la provincia di Como e quella di Milano, ma sono stati realizzati stage anche in Sicilia, Liguria, Val d'Aosta, Emilia Romagna, Sardegna, Toscana Lazio.

**Un altro elemento tipico di questi percorsi è la composizione del corpo docente, per lo più fatta da professionisti e operatori dei settori produttivi inerenti al percorso.** Il coinvolgimento di queste figure permette una didattica più attenta alla realtà lavorativa, e la funzione di *mentoring* che molti di questi pro-

fessionisti svolgono nei confronti degli studenti è forte elemento motivazionale, oltre che di maggior coinvolgimento. La *faculty* di IATH è composta da 114 docenti, dei quali 59 hanno svolto ruoli di docenza per meno di 10 ore, cioè attraverso brevi percorsi finalizzata alla trasmissione di una specifica competenze o alla condivisione della loro esperienza e storia professionale.

**Il percorso vuole esaltare quell'elemento tipico del *made in Italy* che è l'ospitalità e l'accoglienza turistica: allo stesso tempo, vuole promuoverne l'internazionalizzazione e l'esportazione anche in realtà all'estero: per questo motivo, IATH prevede ogni anno due sezioni: una in italiano, e una in lingua inglese.** I partecipanti a quest'ultima sezione seguono tutte le lezioni in inglese e si vedono offerti stage formativi per lo più all'estero.

**Questa scelta, unita al prestigio delle imprese coinvolte, alla capacità educativa di docenti e formatori, e a un'ottima struttura *placement* che segue i ragazzi fin dall'inizio del loro percorso nell'ITS e anche dopo la conclusione dei due anni, rendono IATH un'esperienza di successo. E a confermarlo sono i numeri.** Per quanto riguarda i diplomati di quest'anno, corrispondenti quindi al biennio formativo 2016 – 2018, le classi erano composte da 20 studenti nella sezione in italiano, e 18 nella sezione in lingua inglese. Gli studenti si sono tutti diplomati, e solamente 7 sul totale di 38 risultano, ad inizio luglio, non aver ancora ricevuta una proposta di lavoro. Un elemento di forza di questi percorsi, come già ricordato, è la loro capacità di formare figure professionali corrispondenti a quanto richiesto dal mercato del lavoro, aiutando gli studenti ad una rapida transizione scuola – lavoro. IATH non si riduce però alla sua capacità di *placement*, ma formando operatori specializzati e dotati di ampie competenze e capacità dà agli studenti la possibi-



lità di costruire percorsi di carriera e professionalità non riducibili al tempo con cui si inizia la prima esperienza lavorativa.

In questo senso, basta considerare il *placement* degli anni passati: per quanto riguarda i diplomati del biennio 2014 – 2016, su 19 solamente uno è temporaneamente disoccupato, 10 hanno contratti a tempo determinato e 6 a tempo indeterminato. Due, invece, hanno scelto di approfondire le loro conoscenze iscrivendosi all'Università: i percorsi come IATH, infatti, permette anche di guadagnare crediti poi riconoscibili a livello accademico. Considerando invece il biennio 2015 – 2017, su 24 diplomati solo 1 è disoccupato, mentre 10 hanno contratti a tempo determinato e 4 a tempo indeterminato.

**La Fondazione IATH ha realizzato anche un corso d'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), dedicato alla formazione di profili professionali di “Glocal Chef”,** in grado di unire competenze gestionali e competenze di progettazione e realizzazione di menu, valorizzando le tipicità del territorio e utilizzando tecniche che ne rispettino la tradizione. Anche questo percorso, della durata di un anno, è realizzato collaborando con aziende e realtà produttive (tra cui tre ristoranti stellati), anche attraverso la partecipazione a stage curriculari. Considerando gli studenti che hanno concluso il loro percorso nel triennio 2015 – 2017, su un totale di 57 ex-studenti, solo 5 sono disoccupati: tutti gli altri lavorano regolarmente.

I percorsi formativi realizzati da IATH si distinguono quindi per il coinvolgimento di aziende e imprese riconosciute come eccellenze nei loro settori produttivi, e per una programmazione attenta alle specifiche esigenze formative ed occupazionali del territorio e al percorso individuale del singolo studente, dal momento della sua entrata in IATH fin dopo il diploma, nelle sue prime esperienze lavorative. I numeri confermano la bontà di quanto realizzato. Concludendo, è opportuno anche ricordare il valore

formativo di questi percorsi. Gli ITS e gli IFTS sono percorsi di formazione duale, in grado cioè di conciliare apprendimento teorico e discorsivo e apprendimento pratico e *work-based*. **La commistione tra queste due dimensioni, unita a metodologie didattiche innovative e più “flessibili” rispetto a quelle previste dai canonici percorsi scolastici, permettono non solo una migliore occupabilità dello studente, ma anche una sua crescita come persona integralmente formata, oltre la dicotomia – storicamente radicata nella cultura italiana – che separa teoria / pratica.**

Superare questa dicotomia vuole dire promuovere un’istruzione più attenta ai contesti produttivi, al territorio nella quale si realizza, alle diverse capacità e inclinazioni dei suoi studenti: “L’ITS, se ben gestito, concilia tecnica e cultura, teoria e pratica, formazione della persona e formazione alla professione. Un contributo a superare la crociana tradizionale contrapposizione fra scuole “che insegnano a pensare” (ad es. il liceo classico, le università generaliste) e scuole che “inseguono a fare” (IFP, IT) [...] Gli ITS quindi identificheranno sempre più, con il contributo delle imprese e delle istituzioni, mestieri e professioni che rappresentino campi professionali estesi e le loro articolazioni per settore e specializzazione, disegnate in modo da assicurare identità alle persone e gestibilità da parte delle imprese e del sistema educativo” [2].

[1] Comunicato stampa del MIUR del 12 luglio 2018, [ITS, 23 milioni di euro per l’ampliamento dei percorsi formativi. Al via il Programma di sviluppo nazionale.](#)

[2] F. Butera, *L’evoluzione del mondo del lavoro e il ruolo dell’istruzione e formazione tecnica superiore*, in *Professionalità Studi*, 2017, n. 1.

## Inspiring School Change through Creative Arts... anche in Italia?\*

*di Francesco Fornasieri*

**Come le arti creative possono innescare un processo di cambiamento della scuola?** La recente pubblicazione dal titolo *Inspiring School Change, Transforming Education through the Creative Arts*, di Christine Hall e Pat Thomson mostra i risultati del programma di rinnovamento delle pratiche scolastiche promosso dal Regno Unito dal titolo [\*Creative Partnerships\*](#) (CP). Gli autori riconoscono a questa iniziativa governativa una differenza notevole rispetto agli altri tentativi di riforme precedenti: di natura più organica, è stata trasformata durante lo svolgimento, modificandone via via gli obiettivi. Il *focus* del programma non è stata una generica promozione delle arti ma **il tentativo di creare connessioni tra le industrie creative, le scuole e le persone implicate**. Le regioni sono state incoraggiate a sviluppare le proprie priorità e il proprio *ethos* in un quadro comune semplice che ha richiesto loro di articolare una chiara visione locale, lavorare con un numero specifico (prescritto) di scuole, impegnarsi nell'apprendimento e nella ricerca e assicurare che a ciascuna delle scuole partner fossero assegnati «agenti creativi». Il centro direttivo nazionale del CP ha mantenuto un impegno di ricerca e

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*](#), 23 luglio 2018, n. 28.

un dialogo con le diverse regioni attraverso visite e scambi, conferenze, una varietà di pubblicazioni scientifiche e un sito web ampio e aggiornato.

**Il Creative Partnerships è stato il più grande e più lungo programma di questo tipo al mondo:** nel corso dei nove anni della sua vita, ha coinvolto oltre 2.700 scuole in tutta l'Inghilterra, 90.000 insegnanti e più di un milione di giovani in 8.000 progetti (vedi i dati sull'impatto sociale, in [Research & Impact](#)). Ha prodotto revisioni della letteratura e una vasta gamma di studi di ricerca. La ricerca indipendente del PriceWaterhouseCoopers (PwC) – citata sul sito web del CP – ha stimato che il programma ha generato quasi 4 miliardi netti di sterline di benefici positivi per l'economia del Regno Unito. Al termine del programma, con il cambio di governo nel Regno Unito nel 2010, [Creativity Culture & Education](#) (CCE), l'organizzazione incaricata del lascito, ha continuato a basarsi sui principi e le pratiche apprese attraverso il lavoro fondamentale del programma.

**Nello sviluppo delle *partnerships* il CP si è proposto di creare una nuova forza lavoro, chiamata «agenti creativi»** (Creative Agents, CA), il cui obiettivo fosse l'intermediazione, il supporto e il sostegno delle partnership tra scuole e organizzazioni creative e culturali. Molti degli CA in Inghilterra – e ultimamente nei paesi in cui CCE è stata attiva, come la Lituania e la Norvegia – sono essi stessi artisti e professionisti creativi interessati a lavorare nelle scuole in modi che vanno al di là di progetti *una tantum*. Come professionisti indipendenti, i CA si trovano in una posizione unica per sviluppare relazioni di collaborazione e di supporto con gli insegnanti e il personale scolastico, gli studenti e gli altri professionisti creativi per garantire efficacia, la portata e la sostenibilità necessarie al conseguimento di miglioramenti e trasformazioni nella pedagogia dell'intero istituto. Come è avvenuto tutto questo? Le attività sono state varie (e ve ne

sono di infinite possibili): per esempio diverse scuole hanno lavorato su grandi produzioni e spettacoli collaborativi, altre hanno impiegato artisti per lavorare a fianco degli insegnanti per periodi prolungati, altre scuole hanno collegato pratiche creative alla cultura giovanile e alle industrie creative e infine alcune scuole si sono concentrate sullo sviluppo della comprensione della creatività da parte degli insegnanti nelle loro vite professionali.

**Quali sono stati i risultati? In che misura possono essere utili o ispirare anche la nostra realtà italiana?** Su molti aspetti il CP britannico ha determinato cambiamenti positivi, ci limitiamo qui a riportare quelli più significativi per la nostra ricerca. Innanzitutto dal punto di vista della promozione della persona vi sono evidenze che mostrano come il partecipare attivamente ad un'attività che gode di prestigio sociale e culturale **generi auto-stima, un nuovo rispetto per se stessi** specialmente in coloro che si sentono esclusi dalla società. L'attività artistica, possedendo dei criteri di giudizio per lo più intrinseci all'«opera» stessa e non fissati estrinsecamente in modo rigido, consente inoltre un senso di autorealizzazione che può essere difficile da ottenere in materie accademiche standard.

**In generale si è osservato poi un miglioramento delle *soft skills*:** la stragrande maggioranza delle scuole ha osservato benefici significativi in bambini e giovani in termini di *soft skills* associate a cittadinanza, benessere e occupazione: senso di autoefficacia, maggiore capacità di lavorare insieme come squadra, saper negoziare e prendere decisioni, capacità di formulare idee e di portarle avanti, capacità di esprimersi e di comunicare con una gamma più ampia di persone che usano generi e *media* diversi, un maggiore rispetto e apprezzamento degli altri, un maggiore senso di soddisfazione personale.

**Si è visto come l'*apprendimento* creativo sia strettamente associato all'*insegnamento* creativo:** in studenti e insegnanti si

è generato un «pensiero delle possibilità»: un atteggiamento che rifiuta di essere limitato dalle circostanze e usa intenzionalmente l'immaginazione per trovare il modo per risolvere i problemi. Questo atteggiamento implica saper porre domande, identificare argomenti di indagine e possibili nuove opzioni. È un modo di pensare «in discussione», «sconcertante», che domanda: «cosa succede se...?».

Si è osservato come l'apprendimento creativo *attraverso le arti* non possa accadere se non durante l'apprendimento *delle arti*, ma ciò che può essere esteso è proprio il *metodo*: non «insegnando la creatività», ma insegnando «in modo creativo», attivando la creatività. **Come può accadere di insegnare l'arte in modo non solo non creativo, ma noioso e dannoso, si possono di contro insegnare la matematica e storia in modo creativo.** Così il metodo artistico può generare miglioramenti nei risultati anche nelle altre discipline, con un'attenzione: correlazione non significa causalità. Ciò che si può dire è che quando si sviluppano abilità artigiane o tecniche, accade correlativamente anche l'attivazione e lo sviluppo di altre «disposizioni mentali»: osservare, immaginare, riflettere, esprimere, esplorare, coinvolgersi, persistere, comprendere. Queste disposizioni sono, sostengono i ricercatori, importanti non solo per le arti visive, ma per tutte le discipline artistiche e per molte altre aree di studio.

**Ritroviamo qui un concetto cardine: il *flexible purposing*,** formulato da Dewey e ripreso dall'insegnante e pedagogista Elliot Eisner. Nel modello occidentale di processo razionale decisionale la formulazione di scopi e obiettivi è un momento critico: dipendiamo inesorabilmente dalla convinzione che si debbano avere fini chiaramente definiti. Una volta che i fini siano stati concettualizzati vengono formulati i mezzi per raggiungerli, implementato il processo e quindi valutati i risultati. Se c'è una discrepanza tra intenzione e realizzazione, vengono semplicemente

formulati nuovi mezzi. I fini sono mantenuti costanti e si crede sempre che essi precedano i mezzi. Eisner chiede: è poi vero tutto questo? Risposta: nelle arti non lo è certamente. **Nelle arti i fini possono seguire i mezzi.** Nel processo di creazione di un'opera d'arte emergono idee e tecniche che portano il creatore in direzioni nuove e diverse. Come hanno più volte mostrato i lavori di impronta fenomenologica di C. Sini (vedi fra gli altri *L'uomo, la macchina, l'automa. Lavoro e conoscenza tra futuro prossimo e passato remoto*, Bollati e Boringhieri 2009) è l'accadere dell'*azione* (tracciare, modellare, scrivere, cantare, percuotere, *manipolare*) che ritorna indietro sulla mente dell'*agente*, il quale *non è già più lo stesso* soggetto precedente all'azione. Ogni azione si retro-flette sul soggetto *modificandolo*, svelando delle possibilità prima inimmaginabili. Non c'è un soggetto con un pensiero già completamente formato che poi semplicemente si applichi in un'azione. Provocatoriamente –estremizzando– si può dire che è «l'effetto che “genera” la sua causa» o, più **esistenzialmente, che è «il fare che genera il sapere»**. Le cose sarebbero molto più complesse da indagare ma anche così questo pensiero si presenta gravido di conseguenze pedagogiche per le quali varrebbe la pena di mettere nelle condizioni di fare arte gli studenti di ogni scuola.

Nelle aule del Regno Unito (e spesso anche Italiane) tiranneggiate da un programma ufficiale che richiede che i risultati dell'apprendimento siano specificati prima dell'inizio della lezione e giudica il successo della lezione sul conseguimento o meno di questi risultati specifici, ciò offre un importante sconvolgimento della pedagogia predefinita.

I casi di scuole presentati in *Inspiring School Change* verificano le affermazioni già formulate da Eisner (in *The Arts and the Creation of Mind*):

1. Le arti insegnano a **esprimere giudizi positivi sulle relazioni qualitative**. A differenza di gran parte del curriculum in cui prevalgono risposte e regole corrette, nelle arti ciò che prevale è il giudizio complessivo piuttosto che la correttezza delle regole.
2. Le arti insegnano che **i problemi possono avere più di una soluzione** e che le domande possono avere più di una risposta.
3. Le arti celebrano **molteplici prospettive**. Una delle loro grandi lezioni è che ci sono molti modi per vedere e interpretare il mondo.
4. Le arti insegnano che le forme complesse di *problem solving* sono raramente fisse, ma cambiano con le circostanze e le opportunità. L'apprendimento nelle arti richiede l'abilità e la volontà di **accogliere le possibilità inaspettate** del lavoro mentre esso si svolge.
5. Le arti rendono vivido il fatto che né le parole nella loro forma letterale né i numeri esauriscono ciò che possiamo sapere. **I limiti del nostro linguaggio non definiscono i limiti della nostra conoscenza**.
6. Le arti insegnano che **piccole differenze possono avere grandi effetti**. L'arte viaggia nelle sottigliezze.
7. Le arti insegnano a **pensare attraverso e all'interno un materiale**. Tutte le forme d'arte impiegano alcuni mezzi attraverso i quali le immagini diventano reali.
8. Le arti aiutano a imparare a dire ciò che non può essere detto. Quando gli studenti sono invitati a rivelare ciò che un'opera d'arte li aiuta a sentire, devono attivare le loro capacità poetiche per trovare le parole per farlo.
9. Le arti ci permettono di avere un'esperienza che non possiamo attingere da nessun'altra fonte e attraverso questa esperienza **scoprire la gamma e la varietà di ciò che siamo capaci di provare**.
10. La posizione delle arti nel curriculum scolastico **simboleggia per i giovani ciò che gli adulti credono sia importante**.



Terminiamo con un'ultima osservazione legata al mondo del lavoro: in alcuni dei casi analizzati gli studenti sono stati incoraggiati a **lavorare su grandi progetti**, in dimensioni imponenti, materiali difficili da lavorare e per lunghi periodi di tempo, affiancati da artisti professionisti, spesso in spazi espositivi pubblici. I dati di ricerca accumulati contengono, da parte degli studenti, ripetuti riferimenti al **senso di realizzazione** derivante dal raggiungimento di qualcosa che, all'inizio di un progetto, avevano pensato al di là della loro portata. L'importanza di **essere in grado di pensare in grande**, di realizzare in grande, e di essere supportati per sviluppare le capacità e le conoscenze necessarie per raggiungere questo obiettivo, è stata la base per costruire nuove nozioni su «chi fossero» e «chi potrebbero diventare». Il trasporre l'immaginazione (artistica) nella dimensione del reale (il mondo del lavoro) ha mostrato come il raggiungere qualcosa che inizialmente andava oltre le possibilità calcolabili abbia aperto nuovi orizzonti per i giovani. Se è vero che la tecnologia corre più veloce di noi, forse ci conviene questo “balzo creativo”. *Are we ready for this?*

## Il ruolo dell'HR nel processo di trasformazione digitale\*

di *Valentina De Lorenzo, Francesca Rapino*

### Che cos'è e come si attua la *Digital Transformation*?

Se ne parla continuamente ed è destinata a rivoluzionare il mondo del lavoro e le professionalità del futuro, tuttavia molte aziende italiane soffrono ancora la mancanza di una strategia chiara e di una leadership forte alla guida del cambiamento. Questo è quanto è emerso da una interessante ricerca sviluppata nei primi mesi del 2018, da Talent Garden Italy e Bearing Point (con il supporto di Talentsoft), diretta a dare visibilità sul livello di avanzamento delle imprese italiane rispetto al processo di trasformazione digitale e sul ruolo “giocato” dalle Risorse Umane nel costruire la trasformazione. **La ricerca è stata condotta attraverso un questionario sulla *Digital Transformation* e le risorse umane, a cui hanno dato risposta oltre 600 People Manager di altrettante aziende italiane (di cui il 32% ricopre il ruolo di HR).**

I risultati della ricerca evidenziano in generale che se le aziende non attueranno alcuna strategia di adattamento al processo di trasformazione, rischiano di restare legate a una visione del mondo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29.](#)

del lavoro sempre più obsoleta, diventando sempre meno competitive e sempre meno attrattive per nuove professionalità e nuovi talenti. Il “...47% dei rispondenti ammette che la mancanza di chiarezza su cosa sia effettivamente la Digital Transformation rappresenti un grosso freno, così come lo è la mancanza di skill digitali e il timore di non riuscire ad acquisirle (41%), che deriva almeno in parte dalla mancanza di conoscenza delle nuove tecnologie e della loro utilità (35%). Per il 29% dei partecipanti alla survey, inoltre manca una guida ai processi di trasformazione, al 23% manca una visione dei digital trend”.

Ma chi sono i principali protagonisti della *Digital Transformation*? **Gli HR partecipanti alla survey si sentono parte attiva del cambiamento**, ben diversa è invece la percezione dei colleghi degli altri dipartimenti che, pur riconoscendo alla figura dell’HR il ruolo di *change leader* (per il 61% degli intervistati), gli attribuiscono ad oggi un basso livello di maturità digitale. In questo mondo del lavoro in continua trasformazione risulta quindi difficile per l’HR svincolarsi dalla nozione di “funzione di staff e supporto”, per rendersi il punto di riferimento di una trasformazione sì digitale, ma soprattutto strategica.

**Da dove iniziare dunque per rimanere al passo con la trasformazione digitale?** Tre sono i punti chiave, secondo quanto emerge dalla ricerca, su cui occorre investire se si vuole vincere la sfida della Digital Transformation e della *People Transformation: tecnologia, new way of working e reskilling*. Le aziende più mature nel processo di crescita imposto dalla trasformazione digitale, sono quindi quelle che stanno costruendo la strada verso il loro successo, non focalizzandosi sulla mera implementazione di nuove tecnologie, bensì sull’integrazione delle nuove tecnologie messe al servizio dell’innovazione dei modelli di business e delle modalità di lavoro. Questa visione della *Digital Transformation* non è tuttavia ancora predominante, come emerge dalle risposte degli intervistati che percepiscono invece la *Digital Transformation* prin-

cialmente come digitalizzazione dei processi attraverso l'introduzione di nuove tecnologie o che, in altri termini, vedono il digitale come l'obiettivo e non invece come un mezzo attraverso il quale attuare la trasformazione del proprio business.

**La percezione predominante è quindi quella di una generale “...inadeguatezza a livello strategico...”** (oltre la metà dei partecipanti alla ricerca sostiene infatti che non ci sia una strategia chiara). Ecco quindi che il bisogno di un ruolo di guida si fa più forte e si diffonde la consapevolezza che spetti alla figura dell'HR evolversi ed affiancarsi al CEO nella guida al processo di trasformazione, fornendo gli strumenti necessari per affrontare il cambiamento, ovvero “...un upgrade delle competenze e l'acquisizione di nuove skill (per il 59%), ma anche nuovi modi di gestire e motivare le risorse (48%), nuovi processi interni e strutture organizzative (43%) e nuove tecnologie e metodologie di lavoro (42%)...”.

Ma cosa serve oggi alla figura dell'HR per rivestire il ruolo fondamentale di guida che gli viene attribuito, ovvero di *change leader*?

**Per il 46% degli intervistati la figura dell'HR avrà bisogno innanzitutto di *reskilling*.** Non meno importante l'acquisizione di un nuovo approccio culturale e di un *mindset* digitale in grado di fornire all'HR gli strumenti per attuare la vera trasformazione digitale che pone le persone al centro e investe sulla formazione e sul *reskilling* delle risorse già integrate nell'organizzazione, utilizzando le tecnologie come leva strategica per abilitare le persone all'innovazione e al cambiamento digitale, fornendo loro le skill necessarie per reinventare il business complessivo.

\* Per ulteriori approfondimenti si veda *La Digital Transformation nella gestione delle risorse umane*, TALENTSOFT.

## Verso nuove geografie del lavoro nelle città mondializzate\*

di Alketa Aliaj

Nell'articolo pubblicato su *CityLab* ([The Jobs That Are Getting Priced Out of Superstar Cities](#)), lo studioso americano **Richard Florida** prende in esame alcune professioni, **evidenziandone in particolare l'inadeguatezza dei salari, che non permettono ai lavoratori di sostenere i costi della vita troppo alti delle megacities americane.** La conseguenza – annota Florida – è la progressiva **“scomparsa” di professioni** come, ad esempio, **quelli legati all'edilizia abitativa, al trasporto di merci, all'amministrazione e all'elaborazione delle transazioni, al telelavoro presso i call center.** Florida si richiama allo studio comparato di cinquantuno città americane con più di un milione di abitanti dell'economista Jed Kolko, reperibile sul sito del lavoro *Indeed* ([The Jobs Priced out of Expensive Metros](#)).

L'interpretazione del fenomeno, secondo lo studioso, è da ricondurre al fatto che nelle *megacities* americane si registra una tendenza ad agglomerare i lavori presenti nei settori della tecnologia e delle scienze, e quelli di tipo manageriale, che sono altamente retribuiti. I *data scientists*, ad esempio, hanno una probabilità quasi quattro volte superiore di essere collocati in queste *megacities*. Lo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31.](#)

stesso accade per alcuni direttori creativi oppure per varie tipologie di artisti. Una terza categoria di professioni altamente retribuite è quella, sempre per esemplificare nel settore dei “servizi”, che vede lavorare gli istruttori di fitness, i pasticceri, gli allenatori di calcio, i *dogsitter*, etc.

Kolko – specifica Florida nel medesimo articolo – ha identificato diversi fattori che determinano la tendenza prima richiamata. **Uno di essi è costituito dalla vicinanza al luogo del lavoro o al luogo di transito:** infatti, i residenti più abbienti di queste *megacities* americane preferiscono vivere in prossimità del proprio luogo di lavoro o dei poli inter-modali come le stazioni, per non diventare pendolari di lungo raggio; ciò comporta un orientamento a prediligere i trasporti pubblici e, di conseguenza, una contrazione della domanda di manutenzione delle automobili individuali così come la sparizione delle attività legate alla loro manutenzione. **Un altro fattore determinante** – riporta Florida – **è costituito dalla “localizzazione”:** il posizionamento delle dieci *megacities* statunitensi nelle aree costiere comporta che i punti logistici e le operazioni di distribuzione delle merci siano difficilmente collegabili con il resto del Paese rispetto ai poli di scambio situati nelle città dell’entroterra.

Un ulteriore, recente studio di Shutters *et al.* – [\*Urban occupational structures as information networks: The effect on network density of increasing number of occupations\*](#), pubblicato su *Plos One* e anch’esso citato da Florida – fornisce un’interpretazione simile dei dati sulle professioni che stanno “scomparendo” nelle *megacities*. Le città con un costo di vita elevato beneficiano di reti occupazionali più “spesse”, che le portano a specializzarsi in lavori creativi e di conoscenza, con una retribuzione elevata dei propri lavoratori rispetto ad altri luoghi. Al contrario, le professioni tradizionali tendono a scomparire per l’eccessivo costo degli immobili e della vita in generale.

Florida conclude il suo articolo affermando che le *megacities* nordamericane sono diventate centri di innovazione proprio perché concentrano un'ampia diversità di persone, posti di lavoro e competenze legate alla creatività; allo stesso modo, tuttavia, egli sostiene che il fenomeno **potrebbe determinare una nuova crisi urbana.**

Prendendo spunto da questi studi statunitensi, potrebbe sorgere spontanea la domanda **se il processo denunciato da Richard Florida, legato alla nuova geografia del lavoro, si presenti anche in altri contesti fortemente urbanizzati come, per quanto ci riguarda più da vicino, nella cosiddetta “megalopoli padana”.**

Il termine “megalopoli padana” fu coniato in Italia negli anni Settanta dal geografo francese Jean Gottmann [1]. Con esso si intende quell'insieme di territori urbanizzati che si sono sviluppati a ovest e a est della città metropolitana di Milano, delineando un continuum di costruito, di infrastrutture e di flussi di persone e merci, rendendo allo stesso tempo impercettibili i confini amministrativi.

Altri geografi, come Sergio Conti e Carlo Salone [2], parlano di questa vasta area territoriale come di un “mosaico” del Nord Italia, e ne individuano la genesi in tre fasi di sviluppo. **La prima fase**, che va dagli anni Cinquanta agli anni Settanta, favorì la crescita economica del Nordovest prospettando un triangolo industriale tra Milano, Genova e Torino. La crescita economica si fondava su un sistema produttivo di impronta industriale fordista, in prevalenza manifatturiero, che determinò una grande migrazione interna, principalmente proveniente dal Sud Italia e dal Veneto. Questi lavoratori trovavano occupazione per la maggior parte in fabbrica [3]. **La seconda fase**, che va dagli anni Settanta fino agli anni Novanta, ha avuto come baricentro della crescita economica il territorio a Nordest di Milano, con

un significativo incremento del numero di piccole e medie imprese (PMI). Da segnalare in proposito, come effetto connesso, l'emersione, accanto alla metropoli, di una "nebulosa", fatta di numerosi centri di agglomerazione di PMI di origine familiare o appartenenti a settori distrettuali ad alta specializzazione. Una fase, insomma, di grande vivacità economica e sociale nella quale Milano registra una diminuzione della popolazione a fronte di una crescita del suo ruolo finanziario e della dematerializzazione della sua economia [4]. **La terza fase**, che inizia negli anni Novanta e arriva ai giorni nostri, è caratterizzata da un sistema economico-produttivo di tipo reticolare nell'area centrale del Nord Italia ed è basata su una media impresa innovativa e dinamica, che sopravvive alla sfida della globalizzazione dei sistemi produttivi e all'introduzione della moneta unica [5]. A questo sviluppo economico si associa **un nuovo profilo urbano diffuso** che non solo interessa la città metropolitana di Milano ma anche la fascia che va da Varese, Como fino alle aree nordorientali della Brianza, del bergamasco e del bresciano e riguarda lo sviluppo di nuove centralità costruite da aree commerciali periurbane, da parchi scientifici e tecnologici e dagli aeroporti, a fronte di uno svuotamento dei nuclei urbani, i quali rischiano il forte ridimensionamento delle attività commerciali e vengono coinvolti a fatica dai nuovi processi di sviluppo [6].

**Detto altrimenti, la "megalopoli padana" vive oggi il fenomeno della mondializzazione**, che secondo il geografo francese Jaques Lévy assume il "mondo" come spazio di riferimento delle pratiche sociali e, con l'aumento della mobilità, connette realtà locali proiettandole in una dimensione mondiale fortemente interrelata [7]. Oltre alla reticolarità della mondializzazione, il territorio della "megalopoli padana" mostra un'inedita conformazione policentrica [8], poiché pos-



**siede al proprio interno diverse funzioni distribuite in più centri tra loro connessi [9].**

Analizzando, ad esempio, un recente rapporto di Assolombarda e del Comune di Milano **sulla città metropolitana milanese**, uscito a giugno 2018, dal titolo [\*Osservatorio Milano 2018\*](#), vengono ad evidenza alcune problematiche connesse al reddito e al lavoro, come quella dei lavoratori cosiddetti *working poors*. Infatti, la povertà estrema e l'esclusione non sono assenti nelle grandi metropoli ma il rapporto giustifica le cause di tali fenomeni ricollegandosi allo scenario economico contemporaneo, che ha condizionato il mercato immobiliare rispetto ai decenni precedenti.

Questa breve riflessione porta a concludere che anche nella “megalopoli padana” si cominciano a riscontrare i fenomeni presenti nelle città americane. Va tuttavia osservato, sin da ora, che se per **Richard Florida la “scomparsa” di alcune professioni deriva dai prezzi troppo alti degli immobili, viceversa la “megalopoli padana”, essendo caratterizzata da un insieme di centri connessi che agiscono in base alla propria distribuzione, all’esercizio di specifiche funzioni e alle conseguenti relazioni di integrazione e interdipendenza che delineano, permette di “attrarre” al proprio interno lavoratori (anche i *working poors* della città metropolitana di Milano) che producono impulsi che proiettano un’inedita geografia del lavoro, che merita di essere ulteriormente analizzata e compresa nella dinamica sua propria.**

[1] J. Gottmann, (1978) “Verso una megalopoli della Pianura Padana”, in: C. Muscarà (a cura di), *Megalopoli mediterranea*, Franco Angeli, Milano, pp. 19-31.

[2] S. Conti S, C. Salone, (2010), “Le tessere del mosaico”, in: Id. (a cura di), *Il Nord/I Nord. Per una interpretazione geopolitica della “Questione settentrionale”*, Rapporto 2010, Società Geografica Italiana, Roma, p. 11.

- [3] G. Scaramellini, E. Mastropetro, (2011), “Milano, lavori in corso. La metropoli lombarda dal “miracolo economico” all’attuale crisi economica mondiale”, in: C. Muscarà, G. Scaramellini, I. Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia, Dinamiche territoriali e identitarie. Volume IV: Nordovest: da Triangolo a Megalopoli*, Franco Angeli, Milano, p. 17.
- [4] *Ibidem*, p. 21.
- [5] S. Conti, C. Salone, (2010a) “Le tessere del mosaico”, in: Id. (a cura di), *Il Nord/I Nord. Per una interpretazione geopolitica della “Questione settentrionale”*, Rapporto 2010, Società Geografica Italiana, Roma, p. 17.
- [6] A. Ghisalberti, (2018), *Rigenerazione urbana e restituzione di territorio. Metodi e mapping di intervento in Lombardia*. Mimesis Kosmos, Milano, p. 43.
- [7] J. Lévy, (2008c), “Un évènement géographique”, in: Id. (a cura di), *L’invention du monde. Une géographie de la mondialisation*, Presses de Sciences Po, Paris, pp.11-17.
- [8] E. Casti, (2008), “La diaspora cinese e il territorio in movimento”, in: E. Casti, G. Bernini (a cura di), *Atlante dell’immigrazione a Bergamo: La diaspora cinese*, Il lavoro editoriale/Università, Ancona, pp. 13-32; E. Casti, (2014), “La città plurale. Metodi di ricerca e iconizzazioni cartografiche (Introduzione)”, in: G. Scaramellini, E. Mastropietro (a cura di), *Atti del XXXI Congresso Geografico Italiano*, Vol. II, Mimesis Edizioni, Milano, pp. 169-174.
- [9] E. W. Soja, (2011), “Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era”, in: G. Brige, S. Watson (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Willey-Blackwell, Oxford, pp. 679-689.

## Lavorare nel tempo di viaggio? Una ricerca inglese ci mostra i dati\*

*di Idapaola Moscaritolo*

Lo scorso 30 agosto, nel corso della conferenza annuale della [Royal Geographical Society \(con IBG\)](#), è stata presentata una ricerca sull'impatto del Wi-Fi sul tempo di viaggio dei pendolari nel tragitto casa-lavoro sulle principali linee di trasporto inglesi. Nello specifico, lo studio nasce dalla collaborazione del [Centre for Transport and Society dell'University of the West of England \(UWE Bristol\)](#) con le compagnie ferroviarie che percorrono le tratte da Birmingham a Londra e da Aylesbury a Londra (J. Jain, C. Bartle, W. Clayton, *Continuously connected customer. Project Report. Centre for Transport and Society*, 2018).

L'indagine, svolta in un arco di ben tre anni (da maggio 2015 a febbraio 2018), ha verificato come i livelli del Wi-Fi forniti gratuitamente dalle compagnie di trasporto variassero con il decorrere del tempo, tanto in aumento quanto in **diminuzione**. Inoltre, sono state effettuate circa 5000 interviste sui passeggeri che quotidianamente percorrevano le tratte considerate per comprendere come utilizzassero il loro tempo di viaggio.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#).

I primi risultati hanno dimostrato che, man mano che si procedeva con le settimane, la fornitura di Wi-Fi aumentava, permettendo ai viaggiatori di usufruire di una connessione più veloce e stabile. A ciò corrispondeva una maggiore soddisfazione dei passeggeri che già utilizzavano il Wi-Fi, senza però attirarne di nuovi.

**Il dato interessante, riscosso dalle interviste con i viaggiatori, mostra come più della metà dei passeggeri sulla prima tratta, e poco meno di un quarto dei viaggiatori sulla seconda tratta, grazie all'utilizzo del Wi-Fi, hanno adoperato il tempo-viaggio come tempo molto utile per le loro attività.** Alcuni passeggeri hanno affermato che il tempo di viaggio è un tempo utile per “mettersi in pari” con il lavoro arretrato, tanto al termine quanto all'inizio della giornata lavorativa. Altri rivelano che grazie all'uso del Wi-Fi il tempo di viaggio garantisce la conciliazione vita-lavoro: permette di essere manager aziendali durante l'arco della giornata lavorativa non più scandita da orari rigidi, ma anche di essere genitori che preparano i bambini per andare a scuola. **Proprio per tali ragioni e al fine di meglio svolgere l'attività lavorativa nel tempo di viaggio, alcune interviste hanno fatto emergere la necessità di garantire maggiore comfort all'interno dei treni: ad esempio assicurando un posto a sedere per tutti o la presenza di tavoli da lavoro.** Questi suggerimenti sono stati colti positivamente dalle compagnie ferroviarie coinvolte nella ricerca. Ad esempio, *La Chiltern Railways* ha sottolineato l'importanza di fornire al cliente un treno “digitale” che garantisca la trasformazione del tempo-viaggio in tempo-produttivo. Invece, la *BAS LLP* ha proposto ai passeggeri di viaggiare in orari meno affollati che favoriscono un “ambiente di lavoro” più efficiente (connessione più veloce, disponibilità di posti a sedere), evitando gli orari di punta. **D'altronde la Rivoluzione digitale ha permesso lo sviluppo di orari di lavoro**

più flessibili, ma soprattutto la possibilità di eseguire la prestazione di lavoro in qualunque luogo purché connessi.

**Tuttavia, dalle indagini effettuate, emerge che i passeggeri non considerano il tempo di viaggio come tempo di lavoro effettivo.** Eppure, Juliet Jain, ricercatrice che ha dato luce al progetto, sostiene che il tempo di viaggio abbinato ad altri benefici e strumenti forniti dall'economia digitale può sfociare in nuove forme di sperimentazione tali da far rientrare nella nozione di orario di lavoro il tempo di viaggio e come tale essere retribuito.

**In buona sostanza la ricerca conferma come il tempo di viaggio ha un “valore” per i passeggeri;** siano essi passeggeri inglesi, italiani, tedeschi, poco conta. Su questi e molti altri aspetti, da tempo dottrina e giurisprudenza, si impegnano nel dibattito sul “come” si possa classificare il “mentre” il lavoratore si sposti per raggiungere il luogo di lavoro. **Secondo alcuni, il tempo di lavoro ha “colonizzato” il tempo personale generando un’interferenza tra i diversi tempi** (E. Genin, *Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2016, vol. 32, n. 3, p. 280-300). D’altro canto la giurisprudenza, in una recente sentenza emanata dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea ([C-266/2014](#)) ha affermato come per i lavoratori senza una sede fissa di lavoro (e solo per quelli), il tempo di percorrenza tra il domicilio e il primo luogo di lavoro della giornata lavorativa e quello di ritorno dall’ultimo luogo di lavoro al domicilio, deve essere considerato come orario di lavoro.

**Siamo allora ben consci del fatto che si tratti di un dibattito aperto in piena fase di transizione: tanto incerto quanto contraddittorio.**

Richiamando qui l’insegnamento del sociologo Zygmunt Bauman, che nella sua “Modernità liquida” abbracciò la visione della modernità “liquefatta” come quella ritratta negli orologi di Salva-

tor Dalì [1], vien quasi di applicarla anche alla disciplina del tempo di lavoro. **Non è forse giunto il tempo di riflettere sulla possibile “liquefazione” del tempo di lavoro lasciandolo libero dalle lancette dell’orologio? Riuscirà la regolazione giuridica ad essere il nuovo architetto di una realtà temporale non più scandita da una dimensione “cronologica”, bensì funzionale agli obiettivi da raggiungere?**

[1] Z. Bauman, *Meglio essere felici*, Castelvecchi Editore, 2018, p. 10.

## Competenze imprenditoriali nella scuola professionale: cosa ci giochiamo?\*

*di Francesco Fornasieri*

È in corso una revisione degli **standard di apprendimento di base del profilo di uscita dei percorsi di IeFP**. La cosa che positivamente più salta all'occhio leggendo le bozze di questi documenti è il fatto che le competenze siano state ampliate, aggiungendo l'area della **digitalizzazione** e quella delle **competenze personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali**.

Con queste ultime il documento intende: la «capacità di lavorare con gli altri in maniera costruttiva, di imparare a imparare e gestire il proprio apprendimento e sviluppo professionale, mantenere il proprio benessere fisico ed emotivo, agire in modo innovativo e imprenditoriale. In esse sono strutturalmente implicate un insieme di dimensioni, che comprendono – oltre ad abilità e conoscenze – anche *schemi comportamentali*, più direttamente connessi alle dimensioni proprie *dell'essere e della persona*». Sulla definizione di “schemi comportamentali” ci sarebbe da discutere: è interessante il fatto che iniziativa e creatività, così apparentemente aleatorie in sé stesse, possano diventare un atteggiamento stabile, quello che i latini chiamavano un *habitus*. Dall'altra parte forse non si tratta solo di «comportamento» ma innanzitutto di una *con-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

*cezione e percezione* di sé (ad esempio un basso livello di autostima può compromettere il comportamento in situazione).

**Venendo al punto dell'imprenditorialità, le affermazioni si fanno molto interessanti:** «L'atteggiamento imprenditoriale è caratterizzato da spirito d'iniziativa e autoconsapevolezza, proattività, lungimiranza, coraggio e perseveranza nel raggiungimento degli obiettivi; comprende il desiderio di motivare gli altri e la capacità di valorizzare le loro idee, di provare empatia e di prendersi cura delle persone e del mondo, e di saper accettare la responsabilità applicando approcci etici in ogni momento» (citazione dal documento, ancora bozza).

Nelle tabelle corrispondenti, alla sezione «schemi comportamentali» si parla anche in modo esplicito di «esprimere creatività e immaginazione». La novità significativa sta nell'associare questi «schemi comportamentali» alle «abilità» (tra le altre) del «pensiero strategico» e del «risolvere problemi, agire sulla base di idee e opportunità e di trasformarle in valori per gli altri».

Questo implica il riconoscere che il pensiero creativo è ciò che fa progredire la persona e rende efficace e significativa la sua azione nel mondo. Significa che nella scuola professionale, lungi dall'offrire un "addestramento" al lavoro con qualche alfabetizzazione di base, si vuole praticare invece una formazione integrale della persona. Significa inoltre che proprio il metodo della IeFP, basato sull'apprendimento in situazione lavorativa, contribuisce a sviluppare un pensiero che richiede la valutazione critica e la creatività nel trovare soluzioni.

**Non mancano però i punti critici: nel tentativo in corso di trovare un raccordo** tra le competenze in uscita del sistema IeFP e quello dell'Istruzione Professionale statale (IP) sono emersi nodi non facili da sciogliere.

Uno su tutti riguarda l'annosa questione del passaggio da un sistema all'altro, dove ci si trova spesso a veder penalizzati quegli



studenti (un significativo 6,6%, dati ISFOL) che vorrebbero, finito il 4° anno di IeFP passare al 5° nell'IP e sostenere quindi l'esame di maturità per accedere a ITS o Università. Questi ragazzi spesso si trovano ad essere valutati sulle *conoscenze* le quali, a rigor di norme, non dovrebbero più essere avulse dal concetto di competenza.

I “programmi” scolastici come è noto non esistono più come tali, ma perché non riusciamo a liberarci dell'idea che per avere una formazione “completa” occorra conoscere nozionisticamente il programma, che alla fine è ancora quello del De Sanctis dell'unità d'Italia? Non c'è qui un equivoco di fondo?

Se facciamo così fatica a “tagliare” (sarebbe meglio dire “selezionare”) il “programma” quando si tratta di decidere cosa fare in classe e se ancora pensiamo che alla maturità (professionale) occorra conoscere tutti gli autori dell'Ottocento e Novecento forse ci stiamo perdendo il meglio della formazione professionale.

**La sfida della IeFP è infatti quella di formare una persona che sia in grado di entrare con autonomia e responsabilità nel mondo del lavoro** (l'Università non ha forse lo stesso compito?). Entrare nel mondo del lavoro oppure proseguire la strada della filiera professionalizzante (IFTS e ITS, i percorsi annuali e biennali che permettono una maggior specializzazione e il conseguimento di un titolo superiore professionalizzante). Ma che cos'è il lavoro? Cosa comporta? Non abbiamo incominciato a imparare, ricercare, conoscere ancora di più e meglio quando siamo entrati in un contesto lavorativo? Credo che molti di noi sottoscriverebbero una simile affermazione. Non intendo svalutare la portata dei Licei e dell'Università: tutt'altro. Si tratta di riconoscere il valore enorme dell'apprendimento che accade in contesto lavorativo, che non fornisce certo la *quantità* di conoscenze che le ore di lezione o di studio sui libri possono offrire (il “tempo del libro” è ineliminabile dal cammino della conoscenza)

ma può fornire gli strumenti *qualitativi* con cui entrare in rapporto con il sapere e con la realtà tutta. Quali sono questi strumenti?

**Come sappiamo noi di aver raggiunto una conoscenza certa? Solo nell'accorgerci del nesso tra un aspetto della realtà che abbiamo tra le mani e il suo scopo**, che è ciò che lo ricorda al “tutto”, al reale. Questo paragone è una *valutazione*, che non è certo il “voto” numerico, ma –si potrebbe dire – è il continuo *feedback* che la realtà (la materia, la società, la cultura, la natura delle cose) ci dà ad ogni azione che noi compiamo in essa. Saper leggere questo *feedback*, sapersi spostare da ciò che si crede di sapere per ascoltare ciò che il reale dice, saper giudicare quale scelta tiene più conto dei fattori che la realtà mostra, saper fidarsi di questa propria valutazione non è né una questione di “funzionamento” comportamentale né una questione di nozioni acquisite. Il medico che fa la diagnosi, con tutta la conoscenza che può avere, dovrà sempre prendersi il rischio e la responsabilità di decidere cosa fare del e col suo paziente. Non c'è macchina o analisi dei dati (al momento) che possa sostituire il rischio di immaginare, valutare e decidere personalmente. Come formiamo questa “capacità”? Di capacità infatti si tratta, cioè di una potenzialità insita nella persona, che non dipende **innanzitutto** dalle conoscenze o abilità che possiede. La capacità di valutare non è una conoscenza (non ha un contenuto specifico) né un'abilità (non è una destrezza particolare). È qualcosa che non dobbiamo inserire nella persona ma, appunto, “formare”, “dargli forma”, come un muscolo che occorre allenare perché raggiunga il suo pieno sviluppo. Se ai nostri studenti continueremo a dire “cosa devono fare”, senza sfidarli su cosa desiderano e pensano veramente, non staremo formando persone. E quando mancassero loro conoscenze o abilità (e a chi non mancano?) occorre che abbiano un

metodo per *come*, *dove* e *perché* andare a cercarle. Così che – sicuramente con più fatica- possano perfino decidere di entrare all'università, o di lavorare non come robot ma come persone.

## Il lavoro in orari “asociali”: il caso dei parchi di divertimento\*

*di Stefania Negri*

In seguito alla recente proposta di legge avanzata dal Ministro del lavoro in merito alle chiusure domenicali, che ha sollevato un ampio, contrastato e delicato dibattito a livello politico e non solo, può essere utile considerare il caso di **un parco di divertimento, cioè di una realtà lavorativa che è da sempre stata caratterizzata dal lavoro domenicale e festivo**, così da poterne individuare le ricadute e le possibili applicazioni.

I parchi di divertimento sono una realtà lavorativa e sociale che si è diffusa soltanto negli anni più recenti, poiché in Italia i parchi sono stati costruiti soltanto a partire dagli anni sessanta e settanta del novecento, in seguito alla diffusione del modello Disney. Attualmente, secondo dati rielaborati dal sito *Parksmania*, risultano attivi centottantasette parchi di divertimento presenti in tutte le regioni italiane (ad eccezione del Molise) che rappresentano un importante polo attrattivo che, ogni anno, è in grado di attirare alcune decine di milioni di visitatori.

**Dal punto di vista sociale i parchi**, pur rientrando nella categoria dei “non-luoghi” elaborata da Marc Augé, nella società contemporanea italiana **rappresentano dei luoghi nei quali sem-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35](#).

**pre più famiglie e utenti trascorrono il proprio tempo libero,** hanno l'opportunità di ritrovare un senso di unione, condivisione e aggregazione familiare e soprattutto è un luogo che molti genitori vivono come una possibilità di trascorrere del tempo con i propri figli (possibilità sempre più remota nei casi in cui entrambi i genitori sono occupati in un'attività lavorativa extra-domestica). **I parchi sono un esempio di realtà sociale che viene abitualmente frequentata da molte famiglie e persone proprio nei momenti di riposo, di ferie e quindi di non lavoro.**

A fronte di questa massiccia presenza di ospiti durante i fine settimana e nei giorni festivi la forza lavoro del parco ha la necessità di essere implementata proprio durante questi turni per poter offrire servizi personali e di qualità a tutti gli utenti.

I parchi di divertimento sono caratterizzati da una forza lavoro molto eterogenea al proprio interno poiché sono occupate figure professionali che detengono differenti livelli di istruzione, responsabilità e competenze tecniche e sociali e diversi contratti di lavoro (stagionale, a tempo indeterminato, a chiamata) al fine di rispondere a tutte le esigenze di amministrazione, organizzazione e manutenzione.

All'interno di questa svariata forza lavoro **vi è un consistente gruppo di lavoratori che opera direttamente a contatto con i clienti e proprio per la modalità nella quale si esplicano le loro mansioni giornaliere sono coloro che svolgono turni di lavoro differenti da quelli della fabbrica fordista, lavorando soltanto quando il parco è aperto al pubblico.**

I lavoratori dei parchi di divertimento operano prettamente durante i fine settimana e anche durante tutte le festività, rientrando dunque nella schiera dei 2,2 milioni di lavoratori (secondo i dati diffusi da Federdistribuzione su Twitter) che sono occupati in servizi non essenziali (bar, ristoranti, alberghi, discoteche, cinema, negozi di abbigliamento ecc.) e che lavorano in quei giorni

che dalla società italiana, culturalmente e tradizionalmente, sono sempre stati reputati e identificati come giorni di festa, di condivisione familiare e di riposo. Sono lavoratori che, essendo al servizio degli altri, svolgono attività che sono immediatamente consumate e fruite dai consumatori e sono indispensabili a creare divertimento e momenti di svago nei giorni in cui la maggior parte della popolazione non lavora. Il lavoro domenicale e festivo nei parchi di divertimento, come in altri settori del terziario di consumo, come sottolineato da Fullin (2018), risulta dunque essere “una strutturale necessità”.

Considerando nello specifico i turni di lavoro di due figure professionali tipiche del mondo dei parchi di divertimento: gli operatori giostre (coloro che operano su un’attrazione meccanica) e i *character* (coloro che durante il turno di lavoro interpretano un personaggio di fantasia indossando un grande costume) emerge che lavorano sempre in orari cosiddetti “asociali” (alla domenica, durante le vacanze estive, nelle festività e al sabato sera) poiché differenti dal tradizionale orario di lavoro della fabbrica fordista (dal lunedì al venerdì, e talvolta il sabato mattina).

**Dalle testimonianze dirette rilasciate da alcuni lavoratori nel corso di una ricerca sul campo, nell’ambito del mio lavoro di tesi di laurea, è emerso che questi turni di lavoro riducono notevolmente le possibilità per questi lavoratori di trascorrere del tempo con i propri familiari, gli amici e il partner nei canonici giorni del riposo.**

A tal proposito è interessante fare riferimento all’esperienza di un lavoratore intervistato che ha citato gli orari di lavoro come uno degli aspetti più faticosi e meno piacevoli del suo lavoro, poiché i suoi giorni di non lavoro non coincidono mai con i giorni di riposo del partner.

Appare quindi una difficile, se non impossibile, conciliazione con il tempo libero di coloro che hanno orari di lavoro standard.

Dalle interviste raccolte, si potrebbe ipotizzare che tale impossibilità porterebbe i lavoratori a frequentare maggiormente i propri colleghi anche fuori dal contesto di lavoro, essendo i soli conoscenti con i quali condividono i giorni di riposo infrasettimanale. Tali frequentazioni favoriscono da un lato la nascita di forti relazioni amicali e talvolta amorose all'interno del ristretto gruppo dei colleghi, mentre dall'altro lato riducono la cerchia sociale di appartenenza dei lavoratori.

Nonostante questo aspetto poco piacevole e faticoso dei turni di lavoro, **i lavoratori intervistati hanno parlato di “abitudine al lavoro domenicale e al lavoro festivo” mettendone in luce gli aspetti positivi e le opportunità offerte da una corretta organizzazione dei turni e da un giusto periodo di preavviso e comunicazione degli orari di lavoro.**

Tutti gli intervistati hanno fatto notare che, ricevendo i turni di lavoro con un preavviso di circa trenta/quaranta giorni hanno la possibilità di svolgere e organizzare buona parte delle commissioni e degli impegni extra-lavorativi e personali.

Dal momento che questi lavori sono svolti per lo più da giovani studenti universitari, neo-diplomati e donne, questi orari asociali permettono loro di frequentare le lezioni universitarie, occuparsi delle faccende domestiche e della cura dei figli.

**Sembrerebbe, soprattutto dai racconti dei più giovani, che la domenica non sia più vissuta come il giorno di riposo per eccellenza, non è quindi diffusa la necessità del riposo domenicale e festivo ma ciò che ricercano è proprio una pianificazione stabile dei turni di lavoro che permetta loro di conciliare i tempi di vita e i tempi di lavoro.**

I lavoratori considerati, avendo un sistema di pianificazione dei turni di lavoro mensile dichiarano di riuscire ad organizzare la propria vita e per tale motivo si sono spesso sentiti fortunati rispetto ai lavoratori del parco impiegati nel settore della ristora-

zione che, avendo contratti di lavoro a chiamata, non riescono a pianificare i propri impegni, dal momento che i turni di lavoro vengono comunicati settimanalmente o addirittura giornalmente. **Si può dunque ipotizzare che i lavoratori impiegati in settori nei quali il lavoro domenicale è intrinseco alla mansione stessa non vogliano semplicemente non lavorare la domenica, ma necessitino di maggiori tutele, maggiore comunicazione e organizzazione, maggiori attenzioni e riconoscimenti economici così da ottenere una migliore qualità del proprio lavoro che, come è noto, è data dall'unione di fattori oggettivi e soggettivi.**



## Il nuovo retail nelle città del futuro\*

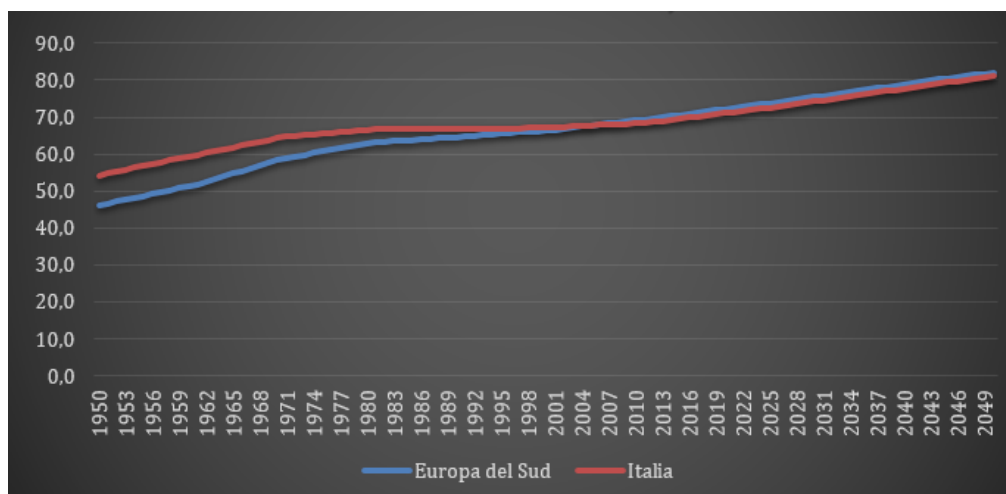
*di Margherita Roiatti*

**Entro il 2050, più del 68% della popolazione globale vivrà nelle aree urbane.** Oggi, ci sono già 33 “*mega-cities*” – ovvero città con più di 10 milioni di abitanti – e le Nazioni Unite prevedono che questo numero salirà a 43 già entro il 2030 (cfr. [World Urbanization Prospects 2018](#)). Queste trasformazioni interesseranno anche l’Italia, dove le città saranno sottoposte a numerose sollecitazioni di matrice demografica.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35](#), rubrica *Nuova geografia del lavoro/5*.

### Percentuale annua popolazione residente nelle aree urbane, 1950-2050



Fonte: elaborazione dell'autrice su dati delle Nazioni Unite, [World Urbanization Prospects: The 2018 Revision](#)

E la progressiva espansione di questi nodi urbani pone diverse sfide per quanto riguarda l'equilibrio territoriale delle regioni dove le città esercitano il proprio influsso. Sono numerosi i contributi dedicati alla “diagnostica” territoriale hanno messo in luce come **le metropoli siano capaci di esercitare una sensibile forza attrattiva nei confronti di capitale non solo finanziario ma, soprattutto, umano.** Infatti, le regioni ad alta densità demografica renderebbero possibile per le imprese individuare con maggiore facilità i profili professionali di cui necessitano.

Le migliori performance del mercato dei grandi poli urbani, nello specifico in termini di incremento della produttività, sarebbero quindi legati anche alla minor pervasività dei fenomeni di *skills mismatch* responsabili della mancata corrispondenza tra domanda e offerta di determinati profili professionali, tali da causare contemporaneamente disoccupazione e posti di lavoro vacanti.

**Prendendo poi in considerazione il trend dell'urbanizzazione con un approccio di analisi settoriale,** risulta evidente come le città saranno espressione di mercati pro-

gressivamente più ampi per una vasta gamma di prodotti e servizi. In questo senso, è **certamente il comparto del commercio a essere particolarmente esposto a questi cambiamenti** e a doverli affrontare sistematicamente per non esserne travolto.

Oltretutto, è proprio con riferimento al **commercio** che le dinamiche territoriali rilevano poiché, assieme all'industria manifatturiera, ai servizi alle imprese ed al comparto dei trasporti, esso **si trova ad avere un ruolo determinante in quella che comunemente è chiamata la “base competitiva”**, motore del progresso dei sistemi urbani, in termini di **creazione di occupazione, ma anche di influsso positivo sui territori circostanti per mezzo della circolazione di conoscenze e innovazione** (e quindi non di sola accentuazione delle fratture in termini di impoverimento e mero inglobamento delle zone periferiche e limitrofe).

**È interessante sottolineare come siano diversi i settori disciplinari che si occupano dell'argomento:** da un lato il filone di studi che studia il fenomeno delle dinamiche del cambiamento del settore con riferimento ai fattori idonei ad abilitare il **passaggio da un sistema di commercio multi-canale (*multi-channel*) a quello *omnichannel*** e alle conseguenze della crescente incorporazione dell'elemento tecnologico nelle attività proprie del comparto; dall'altro le ricerche legate al campo dell'urbanistica, coinvolte nella **descrizione e previsione dell'impatto delle trasformazioni in corso in ambito commerciale sugli ecosistemi urbani** (con particolare attenzione al tema dello sviluppo locale).

Il tema di **come cambia la morfologia della città**, non suscita la curiosità esclusivamente studiosi ed esperti, ma **risulta estremamente rilevante anche per chi è alla guida di imprese che operano nel settore del commercio e che intendono restare competitive affrontando i mutamenti in atto.**

È di pochi giorni fa l'annuncio di Jesper Brodin (AD di Ikea) di voler rimodulare significativamente non solo la formula distributiva e le modalità di acquisto a disposizione dei consumatori entro i prossimi tre anni (cfr. M.E. Zanini, [\*Mister Ikea: "Apriremo negozi in centro \(e faremo l'arredo-sharing\)"\*](#)). Infatti, Brodin, consapevole delle trasformazioni che stanno già interessando i centri urbani e ma anche delle conseguenti criticità che ne derivano, si è detto intenzionato ad indirizzare l'azione del colosso svedese nella direzione di una **riconfigurazione localizzativa e funzionale dei propri store per andare incontro alle esigenze del pubblico urbano**.

L'obiettivo dichiarato è quello di rendere Ikea "sempre più vicina e accessibile al cliente": in termini pratici, questo significa **spostare i negozi dalla periferia al centro e "scomporre" le grandi superfici dei tradizionali *flagship store* in punti vendita dalle dimensioni più contenute con una più alta specializzazione nell'offerta**. In questo senso Ikea, seppure non ancora intenzionata a dismettere completamente la formula delle grandi "scatole blu" presenti nelle periferie cittadine, non si starebbe comunque muovendo in maniera dissimile da quanto già altri operatori del settore hanno fatto, conducendo a quella che viene chiamata in gergo "***malls apocalypse***", ovvero alla **crecente presenza di negozi vuoti nei centri commerciali e alla chiusura delle grandi superfici specializzate nei contesti extra-urbani**.

Infatti, se **fino a pochi anni fa le superfici commerciali di grandi dimensioni erano ritenute responsabili della chiusura degli esercizi commerciali di prossimità e della conseguente perdita di numerosi posti di lavoro, attualmente anche in Italia** (con qualche anno di ritardo rispetto a quanto già in atto negli Stati Uniti) **si sta assistendo al «*retail armageddon* [...] [che] [...] evoca quel che è accaduto e accade in molti centri**

**sopravvissuti a fatica alla fuga dell'industria attaccandosi ai servizi, quelli di diffusi centri commerciali.** Evoca gli oltre quattromila negozi e grandi magazzini che hanno chiuso nel giro di pochi mesi, a cavallo tra l'ultimo scorcio del 2016 e il primo scorcio del 2017» (il riferimento è alla cittadina statunitense di Steubenville, richiamata nel contributo di M. Valsania, [\*L'Apocalisse americana dei department store\*](#), in *Il Sole 24 Ore*, 6 agosto 2017). Di qui è l'importanza nel sottolineare come sarebbe dunque **l'interazione tra i mega-trend globali** (in questo caso l'urbanizzazione) **e nazionali** e i **contesti di mercato ed economico-sociali a livello locale ad influenzare l'ambiente competitivo in cui una localizzazione può funzionare o meno.** Ed è proprio questa riflessione che sembra essere alla base delle scelte di Ikea che, oltre ad essere presente nel nostro Paese ("mercato guida" per il gruppo) opera, appunto, su scala mondiale.

**A questo proposito sarà poi interessante valutare se e in che modo questa nuova architettura organizzativa e distributiva inciderà sulla eventuale rimodulazione delle iniziative di welfare** ad esempio con particolare attenzione ai temi di genere e di conciliazione vita-lavoro (la componente femminile rappresenta la maggioranza degli occupati nel settore e il significativo ricorso ai turni incide sensibilmente rispetto sulle condizioni di vita e la qualità del lavoro). **Punti vendita più numerosi, ma "a misura di città" saranno forieri di accordi localizzati capaci di contribuire maggiormente allo sviluppo territoriale?**

Inoltre, rispetto al tema dell'*e-commerce*, considerato – troppo – spesso quale **concausa della chiusura di sempre più numerosi esercizi commerciali**, non sono scontate le considerazioni di dell'AD di Ikea. Infatti, sottolineando la **necessità di una strategia omnichannel**, Brodin afferma che le sperimentazioni che il gruppo intende attuare non saranno affatto motivo di

una riduzione dell'offerta classica (non virtuale) ma, piuttosto, avranno il merito di **razionalizzazione delle reti di vendita attraverso lo sviluppo di processi di integrazione dei canali** (*on-line/ off-line*). Di qui, il possibile impatto di questa strategia anche in termini di verifica delle esigenze di formazione, qualificazione e *re-training* legati alla necessità equipaggiare tutto il personale aziendale di quelle richieste dal modello dell'*omnichannel retail*. Ancora, **la funzione stessa di alcuni punti vendita potrebbe cambiare nel momento in cui il commercio elettronico spingerà verso la richiesta di localizzazioni che facilitino la consegna di prodotti e aumentino il livello di servizio offerto ai consumatori, necessitando quindi di un'espansione della logistica urbana** (cfr. M. Winkenbach, [Remapping the Last Mile of the Urban Supply Chain](#)).

Infine, elemento non trascurabile, **la riorganizzazione della "formula Ikea"** (indirizzata, fino a questo momento, ad incentivare gli acquisti domenicali nei punti vendita fuori città) **sembra voler anticipare, mitigandole, le possibili criticità legate alla proposta giallo-verde di una nuova regolamentazione della disciplina delle aperture degli esercizi commerciali nei weekend** (cfr. L. Vozella, C. Zandel, [Italia agli ultimi posti in Europa per i turni nei giorni di festa](#)). Non solo. L'ipotesi di ri-localizzare i propri punti vendita potrebbe voler rispondere anche ai trend di consumo e ai comportamenti di spesa dei consumatori italiani: **infatti, osservando le aree urbane, secondo l'Istat, è possibile affermare che siano in misura maggiore i residenti nel centro delle aree metropolitane a effettuare acquisti domenicali rispetto a coloro che vivono nei comuni fino a 2.000 abitanti** (cfr. [Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica, 25 settembre 2018](#)).

Non deve stupire dunque l'interesse rivolto al **dispiegarsi dei fenomeni di urbanizzazione**, né per le trasformazioni in atto nel settore del commercio.

Queste brevi riflessioni sono sufficienti a ribadire la rilevanza **dei percorsi di ricerca basati sulla descrizione, interpretazione e valutazione delle caratteristiche dei territori e delle nuove geografie** – quelle che imprese e consumatori disegnano, nei fatti, con proprie scelte – **al fine di individuarne le possibili traiettorie di sviluppo**, mettendo tali dati a disposizione di tutti gli operatori, pubblici e privati, che potranno così prendere decisioni informate ed attuare **una *governance* urbana lungimirante e partecipata**.

## **Bergamo, la nuova convenzione-quadro per l'inserimento e la tutela dei lavoratori disabili\***

*di Stefano Malandrini*

**La nuova convenzione-quadro ex art.14 D.Lgs. n.276/2003, ratificata il 9 ottobre 2018 dalla Provincia di Bergamo e dalle associazioni provinciali di rappresentanza dei datori di lavoro e delle cooperative sociali, nonché dalle OO.SS. provinciali, aggiorna – adeguandola alle variazioni di contesto intervenute nell'ultimo quinquennio – una strumentazione operativa per l'assolvimento dell'obbligo di assunzione di personale disabile che ha già prodotto, in ambito locale, significativi risultati. La crescita degli indici di produzione industriale su base annua, tornati positivi dal 2° semestre 2013 e con valori più consistenti soprattutto nel primo semestre 2014 e poi a partire dal 2016, è stata infatti accompagnata da una graduale ripresa degli inserimenti al lavoro, che ha prodotto anche una rinnovata attenzione agli adempimenti concernenti la “*quota di riserva*” a favore dei disabili, imposta dall'art.3 della Legge n.68 del 12 marzo 1999. I dati diffusi dall'amministrazione provinciale evidenziano, per quanto attiene in particolare il sistema di inserimento disciplinato dall'art.14 del D.Lgs. n.276/2013, una crescita del numero delle convenzioni a quota 224 (+180%) nel quinquennio 2013-2017,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36.](#)



per un totale di 353 inserimenti al lavoro, realizzati in misura prevalente con orari di durata uguale o superiore a 20 ore settimanali.

Come è noto, l'art.14 regola gli effetti dell'assunzione, nelle cooperative sociali di cui all'art. 1 comma 1 lettera b) della Legge n.381 del 8 novembre 1991 (*“svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate”*), di alcune categorie di disabili con particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Qualora vengano eseguite commesse conferite da imprese soggette alla quota di riserva obbligatoria, le stesse – previa ratifica di una specifica convenzione con il competente Servizio di Collocamento Obbligatorio – possono computare per la relativa copertura i disabili assunti in cooperativa. In particolare la convenzione-quadro concordata in provincia di Bergamo, per disciplinare la ratifica delle convenzioni aziendali, prevede, tra gli elementi di novità introdotti, che:

- l'individuazione dei disabili da inserire in convenzione segua un criterio prioritario di assegnazione che considera nell'ordine i lavoratori con disabilità psichico intellettiva, invalidità fisica e/o sensoriale superiore all'89%, fisica e/o sensoriale compresa tra il 67% e 89%, ultra quarantacinquenni, disoccupati da minimo 24 mesi, di difficile inserimento su valutazione del Comitato tecnico provinciale, tenuto comunque conto delle compatibilità tra attività svolta dalla cooperativa, profilo del lavoratore, luogo di lavoro e residenza (punto 7 della convenzione-quadro);
- nell'ipotesi di commesse già in corso rispetto alle quali viene attivata ex novo una convenzione, le parti sottoscrittrici *“si impegnano reciprocamente a valorizzare, nell'ambito della convenzione ex art.14, il valore economico della commessa in essere tenendo in considerazione l'incremento di costo del lavoro, in capo alla cooperativa”*, conse-

guente ai nuovi inserimenti al lavoro di personale disabile nonché gli ulteriori costi legati all'affidamento della commessa (punto 5 della convenzione-quadro);

- qualora si presentino casi caratterizzati da particolari problematiche documentate da una relazione redatta dal medico competente, potranno essere computati come unità intera ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui alla Legge n.68/99 anche contratti di lavoro inferiori o uguali al 50% dell'orario previsto dal CCNL, previo parere positivo rilasciato dal Comitato tecnico provinciale istituito presso la Provincia di Bergamo (punto 4 della convenzione-quadro).

**Si tratta quindi di modifiche finalizzate sia alla tutela del personale disabile con particolari difficoltà di inserimento al lavoro** (punto 7), sia alla valorizzazione dello sforzo organizzativo che inevitabilmente deve essere affrontato dalle cooperative per la gestione dei nuovi inserimenti (punto 5), sia al governo del costo imputato infine alle imprese conferenti la commessa, negoziabile (punto 5) e che può produrre quote di copertura più che proporzionali anche in situazioni di orario lavorativo particolarmente ridotto (punto 4). La mediazione tra le contrapposte esigenze dei soggetti coinvolti dalla convenzione viene quindi affinata con alcuni accorgimenti tecnici, derivanti dall'esperienza maturata in vigore della precedente convenzione, per meglio concretizzare l'obiettivo, sotteso alla previsione legale, di favorire la tutela dei disabili con modalità che smorzino il rigore dell'obbligo e agevolino dinamiche di inserimento condivise, in quanto tendenzialmente più inclusive ed efficaci.

**Per quanto attiene in particolare le imprese industriali, la nuova convenzione-quadro rafforza una modalità di assolvimento della “quota di riserva” probabilmente destinata a risultare sempre più utile**, in ragione dei nuovi assetti, altamente tecnologici, conseguenti ai nuovi programmi di investimento

promossi dal programma Impresa 4.0. La digitalizzazione dei processi lavorativi, le interconnessioni, le automazioni e più in generale l'incremento di complessità dei sistemi di lavoro, nelle varie articolazioni che si stanno delineando come conseguenza diretta del rinnovamento degli impianti e delle strumentazioni, comportano infatti l'affermarsi progressivo di quattro significative esigenze, in riferimento al personale dipendente:

- maggiori competenze di base, per comprendere le nuove tecnologie;
- maggiore propensione all'apprendimento continuo, per adeguare le competenze individuali ai continui aggiornamenti dei sistemi gestionali;
- maggiore disponibilità alla variazione dei tempi di lavoro e delle mansioni, per la maggiore intensità e frequenza delle fasi di accelerazione/decelerazione produttiva;
- maggiore capacità di lavorare in squadra, per integrare competenze e mansioni nella gestione di interventi complessi.

**Si tratta di requisiti difficilmente compatibili con le problematiche psichiche e le alte percentuali di invalidità, fisica e sensoriale, proprie dei disabili considerati dalla convenzione-quadro ratificata il 9 ottobre 2018.** Per una parte di tali categorie di lavoratori l'esecuzione di prestazioni seriali nei locali della cooperativa, con affiancamento diretto, in un arco temporale predefinito, può risultare meno contrastante con le proprie ridotte capacità prestazionali, che inevitabilmente tendono ad inficiare sia l'apprendimento di base e continuo, sia gli elevati ritmi lavorativi e la variazione reiterata dei tempi e delle postazioni di lavoro, sia l'interrelazione intensa con i colleghi di lavoro, requisiti indispensabili per l'assolvimento adeguato del lavoro in caso di inserimento diretto nel ciclo lavorativo dell'impresa conferente la commessa. L'utilizzo della convenzione ex art.14, operando in alternativa:

- a) al ricorso alle pratiche di esonero parziale, previste dall'art.5 della Legge n.68 del 12 marzo 1999, che comportano per le imprese la mera monetizzazione dell'assolvimento dell'obbligo di copertura della quota di riserva;
- b) al ricorso alle convenzioni ex art.11 della Legge n.68 del 12 marzo 1999 che, anche quando svolte con gli affiancamenti/interventi formativi previsti nella modalità della *“integrazione lavorativa”*, non permettono di risolvere oggettive incompatibilità tra le caratteristiche soggettive dei disabili e le esigenze organizzative delle imprese.

**Può pertanto risultare particolarmente opportuno rappresentare un approccio moderno e intelligente all'assolvimento degli obblighi di assunzione di cui all'art. 3 della Legge n.68 del 12 marzo 1999.** L'esternalizzazione realizzata in regime di convenzione, nonostante siano decorsi oramai circa 15 anni dall'introduzione nell'ordinamento del sistema delle convenzioni ex art.14, risulta infatti sostanzialmente attuale in quanto permette, in ambienti industriali evoluti, di valorizzare le prestazioni di lavoratori disabili non adeguatamente inseribili, preservando gli standard produttivi necessari alle imprese e prevenendo il rischio di inadempienze o di assegnazione di mansioni di non reale utilità, al solo scopo di assolvere il precetto di legge.

## Professionalità e creatività nella formazione dei formatori\*

*di Francesco Fornasieri*

**Dal punto di vista della formazione e dello sviluppo delle proprie competenze professionali il mondo delle aziende sta facendo progressi** sempre più in vista di un'offerta di contratti che non riguardano più solo stipendio e welfare, ma anche lo sviluppo professionale, l'acquisizione di competenze, ruoli e responsabilità. Si è arrivati a definire “contratto psicologico” tutto questo, per indicare sostanzialmente l'offerta al lavoratore della possibilità di sottoscrivere un contratto in cui è chiamato ad «investire su di sé», e sulle proprie competenze per svilupparle e acquisire “professionalità”: occasioni, competenza, responsabilità, potere. Questo tipo di impostazione, se come affermano Nicoli e Paltrinieri in *Il lavoro come produzione di sé, per una genealogia del «contratto psicologico»* (“PSICHE”, 2/2017), è un **patto che il lavoratore stringe «innanzitutto con sé stesso»** e che può rischiare di degenerare in forme di autoreferenzialità e narcisismo, è anche una delle motivazioni più forti che si possano reperire nell'ambito dell'educazione, istruzione e formazione professionale. L'idealità – beninteso – rimane fondante in realtà di impresa sociale come quelle degli enti che offrono i percorsi di istruzione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37](#).

e formazione professionale di natura sussidiaria e no-profit (IeFP), ma spesso manca una *inculturazione* dell'idealità, una dimensione contrattuale e una dinamica di lavoro che preveda la possibilità di crescita professionale.

**Normalmente la formazione della propria professionalità il docente non ha occasione di riceverla se non all'inizio della sua carriera:** i percorsi di abilitazione all'insegnamento nelle edizioni di questi ultimi anni (PAS, TFA, FIT) hanno riproposto esami teorici o pratica di tirocinio di affiancamento a un docente: dopo l'“anno di prova” si è sostanzialmente in balia di sé stessi. È esperienza comune che un docente che possieda professionalità (con tutta la vaghezza che la parola può comportare) si distingue subito da uno che non l'abbia acquisita (ancora). In questo senso il bisogno più forte per un docente spesso giovane che venga a trovarsi nella situazione di insegnare improvvisamente a decine o centinaia di ragazzi dalle potenzialità e problematiche più varie, è proprio quello di acquisire professionalità.



San Matteo di Michelangelo (1505, Firenze, Gallerie dell'Accademia)

**Ma come si forma un formatore? Come si impara ad insegnare?** Dal punto di vista dell'attività di insegnamento vera e propria spesso il docente è solo, con la grave conseguenza di non poter “vedersi” con occhi altrui e di non poter quindi accorgersi di dinamiche, modalità, reazioni che sono “efficaci” oppure no, spesso quindi perdendo l'occasione di riflettere per comprendere il perché del successo o dell'insuccesso. Il *feedback* degli studenti è certo il miglior indicatore, ma non è sufficiente se non esistono spazi di tempo e strumenti di riflessione critica comune che “abilitino” il docente (questa volta veramente) a riformularsi ad ogni ripresa di rapporto con gli studenti. In questo senso, l'offerta di una “formazione formatori” – come già accade in alcune realtà di Istruzione e Formazione Professionale – può essere la chiave per una fidelizzazione del personale docente che eviti frequenti e potenzialmente disastrosi (in termini educativi) *turnovers*. La continuità di un rapporto, la conoscenza reciproca, le metodologie di apprendimento, le aspettative che si creano tra i docenti e gli studenti sono dimensioni decisive del percorso di istruzione, che non può da esse prescindere come se potesse essere semplicemente “erogato”, magari da una piattaforma digitale.

**La dimensione dell'aula (o laboratorio) è necessaria all'apprendimento.** Come sappiamo, ad esempio, se gli studenti (il 100% di essi) sta raggiungendo l'obiettivo della lezione? Come diamo una valutazione formativa costante che dica agli insegnanti se stanno conseguendo le mete ipotizzate e agli studenti facciano rendere conto se stanno apprendendo oppure no? Come progettiamo il percorso didattico e professionale in relazione al grado di difficoltà o di complessità che ogni proposta implica? Quali strumenti ci possono aiutare ad ottimizzare il tempo, a attivare gli studenti evitando la noia o il disturbo, ad acquisire autorevolezza? Esiste un livello di professionalità valutabile? Normalmente



tutti questi aspetti sono affidati alla “ineffabilità” del carisma delle varie personalità degli insegnanti, cosa che ha sicuramente un peso determinante, ma è un’illusione pensare che il carisma, l’autorevolezza o la capacità di gestire la classe siano innate. Altre domande si aprono: come si pensano e si praticano l’educazione e la formazione in altri contesti culturali? È possibile uno scambio di buone pratiche? Molte “tecniche” sono state elaborate, che basano la loro efficacia su fattori psico-sociali riconosciuti: come ad esempio mostra bene Doug Lemov, in *Teach Like a Champion: 49 Techniques that Put Students on the Path to College*, Jossey-Bass, A Wiley Brand, San Francisco 2015. In proposito mi permetto di indicare come **una delle dimensioni più importanti della pratica di insegnamento da parte del docente sia la creatività**: intendo qui la capacità di riformulare costantemente la propria proposta didattico-educativa in relazione all’utenza, al periodo storico culturale, ai dati che emergono dal continuo feedback che la situazione lavorativa offre, che ha bisogno come detto di strumenti per essere letto e interpretato. **Ad ogni domanda che nasce infatti dalla pratica didattica corrisponde un’occasione di crescita professionale.** Come si accompagnano i docenti a lavorare sui propri punti di forza e debolezza? Come si crea una cultura che metta in atto realmente il detto “sbagliando s’impara”? Normalmente il docente si trincerava dietro la propria autonomia o la propria (presunta o reale) inadeguatezza, attribuendo tutta la responsabilità a fattori non dipendenti da lui (i docenti precedenti o paralleli, il contesto culturale, le situazioni delle famiglie...) disperdendo in lamento le occasioni di crescita professionale. Ma nemmeno questa è l’origine di una professionalità reale del docente, né ciò che decide di una permanenza e di una crescita da un lato oppure di un logoramento e di un abbandono o licenziamento dall’altro. Normalmente infatti all’insegnante è chiesto di fare qualcosa che non sa ancora fare o

che non ha mai tematizzato nel percorso precedente: non si tratta infatti né di una conoscenza né di una abilità, ma di un “essere” che racchiude e sintetizza molte competenze diverse. **Queste si formano in un lungo cammino in cui l’elemento più importante non è la cosiddetta capacità, ma una -anche minima- disponibilità al cambiamento.** Ripensare e ripensarsi nella relazione educativa comporta una tensione alla crescita (il *growth mindset* ormai famoso coniato da C.S. DWECK, in *Mindset: The New Psychology of Success*, Random House, New York 2006) da cui poi scaturisce quella creatività necessaria al cambiamento e all’ideazione di modalità nuove che possano raggiungere gli studenti. Ma da dove nasce questa disponibilità? Osservando l’esperienza si evidenzia come **solo quando esiste una relazione generativa la persona può essere disposta a cambiare, non sentendosi misurata dal proprio successo o insuccesso.** E per questo occorre che si creino contesti, percorsi e soprattutto relazioni (con i *leaders*, i dirigenti, i coordinatori e i colleghi) in cui la formazione del formatore sia costantemente possibile, dove ci sia l’occasione non solo di investire su sé stessi, ma di poter liberamente portare il proprio punto di fatica e lavoro **per una crescita professionale e quindi umana.**

## L'insegnamento dimenticato, come imparare a leggere le proprie esperienze\*

*di Francesca Zambelli*

Numerosi sono i dibattiti sulla scuola, sulla necessità o meno che essa dialoghi o impari a dialogare con il mondo del lavoro, sulle metodologie da proporre che interessino i più giovani, li coinvolgano e utilizzino il lessico e il linguaggio delle nuove generazioni. Esiste però una domanda che difficilmente chi insegna o progetta l'insegnamento si pone. **Una domanda poco diffusa anche tra gli studenti ma che, ad un certo punto della esistenza formativa e professionale di un giovane, diventa quasi una necessità, una urgenza ed un bisogno.**

### **Come si diventa occupabili? Cosa significa *employability*?**

La tecnologia sta rivoluzionando il nostro modo di vivere, il nostro modo di lavorare. Sempre più diffusi sono gli spazi che diversi freelance condividono per svolgere le loro attività. Sempre più persone possono lavorare da casa o da un bar. Sempre più persone svolgeranno un lavoro di cui ancora non si conosce il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#), rubrica *Lezioni di Employability/59*.

nome. Cosa risulta davvero importante in questa trasformazione? Su quale fattore dobbiamo puntare per essere pronti a questo grande cambiamento? L'*employability* sembra essere quella condizione per affrontare il futuro che ha già aperto le sue porte.

**Potremo dire che *employability* è proprio quella capacità, quell'occasione della persona di cercare, trovare e mantenere un'occupazione, e perché no di cambiarla o addirittura di inventarla.** Questa definizione sembra però un punto di arrivo. Chiunque abbia vissuto in modo continuativo una scuola o abbia frequentato le aule accademiche sa che di quella capacità – interiore ed insieme derivante dall'esterno che ruota intorno alla persona – difficilmente si parla, che non esiste una materia o un insegnamento che si occupi delle attitudini personali o degli sviluppi che un percorso individuale può avere nel tempo.

Ci sono talvolta docenti, insegnanti, formatori illuminati che ne parlano. Attraverso il racconto di storie di realizzazione, attraverso ospiti e testimonianze in grado di far percepire il futuro che è insito in ogni presente e in ogni persona, attraverso esercizi volti a comprendere attitudini e prospettive. In quei casi – troppo pochi ancora – gli studenti iniziano a sentirsi soggetto dell'insegnamento o dell'apprendimento e si pongono domande nuove e desuete.

Si parte dalla persona. Da se stessi. Indagando capacità, abilità, passioni e talenti.

Gli stessi talenti che siamo abituati ad associare al mondo dello spettacolo o dello sport, che vengono decritti e narrati dalla comunicazione di massa come qualcosa di speciale e non comune. Con un esercizio semplice di riflessione su nostro passato di vita (scuola, amicizia, sport, volontariato, compagnie, tempo libero), **scopriamo che in ognuno di noi vi è un potenziale innato che non dovrebbe restare nascosto. Conoscere e comprendere questi aspetti permette di far leva su un elemento fon-**

**damentale come la motivazione intrinseca**, cioè quel motore che, solo per il fatto di svolgere una certa attività, genera soddisfazione. Quel motore che permette di superare la “fatica” che percepiamo quando dobbiamo prestare un’attività che non sentiamo nelle nostre corde, che non ci piace.

Scoprendo i talenti, quasi contemporaneamente, capiamo quali sono i nostri limiti e le nostre debolezze, che spesso coincidono con i confini delle medesime attitudini e gli spigoli dei singoli temperamenti.

Attraverso questa duplice percezione, personalissima ma possibile anche con una guida che ci consenta di esercitarci su noi stessi, giungiamo a capire cosa vogliamo fare.

**Lo chiediamo ai bambini, appena sono capaci di emettere suoni articolati per rispondere: cosa vuoi fare da grande? Da loro ci attendiamo una risposta che derivi da intuizioni, passioni, sogni.**

**Smettiamo però di chiederlo ai giovani, o di chiederlo ai noi stessi, forse temendo di non essere più in grado di tanto slancio.** Eppure solo grazie ad una conoscenza di noi stessi mescolata ad una osservazione di quello che c’è intorno a noi, nel mondo “dei grandi”, è possibile rispondere alla urgenza – umana e fisiologica – di progettarci come adulti, lavoratori, cittadini.

Esiste però uno strumento, che tutti conosciamo e prima o poi scriviamo, che raccoglie le informazioni di cui abbiamo appena discusso: il curriculum vitae. Esso rappresenta lo strumento che raccoglie i passi di una persona, che permette di raccontarne la storia, il percorso formativo, professionale ma prima ancora personale. Permette di riflettere sulle esperienze, di scuola, di lavoro e di vita, in modo da mostrare le conoscenze e competenze acquisite nel corso del tempo vissuto.

Questo strumento, il curriculum, va inteso come concetto unitario e non solo come un singolo foglio word depositato sul desktop del computer, in attesa di una idea vincente.

**Il curriculum è oggi più che mai l'insieme delle tracce che lasciamo mentre siamo.**

**I nostri social network, ad esempio, che con tanto di foto, frasi, pensieri, contatti, amicizie ed eventi, raccontano chi siamo.**

**I luoghi in cui è possibile rinvenire qualcosa del nostro operato, un gruppo sportivo che frequentiamo sin dai primi anni di scuola, una parrocchia che visitiamo e animiamo settimanalmente, un progetto cui teniamo e a cui lavoriamo da tempo, una band sconosciuta in cui suoniamo il nostro strumento, una persona bisognosa a cui dedichiamo del tempo e tante energie, un contesto comunitario che ci vede agire.**

**Ogni cosa che facciamo entrerebbe meritatamente in un cv, ma spesso noi ignoriamo l'importanza di tante sfaccettature delle nostre vite e senza accorgercene riduciamo la consapevolezza della nostra occupabilità.**

Generalmente uno studente si ritrova a scrivere il curriculum nel momento della transizione dalla scuola al lavoro piuttosto che da un corso di laurea triennale ad uno magistrale. In quei momenti topici dove cerchiamo disperatamente una continuità tra essere e fare che ci sfugge. Molto, troppo spesso, rinunciamo a scriverlo o ci affidiamo a frasi precompilate che ci raccontino senza conoscerci.

Raramente l'Università o la Scuola ci insegna a redigere un curriculum e ancor meno a riflettere su quanto il singolo insegnamento, la singola materia o la singola esperienza concorra ad incrementare competenze o a scavare un sentiero che ci porti ad una professionalità o ad un sapere che sia applicativo e utile.

**Cresciamo credendo che la ricerca del lavoro non sia un affare di chi studia, di chi si prepara, e che all'improvviso, provvisti di una laurea o di un diploma, sapremo esattamente cosa fare e come farlo.**

**L'*employability* è innanzitutto la ricerca di un metodo, una consapevolezza che ci porta alla costruzione di un percorso in linea con le nostre attitudini e le mutate richieste del mondo che è intorno.** Potremmo immaginarlo come un ponte, dalla persona al mondo esterno (cosiddetto mercato del lavoro, fatto di persone dentro le aziende, di persone dentro le organizzazioni e di persone che transitano da un ambito all'altro), uno zaino che accompagni la persona nelle transizioni che ripetutamente accompagnano le fasi di permanenza della persona nella fascia attiva e nella età lavorativa. Questo kit di competenze, di saper fare che va oltre il singolo lavoro e la singola professione ma che si adatta e si realizza in più professionalità e più attività accomunate da skills comuni, rappresenta una garanzia per la persona dalla disoccupazione anche quando giovani non si è più, quando storie di vita personali ci costringono ad uscire per periodi più o meno lunghi dal mercato del lavoro e sperimentiamo la difficoltà di rientrarvi.

**In definitiva è una attitudine consolidata da competenze consapevoli, mature e versatili, ad adeguarsi a trasformazioni della persona e del contesto.**

Cosa ci impedisce allora di inserire l'occupabilità in un insegnamento universitario, o addirittura in tutti gli insegnamenti nella misura in cui ciascuno concorre a formarne un pezzo?

Perché la materia (o meglio lo sguardo verso il futuro che c'è dentro ogni insegnamento) che manca è la sola che potrebbe aiutarci a capire come declinare il sapere che possediamo?

## The winner takes it all? Città superstar e divari territoriali\*

*di Margherita Roiatti*

**Se la crescita economica continua a concentrarsi in pochi grandi città, quali sono le prospettive per i centri più piccoli?** Esistono diversi approcci che gli esperti indicano come validi per mitigare gli effetti negativi in termini di disparità territoriali dovuti principalmente al fenomeno della globalizzazione e all’impatto della tecnologia.

**Il dibattito tra gli esperti che si occupano di sviluppo locale è vivace** e, guardando oltre Oceano, è possibile individuare nella “gara” indetta dal colosso dell’e-commerce Amazon per stabilire la location ideale dove stabilire i propri quartieri generali uno dei principali argomenti di discussione con riferimento al tema dell’urbanizzazione, delle nuove geografie del lavoro (A. Aliaj, [Verso nuove geografie del lavoro nelle città mondializzate](#), in *Nòva*, 19 settembre 2018) da essa disegnate e delle fratture territoriali già fotografabili.

Infatti, scegliendo le città di New York e Washington D.C., la vicenda degli *headquarters* di Amazon ci racconta ancora una volta del crescente **divario che sta venendo a crearsi fra poche città “superstar” e il resto degli Stati Uniti** per quanto riguarda le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41](#).



dinamiche del mercato del lavoro e l'incontro tra domanda e offerta di competenze (in questo caso specifico il riferimento è a quelle abilitanti per la competitività del settore dei servizi, del commercio on-line e a quelle digitali). In questo senso, **la rilevanza del luogo (geografico) di lavoro impatterebbe**, attraverso la sua attrattività, **tanto sulle scelte e prospettive di carriera e le transizioni occupazionali individuali, quanto sull'abilitazione dei processi di apprendimento, la concentrazione e diffusione del capitale umano** ("creativo" secondo la definizione che ne dà Richard Florida, in [\*Where the Creative Class Thrives in Rural America\*](#)) e, conseguentemente, **sulle performance dei territori stessi**.

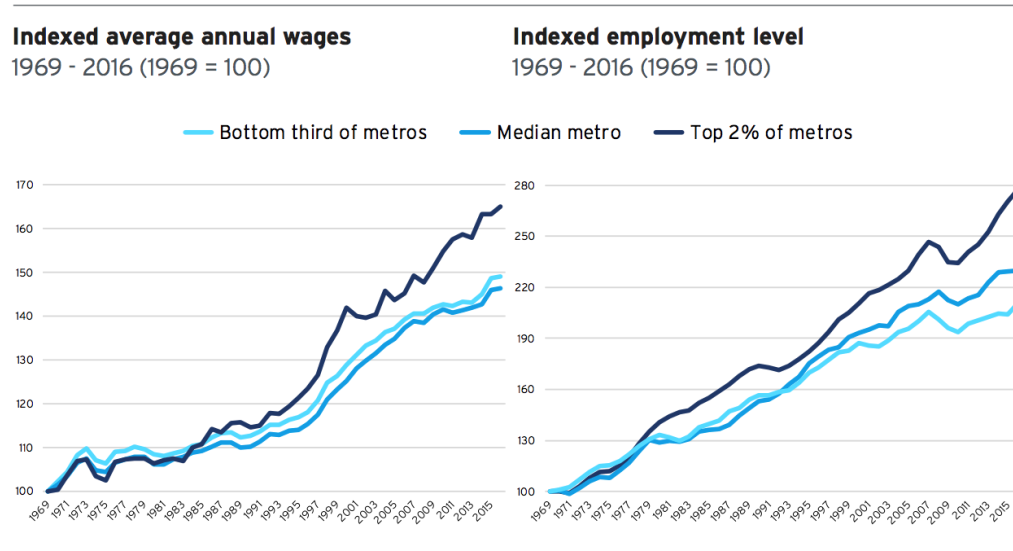
Con quella che viene chiamata "*resurgence of cities*" [1], verrebbero così a verificarsi due fenomeni distinti, ma strettamente collegati: **l'influenza delle città-regioni di residenza sulle opportunità di avanzamento professionale ("effetto scala mobile") e la ricollocazione tra le città e delle regioni stesse ("effetto ascensore")**. Insomma, le regioni in cui sono presenti grandi conurbazioni urbane, così fornirebbero così un "*escalator*" per la carriera soprattutto ai lavoratori più giovani, con credenziali educative alte e, con riferimento alle attitudini personali, ambiziosi [2] (lì già residenti) e parallelamente innalzerebbero il loro stesso *status*, agendo come magneti per i lavoratori che vi si trasferirebbero nella convinzione di trovarvi migliori opportunità di crescita sia professionale (e non solamente in termini di remunerazione, ma anche di soddisfazione lavorativa) che personale.

**Di questo aspetto si è occupato anche un recente studio dell'Istituto Brookings ([\*Strategies for Places Left-Behind\*](#)), indirizzando l'analisi sulle disparità, spaccature territoriali, così accentuati e persistenti negli Stati Uniti, da suggerire l'ipotesi dell'esistenza di due nazioni distinte: la zona "*urban*" e quella costituita dai centri piccoli e medi ("*rural*"). Il report, ol-**

tre a dare conto attraverso l'elaborazione di informazioni statistiche e di indicatori economici propone anche una serie di **strategie per affrontare il divario e rafforzare la coesione territoriale**.

Infatti, **negli Stati Uniti, le 53 città più grandi (ovvero quelle in cui gravitano più di un milione di persone)**, pur rappresentando solamente il 2% delle conurbazioni urbane hanno prodotto più di tre quarti della crescita occupazionale dalla crisi del 2008 ad oggi in America (per una ricognizione dei dati relativi al fenomeno dell'urbanizzazione e delle c.d. *mega cities* si veda M. Roiatti, [Nuova geografia del lavoro/5 – Il nuovo retail nelle città del futuro](#), in [Nòva](#), 15 ottobre 2018). **Distaccando così, rispetto l'indicatore della creazione di posti di lavoro, notevolmente e progressivamente i centri più piccoli**. Inoltre, i dati riportati, mostrano come, a partire dal 2010, le più di 200.000 piccole cittadine e le micro-comunità rurali abbiano visto tassi di crescita economica negativi. **Come sottolinea lo studio “quasi un decennio dopo la Grande Crisi, le prospettive di crescita dei centri “lasciati indietro” appaiono tenui. Il tasso di occupazione nella maggior parte di queste aree non metropolitane è tuttora inferiore al livello di quelli precedenti alla recessione mentre le previsioni di crescita di lungo periodo rimangono buie”** [3].

Il grafico seguente, estrapolato dal report, dà conto dei *trend* relativi alla **retribuzione** e ai **livelli occupazionali**: è molto chiaro come è a partire dalla fine degli anni '80 che il 2% delle città (le “superstar” – linea blu scuro) ha iniziato a scostarsi significativamente dalle dinamiche degli altri centri, con un divario ancora più sensibile registratosi negli anni 2000, specialmente allo scoppio della crisi del 2008.

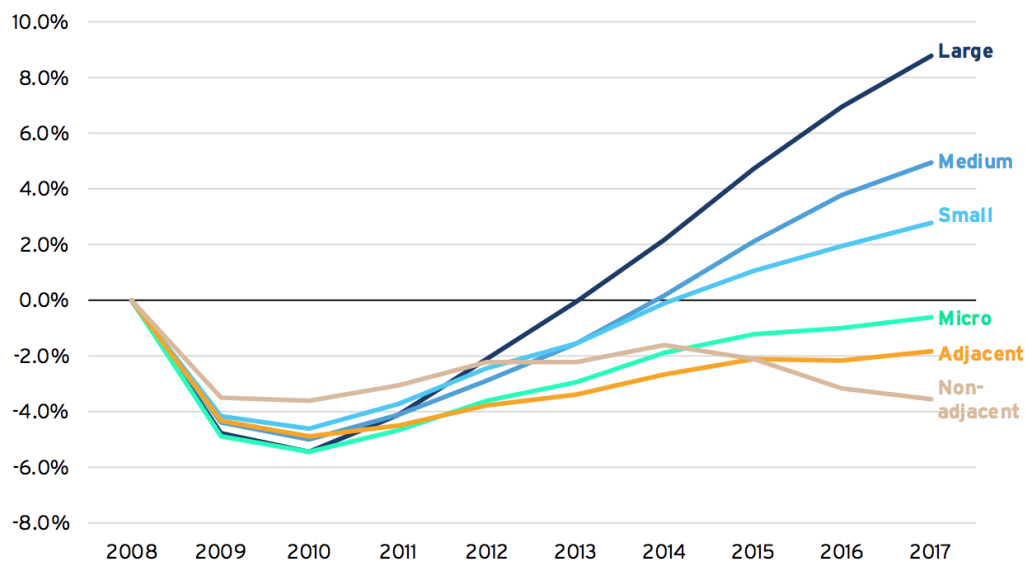
**Figura 1**

Source: Brookings analysis of BEA data

La prossima figura illustra, invece, le **variazioni percentuali dei tassi di occupazione a partire dal 2008 nelle città grandi, medie e piccole (incluse le comunità rurali sia adiacenti che non i centri urbani)**. I grandi poli urbani hanno registrato i miglioramenti più consistenti, seguiti da quelli medi e piccoli. Invece, le **micro-aree (rurali e non) sono state caratterizzate da tassi di crescita negativi lungo tutto il periodo considerato**.

**Figura 2****Employment by community size type**

Percent change since 2008, 2008-17



Source: Brookings analysis of QCEW data

Tuttavia, sempre secondo Florida, studioso che da anni si occupa di questi temi (come volte citato nel report), è **comunque doveroso operare dei distinguo e sottolineare come, anche all'interno dell'universo delle grandi città ci siano centri in difficoltà, vacillanti e, allo stesso tempo, piccole cittadine che invece stanno vivendo un momento di crescita e si stiano adoperando per colmare il *gap* in termini di sviluppo. In che modo? Lo studioso individua nella **presenza di università, centri di ricerca e sviluppo** (privati e pubblici, federali), così come nella **possibilità di accedere a una vasta gamma di proposte di intrattenimento** (culturale) e **svago** alcuni delle **infrastrutture abilitanti lo sviluppo e la sostenibilità della crescita economica dei poli urbani più piccoli.****

Ciò detto, secondo lo studio del Brookings Institute, il **peggioramento di questo divario sarebbe comunque il risultato, a livello di sistema Paese, di una serie di fattori e forze. Il**

primo tra questi è la **deindustrializzazione**, responsabile di aver messo a dura prova -se non proprio decimato- le economie di molte zone a vocazione industriale. Il secondo elemento individuato coincide con la **globalizzazione** che, nel suo propagarsi ha visto un sempre più frequente **ricorso all' offshoring** (delocalizzazione) **dei processi produttivi**.

Non è poi trascurabile il tema dei **vantaggi economici (e non solo) legati al trasferimento di conoscenza per profili professionali a più altre qualificazioni e competenze e i territori in cui essi sono prevalentemente concentrati** (il riferimento nello studio in commento è principalmente rivolto allo spiazamento legato alle competenze digitali indicate come maggiormente disponibili nei centri urbani di grandi dimensioni: “*skill-biased technological changes*”). Ancora, gli autori sottolineano come, senza dubbio, **le industrie innovative, basate sulla conoscenza richiedano l'accesso a infrastrutture cooperative più istituzionalizzate e ricorrenti tra le industrie stesse, ma anche tra di esse e il mondo accademico, della ricerca (le c.d. dinamiche dell'agglomerazione)**.

Infine, non vanno trascurate nemmeno le **responsabilità dei decisori politici**, descritti come troppo spesso propensi a “chiudere un occhio” rispetto alle **regolamentazioni antitrust** (o non intenzionati a aggiornarle in virtù degli effetti connessi all'urbanizzazione spinta), parallelamente al **sostegno di politiche di deregulation** (principalmente nei settori finanziario e dei trasporti).

Sarebbe dunque il propagarsi di questi elementi a contribuire in maniera significativa all'inasprimento delle crescenti fratture territoriali. Ed è proprio l'intensificarsi di questa **spacial inequality** ad aver avuto, secondo gli autori del report, un peso consistente nell'indirizzare le preferenze di voto dei cittadini americani, in maniera differente da quanto accaduto in

**passato:** “Durante il periodo successivo alla II Guerra Mondiale, non c’era correlazione alcuna tra la densità abitativa delle regioni ed i relativi pattern di voto. Oggi, le preferenze elettorali coincidono quasi perfettamente con la densità di popolazione regionale” [4].

Una domanda sorge spontanea: **cosa è possibile fare per mitigare le disuguaglianze fin qui descritte? Abilitare uno “sviluppo territoriale diffuso”** [5]. A tale proposito, il report, analizzando nel dettaglio anche le iniziative dimostrate finora inefficaci, propone una serie di **strategie economiche e politiche “place-sensitive”**: questo approccio suggerisce che l’equità territoriale non sia possibile in assenza dello sviluppo che, a sua volta può essere inficiato da un’eccessiva disomogeneità nelle possibilità di accesso ai processi di agglomerazione. Se questa strategia può essere utile ad esempio per incrementare l’attrattività delle comunità più piccole e la loro capacità di *retention* dei profili professionali di cui i diversi territori abbisognano, il report sottolinea come **essa debba essere messa a sistema con i più tradizionali interventi “people-based”** (indicati come ancora importanti ad esempio per incoraggiare la mobilità dei lavoratori per connetterli con le opportunità lavorative disponibili nel Paese).

**Contestualmente al riconoscere che l’innovazione richiede prossimità e agglomerazione di conoscenze e capitali presenti nei nodi urbani, questo approccio presta una bilanciata attenzione anche ai centri più piccoli, dove lo sviluppo potrebbe essere stimolato grazie all’investimento nelle competenze e “capability” proprie delle specifiche tessiture territoriali, rafforzando i momenti di incontro e collaborazione tra le imprese e gli istituti universitari locali e connettendo i luoghi svantaggiati con quelli più efficienti attraverso le infrastrutture dei trasporti e internet a banda larga.**

Quanto appena descritto non è molto dissimile dal concetto molto in voga della “*smart specialization*” sviluppato in seno alla

Commissione Europea nel contesto delle politiche di coesione il cui obiettivo è **identificare e rafforzare le nicchie di specializzazione (economico-produttiva) dei territori più in difficoltà.**

Infine, nonostante il documento qui analizzato sottolinei l'**impossibilità di raggiungere i livelli di coesione territoriale propri dell'America degli anni '50** (caratterizzata da un'egemonia economica e da un sistema industriale estremamente competitivo su scala globale), sono altrettanto significative le considerazioni conclusive. Gli USA sono destinati a un "*winner-takeall urbanism*" (cfr. R. Florida, [Why America's Richest Cities Keep Getting Richer](#))? No, nel momento in cui **le politiche di sviluppo locale si concentreranno nel rendere possibile ai centri più piccoli di investire nelle proprie specifiche risorse (economiche, di capitale umano e relazionale) e, sostanzialmente, coesistere con i nodi urbani più grandi, nonostante le differenze economiche e politiche, rafforzando un sistema di sviluppo capace di dare risalto alle specificità (geografico/morfologiche, demografiche e produttive) locali.**

Come? **Senza provare a uniformare forzatamente le diverse regioni, ma prendendo le mosse da rigorose analisi territoriali e di impatto del fenomeno dell'espansione delle aree metropolitane e adottando un approccio capace di riconoscere tali differenze e agire per il rafforzamento di un sistema di sviluppo più distribuito ed equo.**

[1] L'espressione, rintracciabile anche nel lessico non specializzato, è qui utilizzata così come riportata da I. Gordon et al. (2015), *Urban escalators and interregional elevators: the difference that location, mobility, and sectoral specialisation make to occupational progression*, Environment and Planning A 2015, vol. 47.

[2] David McCollum et al. (2018), *Determinants of occupational mobility: the importance of place of work*, Regional Studies, 52:12, 1612-1623.

[3] Traduzione a cura di chi scrive.

[4] Traduzione a cura di chi scrive. Rispetto ai pattern di voto: le grandi città sarebbero sempre più cospicuamente quindi espressione dei Democratici. Specularmente i piccoli centri e le zone rurali hanno espresso preferenze maggioritarie nei confronti dei Repubblicani.

[5] Ci si riferisce al “*distributed development*” teorizzato in geografia economica da M. Stoeper e Andrés Rodríguez-Pose.



## Osservarsi in azione tra docenti? Un motore interno di sviluppo professionale\*

*di Francesco Fornasieri*

**C'è una scuola in Italia in cui si vede sempre cosa accade nelle aule, perché le porte sono provviste di finestre a oblò** (cfr. S. De Carli, [Per essere bravi maestri abbiamo aperto un oblò nella porta](#)). Una scuola in cui addirittura i docenti sistematicamente entrano nelle lezioni dei colleghi per “osservare”. Ma osservare cosa e a quale scopo? Quale vantaggio può avere per chi viene osservato? Non si tratta di una pratica stressante per chi già deve sostenere il difficile compito di educare, aggiungendo un’ansia da performance che lo rende ancora più difficile? Tale pratica a dire il vero non è sconosciuta fuori del nostro paese: negli Stati Uniti (cfr. il report [Evaluating Teachers with Classroom Observations: Lessons Learned in Four Districts](#)), ad esempio, è normale per i ragazzi veder entrare altri docenti ad osservare la lezione e gli insegnanti ricevono feedback dai propri colleghi e da osservatori esterni (vedi la pubblicazione di Bill & Melinda Gates Foundation, [Gathering Feedback on Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains](#), 2012).


In Europa il monitoraggio e la valutazione delle lezioni è in corso di sperimentazione, e il progetto *Best Leadership for Learning*, che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44](#).

vede un'équipe di docenti e leaders provenienti da Danimarca, Olanda, Finlandia, Ungheria e Italia, ha adottato come strumento di osservazione delle esperienze la medesima scheda che presentiamo sotto, elaborata dalla Scuola Oliver Twist di Cometa Formazione, nei corsi di IeFP e Liceo Scientifico "Artigianale". L'osservazione tra docenti e il *feedback* reciproco sono operazioni riconosciute come potenti modalità di miglioramento dell'efficacia della didattica proposta, così nella letteratura come nell'esperienza di Cometa Formazione.

**Mentre la lezione accade, in silenzio, un osservatore gira per la classe, senza interloquire e appuntandosi ciò che vede. Qui nasce la parte interessante della vicenda:** la "scheda di osservazione" può essere concepita come una "pagella" che misura la performance dell'insegnante, riducendosi di fatto a un tipo di misurazione comportamentista sensibile solo al grado di silenzio e di potere direttivo (*instructional*) del docente; oppure può essere uno strumento di rilevazione dell'accadere dell'apprendimento nei ragazzi. Una sorta di rilevatore di radioattività, il contatore Geiger dell'apprendimento in atto, un "*learning detector*". **Tutto dipende, come ogni ricerca scientifica, dalla domanda che si pone alla realtà.** Alcuni estremi portano ad una raffinatezza dell'idea *control-based*: in Cina sta prendendo piede, nel generale affidamento al *facial recognition* delle politiche di sorveglianza, anche un sistema di controllo facciale che determinerebbe il grado di attenzione degli studenti in ogni momento della lezione, mandando una notifica al docente su chi (il computer conclude) si sia distratto (vedi articolo del *Telegraph*, [\*Chinese school uses facial recognition to monitor student attention in class\*](#)).



**Scheda di osservazione pratiche formative**

Obiettivo bi-settimanale: \_\_\_\_\_

Classe / Disciplina: \_\_\_\_\_ Data e dalle-alle: \_\_\_\_\_ Docente: \_\_\_\_\_ Osservatore: \_\_\_\_\_

Cosa fanno e dicono gli studenti?	Cosa chiede di fare? Quali indicazioni dà e come?	Quale tecnica hai osservato?

**Qual era il compito assegnato agli studenti?**  
Descrivere attività pratica svolta dagli studenti

**Da ciò che hai osservato, cosa dovrebbero aver imparato a fine lezione/attività gli studenti?**

**1 o 2 aspetti positivi che hanno avuto grande impatto sugli studenti**

**1 o 2 Delta di miglioramento che porterebbero un significativo miglioramento nell'esperienza degli studenti**

Domande: \_\_\_\_\_

PRATICA	CARATTERISTICHE
C. F. COSA FARE	Indicazioni specifiche Indicazioni concrete Indicazioni sequenziali Indicazioni osservabili
I. C. INGAGGIO COSTRUTTIVO	Vivi "qui e ora" Assumi il meglio Permetti l'anonimato Narra il positivo Sfida!
F. FERMEZZA	Parla di aspirazioni e aspettative Economia di linguaggio Non parlare sopra Non farsi ingaggiare Presenza fisica nello spazio Potere silenzioso
100%	Intervento non verbale Correzione positiva di gruppo Correzione anonima individuale Correzione privata individuale Correzione pubblica rapida Conseguenze

Venendo alla scheda: la tabella delle pratiche formative riportata sulla seconda facciata proviene in larga misura dal testo di Doug Lemov, *Teach Like a Champion: 49 Techniques that Put Students on the Path to College* (Jossey-Bass, A Wiley Brand, San Francisco 2015).

Le domande di cui è composta la prima pagina sono state rielaborate nel tempo: guardando l'esperienza, per esempio, ci siamo accorti che la domanda "cosa dice e fa il docente" **tendeva a puntare l'attenzione dei docenti sul collega osservato, inevitabilmente ricadendo una logica competitiva sulla performance**, su "who is more good to tame the lions", o anche in positivo, su chi possieda maggiore autorevolezza. Tale preoccupazione non è errata di per sé, ma non centra l'obiettivo se riconduce tutto a delle qualità ineffabili del docente.

Riformulando la domanda in "cosa chiede di fare il docente? Quali indicazioni dà e come?" l'attenzione si sposta più sull'attività che è richiesta, su come è stata pensata e organizzata, e su come essa impatti sull'apprendimento.

In questo modo si possono notare le corrispondenze tra le richieste del docente e le reazioni degli studenti, permettendo di

sondare non tanto l'azione e la reazione degli studenti in quanto epifenomeni, sintomi, ma **la preparazione della lezione in quanto pensiero previo che tiene (o non tiene) conto di come gli studenti apprendono.**

**L'apprendimento è infatti un fenomeno complesso e affascinante di fronte al quale abbiamo potere fino a un certo punto.** Non si impara solo a scuola, e tantomeno non si impara solo nei modi in cui la scuola è abituata ad insegnare. Si impara continuamente a livelli consci e inconsci, in tale processo sono intrecciate la ragione, l'emotività, la libertà e i fattori ambientali, relazionali, psicofisici della persona. **Il fatto però che il fenomeno sia così inesauribile non ne comporta l'inconoscibilità.**

Soprattutto la logica, o meglio il senso profondo di una pratica di osservazione sistematica delle lezioni può passare dall'essere "control based" a "learning-based". **Perché anche chi insegna ha bisogno di imparare a farlo, e di credere che potrà farlo sempre meglio, laddove la soddisfazione più grande non consiste nel "tenere la classe" ma nel vedere l'apprendimento accadere nei propri studenti: quando finalmente qualcosa di tanto amato da noi comincia ad abitare anche nell'affezione e nella coscienza dei nostri studenti.** Tale risorsa è una potenzialità insita nel capitale umano rappresentato dal personale docente, e la dirigenza scolastica ha solo la grande responsabilità di guidare una tale pratica in modo da poterla vivere come una fatica (che ogni lavoro, tanto più quello su se stessi comporta) carica però di una ricchezza umana e professionale enorme.

14.

## **LAVORO AUTONOMO**

## International Symposium on the Regulation of Occupations: una riflessione sulle sfide attuali\*

*di Diogo Silva*

Il 15 e 16 marzo, la London School of Economics ha ospitato un simposio organizzato dalla *British Journal of Industrial Relations* sulla regolamentazione delle professioni (in inglese, *occupational regulation*), che ha riunito esperti di vari campi della conoscenza (economia, sociologia e diritto) per fornire un approccio interdisciplinare per la valutazione degli **effetti di questo strumento nel mercato del lavoro**.

Ma che cosa si intende esattamente per *occupational regulation*? Anche se non esiste una definizione universale (perché questa dipende dagli standards di ogni paese), quella più adeguata è: “*occupation regulation denotes the use of standards, typically involving qualification requirements, applied to a particular job*”, stando alla definizione fornita da Caroline Lloyd, Jonathan Payne, “Licensed to skill? The impact of occupational regulation on fitness instructors”, *European Journal of Industrial Relations*, 2017, 24(1), p. 3 (un’altra definizione è fornita, ad esempio, in John Forth *et al.*, *Understanding Occupational Regulation*, Evidence Report 67, 2013, p. vii).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17](#).

Durante la conferenza, il dibattito si è focalizzato sugli schemi di licenza e di certificazione, che rappresentano i due strumenti principali in materia, e i relativi impatti sul mercato del lavoro: più specificamente è stato dibattuto l'effetto sull'accesso al mercato del lavoro, sui salari, sulle competenze dei professionisti e sulla mobilità dei lavoratori all'interno del territorio. Va anche ricordato che negli Stati Uniti nel 1960 i professionisti con licenza rappresentavano solo il 5% della forza lavoro, mentre nel 2013 erano circa il 30% (Morris M. Kleiner, [Reforming Occupational Licensing Policies](#), The Hamilton Project Discussion Paper 2015-01). Nei paragrafi che seguono, **l'obiettivo è quello di trattare i temi principali che sono stati dibattuti durante il simposio, fornendo gli ultimi dati e le principali conclusioni a cui si è giunti nel dibattito.** Ogni paragrafo sarà composto da una breve introduzione del tema trattato, dalle principali conclusioni nonché da alcuni suggerimenti.

Il primo punto importante nella discussione sull'impatto della regolamentazione delle professioni è la conferma di una restrizione sul lato dell'offerta di lavoro, proprio a causa delle licenze, le quali comportano la fissazione di requisiti per l'accesso alla professione, escludendo di fatto alcuni professionisti dal mercato. Dal dibattito avuto al simposio, è apparso chiaro che le licenze hanno un effetto sull'accesso ad una professione, **però rimane dubbio se tale strumento abbia un impatto anche nell'equilibrare il numero di professionisti in una professione** (cioè, il numero medio di professionisti in una occupazione, vedi anche White House Report, [Occupational Licensing: a framework for policymakers](#), giugno 2015, p. 14).

La letteratura ha da tempo analizzato **l'effetto delle licenze professionali sui salari**, a seguito della limitazione dell'offerta di lavoro e la restrizione all'accesso alla professione. Fino a questo punto, la letteratura infatti ha indicato che in un'occupazione re-

golamentata da licenza si ha un guadagno in termini orari dall'8% al 15% rispetto a occupazioni senza licenza, un fenomeno che in letteratura di solito è indicato come *wage premium* (vedi Morris M. Kleiner, [The influence of occupational licensing and regulation](#), IZA World of Labor Report 392, 2017). I dati forniti nel corso della conferenza hanno però indicato l'attuale tendenza verso una **mitigazione del premio salariale tra occupazioni regolate da un sistema di licenze e occupazioni non regolate**: gli studi che utilizzano dati europei dimostrano, infatti, che il premio salariale era al 15% nel 2010, al 7% nel 2016 e i dati più recenti mostrano un premio salariale pari al 4%.

Questi nuovi dati mettono in mostra la dubbia adeguatezza di quella teoria che cerca di giustificare la regolamentazione delle professioni, visto che parte della letteratura sostiene che la creazione della stessa trova invece spazio a causa di **pressioni da parte di gruppi professionali, che, allo scopo della ricerca di una maggiore rendita**, hanno come obiettivo quello di restringere la concorrenza e, conseguenzialmente, aumentare i salari.

Nello stabilire i requisiti necessari per l'ingresso in una determinata attività professionale – ad esempio attraverso il requisito minimo di un apprendistato o di un titolo accademico – si ritiene che la licenza è quindi uno strumento idoneo al fine di incrementare il livello delle competenze che i professionisti apportano al mercato del lavoro. Questo è stato ribadito durante il simposio e i recenti studi dimostrano che le **licenze sono di solito associate ad un incremento di specifiche forme di titoli di studio**, come ad esempio titoli professionali e lauree magistrali (Morris M. Kleiner, Evan J. Soltas, [Occupational licensing, labor supply, and human capital](#), 2018, p. 13).

L'analisi degli impatti della regolamentazione delle professioni non si limita soltanto a questi problemi, in quanto la questione può interessare anche il tema dell'**orario di lavoro**. La logica è la



seguinte: se la disciplina delle professioni causa una restrizione a monte di professionisti, sarebbe prevedibile assistere ad un aumento delle ore di lavoro effettuate da coloro che rimangono sul mercato, in quanto solo loro sono in grado di soddisfare la richiesta di lavoro.

Tuttavia, durante il simposio è stato menzionato **che i dati non hanno evidenziato causalità tra regolamentazione e variazze in termini di ore di lavoro** (ad esempio, questa questione è stata trattata in uno studio condotto da Morris M. Kleiner, Evan J. Soltas, *cit.*, p. 13, i quali hanno evidenziato che, anche se c'è stato un leggero aumento delle ore di lavoro a settimana – da una a tre ore per settimana – l'effetto delle licenze sul numero totale delle ore di lavoro era piuttosto insignificante). Se è vero che la restrizione del numero di professionisti disponibili porta ad una diminuzione dell'offerta di lavoro, è anche vero che il premio salariale origina, a sua volta, una diminuzione della domanda.

L'argomento oggetto di discussione durante il simposio non è affatto sconnesso dai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro, in particolare quelli derivanti dalla rivoluzione tecnologica. Considerando che le piattaforme online della *gig economy* facilitano l'accesso al mercato, è importante analizzare se queste portano ad un cambio di paradigma, in particolare con riferimento alla **efficacia della regolamentazione delle professioni**. L'esempio più frequente coinvolge la professione dei tassisti: al fine di diventare tassista, negli Stati Uniti, è essenziale che il professionista richieda una licenza rilasciata a livello locale. Ma con l'avvento della **gig economy**, i professionisti interessati hanno la possibilità di ricorrere a piattaforme online come Uber e Lyft e quindi superare tali restrizioni regolative (Morris M. Kleiner, [Regulating access to work in the gig labor market](#), W.E. Upjohn Institute Employment Research, 2017). Lo stesso si può ovviamente dire per altre piattaforme, come TaskRabbit, il cui oggetto è lo scambio di

servizi di riparazione e manutenzione, per i quali in alcuni casi potrebbe essere necessaria una licenza (ad esempio, in Germania c'è una restrizione di entrata per gli idraulici).

Il simposio è stato particolarmente importante per il superamento di alcuni preconcetti in materia di regolamentazione delle professioni e dei suoi effetti sul mercato del lavoro, che a sua volta ha un impatto nel dibattito teorico. Quali sono quindi le prospettive per il futuro? La tendenza principale, seguendo l'analisi costi-benefici delle licenze, è la de-regolamentazione, che può verificarsi in forme diverse: mentre alcuni prevedono la completa de-regolamentazione, altri esprimono la loro preferenza per una sostituzione dei sistemi di licenze con sistemi di certificazione delle competenze. Quest'ultima posizione è stata prevalentemente adottata dalla letteratura recente. Da un lato, **la certificazione non provoca una restrizione di accesso al mercato del lavoro e di conseguenza non determina l'esclusione di specifici gruppi sociali** (alcune licenze in alcune occupazioni, infatti, portano all'esclusione delle donne, degli immigrati e di gruppi razziali dal mercato del lavoro). D'altra, **la certificazione rimane associata ad elevati standard professionali e alla dimostrazione di professionalità e al rispetto degli standard minimi di qualità dei servizi**. I sistemi di certificazione delle competenze, infatti, ricalcano determinati aspetti positivi del sistema delle licenze (ovvero, l'incentivo ad investire sulle competenze e sull'educazione da parte dei professionisti), ma allo stesso tempo hanno meno costi sociali.

Di conseguenza, **i prossimi passi della ricerca in materia** si concentreranno sulla adeguatezza del passaggio dai sistemi delle licenze verso sistemi di certificazione delle competenze (con l'analisi dei conseguenti effetti sul mercato del lavoro), se non comunque verso schemi meno restrittivi, quali l'accREDITAMENTO o la registrazione.

## Lavoro autonomo professionale e strumenti di aggregazione: i limiti della legge n. 81/2017 e gli strumenti alternativi per “fare rete”\*

*di Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi*

**Sono molti i dibattiti che si stanno aprendo nel mondo delle professioni intellettuali attorno al tema degli strumenti aggregativi per le professioni previsti dalla legge n. 81/2017.** La normativa che ha introdotto una serie di tutele per il lavoro autonomo (tale da essere riconosciuta dalla cronaca di settore come “Statuto del lavoro autonomo”) all’art. 12, comma 3 dispone che con la finalità di «consentire la partecipazione ai bandi e concorrere all’assegnazione di incarichi e appalti privati, è riconosciuta ai soggetti che svolgono attività professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, la possibilità: a) di **costituire reti di esercenti la professione e consentire agli stessi di partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, di cui all’articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, con accesso alle relative provvidenze in materia;** b) di costituire consorzi stabili professionali; c) di costituire associazioni temporanee professionali, secondo la disciplina prevista dall’articolo 48 del decreto legislativo 18 aprile

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41.](#)

2016, n. 50, in quanto compatibile». Nel campo di applicazione dell'art. 12, comma 3, è ricompreso il lavoro autonomo così come identificato dall'art. 1 della legge n. 81/2017, ossia il lavoro autonomo di cui agli artt. 2222 e 2229 cod. civ. e quello non ordinistico ai sensi della legge n. 4/2013. Sono esclusi, quindi, l'imprenditore ed il piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 cod. civ. La disposizione, a primo impatto, sembra voler estendere anche ai professionisti la possibilità di "fare rete" e quindi, attraverso un contratto, perseguire degli interessi comuni nel mercato. Tuttavia, ad una più attenta analisi della norma che ha codificato il contratto di rete (art. 3, comma 4-ter del decreto legge n. 5/2009) e della disposizione che ne ha esteso gli effetti anche al lavoro autonomo professionale (art. 12, comma 3 della legge n. 81/2017) possiamo notare delle differenze strutturali di non poco rilievo. Differenze che ne limitano l'utilizzo e quindi la portata innovativa.

### **La causa e l'oggetto del contratto di rete**

**L'art. 3, comma 4-ter del decreto legge n. 5/2009 prevede che con «il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa».** In questa prima parte della disposizione, possiamo notare come la norma individui la causa e allo stesso tempo l'oggetto del contratto di re-

te. Sotto il profilo della causa, essa è rappresentata senza dubbio dall'interesse imprenditoriale ad accrescere la capacità innovativa delle imprese e la relativa competitività, perseguita attraverso la collaborazione tra più imprenditori [1]. Per quanto concerne l'oggetto del contratto, invece, la norma ne elenca diversi, concorrenti o alternativi tra loro: scambio di informazioni, di prestazioni di diversa natura, l'esercizio comune di attività imprenditoriali. Del tutto diverso è il tenore letterale dell'art. 12, comma 3 della legge n. 81/2017 che ravvisa la causa del contratto di rete tra professionisti nella «partecipazione ai bandi e concorrere all'assegnazione di incarichi e appalti privati» mentre sembra non occuparsi dell'oggetto, che in ogni caso deve essere conforme alle disposizioni generali in materia contrattuale (cfr. artt. 1325 e 1346 cod. civ.). Va fatto notare, inoltre, come le previsioni contenute nel decreto legge del 2009 descrivano la regolazione di un assetto di interessi tramite un accordo commerciale tra soggetti qualificati con precisi requisiti. Tuttavia, queste non si preoccupano di individuare la disciplina applicabile nel caso in cui le parti non rispettino le prescrizioni di legge, aspetto che pone gli operatori in uno stato di incertezza in ordine alla adozione di tale tipologia contrattuale.

### **Le due tipologie di contratto di rete nella legge n. 81/2017**

**L'art. 12, comma 3, sembra distinguere due tipologie di contratti di rete. Una prima riguarda la possibilità di «costituire reti di esercenti la professione»,** quindi un contratto di rete tra più professionisti per l'esercizio in comune della stessa o di diverse professioni. Un esempio potrebbe essere l'interesse di un avvocato, di un commercialista e di un consulente del lavoro a sottoscrivere questa tipologia di contratto per poter fornire un

servizio integrato alle imprese clienti. **Una seconda tipologia, invece, riguarda la c.d. “rete mista”** laddove l’art. 12, comma 3 riconosce nella seconda parte della disposizione la possibilità per il professionista «di partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, di cui all’articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33». Ciò sta a significare che il professionista potrà costituire una rete con un imprenditore attraverso un contratto che risponda alla causa (innovazione e accrescimento della competitività) e all’oggetto (scambio di informazioni, di prestazioni ed esercizio comune dell’attività) di cui all’art. 3, comma 4-ter del decreto legge n. 5/2009. Entrambe le tipologie, tuttavia, presentano dei profili di criticità.

### **Il contratto di rete c.d. “ordinario”**

**Per quanto concerne il contratto di rete tra professionisti di cui all’art. 12, comma 3, occorre evidenziare che l’art. 3, comma 4-quater prevede che il contratto in questione «è soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese** presso cui è iscritto ciascun partecipante e l’efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l’ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari». Sennonché, l’obbligatorietà dell’iscrizione del contratto nel registro dove è iscritto il retista, nel mondo delle libere professioni è sostanzialmente impedita dal fatto che per queste non è previsto l’obbligo di iscrizione al registro delle imprese. Tutto ciò si tradurrebbe nell’impossibilità per i professionisti di stipulare un contratto di rete tra loro ai sensi dell’art. 12, comma 3 della legge n. 81/2017 e art. 3, commi 4-ter e 4-quater

del decreto legge n. 5/2009. Di tale parere è anche il Ministero dello Sviluppo Economico, che ha avuto modo di precisare come «nel caso di contratto di rete “ordinario” (privo cioè della soggettività giuridica), la pubblicità [è] assolta tramite iscrizione a margine di ciascuna posizione nel registro delle imprese di ogni imprenditore, del contratto di rete. Nell’ipotesi contemplata dalla norma in esame, risulta impossibile iscrivere il contratto di rete, sulla posizione di un soggetto (“che svolge attività professionale”) non iscritto al registro delle imprese» [2]. Quindi, salvo il caso in cui i professionisti che vogliono stipulare un contratto di rete svolgano già la loro attività professionale attraverso una società tra professionisti (STP) per la quale è obbligatoria l’iscrizione al registro delle imprese (in questo caso sarebbe possibile stipulare un contratto di rete “ordinario”), non è possibile per i singoli professionisti accedere a questa tipologia contrattuale.

### **Il contratto di rete c.d. “misto”**

**Alla luce di quanto detto, resta per il professionista la sola possibilità di mettersi in rete con uno o più imprenditori e quindi costituire una c.d. “rete mista”, come previsto dall’art. 12, comma 3, nella seconda parte.** A tal proposito, infatti, il Ministero dello Sviluppo Economico osserva che «in questa fase, a legislazione invariata, pertanto, appare possibile – a fini pubblicitari – la sola creazione di contratti di rete misti (imprenditoriali – “professionali”), dotati di soggettività giuridica, come descritti al comma 4-quater» dell’art. 3 del decreto legge n. 5/2009, poiché «detta fattispecie, infatti, prevedendo (proprio perché dotata di autonoma soggettività) l’iscrizione autonoma della rete al registro delle imprese, non già sulla posizione dei singoli imprenditori “retisti”, consentirebbe la possibilità di costi-

tuire e dare pubblicità alle reti miste» [3]. Questa opzione, seppure possibile da un punto di vista legale, risulta da un punto di vista organizzativo del tutto ardua per il professionista giacché si troverebbe a partecipare ad un progetto imprenditoriale dove si obbliga in solido a fronteggiare rischi e responsabilità con un patrimonio aziendale che non è tanto ampio e strutturato quanto quello dell'impresa. Non bisogna, infatti, dimenticare che nel contratto di rete può innestarsi un regime di codatorialità, che risponde agli effetti derivanti dalla struttura dell'obbligazione solidale di cui all'art. 1294 cod. civ. Ciò significa che il professionista (ossia, un micro-imprenditore) si farà carico dell'obbligazione retributiva e di sicurezza dei lavoratori impiegati nella rete, al pari dell'imprenditore, che ha mezzi ben diversi e più soldi per fronteggiare i medesimi rischi. È bene ricordare che la solidarietà lavoristica resta valida per tutti i retisti, solidarietà che il contratto di rete non può limitare a vantaggio di alcuni dei partecipanti alla rete.

### **Insufficienza normativa e sperimentazioni “improprie” di rete**

**Sin dall'entrata in vigore del decreto legge n. 5/2009, il mondo delle libere professioni aveva contestato l'assenza nella previsione di legge di strumenti che favorissero anche l'aggregazione tra professionisti.** Tuttavia, in questi anni, nell'esperienza vi sono stati degli sviluppi organizzativi della “rete” che non rispondono in termini giuridici al tipo contrattuale codificato dal legislatore ma si sono imposti attraverso altri schemi negoziali diversi comunque dai casi delle società tra professionisti, dei consorzi stabili professionali e delle associazioni temporanee professionali (menzionati anche dall'art. 12 comma



3, lettere b) e c) della legge n. 81/2017). Un esempio di “rete” finalizzata alla tutela della professione è la Rete ANDI [4], una Fondazione che fa capo all’ANDI, il sindacato dei dentisti italiani. Scopo di questa “rete” (impropria), è quello di tutelare la professione dalla pressione concorrenziale proveniente dal diffondersi delle cliniche odontoiatriche *low cost* e dal crescente fenomeno della sanità integrativa prevista dalla contrattazione collettiva di settore. Il professionista che si associa alla rete deve garantire una carta dei servizi, l’utilizzo di determinati macchinari e garantire *standard* qualitativi del servizio, nonché sottoporsi a dei controlli da parte dei responsabili della rete. Questa forma di aggregazione professionale, che rappresenta una “rete” tra soggetti impropria, o meglio non rispondente al tipo legale di cui all’art. 12, comma 3 della legge n. 81/2017, mostra come la necessità dei professionisti di associarsi sul mercato per affrontare in ottica di gruppo le sfide derivanti dalla concorrenza sia impellente rispetto all’esigenza di fornire uno strumento giuridico *ad hoc*. In altre parole, sembra che la necessità di “fare rete” sorga a prescindere dall’esistenza nell’ordinamento di un tipo contrattuale che consenta la costruzione della rete. Peraltro, l’esperienza ANDI offre lo spunto per approfondire ulteriormente un dibattito, di recente aperto dalla dottrina giuslavoristica, sulla natura sindacale o meno dell’interesse che la “rete” intende tutelare. In questo caso, infatti, la “rete” tende a tutelare il professionista micro-imprenditore che non ha una controparte ben identificata e stabile verso la quale indirizzare le proprie rivendicazioni (il datore di lavoro). Si tratta piuttosto di relazioni che sono rilevanti sul piano contrattuale-commerciale. In altre parole, la rete finisce per tutelare interessi che sono di carattere extra-sindacale e quindi riconducibili all’area della concorrenza commerciale sul mercato, sia pure nei limiti e nel rispetto della normativa *antitrust* [5].

**A guardare bene, analoghe finalità di tutela del professionista non ordinista sono perseguite dalle associazioni che si costituiscono ai sensi dell'art. 2 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, il cui fine è «valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza», e dalle forme di aggregazione di tali associazioni ai sensi del successivo articolo 3.** La legge del 2013 prefigura un sistema di rappresentanza dei professionisti che prescinde dallo *status* giuridico e persegue obiettivi comuni di tutela nel mercato degli iscritti. Infatti, i professionisti che vi aderiscono possono svolgere la propria attività «in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente» (comma 5 articolo 1). Al fine di rendere operativa tale tutela, la legge prevede specifici obblighi (informativi, deontologici, di trasparenza, ecc.) in capo alle suddette associazioni e che esse possano promuovere organismi di certificazione della conformità dell'attività alle norme tecniche UNI per i settori di competenza, ovviamente nel rispetto della normativa vigente, che prevede l'accreditamento e il rispetto dei principi di indipendenza, imparzialità e professionalità. **Il professionista, quindi, può rivolgersi a tale organismo per ottenere una certificazione che attesti il possesso dei requisiti minimi *standard* individuati dalla norma tecnica di riferimento.** Si tratta di una forma di rappresentanza che fa leva sulla valorizzazione delle competenze e della reputazione, un «processo di professionalizzazione atipico» proprio del lavoro autonomo professionale [6]. Le associazioni che possiedono determinati requisiti, poi, possono iscriversi ad un apposito elenco presente nel sito del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge n. 4/2013 [7].

**La terziarizzazione dell'economia ha reso evidente, ora più che in passato, l'esigenza dei *knowledge workers* di mettere a fattore comune competenze tecniche e identità professionali per rispondere al meglio alle domande del mercato.** Infatti, i committenti organizzano sempre più la propria attività per cicli, fasi e progetti, attingendo al mercato delle professionalità. Tale mercato è variegato e spesso contaminato da operatori che propongono servizi di scarsa qualità in grado di danneggiare l'immagine dei professionisti del settore o di portare ad una concorrenza al ribasso rispetto alle condizioni contrattuali. Per tale motivo, come si è detto, laddove non arriva la legge, sono spesso i professionisti ad auto-organizzarsi per fare rete. La legge n. 4/2013 ha fornito una prima cornice giuridica per l'inquadramento di tali fenomeni, sebbene limitatamente alle professioni c.d. non organizzate [8], mentre la legge n. 81/2017, con riferimento alle reti miste, ha messo a disposizione uno strumento che, però, presenta i limiti di cui si è detto. In definitiva, è possibile ravvisare nell'agire collettivo da parte dei professionisti un interesse a vedere tutelati o adeguatamente valorizzati elementi quali la professionalità e la reputazione (anche nell'interesse degli utenti che a loro si rivolgono) di cui il legislatore e le parti sociali non potranno non prendere atto nei prossimi anni.

[1] M. T. Carinici, *Il concetto di datore di lavoro alla luce del sistema: la codatorialità e il rapporto con il divieto di interposizione*, in M. T. Carinici (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, ed. Giuffrè, Milano, 2015, spec. 30 e ss.

[2] Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, circolare n. 3707/C – 2018, p. 2. Sul tema, il Ministero ha sempre adottato un orientamento restrittivo. Già con l'entrata in vigore del decreto legge n. 5/2009, il Ministero ha negato alle università, alle associazioni o.n.l.u.s. e alle associazioni che svolgevano anche (e non solo) attività imprenditoriale la possibilità di costituire o

entrare a far parte di un contratto di rete poiché la norma di legge richiede la natura imprenditoriale dell'attività sia sotto il profilo formale che sostanziale, con l'aggiunta dell'evidenza formale dell'attività di impresa che si concretizza con l'iscrizione della stessa nel registro (cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, parere 13 agosto 2014, prot. 0145656). Questo orientamento interpretativo restrittivo ha ricevuto non poche critiche, in particolare per avere escluso le università da tale possibilità, poiché non si è prestato attenzione al fatto che la rete mette in contatto un'eterogeneità di interessi ed obiettivi che potrebbero contribuire all'innovazione e alla competitività di chi vi partecipa (sul punto cfr. C. Camardi, *Dalle reti di imprese al contratto di rete nella recente prospettiva legislativa*, in *Contratti*, 2009, p. 931).

[3] Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, circolare n. 3707/C – 2018, p. 3. Già l'Agenzia delle Entrate con parere del 29 luglio 2015 affermava che «l'ampliamento della platea dei soggetti che possono sottoscrivere il contratto di rete, al fine di ricomprendere ad esempio i professionisti, necessita pertanto di apposite modifiche alla disciplina civilistica[...] inoltre, per garantire l'applicazione di incentivi fiscali ai professionisti riuniti in rete, sarebbe comunque necessario un ulteriore intervento normativo ad hoc, al fine di garantire una applicazione della misura agevolativa in linea con le modalità di determinazione del reddito di lavoro autonomo». Tali vuoti normativi non sembrano essere stati colmati dalla disposizione in commento di cui alla legge n. 81/2017.

[4] Cfr. [www.reteandi.it](http://www.reteandi.it).

[5] Sul punto v. P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2018, n. 3, spec. p. 732 e ss.

[6] V. L. Casano, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *DRI*, 2018, n. 2, spec. p. 439.

[7] V. anche Ministero dello Sviluppo Economico, circolare 3708/c-2018.

[8] In particolare, ai sensi dell'art. 1 comma 2 della L. n. 4/2013, si intende per professione non organizzata in ordini o collegi: «l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del

codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative».



15.

**LAVORO DI RICERCA**

## Trasferimento tecnologico in Italia: qualcosa si muove\*

*di Laura Angeletti*

**Alla base del trasferimento tecnologico vi è l'idea di consentire all'industria di ricevere i risultati della ricerca, comprenderli, elaborarli entro i propri schemi e darvi una concreta applicazione attraverso produzioni ad alto livello di conoscenza e tecnologia.**

Questa sinergia risulta vantaggiosa tanto per l'attività di ricerca, che vedrebbe un'immediata espansione dei propri ambiti di rilevanza e, auspicabilmente, dei fondi con cui poter crescere, quanto per l'industria, data la necessità di conoscenza tecnologica di altissimo livello per tenere il passo con le sfide che fronteggiano un sistema produttivo in evoluzione come quello attuale.

**I motivi per cui questo fenomeno virtuoso non avviene spontaneamente sono diversi, a partire dalla diversa concezione che il mondo accademico e quello industriale hanno della conoscenza e della ricerca. Da un lato, conoscenza esplicita e codificata, quindi un'idea di ricerca volta alla pubblicazione e diffusione dei risultati; dall'altro conoscenza tacita e non codificata, finalizzata ad un utilizzo industriale e su tempistiche di investimento brevi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12.](#)



**Le attività di trasferimento tecnologico sono finalizzate all'obiettivo di instaurare un raccordo tra i due sistemi che possa essere proficuo per entrambi:** trattandosi di un ambito di per sé complesso e articolato su più piani di azione, le attività necessarie e interconnesse sono varie ed eterogenee.

Da un lato vi è il piano della “traduzione” dei risultati della ricerca accademica in qualcosa che sia comprensibile e spendibile nel contesto industriale: quindi si parla di brevettazione dei risultati della ricerca, con la gestione della relativa proprietà intellettuale e di tutte le problematiche giuridiche ed economiche afferenti alla protezione che vengono in essere.

**Tra i soggetti più attivi in tal senso sul piano nazionale si segnala l'associazione Netval, un network per la valorizzazione della ricerca universitaria,** di cui fanno parte circa cinquantasei università e sei enti pubblici della ricerca, che ha realizzato un importante programma di formazione (rivolto agli stessi membri) sul tema della valorizzazione dei risultati della ricerca pubblica.

**Vi è poi – ad un livello successivo – l'espressione del risultato della ricerca in una dimensione di impresa, con quella che si definisce “*spin-off* della ricerca”:** si segnala come esempio di successo la Lpro s.r.l., *spin off* dell'Università di Padova, specializzata nella produzione di dispositivi di analisi e misura dei gas non a contatto con tecnologie innovative per l'epoca. Ha realizzato numerosi strumenti che consentono di misurare la concentrazione di gas in ogni tipo di contenitore, di immediata utilità in diversi settori industriali e merceologici (edilizio, alimentare, farmaceutico, packaging). Questa esperienza ha attirato l'attenzione di imprese già esistenti e attive sul mercato: hanno composto una compagine aziendale che ha fornito a Lpro srl l'apertura sul mercato e l'accesso ai finanziamenti. In questa esperienza ha dato buona prova di sé il servizio di trasferimento

tecnologico dell'Università di Padova, che ha fornito supporto tecnico per la gestione del brevetto e le ha consentito di ottenere i primi finanziamenti.

In generale **i servizi di trasferimento tecnologico si occupano di tutte le attività di ricerca collaborativa attuate con imprese ed enti esterni, con l'obiettivo di valorizzare la ricerca in senso ampio, attraverso la diffusione di una cultura imprenditoriale della ricerca.** A tal fine, svolgono funzioni di supporto a tutti i segmenti che concorrono alla definizione del processo complessivo: gestione della proprietà intellettuale, delle attività di *licensing* e dei contratti di ricerca, da un lato, supporto alla creazione di imprese *spin off*, gestione dei fondi per la ricerca e fornitura di servizi tecnici dall'altro. In quest'ottica **un ruolo nevralgico viene svolto dagli incubatori universitari, il cui compito è quello di favorire la nascita di ecosistemi favorevoli allo sviluppo di *start up* innovative** (cfr. d.lgs 179/2012) nell'ambito di un approccio di sostegno pubblico all'imprenditorialità. Si delineano tre generazioni di incubatori: i primi consistono essenzialmente in allocatori di spazi attrezzati e strumentazioni condivise, i secondi hanno aggiunto a spazi e risorse consulenti e servizi specialistici, mentre quelli di terza generazione dovrebbero realizzare una cooperazione nell'ambito di cluster e network.

**Si evidenzia l'esempio di PNI cube, associazione che unisce incubatori universitari e *business plan competition* (*start cup*) accademiche italiane per stimolare la nascita di nuove imprese ad alto contenuto di conoscenza di provenienza universitaria.** Ogni anno organizza due competizioni, quella per nominare la start up dell'anno e quella per assegnare il premio nazionale per l'innovazione; circa metà dei progetti che in ogni nazione hanno raggiunto le fasi finali della competizione (PNI) sono diventati imprese attive sul mercato.

**Il panorama italiano da questo punto di vista offre segnali incoraggianti in termini di accresciuto interesse**, sebbene si tratti di un processo ancora agli inizi, segnato dal dibattito tra *open science* e “università imprenditoriale” e da limiti strutturali, a partire dalla scarsità di risorse finanziarie e umane. Nonostante ciò, esistono esperimenti che oggi si segnalano per la loro complessità, l’impegno profuso e i buoni risultati raggiunti nel tempo. **Il primo di questi è costituito dallo *spin off* accademico dell’Università di Roma Tre**, che dà alla nozione (di *spin off* accademico) un significato esteso, che comprende tutte le principali forme di valorizzazione economica dei risultati della ricerca universitaria: nascita di nuove imprese, trasferimento tecnologico a favore di imprese esistenti, eventuali forme di cooperazione organizzata con l’impresa per conseguire la valorizzazione economica della ricerca universitaria.

**Gli obiettivi del progetto sono aumentare l’attenzione all’imprenditorialità in ambiente accademico e avviare meccanismi di autovalutazione in grado di misurare le possibilità di successo delle nuove idee tecnologiche sul mercato**, accedere a dotazioni infrastrutturali, stringere legami a rete con centri di competenza e avviare rapporti nuovi col mondo finanziario per acquisire una disponibilità maggiore e fondi *seed capital venture*.

L’ateneo ha avviato un piano di sostegno e affiancamento amministrativo organizzativo e finanziario delle iniziative, individuando meccanismi per favorire la nascita di nuove imprese o nuove forme di trasferimento tecnologico; ha inoltre fornito strumenti di valutazione del grado di maturità economica in grado di rendere possibile la valutazione interna prima come *spin off* di ateneo e poi come soggetto in grado di stare sul mercato. Il progetto ha avuto come esito la nascita di tre *spin off* (CHITechnologies srl, mbs srl, trs srl).

**Si segnala anche l'esperienza che vede coinvolto il Politecnico di Torino e ha avuto come esito la nascita della Cittadella politecnica**, un complesso edilizio che ospita uffici del Politecnico, dell'incubatore di imprese innovative del Politecnico (uno dei più attivi in Italia), dell'Istituto Superiore Mario Boella, dell'Istituto Superiore Sistemi Territoriali per l'Innovazione, del Business Research center. Quest'ultimo ospita laboratori e uffici di ricerca applicata delle imprese che hanno stretto accordi di partenariato con l'ateneo, vale a dire accordi associati a programmi di ricerca strategici multidisciplinari che coinvolgono più dipartimenti. I programmi di partenariato si basano su progetti finanziati dall'impresa, ai quali si associano poi le diverse opportunità di ricerca collaborativa che possono essere finanziate da enti pubblici. L'esperienza ha consentito di raggiungere buoni risultati; probabilmente si deve anche alla costante vicinanza tra ricercatori accademici e industriali, che ha consentito la realizzazione di un nuovo tipo di interazione tra atenei e imprese.

## **Il modello di alternanza della Fondazione Bruno Kessler: WebValley, dove nascono i ricercatori del futuro\***

*di Federica De Luca*

**WebValley** è il nome della *summer school* organizzata dalla **Fondazione Bruno Kessler**, l'ente di ricerca della **Provincia Autonoma di Trento**. Tre settimane di immersione nella natura della Val di Non, dedicate ai giovani tra i diciassette e i diciotto anni e alla loro formazione nel campo della ricerca e del *datascience*. Obiettivo del *campus* è infatti quello di sperimentare un programma di ricerca su tematiche relative all'uso delle nuove tecnologie applicate alla scienza, come l'intelligenza artificiale e l'analisi dei dati. I ragazzi accedono al programma tramite un'autocandidatura e un processo di selezione volto all'individuazione dei potenziali più meritevoli. Peculiarità del progetto è il suo carattere interdisciplinare: trattandosi per lo più di alunni delle quarte e quinte superiori, la provenienza formativa scolastica è molto eterogenea, così come lo sono le aree di specializzazione e competenza.

**Quest'anno il progetto è stato svolto in collaborazione con l'ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma e ha visto impegnato il *team* di ricerca nello studio di risonanze ma-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28](#).

**gnetiche relative a tumori al cervello diagnosticati nei pazienti.** Lo scopo era quello di testare gli strumenti offerti dall'intelligenza artificiale per un avanzamento della ricerca in ambito medico e oncologico. I partecipanti, nel corso della prima settimana, sono stati impegnati in un intenso *training* introduttivo, volto a fornire loro il *know-how* necessario allo svolgimento delle attività di ricerca. In seguito, a seconda delle competenze (che spaziavano dalla comunicazione, alla programmazione IT, alla biologia) i ragazzi si sono divisi in cinque gruppi di lavoro dedicati a *medical imaging* (studio delle caratteristiche generiche del tumore e applicazione delle conoscenze nella segmentazione manuale); *machine learning* (operazioni computazionali e di programmazione svolte mediante l'uso di algoritmi volti allo studio delle caratteristiche radiomiche, al fine della rilevazione di connotati simili/comuni alle radiografie analizzate); *privacy* (trattamento dei dati tramite strumenti di intelligenza artificiale); comunicazione (aggiornamento dei *social*, coordinamento dei mezzi stampa di diffusione) e *social innovation* (volto all'analisi dei tratti innovativi del progetto e alle sue possibilità di immissione nel mercato).

**Ciò che merita particolare evidenza sono i punti di forza del programma, che costituisce un virtuoso esempio di alteranza scuola-lavoro e, in generale, del metodo *learning by doing*.** I ragazzi apprendono a scuola, nei singoli e diversificati percorsi formativi, i contenuti teorici utili all'applicazione pratica in situazioni di compito del tutto nuove per loro (nel gruppo di lavoro, nessuno aveva mai fatto ricerca). Questo assolve a una duplice funzione: in primo luogo la possibilità di formarsi competenze sul campo, ma anche l'opportunità di interfacciarsi dal punto di vista operativo con le proprie passioni e inclinazioni, anche al fine di verificarne l'effettiva portata. I ragazzi hanno la necessità (oltre che la curiosità) di sperimentare i possibili percorsi professionali allo sbocco della formazione, per valutare le pos-

sibilità di soddisfazione dei propri talenti e aspettative. Ciò a conferma dell'importanza di una motivazione personale alla base dell'attività lavorativa che, oltre ad avere un ruolo a livello di soddisfazione individuale, acquisisce un rilievo considerevole anche in termini di produttività.

**Altro elemento lodevole del progetto è la profonda comprensione dell'irrinunciabilità della dimensione interdisciplinare.** All'interno di un progetto di ricerca la riunione di *background* formativi diversi accresce e potenzia il risultato e, in generale, anche questo fattore appare indispensabile nell'attuale mercato del lavoro di qualsiasi settore: la diversità *lato sensu* nell'organizzazione produttiva è la chiave del successo di qualsiasi attività. Connesso a questo aspetto e altrettanto importante è lo sviluppo della capacità di lavorare in *team* e l'organizzazione del lavoro attraverso una calendarizzazione per *step* di risultato: oltre all'obbligo di portare dei risultati di ricerca coerenti con l'obiettivo minimo prefissato, i ragazzi hanno dovuto rispettare le fasi intermedie di raccordo sull'avanzamento del lavoro.

**Infine, senza dubbio, la caratteristica più importante di WebValley è quella di incentrare l'apprendimento del mestiere della ricerca sulla trasmissione di un metodo: l'acquisizione delle competenze operative, infatti, deve essere necessariamente supportata, sul versante organizzativo, dalla ricerca di un "senso" e di una direzione per il proprio lavoro.** Questo vale tanto nell'ambito della ricerca scientifica quanto in ogni altra professione, in quanto contribuisce ad arricchire di significato non solo l'*output* produttivo ma il processo stesso della sua elaborazione, restituendo dignità e portata strutturale al lavoro.

**La formazione delle competenze e l'investimento strategico sui giovani costituiscono il nodo cruciale per la ripartenza del mercato del lavoro italiano.** L'auspicio è che l'esperimento

di successo che ogni estate prende vita nel cuore del Trentino, fungendo da motore propulsivo alle attività di ricerca scientifica e allo sviluppo della relativa filiera produttiva sul territorio, venga preso ad esempio anche dal resto dell'imprenditoria nazionale di qualsiasi settore.



## **Le declinazioni della professionalità del ricercatore, viaggio nel cuore della nuova grande trasformazione del lavoro\***

*di Federica De Luca*

**Al giorno d'oggi parlare di ricerca scientifica non significa soltanto riferirsi ad una strategia di crescita economica, ma addentrarsi nella comprensione delle logiche che stanno radicalmente trasformando la produzione e il lavoro moderno. L'ambito della ricerca, in particolare quella privata, rappresenta infatti una perfetta sintesi di tutti gli elementi caratterizzanti la grande trasformazione in corso in ogni settore produttivo.**

**Al centro di questo profondo cambiamento troviamo il concetto di professionalità, il quale appare sempre più scisso dalla qualificazione giuridica contrattuale e allarga le proprie maglie interpretative alla dimensione umana, relazionale e intellettuale della persona. Si inizia in questo senso ad intravedere una declinazione soggettiva della nozione, che va ad integrare quella oggettiva relativa alle mansioni e alle qualifiche tradizionalmente costituenti il contenuto della prestazione lavorativa. Obiettivo fondamentale per la sopravvivenza della ricerca nel settore privato è quello di ridisegnare il ruolo del ricercatore in**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38.](#)

una prospettiva organizzativa in cui proattività e responsabilizzazione acquisiscono un'importanza centrale. La professionalità del ricercatore è in continuo cambiamento, in quanto i processi caratterizzanti l'ambito della ricerca scientifica, connotati da un alto tasso di innovazione ed incertezza del risultato, impongono un ripensamento del modo in cui il contenuto dell'attività viene ad espletarsi. Un risvolto della problematica non trascurabile e connesso a quanto detto sopra è l'importanza (centrale) delle *capabilities*: il ruolo interpretato dal personale di ricerca in esplicazione della propria professionalità necessita infatti di un processo di mappatura delle competenze, nel tentativo di creare una sintesi tra ruolo atteso e ruolo agito (quest'ultimo, relativo alla pluralità di *tasks* portate a compimento che ridisegnano il profilo del ricercatore).

**Le considerazioni sovraesposte vanno ad influenzare una numerosa serie di elementi: la prima ad essere impattata è, senza dubbio, l'organizzazione del lavoro.** In particolare, rispetto alla conduzione delle azioni interne ai gruppi di lavoro, si riscontrano un approccio trasversale e di *flat hierarchy* in cui i rapporti tra i vari attori acquisiscono una sempre maggiore connotazione collaborativa. Emergono al riguardo tre fondamentali componenti: *in primis*, l'attenuazione del vincolo di subordinazione nella conduzione delle attività lavorative; in secondo luogo, l'emergente integrazione della filiera formativa con quella della ricerca; infine, una concezione di professionalità in cui la dimensione oggettiva e quella soggettiva si incontrano, si contaminano e si modulano a vicenda.

**Gli effetti a cascata del fenomeno ricadono da una parte sullo svolgimento spazio-temporale della prestazione lavorativa, dall'altra sulla contrattualizzazione dei dipendenti, che come sopra accennato, appare sempre più vicina alla parasubordinazione e, a tratti, all'autonomia contrattuale.**

La partecipazione ai processi produttivi di soggetti provenienti da dimensioni diverse, tra cui quella scolastica e formativa, accentua il fenomeno e impone di ripensare le competenze scindendole dalle qualifiche acquisite o formalizzate. Parallelamente, la produzione scientifica, caratterizzata da fasi, cicli e progetti, frammenta la concezione di orario e luogo di lavoro, astraendola e proiettandola nella dimensione digitale del telelavoro e dello *smartworking*.

**Più che mai nel settore della ricerca si sostanzia la caratterizzazione del lavoro per obiettivi che riconduce all'utilizzo di forme contrattuali flessibili.** Un doveroso riferimento in merito è costituito dalle *policy* interne del Fraunhofer tedesco in relazione all'utilizzo dei contratti a tempo determinato, che appaiono tarati su una durata massima di sei o otto anni (eccezione fatta per gli amministrativi, per cui la durata massima è computata nel termine di due anni). La durata a termine dei contratti non è percepita come una minaccia dal punto di vista occupazionale, anzi, essa viene presentata come un'opportunità che consente il *turn-over* generazionale e lo sviluppo di carriera anche in contesti diversificati. Inoltre, il contratto a termine è strutturato in modo tale da fornire competenze altamente spendibili nel mercato del lavoro esterno (riecheggiando quindi l'importanza di una formazione continua per i lavoratori volta a garantire l'occupabilità sul lungo periodo). Un modello di flessibilità strutturata, quindi, che appare in grado di sopperire in maniera efficiente alla stabilizzazione contrattuale.

**Fondamentale appare, infine, l'intervento della contrattazione collettiva al fine di valorizzare la connessione con il territorio del tessuto produttivo e le peculiarità dello stesso, nell'ottica di un approccio rimediabile alla tematica della tutela del lavoro dipendente** (che, come illustrato, inizia a trascendere la categoria giuridica della subordinazione e appare

sempre più correlato ai fattori del cambiamento in corso). In questa direzione, si auspica anche un'evoluzione del sistema di *welfare* che registri una funzione sempre meno compensativa rispetto al sistema pubblico e maggiormente rispondente alla trasformazione del lavoro.

**In conclusione, il settore oggetto di analisi riflette le principali tendenze del mercato del lavoro moderno.** La valorizzazione della ricerca privata non appare quindi volta meramente alla spinta propulsiva all'innovazione, ma anche all'interpretazione delle nuove esigenze di mercato in ogni settore e alla creazione di una nuova professionalità. Secondo la definizione dell'Expert Group on Research Profession: “The complexity of research careers today demands a new type of researcher, whom we would like to describe as an ‘entrepreneurial researcher’. This implies that a researcher should be innovative, risk-oriented, prepared to take leadership and respond to different tasks in parallel, often even holding more than one position at a time” [1].

[1] Expert Group on the Research Profession, Final report drafted for the European Commission Directorate General for Research and Innovation, Bruxelles, 2012, p. 29.

**Ricercatori non accademici:  
una nuova professionalità  
dentro le comunità di apprendimento  
e le piattaforme di cooperazione\***

*di Tomaso Tiraboschi*

**Nel panorama della formazione per figure professionali di alto profilo si sta convalidando uno scenario relativo all'ambito della formazione successiva alla laurea magistrale, in cui professionisti specialisti richiedono, ad un certo punto del loro percorso e trasversalmente a settori e ruoli, un tassello di formazione avanzata, che li metta in grado di osservare, affrontare e portare a termine il proprio lavoro secondo un modo di procedere molto vicino al medesimo utilizzato nel mondo della ricerca accademica. Tale metodo dal punto di vista della costruzione delle competenze, è sostanzialmente riservato solo a dottorandi di ricerca (*doctoral researcher*) e finalizzato ad un inserimento dentro l'accademia o centri di ricerca.**

Il recente studio *Online Doctorate for Researching Professional* (Kumar S., Dawson K., 2018, Athabasca University Press) può essere un punto di partenza per approcciarsi a questa prospettiva formativa che ad un pubblico italiano non è così familiare, essendo i dottorati tradizionalmente frequentati da studenti giovani e che da po-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41](#).

co hanno terminato gli studi universitari. Lo studio si basa sull'esperienza svolta presso l'Università della Florida nel percorso di studi per ottenere il titolo di Doctor of Education (Ed.D.) nell'ambito dell'Educational Technology (in breve Ed.D. Ed-Tech), inteso come lo studio e la pratica etica di facilitare l'apprendimento e sviluppare performance attraverso la creazione, l'utilizzo e la gestione di appropriati processi e risorse tecnologici (Januszewski, A., & Molenda, M., 2008, Educational technology: A definition with commentary. New York and London: Routledge).

Il percorso originario finalizzato all'ottenimento di un Ph.D. in Educational Technology presso l'Università della Florida non rispondeva più alle richieste, sia di tipo organizzativo, sia formative, per la tipologia di studenti che attirava trattandosi in misura sempre maggiore di professionisti adulti a livelli alti nel settore educativo (i.e. direttori di biblioteche, dirigenti di college, corporate learning manager). Dal 2006 il percorso ha così preso avvio differente e autonomo per conseguire un diploma di Ed.D, viene svolto online dato che per un apprendente adulto che ha impegni professionali da svolgere e mantenere è essenziale che questa formazione sia svolta attraverso un sistema flessibile e adattabile alle sue esigenze, caratteristiche che un sistema di *virtual learning environment* può soddisfare.

Vengono quindi differenziati percorsi per chi si prefigge di dedicare la propria attività alla ricerca in maniera professionale, ovvero **professional researcher**, con un dottorato tradizionale (Ph.D.) sviluppato attorno alle discipline (*discipline-development doctorate*), da chi applica la ricerca come professionista, ovvero il **researching professional**, con un dottorato (Ed.D.) che è sviluppato attorno al contesto, alla pratica dello studente-professionista (*context-improvement doctorate*). I dottorati riservati ai professionisti vengono indicati anche con la specifica di "in-service doctorate"

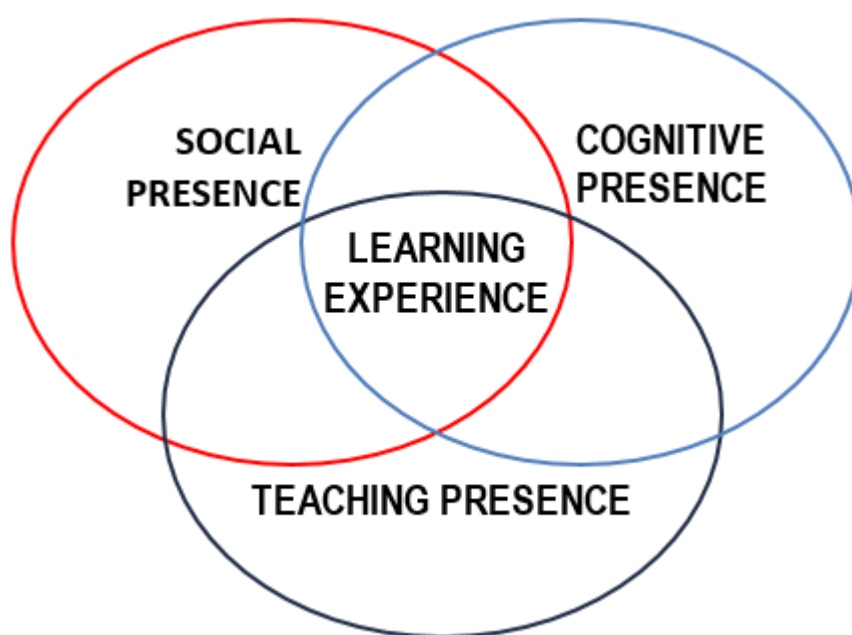
in quanto riservati a studenti che in qualche modo sono già inseriti nel mondo del lavoro e creano conoscenza in un contesto specifico.

Alla base del **processo di formazione** dei *researching professional* c'è un modello composto da tre macrosettori diversi che interseca **teoria** (conoscenze generali e specialistiche), **ricerca** (conoscenze sui metodi di ricerca) e **pratica** (conoscenza del proprio settore professionale e motivazione per sviluppare il proprio contesto professionale attraverso il problem solving). Grazie all'utilizzo di tecnologie online che permettono le costruzioni di ambienti dedicati alla condivisione e il confronto, il professionista apprende le conoscenze e un modo di pensare "da ricercatore" (*research literacies* e *scholarly thinking*), consegue progressivamente **l'attitudine di diffondere la ricerca e conoscenza dal suo contesto ad altri creando connessioni sia teoriche che funzionali**, in cui i confini tra i contesti (professionali e di ricerca) si mischiano.

La maggior parte delle proposte di alta formazione online per studenti adulti, come nel caso dell'Ed.D. in EdTech dell'Università della Florida, è sviluppato attraverso la costruzione di una *community of inquiry* (CoI) che ingaggia i professionisti in dialoghi e confronti **con senso critico** dentro ad un **sistema interdisciplinare**, dove avviene l'apprendimento con esperti e studenti alla pari e **genera conoscenza**. Emerge quindi fondamentale l'aspetto del dialogo online, in diverse forme, come attività che permette di diminuire la distanza comunicativa e psicologica (*transactional distance*) tra docente e discente: in un contesto di apprendimento online, più c'è dialogo, più si avvicinano tra loro le parti permettendo la costruzione della comunità di apprendimento che diviene *community of inquiry* perché mette al centro il processo dell'indagine, della ricerca condivisa.

Dal punto di vista teorico la *community of inquiry* si basa su un modello per il processo di apprendimento sviluppato da R. Garrison, T. Anderson e W. Archer (*Critical inquiry in a text-based environment: Computer conferencing in higher education*. *The Internet and Higher Education*, 2, 87–105, 2000), in cui si ritiene che un **apprendimento efficace della formazione universitaria richieda lo sviluppo di una comunità**. La struttura della *community of practice* è un modello dinamico che presenta 3 elementi centrali – cognitive, teaching, e social presence – dove il processo di apprendimento risiede esattamente nella intersezione tra le tre dimensioni.

#### Community of inquiry framework



Cercando di immaginare questo tipo di esperienza nel contesto italiano, viene difficile immaginare che sia possibile costruire percorsi di dottorato attraenti per i professionisti che offrano delle competenze “di ricerca” utili nei loro contesti.



Ciò nonostante, le evidenti trasformazioni del lavoro, dovute principalmente alla digitalizzazione e automazione dei processi lavorativi e che stanno mettendo in discussione proprio i concetti di competenze e professionalità, dovrebbe farci riflettere e considerare la possibilità di diventare *researching professional* come **la costruzione di una professionalità avanzata** da rilanciare e in grado di comprendere tali trasformazioni.

## **“Pensare come un ricercatore”: la professionalità nel contesto della digitalizzazione del lavoro\***

*di Tomaso Tiraboschi*

**Pensare come un ricercatore.** Anche nei moderni mercati del lavoro potrebbe sembrare un tema poco affine allo sviluppo della professionalità di un comune lavoratore, in quanto tale riservato agli accademici. In realtà la capacità di affrontare le sfide concrete del proprio lavoro secondo un modo di pensare “da ricercatore” è una competenza che può fare la differenza nell’ambito della evoluzione di molte professioni nel prossimo futuro. Questo soprattutto in un contesto caratterizzato da innovazioni digitali che portano sempre di più le macchine ad operare in maniera simile alla mente umana grazie a tecnologie di intelligenza artificiale e machine learning. Si tratta di un’abitudine mentale, un mind-set che la letteratura internazionale definisce «scholarly thinking» ovvero ragionare (o meglio processare gli eventi) come colui che conduce una ricerca scientifica.

**Lo *scholarly thinking*** è un processo reiterativo che si acquisisce gradualmente e che consiste nella identificazione di un problema concreto nella propria pratica professionale ed applicare teorie e ricerche per analizzare il caso, definirlo e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43.](#)

**affrontarlo.** Successivamente si valuta quanto successo hanno avuto le soluzioni utilizzate e si pianificano i passi seguenti per migliorare la pratica rispetto a quanto appreso durante lo svolgimento del caso. Acquisire questo modo di pensare in un percorso di studio di alta formazione, come può essere un dottorato fondato sulle comunità di ricerca, **può presentare delle difficoltà perché significa mettere in discussione una serie di abitudini cognitive e procedurali** pregresse che si sono stratificate e divenute inconsapevoli. In un percorso di studio di alta formazione per indirizzare i partecipanti verso questo cambiamento è necessario strutturare 4 processi fondamentali che caratterizzano la costruzione dello *scholarly thinking*: **la lettura, l'alfabetizzazione informatica, la scrittura e la trasmissione culturale (acculturazione)**. Questi processi devono diventare abitudini mentali e possono essere svolti contemporaneamente in misura differente, ciò aiuta a gestire abilità complesse che tipicamente contraddistinguono l'attività di un professionista che svolge il proprio lavoro attraverso una mentalità da ricercatore (*researching professional*).

**L'abilità linguistica della comprensione scritta (o lettura)** risente molto della tipologia di documenti già letti che una persona si porta con sé con la propria storia, spesso si tratta di materiali che supportano gli ambiti di lavoro e studio in cui studenti e professionisti operano senza una critica oggettiva, non portano esempi di teorie o pratiche che la ricerca indica come esemplari o di riferimento. Pertanto, serve focalizzarsi su quali sono le fonti accademiche di riferimento, non basarsi su riviste di settore, parziali e tanto meno alle fonti generiche. Sebbene gli articoli di giornali divulgativi possano presentare concetti e idee interessanti, spesso utili al dibattito, va considerato che sono per natura orientati verso una scelta predefinita, sia politica che di visione economica, che deve essere tenuta in considerazione per una let-

tura critica e utili alla ricerca. Fondamentale risulta quindi configurare un **approccio critico alla lettura**. Sebbene sembrino scontate, ha importanza fornire anche **indicazioni organizzative**: pianificare i tempi e gli spazi, in luoghi senza distrazioni. La lettura dentro un percorso di ricerca è un processo che sviluppa gradualmente una nuova identità che proseguirà in tutti gli aspetti della vita, si tratta di un processo di “de-territorializzazione” rispetto alle abitudini precedenti. Persino leggere materiali selezionati durante i tempi vuoti deve diventare una abitudine per coloro che si apprestano a sviluppare una mentalità orientata alla ricerca. Inoltre, serve attivare strategie di **lettura attiva**, sfruttando sia gli strumenti più tradizionali come sintesi concettuali scritte, mappe mentali, note terminologiche, sia quelli in rete come i sistemi di gestione della bibliografia (Zotero, Mendeley, Merlot etc.) ai feed RSS che permettono di essere avvisati quando c'è un nuovo articolo di una determinata rivista oppure i portali dedicati alla ricerca (ResearchGate, Academia etc.) che la rete internet permette di profilizzare secondo le scelte dell'utente. Questi strumenti fanno parte del secondo processo necessario per l'acquisizione dello *scholarly thinking* ovvero **l'alfabetizzazione informatica**, che comprende, oltre all'utilizzo di strumenti in rete dedicati all'organizzazione della ricerca, anche saper usare le banche dati specialistiche rispetto ai settori di ricerca. In questo ambito, oltre all'aiuto dato da ricercatori senior, emerge una figura professionale che coadiuva nell'esplorazione di quanto è possibile fare in rete e che interviene durante una fase iniziale del percorso di apprendimento, *l'embedded librarian*, ovvero il bibliotecario che viene incorporato per un certo periodo dentro il programma di studi con la finalità di essere un aiuto specialistico nel reperimento di articoli e organizzazione delle informazioni.

Il terzo processo fondamentale è concentrato **sull'abilità linguistica della produzione scritta (o scrittura)**: questa è sicu-

ramente la competenza che in riferimento alla ricerca presenta complessità e caratteristiche più identitarie ed esclusive. Il ricercatore è una sorta di chirurgo dei concetti espressi verbalmente nello scritto, è in grado di “dissezionare” articoli scientifici e rielaborarli e integrarli alla propria ricerca originale. Questa abilità si matura progressivamente e in maniera collaborativa, partendo da attività che diano la possibilità di scrittura lungo tutto il percorso di apprendimento. Risultano molto utili gruppi di facilitazione alla scrittura, workshop di scrittura dove emergono utili consigli tra pari per la scrittura, ogni attività in generale dovrebbe portare ad un “compito” o out put scritto. Uno dei primi esercizi, da svolgere ad esempio nel primo anno di un percorso di dottorato, è la costruzione di una bibliografia commentata (*annotated bibliography* passo precedente ad una *literature review*) composta da un numero di articoli relativamente consistente, circa 25-30, che permettano delle connessioni ad un problema concreto nel contesto professionale, **collegare quindi ricerca, teoria e pratica.**

**Qui la domanda è: il problema che ho definito è stato già affrontato in questo ambito di ricerca? E in altri ambiti? Come è stato risolto? Il ricercatore indossa “lenti” differenti per osservare il suo caso, è l’ottica interdisciplinare, che permette di intravedere aspetti che in precedenza non erano stati notati e sviluppare inferenze trasversali ai settori.** Successivamente si identifica la teoria e le pratiche più applicabili al caso trovando ragioni per supportare la scelta: **si fornisce un frame al caso concreto dentro la letteratura.** Infine, la pratica di scrittura deve essere finalizzata a far parte di una determinata comunità scientifica, che ha stile e regole definite da conoscere in maniera graduale ma che nel tempo devono essere consolidate (essenziale è il tutoraggio o accompagnamento per fasi dentro la comunità ampia, pena la perdita dello studente per generazione

di ansia o disorientamento). La partecipazione a pubblicazioni tutelate dalla supervisione di ricercatori senior sono delle ottime palestre di scrittura, si passa poi ad attività più impegnative in cui lo studente assume autonomia e responsabilità, come ad esempio quello di far parte di una redazione di una rivista specialistica e così via fino alla composizione di articoli revisionati sempre attraverso una previa condivisione nella comunità di ricerca che mette alla pari senior, junior e studenti. Anche questo processo, come la lettura, porta ad un cambiamento di identità, di abitudini: **“Doing a doctorate changes you”** (Barnacle, R., & Mewburn, I., *Learning networks and the journey of “becoming doctor”*, 2010) tipicamente si impara a scrivere ogni volta che ce n’è la possibilità negli spazi di tempo come in momenti dedicati, questo diventa la normalità.

**Scrivere, leggere e alfabetizzazione informatica sono processi che permettono un trasferimento culturale**, un acculturamento guidato dentro un contesto che cambia le persone, dall’essere studenti ad essere *doctoral researcher*, dall’essere professionista all’essere un *researching professional*. **Una transizione cognitiva che si riversa sull’intera persona permettendo di affrontare le sfide delle trasformazioni del lavoro.**

## Formazione, ricerca e imprese: un'alleanza possibile?\*

*di Saverio Ascari*

**In Italia la spesa pubblica destinata alla ricerca è scesa da circa 10 miliardi di euro nel 2008 a poco più di 8,5 miliardi nel 2017.** Il nostro Paese investe in istruzione e formazione solo il 3,9% del Pil contro una media europea del 4,7% (investono meno solo Slovacchia, Romania, Bulgaria e Irlanda) e conta un numero di laureati tra i 30 e i 34 anni di 13 punti percentuali inferiore rispetto alla media Ue. Sono solo alcune delle tendenze poco virtuose in materia di istruzione, formazione e ricerca evidenziate dal 52° Rapporto Censis, alle quali si aggiungono la diffusa condizione di sovraistruzione e l'elevata incidenza dell'*highly skilled exchange rate*, ossia il valore associato al rapporto tra i flussi in uscita e i flussi in entrata di persone in possesso di istruzione terziaria: 28mila sono i laureati che hanno lasciato l'Italia nel 2017 secondo un recente report dell'Istat ([Mobilità interna e migrazioni internazionali della popolazione residente. Anno 2017](#)), il 4% in più rispetto al 2016. Nel settore privato, inoltre, si riscontra un basso numero di ricercatori, progettisti e creativi rispetto alle altre economie sviluppate dell'area OCSE.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44](#).

Se la dottrina economica prevalente è concorde sul fatto che non vi sia Paese in grado di percorrere un cammino di crescita, sviluppo e innovazione in assenza di politiche pubbliche di supporto alla formazione del capitale umano, diverse sono le proposte e i modi di concepire tali politiche. Queste tematiche sono state dibattute lo scorso 4 dicembre durante la presentazione dello studio svolto da ADAPT per Zamperla S.p.A. dal titolo [Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani. Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft](#), una ricerca che indaga la relazione tra giovani e lavoro nel mercato italiano – con particolare riferimento ai profili professionali in possesso di istruzione terziaria e altamente qualificati – e approfondisce i dispositivi organizzativi e contrattuali sui quali è possibile innestare stabili alleanze tra filiera formativa, mondo della ricerca e tessuto produttivo.

**Quello sperimentato dalla Germania con Fraunhofer-Gesellschaft, un'organizzazione finalizzata alla ricerca investita dallo Stato tedesco del ruolo di raccordo tra imprese e università, rappresenta uno dei modelli cui l'Italia potrebbe fare riferimento per una diversa impostazione del sistema di formazione e dei modi di fare ricerca.** Si tratta di una rete di centri di ricerca applicata – che nel complesso occupano circa 25000 persone – distribuiti tra i vari Länder e contraddistinti da un forte legame, formale e progettuale, con le università del territorio. Il direttore di ogni centro di ricerca è al contempo un docente universitario e anche i dipendenti collaborano con l'università in qualità di docenti a contratto, lecturers e tutors, ruolo che consente loro di sperimentare nuove metodologie didattiche incentrate su casi di studio pratici e di individuare studenti di talento da avviare a collaborazioni con i team di ricerca presso i laboratori Fraunhofer. Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, le risorse economiche di cui beneficia Fraunhofer-



Gesellschaft provengono in parte dal governo centrale e da bandi pubblici e in parte da privati (nella misura, rispettivamente, di un terzo per ciascuno dei tre canali): questo sistema di finanziamenti permette agli istituti di rimanere in costante contatto con il mercato e in ascolto dei fabbisogni espressi dalle imprese, senza tuttavia che il ruolo dei Fraunhofer possa ricondursi a quello di semplici sviluppatori di tecnologie o consulenti, dal momento che spesso sono gli istituti stessi a proporre i contenuti di ricerca alle imprese e a orientarle rispetto ai temi di frontiera.

**Un robusto sistema dell'incontro tra domanda e offerta di competenze professionali elevate e con esso un mercato del lavoro di ricerca nel settore privato, innestato su una forte collaborazione tra aziende e mondo della ricerca: sembrano queste le precondizioni da soddisfare e alle quali la progettazione normativa dovrebbe tendere per la messa a punto di sistemi economici di rete moderni fondati sulla condivisione di conoscenze e saperi.** Il carente sviluppo di un mercato del lavoro di ricerca e della relativa organizzazione e disciplina, come sottolineato dal prof. Michele Tiraboschi, è legato alla persistente incapacità da parte delle pubbliche istituzioni di mettere la persona al centro dei modelli di sviluppo economico e al mancato ammodernamento dei modi di fare impresa (si veda in tal senso M. Tiraboschi, *L'inquadramento giuridico del lavoro di ricerca in azienda e nel settore privato: problematiche attuali e prospettive future*, in *DRI*, 2016, n. 4). Oggi infatti il *know-how* è sempre più diffuso tra le varie professionalità presenti in azienda e non è più concentrato soltanto ai vertici, pertanto il valore si crea congiuntamente in azienda e in sinergia col territorio: l'alleanza tra tutti gli attori diventa dunque auspicabile e necessaria.

Tre proposte progettuali possono essere suggerite per realizzare una via italiana al modello Fraunhofer-Gesellschaft: promozione dei dottorati industriali e più in generale di metodi formativi di

carattere duale, in cui prassi e teoria si incontrano favorendo così l'allineamento delle competenze; riconoscimento e valorizzazione del lavoro di ricerca nel settore privato; riorganizzazione dei centri di competenza ad alta specializzazione per Industria 4.0.

**Poche ed isolate sono ad oggi le esperienze in Italia orientate nella direzione di una più profonda e funzionale collaborazione tra formazione, ricerca e mondo produttivo, alcune delle quali sono state discusse al convegno.** Si può citare ad esempio il caso degli istituti tecnici superiori (ITS), su cui si è soffermato il direttore di Federmanager Academy Federico Mioni. Questi istituti sono meno diffusi rispetto ai loro omologhi tedeschi in Germania – in totale, nel nostro Paese, si contano un centinaio di ITS e una platea di quasi 12000 iscritti – ma si contraddistinguono per l'alto tasso di occupabilità riscontrato tra i suoi studenti a 12 mesi dal conseguimento del diploma.

In fondo, se il modello tedesco può insegnarci qualcosa, oltre che per le riuscite esperienze di apprendistato duale, cogestione e Fraunhofer-Gesellschaft, è per il fatto di concepire l'impresa come un bene sociale, capace di creare un valore che può costituire un bene comune e condiviso. Il progressivo e tangibile affermarsi di paradigmi di produzione incentrati su metodi e tecniche di innovazione aperta e collaborativa porta con sé la necessità di superare la concezione di impresa che agisce nel sistema economico come monade per il mero scambio di beni e servizi. Le trasformazioni in atto impongono infatti di adattare la riflessione su unità di analisi più estese dell'azienda, allargando la lente di indagine sulle alleanze triangolari, esistenti e potenziali, tra le filiere della formazione, della ricerca e il tessuto aziendale. Queste alleanze sembrano poi indispensabili per la creazione di un mercato legato al lavoro di ricerca in impresa, la cui costituzione rappresenta uno dei presupposti su cui poter fondare i nuovi modelli di produzione della Quarta rivoluzione industriale, in competi-

zione tra loro non tanto per le tecnologie di nuova generazione, quanto semmai per attrarre cervelli e professionalità che sappiano governare tali tecnologie.



16.

## **LAVORO PUBBLICO**

**Orario di lavoro del personale medico e sanitario  
del SSN. Le problematiche legate all'entrata  
in vigore dell'art. 14, comma 1, della l. n. 161/2014.  
Il caso della Regione del Veneto\***

*di Domenico Mantoan, Claudio Costa,  
Franco Botteon, Giorgio Rizzardi*

L'articolo 14, comma 1, della L. 30 ottobre 2014, n. 161, pubblicata nella G.U. n. 261 del 10 novembre 2014 ed entrata in vigore il 25 novembre 2014, ha disposto l'abrogazione, con decorrenza 25 novembre 2015, delle norme contenute nel comma 6 bis dell'articolo 17 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 e nell'articolo 41, comma 13, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133, che stabilivano la disapplicazione nei confronti del personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del D.Lgs. 66/2003, in materia di durata massima dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero.

Con nota del 22 luglio 2015, indirizzata alle Aziende ed Enti del SSR, la Regione del Veneto ricordava i contenuti della norma citata ed invitava le aziende che avessero stipulato accordi integrativi aziendali e/o assunto provvedimenti che prevedevano una disciplina dei riposi e dell'orario di lavoro difforme da quella pre-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 aprile 2018, n. 14.](#)

vista dagli articoli 4 e 7 del D.Lgs. 66/2003 ad adottare tutte le misure organizzative idonee a garantire il funzionamento dei servizi e l'erogazione delle prestazioni assistenziali, invitando nel contempo a segnalare, con la massima tempestività, in funzione anche dell'eventuale adozione dei provvedimenti regionali previsti dal comma 2 dell'articolo 14 della L. 161/2014, possibili criticità derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'articolo citato. **Va peraltro sottolineato che Regioni e Province autonome, e conseguentemente anche le aziende ed enti del SSN, dovevano e devono far fronte alle esigenze determinate dall'applicazione della normativa senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.**

**In relazione alla predetta richiesta sono pervenute da parte delle aziende alcune note ove sono state evidenziate difficoltà di ordine organizzativo e strutturale** che non avrebbero consentito di garantire ai lavoratori le undici ore di riposo consecutivo nell'arco delle ventiquattro ore e, in alcuni casi riferiti essenzialmente alla dirigenza medica, anche ad assicurare la durata massima settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro. Peraltro è stato sottolineato che le anzidette difficoltà avrebbero potuto acuirsi o ridursi a seconda dell'interpretazione di alcune disposizioni del D.Lgs. 66/2003 o dell'estensione di alcuni concetti dallo stesso enunciati.

**In particolare è stato chiesto di chiarire:**

- a) se ai fini del computo delle undici ore di riposo e delle quarantotto ore di orario massimo settimanale l'attività prestata in regime di libera professione vada computata all'interno dell'orario di lavoro e se debba distinguersi tra le varie tipologie di attività libero professionale;
- b) se in caso di assenza improvvisa che non consenta il rispetto del riposo giornaliero di cui all'articolo 7 del D.Lgs. 66/2003 il periodo di riposo non fruito possa essere portato ad incre-

- mento di quello settimanale di cui all'articolo 9 dello stesso decreto;
- c) quale sia l'arco temporale di ventiquattro ore su cui calcolare il riposo;
- d) come vada inteso l'articolo 7, comma 1, secondo periodo del D.Lgs. 66/2003, secondo cui *“il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità”* ed in particolare:
- se le ore di pronta disponibilità debbano essere considerate lavorative;
  - in caso di risposta negativa, se l'attività prestata dal personale in pronta disponibilità a seguito di chiamata interrompa o sospenda la consecutività del riposo giornaliero;
  - quali siano i periodi di lavoro frazionati;
- e) se la contrattazione collettiva, attraverso la quale il D.Lgs. 66/2003 consente di derogare ad alcune sue disposizioni, sia quella nazionale ovvero quella aziendale;
- f) se i turni di guardia rientrano o meno nell'attività lavorativa;
- g) quale sia il limite massimo della prestazione lavorativa giornaliera.

Giova preliminarmente ricordare che l'orario di lavoro è un aspetto fondamentale della disciplina del lavoro perché la definizione dell'orario delimita l'oggetto del contratto e l'orario di lavoro è uno degli aspetti del contratto sul quale la Costituzione si sofferma (art.36), stabilendo il principio per cui i tempi di vita e i tempi di lavoro devono essere chiaramente distinti. Qualora tale distinzione non risulti chiaramente individuata la dignità della persona rischia di essere lesa. I principi in materia di limite dell'orario di lavoro sono stati peraltro da ultimo recepiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea all'articolo 31.



**Il rispetto di limiti d'orario condiziona però anche la sicurezza del lavoratore, dei suoi colleghi e in generale di coloro che sono in contatto col lavoratore.** Il legame fra disciplina dell'orario e protezione della sicurezza sul lavoro risulta con estrema chiarezza dalla disciplina comunitaria. Gli ambiti di applicazione delle direttive su orario e sicurezza del lavoro (Direttiva 89/391/CEE) sono gli stessi della Direttiva 2003/88/CE in materia di orario di lavoro (art. 1.3) e le norme operative contenute nella Direttiva 89/391/CEE sulla sicurezza trovano applicazione, se non derogate espressamente, anche per attuare la Direttiva 2003/88/CE (art. 1.4) in materia di disciplina dell'orario, come ad esempio in materia di diritti di informazione e consultazione, e di controlli.

**Per ragionare in materia di orario è però innanzitutto necessario intendersi su cosa sia il tempo di lavoro.** Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, lett. a) del D.Lgs. n. 66 del 2003 e dell'art. 2 della Direttiva n. 2003/88/CE orario di lavoro è qualsiasi periodo in cui il lavoratore è al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni. La Corte di giustizia da sempre rivendica il diritto di interpretare il concetto di orario di lavoro e non lascia margini agli stati membri per interpretazioni diverse [1]. Parimenti sostiene che non esistono categorie intermedie fra tempo di lavoro e riposo [2]. Ancora per il giudice comunitario, il lavoro anche discontinuo (on-call) tipico dei servizi di guardia, che comporti la permanenza del lavoratore in azienda o in altro luogo individuato dal datore di lavoro, va considerato interamente come orario di lavoro [3], né la Direttiva autorizza gli stati membri a costruire sistemi di equivalenza di orario pesando le ore in attività discontinue al fine di convertirle in lavoro continuativo (Vorel, C-437/05, 11,1,2007, paragrafi 27 e 28) [4].

**Nel settore del lavoro pubblico la disciplina dell'orario di lavoro è affidata alla contrattazione collettiva, regolata dal D.Lgs. n. 165 del 2001.** È noto peraltro che il contratto collettivo nel settore pubblico è efficace nei confronti di tutti i lavoratori del comparto o dell'area al quale il contratto di riferisce e che la contrattazione individuale è ammessa solo sulla base di rinvio ad opera del contratto collettivo e nelle materie per le quali opera il rinvio.

**Sulla materia in questione l'amministrazione regionale non dispone di specifiche competenze.** In particolare non è legittimata a dare indicazioni circa la riconducibilità o meno dei periodi di attività resi in regime di libera professione all'interno dell'orario di lavoro potendo esprimersi al riguardo solo il legislatore statale, la contrattazione collettiva nazionale o i soggetti istituzionalmente competenti per materia (in primis il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) [5].

Con nota del 6 novembre 2015 la Regione del Veneto – Area Sanità e Sociale ha in ogni caso ritenuto utile fornire alle Aziende ed Enti del SSR alcuni chiarimenti alle questioni sollevate, sulle quali peraltro si erano già espresse la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 8/2005 e alcune specifiche note ed interPELLI.

Innanzitutto sul tema delle attività rese in regime di libera professione si è considerato di poter affermare – nonostante quanto affermato precedentemente in merito alle competenze regionali -, al di là di ogni ragionevole dubbio, che le prestazioni richieste dalle aziende allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, ex articolo 55, comma 2 dei CC.CC.NN.LL. delle aree dirigenziali dell'8.06.2000, debbano essere considerate ai fini del computo della durata massima dell'orario di lavoro e del riposo giornaliero, in quanto, se pur formalmente di natura libero professionale, tali prestazioni, oltre

ad essere strettamente correlate alle funzioni istituzionali dell'ente e ad essere poste a carico del SSN, costituiscono, nella sostanza, una prosecuzione della normale attività dei dirigenti medici e sanitari interessati. Analoghe considerazioni possono essere fatte per le prestazioni aggiuntive richieste agli infermieri ed ai tecnici sanitari di radiologia medica ex L. 1/2002.

Vediamo pertanto di ricordare quanto già chiarito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da talune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e che è stato ribadito nella nota citata.

### **Arco temporale su cui calcolare il riposo**

La circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8/2005 ha specificato che le undici ore di riposo consecutivo ogni 24 ore vanno calcolate “*dall'ora di inizio della prestazione lavorativa*”. Ne consegue che il riposo può intercorrere anche tra periodi lavorativi svolti in giornate diverse.

### **Incidenza sul computo del riposo dei turni di pronta disponibilità e dell'orario frazionato**

Il periodo di reperibilità dei dipendenti non è conteggiabile nell'orario di lavoro in quanto, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia [6], elementi caratteristici della nozione “*orario di lavoro*” sono la presenza fisica nel luogo indicato dal datore di lavoro e l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore interessato, elementi non rinvenibili nella c.d. pronta disponibilità passiva.

Diversamente si porrebbe la questione nei casi di pronte disponibilità “anomale” ove il lavoratore è fisicamente presente nel luogo di lavoro ed è immediatamente a disposizione del datore di lavoro per lo svolgimento della sua opera. In questi casi, secondo quanto chiarito dalla citata giurisprudenza, devono invece ritenersi sussistenti gli elementi caratterizzanti l’orario di lavoro.

È di immediata evidenza, invece, che devono considerarsi rientranti nell’orario di lavoro le prestazioni effettuate a seguito di chiamata. Le stesse prestazioni, peraltro, sospendono e non interrompono il periodo di riposo, attesa la deroga all’obbligo della sua consecutività che il secondo periodo dell’articolo 7, comma 1, del D.Lgs. n.66/2003 prevede per le attività caratterizzate da regimi di reperibilità. Pertanto, al termine della prestazione lavorativa resa, non si dovrà riconoscere un altro periodo completo di riposo, bensì un numero di ore che, sommate a quelle fruito precedentemente alla chiamata, consentano il completamento delle undici ore di riposo complessivo.

Anche il riposo correlato al lavoro frazionato, ai sensi della predetta previsione legislativa, non deve essere fruito in modo consecutivo e, secondo quanto chiarito dalla circolare del Ministero del Lavoro 8/2005, *“sarà la contrattazione collettiva a disciplinare le più opportune modalità di fruizione del riposo giornaliero”*. Naturalmente perché si possa parlare di orario frazionato vi deve essere un adeguato intervallo tra i due (o più) periodi lavorativi, comunque, di durata superiore alle due ore considerato che, come precisato dalla stessa circolare ministeriale, le pause di lavoro possono raggiungere tale durata.

## **Deroghe al D.Lgs. 66/20003 da parte della contrattazione collettiva**

Il D.Lgs. 66/2003 attribuisce in più occasioni alla contrattazione collettiva il potere di prevedere prescrizioni attuative ovvero deroghe a disposizioni contenute nello stesso decreto (si vedano gli artt 3, comma 2, 4, comma 4; 8, comma 2; 5, comma 2; 9, comma 2, lett. d); 10, comma 3; 11, comma 2; 13, comma 1; 17, comma 1). Al riguardo si evidenzia che l'articolo 17, comma 1, del decreto in commento consente deroghe alle disposizioni di cui agli articoli. 7, 8, 12 e 13, in materia, rispettivamente, di riposo giornaliero, pause, modalità di organizzazione del lavoro notturno e durata del lavoro notturno, esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale (in realtà l'articolo 13 consente anche alla contrattazione integrativa di prevedere deroghe al periodo di 24 ore su cui calcolare il limite di otto ore dell'orario di lavoro dei lavoratori notturni). Ne consegue che in tutti gli altri casi *“il rinvio alla contrattazione collettiva deve intendersi come rinvio a tutti i possibili livelli di contrattazione collettiva”* (v. punto 2 della circolare ministeriale 8/2005). Come ricordato all'inizio del presente contributo della facoltà di deroga nel settore dell'area medica e sanitaria è stato fatto uso e le deroghe risultavano dagli articoli 17, comma 6 bis del D. lgs. n. 66 del 2003 e dall'articolo 41, comma 13, del D.L. n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008. La legge permetteva di non applicare la regola delle 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore e consentiva di superare le 48 ore settimanali di lavoro attribuendo alla contrattazione collettiva il compito di definire le modalità atte a garantire ai dirigenti dell'area sanitaria protezione adeguata e il recupero delle energie psicofisiche. Nel 2012 la Commissione europea ha aperto una procedura d'infrazione a carico della Repubblica italiana (n. 2011/4185) per l'esclusione del personale medico dai diritti previsti dalla Diretti-

va 2003/88 perché l'Italia ha utilizzato la facoltà di deroga alla regola del riposo continuativo di 11 ore consentita dalla Direttiva all'articolo 17, comma 1, considerando tutti i medici dell'area sanitaria come dirigenti, come personale cioè dotato di potere di decisione autonomo per godere di una delle facoltà di eccezione concesse dalla Direttiva. Conseguenza della procedura europea di contestazione è stata l'abrogazione della norma che applicava nel diritto interno l'eccezione al principio del riposo continuativo pari a 11 ore ogni 24 per l'area medica, e la caducazione delle norme dei contratti collettivi che regolavano il riposo giornaliero a fare data dal 25 novembre 2015 (art. 14, comma 1, l. 161 del 2014).

### **Turni di guardia**

**I turni di guardia devono considerarsi a tutti gli effetti periodi lavorativi. Infatti, come precisato dalle citate sentenze *Jaeger* e *Simap*, elementi caratteristici della nozione “orario di lavoro” ai sensi della normativa comunitaria sono per il lavoratore da un lato la presenza fisica nel luogo indicato dal datore di lavoro e dall'altro il suo obbligo di tenersi a disposizione di quest'ultimo per l'esercizio delle proprie funzioni, elementi entrambi rinvenibili nel servizio di guardia. La sentenza *Jaeger* precisa altresì che si è in presenza di “orario di lavoro” anche se “il datore di lavoro mette a disposizione del medico una stanza in cui quest'ultimo può riposare quando non è richiesto il suo intervento professionale”.**

## **Limite massimo della prestazione lavorativa giornaliera**

**La durata massima della prestazione lavorativa giornaliera si ricava in negativo, quale differenza tra la giornata di 24 ore e le undici ore di riposo obbligatorio di cui all'articolo 7 del D.Lgs. 66/2003.** Al risultato così ottenuto vanno detratti i 10 minuti di pausa obbligatoria minima di cui al successivo articolo 8 dello stesso decreto. Pertanto la durata massima dell'orario lavorativo giornaliero è pari a dodici ore e cinquanta minuti.

Premesso quanto sopra, in considerazione delle difficoltà che le disposizioni introdotte dall'articolo 14 della L. 161/2014 hanno determinato, soprattutto ai fini del rispetto della durata del riposo giornaliero, La Regione del Veneto ha autorizzato le aziende ad assumere autonomamente, a tempo indeterminato, nei limiti del *turn over* riferito alle cessazioni intervenute dal 1 luglio 2015 al 31 dicembre 2016, senza necessità di ulteriori richieste, il personale di tutti i profili del Comparto del ruolo sanitario e tutti gli operatori socio sanitari e gli operatori tecnici autisti di ambulanze, consentendo altresì, in relazione alle assenze per maternità, malattie lunghe e aspettative a vario titolo, di disporre assunzioni dell'anzidetto personale a titolo di supplenza.

È stato peraltro precisato che tutte le assunzioni di cui sopra potessero essere effettuate nei limiti dei tetti di spesa per il personale stabiliti dall'amministrazione regionale.

Si è previsto inoltre che le assunzioni del personale dirigenziale medico, veterinario e sanitario, in considerazione della loro specificità, quando motivate dall'obbligo di dare applicazione al disposto dell'art. 14, co.1, Legge 161/2014 dovessero essere supportate da opportune motivazioni nonché dall'indicazione delle misure strutturali adottate per garantire il funzionamento dei servizi e l'erogazione delle prestazioni assistenziali.

**In particolare le aziende hanno dovuto rappresentare e dimostrare in un'apposita relazione del Direttore Sanitario l'impossibilità di ovviare alle rappresentate criticità dando atto di aver operato:**

- a) procedure di mobilità interna;
- b) l'adeguamento dei turni e dei piani di lavoro sia in funzione dell'applicazione delle schede di dotazione ospedaliera di cui alla DGRV n. 2122/2013 sia avvalendosi della possibilità di operare razionalizzazioni, anche consistenti nella riduzione della presenza del personale medico al mattino, ferma restando la garanzia dell'assistenza all'utenza;
- c) la conversione, nell'ambito dei piani per assicurare le emergenze e nel rispetto del livello di relazioni sindacali contrattualmente previsto, delle guardie attive in turni di pronta disponibilità sostitutiva, qualora, in relazione ai livelli di attività resi dalle strutture si possa ragionevolmente presumere un numero limitato di chiamate e di prestazioni per turno di pronta disponibilità;
- d) l'attivazione, sempre nell'ambito della procedura di cui al punto c), della guardia "interdivisionale" o per area omogenea, laddove non è prescritta la guardia medica di unità operativa ai sensi dell'allegato 2 al CCNL del 3.11.2005;
- e) laddove l'azienda disponga di due o più presidi ospedalieri, la concentrazione di determinate attività presso un'unica sede.

**Una riflessione finale si impone sul tema dell'esercizio da parte della dirigenza medica dell'attività libero professionale cd. "intramoenia".**

Le modalità di attività libero professionale intramuraria sono regolate dal Decreto legislativo n. 502 del 1992 che rinvia alla contrattazione collettiva cosicché si ha:



- 1) libera professione su domanda dell'utenza e svolta all'interno della struttura sanitaria del datore di lavoro (art. 55, comma 1, lett. a, b);
- 2) libera professione su richiesta del datore di lavoro a seguito di convenzione stipulata da quest'ultimo con altre aziende sanitarie o soggetti privati e svolta presso terzi (art. 55, comma 1, lett. c);
- 3) libera professione su richiesta del datore di lavoro da svolgere anche per consentire la riduzione dei tempi d'attesa (art. 55, comma 1, lett. d);
- 4) libera prestazione su richiesta del datore di lavoro, da svolgere presso lo stesso o terzi, per la quale il medico richieda sia considerata intramoenia o obiettivo prestazionale incentivato (art. 59, comma 9).

La legge consente poi limitatamente attività extramoenia (art. 15, sexies, D. lgs., n. 502 del 1992).

**L'attività intramuraria è un'attività definita espressamente come libero professionale che si svolge però sotto il controllo e con partecipazione alla remunerazione da parte del datore di lavoro, cioè l'azienda sanitaria.** Le varie ipotesi di attività sono caratterizzate dalla presenza di un particolare potere di coordinamento da parte del SSN che ne stabilisce i limiti quantitativi, che partecipa alla definizione delle tariffe, che definisce il luogo della prestazione e che trattiene parte delle somme pagate dai pazienti, e che nella maggiore parte dei casi fornisce attrezzature e assistenza per lo svolgimento dell'attività. Dal punto di vista sostanziale, per quanto attiene alle modalità di esecuzione della prestazione medica, non vi è differenza fra il modo con il quale l'attività intramoenia è svolta e il modo con il quale la prestazione istituzionale è erogata. Tutto ciò premesso, il legislatore nazionale è libero di qualificare le prestazioni effettuate dal medico, e dunque la legge italiana sembrerebbe non essere in contrasto con il

limite dell'orario settimanale nel momento in cui le prestazioni eccedenti le 48 ore settimanali sono rese in regime "intramoenia".

Non è detto però che il punto di vista della legge nazionale coincida con il punto di vista del diritto comunitario che è sovrano nel delimitare l'ambito di applicazione delle direttive stabilendo dunque chi sia lavoratore al fine di circoscrivere l'area di applicazione delle proprie norme [7]. La conseguenza è che la configurazione del lavoro intramoenia come lavoro autonomo non esclude la possibilità che la Corte di giustizia possa assoggettare le prestazioni erogate in tale contesto alle regole comunitarie in materia di orario di lavoro, specialmente nei casi in cui la prestazione intramoenia si svolge nel medesimo contesto aziendale nel quale il medico presta il proprio normale servizio.

La questione è stata sottoposta dalla Regione del Veneto all'attenzione della competente Direzione Generale della Commissione Europea la quale si è riservata di approfondire le particolarità dell'istituto della libera professione intramuraria, sia dal punto di vista della sua configurazione giuridica che delle sue concrete modalità organizzative.

### **La Commissione non ha ancora riscontrato la richiesta**

**Sul piano comunitario, va segnalata la recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea** che ha affermato che "le ore di guardia che un lavoratore trascorre al proprio domicilio con l'obbligo di rispondere alle convocazioni del suo datore di lavoro entro 8 minuti, obbligo che limita molto fortemente le possibilità di svolgere altre attività, devono essere considerate come «orario di lavoro»" (CGUE Corte di Giustizia UE, Quinta Sezione, sentenza 21 febbraio 2018, causa C-518/15).

La pronuncia impone una verifica caso per caso del tempo concesso al lavoratore per l'intervento ai fini della valutazione della sua posizione di "attesa" come "orario di lavoro" o meno, non essendo quindi in via generale escluso il computo come tale (orario di lavoro) anche una condizione di attesa della chiamata al di fuori del luogo di lavoro.

[1] Dellas C-140/04 del 1.12.2005 paragrafi 44-45 ove sono contenuti ulteriori rinvii alla giurisprudenza comunitaria.

[2] Simap C-303/98 del 3 ottobre 2000, paragrafi 42-43.

[3] Jaeger C-151/02 del 9 settembre 2003, paragrafi 63, 65, 69; Pfeiffer C-389/01 del 15.10.2004, paragrafo 93.

[4] Vorel, C-437/05 dell'11 gennaio 2007, paragrafi 27 e 28.

[5] Sulla questione si è espressa con parere del 29 febbraio 2016 la Direzione Interregionale del Lavoro di Milano affermando che "*si esclude la sussistenza dell'obbligo in alvei diversi dalla subordinazione*".

[6] Jaeger e Simap cit.

[7] Isère C-428/09 del 14 ottobre 2010, par. 27.

## I pubblici dipendenti sono troppo pochi\*

*di Maria Luisa Bianco, Bruno Contini, Nicola Negri,  
Guido Ortona, Francesco Scacciati, Pietro Terna, Dario Togati*

Continuare a ignorare la necessità di una massiccia espansione dell'occupazione nel settore pubblico sta diventando sempre più pericoloso. La soluzione di alcuni problemi, enormi, che molto dipendono da questa carenza (anche se ovviamente non del tutto) diventa ogni giorno più difficile. Ci riferiamo alla *carenza di domanda interna*, alla *disoccupazione giovanile*, e alla *inefficienza della pubblica amministrazione*. Prima di continuare è opportuno citare alcuni dati. Cominciamo con la *tabella 1* (e più in particolare con l'ultima colonna), che ci dice che in Italia l'occupazione nella PA è *anormalmente bassa*.

**Tabella 1 – Numero di dipendenti pubblici (esclusi i militari) in alcuni paesi e dati di riferimento, 2015**

Paese	Popolazione totale (migliaia)	Occupati totali, migliaia (OCDE)	Percentuale di occupati nella PA sul totale (OCDE)	Occupati nella PA (migliaia)	Occupati nella PA per 1000 ab.
Italia	62.500	22.465	13.6	3.055	48.9
Francia	64.300	25.844	21.4	5.530	83.2

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)

Germania	81.100	40.211	10.6	4.262	52.5
UK	65.100	30.950	16.4	5.076	78.0
Svezia	9.800	4.837	28.6	1.383	141.1
USA	321.200	148.833	15.3	22.771	70.9
Spagna	46.400	17.866	15.7	2.805	60.5
Grecia	11.500	3.611	18.0	650	56.5

Fonte: OCDE

Si potrebbe pensare che l'anomalia italiana dipenda dalle privatizzazioni effettuate in Italia negli ultimi anni – prima c'erano dipendenti pubblici, adesso le loro mansioni sono svolte da cooperative o imprese private, ma la produzione non cambia. (Qualcosa di simile vale in realtà per la Germania: il dato è più simile a quello italiano anziché a quello della Francia o del Regno Unito in quanto il personale sanitario ha un contratto di tipo privato). La *tabella 2* (si guardi soprattutto l'ultima riga) smentisce questa ipotesi (e rende i dati tedeschi coerenti con quelli degli altri paesi più avanzati).

**Tabella 2 – Numero totale di occupati (pubblici e privati) in settori tipicamente pubblici, 2015, e dati di riferimento**

Settore	Francia	Germania	Grecia	Italia	Spagna	Svezia	UK	USA
D-gas ed elettricità	176	341	26	114	92	30	184	
E-acqua, fognature, N.U.	192	227	23	238	131	23	216	
O-Pub. Amm. e difesa	2430	2758	313	1293	1325	313	1847	

P-education	1996	2638	294	1509	1182	551	3280	
Q-salute e social work	3880	5106	214	1796	1442	735	4147	
Totale DEOPQ	8664	11070	870	4950	4172	1652	9674	58507
Occupazione totale	26424	40211	3611	22465	17866	4910	31205	148834
Popolazione	64980	82560	11130	61140	47200	9690	63840	325130
Tot. DEOPQ/occ.tot. (%)	32.79	27.53	24.09	22.03	23.35	33.64	31.00	39.31
tot. DEOPQ per 1000 abit.	133.3	134.0	78.2	81.0	88.4	170.3	151.5	179.9

Fonte: ILO/ILOSTAT; ONU per la popolazione (il dato per gli USA si riferisce a *Public administration, community, social and other services and activities*, e non è perfettamente confrontabile)

Tutto ciò è riassunto piuttosto drammaticamente nella *tabella 3*, che non richiede commenti particolari.

**Tabella 3 – Tassi di disoccupazione in alcuni paesi se il rapporto fra popolazione e addetti a settori tipicamente pubblici fosse quello dell'Italia, 2015**

Paese	Tasso ufficiale di disoccupazione	Tasso virtuale di disoccupazione se come da titolo
Italia	11.7%	11.7%
Francia	10.1%	21.8%
Germania	4.1%	14.6%
Regno Unito	4.8%	18.5%

Elaborazione sui dati precedenti e tassi ufficiali di disoccupazione

La stessa indicazione, naturalmente, può essere ottenuta osservando il tasso di occupazione. Se nella PA ci fossero i circa 2.500.000 addetti che ci mancano per raggiungere Francia e Regno Unito il nostro tasso di occupazione passerebbe dal 62.3% (il penultimo in Europa) al 69%.

**In sostanza: la minore occupazione dell'Italia rispetto ai paesi con cui siamo soliti confrontarci non dipende dalle caratteristiche del mercato del lavoro privato, ma dal sottodimensionamento della produzione di servizi pubblici.** Alla

luce di questi dati, recuperare il ritardo occupazionale operando sul solo settore privato appare difficilmente praticabile se non utopistico. Sarebbe necessario infatti un livello di liberismo economico del tutto anomalo per un'economia di mercato sviluppata, e per il quale non esistono sperimentazioni valide; e che dovrebbe operare in presenza di un'amministrazione assolutamente inadeguata.

**Tutti noi percepiamo quotidianamente gli effetti della carenza di personale nella PA, per esempio quando ci imbattiamo in certe complicazioni burocratiche o in lunghe liste di attese per prestazioni sanitarie.** Un caso esemplare: nel principale ospedale di Torino ci sono dei cartelli che avvisano il pubblico che aggredire gli infermieri è un reato. È difficile pensare che la necessità di questi avvisi sia dovuta a un'eccezionale scortesia da parte del personale piuttosto che a una loro carenza numerica. Se qualcuno avesse ancora dei dubbi, comunque, c'è una coppia di dati -molto noti- che dovrebbe fugarli. L'Italia ha la più bassa percentuale di laureati fra i paesi europei membri dell'OCDE, e al tempo stesso la seconda più alta percentuale di laureati disoccupati (dietro alla Grecia; età 25-64, dati OCDE, 2016). La spiegazione di questo apparente paradosso non può che essere il sottodimensionamento del settore pubblico, che in un'economia sviluppata è uno dei principali datori di lavoro per

laureati, probabilmente il principale. Anche in questo caso è naturalmente possibile trovare un'altra spiegazione, e cioè che i laureati italiani si laureano nelle materie sbagliate, “lettere invece di ingegneria”; e anche in questo caso questa spiegazione conta molto poco, in quanto il tasso di occupazione passa solo dal penultimo al terzultimo posto (viene superata di poco la Spagna) se si considerano le sole classi di laurea STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

**Quindi occorre un piano straordinario di occupazione nel settore pubblico. Per quanti addetti? E come implementarlo? E come finanziarlo?** Dato il divario che abbiamo visto esistere fra l'Italia e i paesi sviluppati “normali”, pensiamo che si debba pensare ad un ordine di grandezza di almeno un milione di assunzioni. Per quanto riguarda la seconda domanda, il nostro gruppo suggerisce che le richieste di assunzione vengano fatte dagli uffici periferici dei vari enti pubblici, e valutate, *in concorrenza fra di loro*, da un organismo tecnico e apolitico sulla base della loro rispondenza a una serie di obiettivi (come il miglioramento del servizio o l'effetto espansivo sulla produzione privata) e di una serie di vincoli (come la disponibilità di un'offerta di lavoro facilmente qualificabile *on the job* e il mantenimento delle spese per l'occupazione diretta e indiretta, dato che le nuove assunzioni non devono essere una semplice sostituzione di personale precario). Una maggiore documentazione è disponibile a richiesta.

**Come finanziare il piano di assunzioni? La nostra proposta è che si ricorra a una *imposta patrimoniale straordinaria sulla ricchezza finanziaria delle famiglie*** (e quindi non su quella immobiliare). Questa imposta potrebbe naturalmente essere abbandonata una volta che gli effetti moltiplicativi si fossero adeguatamente manifestati. I motivi di questa opzione sono molteplici. In primo luogo è opportuno che il piano venga finanziato con risorse aggiuntive, e queste vanno prese là dove l'impatto



negativo della loro esazione sia minimo. Ora, la ricchezza finanziaria delle famiglie è molto elevata (e molto concentrata); nel 2017 ha raggiunto i 4200 miliardi. Supponendo una retribuzione pari a quella di ingresso di un insegnante laureato sarebbe sufficiente un'aliquota media di circa il 5 *per mille* per assumere circa 1 milione di nuovi addetti, anche se sarebbe meglio ammettere una quota esente (di almeno 100.000E) e adottare aliquote progressive, comunque non superiori all'1%. (I dati sono volutamente indicativi in quanto la politica qui suggerita deve operare su tre parametri, la retribuzione, l'aliquota fiscale e il numero di addetti, e tutti e tre devono essere oggetto di valutazione e scelta). Un secondo motivo è che i costi di esazione sono praticamente nulli. Ma forse il motivo più importante è che l'opinione pubblica sarebbe probabilmente favorevole, come rilevato da un'apposita indagine CATI effettuata nel 2015 e somministrata a un campione rappresentativo di cittadini con più di 45 anni (e quindi possibili contribuenti ma non beneficiari diretti del piano di assunzioni). Il 79.9% degli intervistati è favorevole alla proposta, e questa percentuale si abbassa solo fino al 69.7% se viene esplicitato che anche l'intervistato sarebbe chiamato a contribuire (per maggiori dettagli si veda [\*Crisi economica e disoccupazione giovanile: valutazione del consenso verso politiche di intervento pubblico\*](#), Polis Working Paper, 2016, n. 233). Questo risultato non deve stupire: il problema della disoccupazione giovanile è universalmente sentito, e il contributo richiesto è molto basso. È appena il caso di notare che la trasformazione di circa 20-25 miliardi di ricchezza in redditi con alta propensione al consumo darebbe una valida spinta alla domanda interna (e farebbe crescere *ipso facto* il PIL di circa l'1 – 1.5%), con i conseguenti effetti moltiplicativi cui si è accennato. Un'ultima osservazione. **Nelle presentazioni di questo progetto abbiamo più di una volta ricevuto la curiosa obiezione che “invece” bisognerebbe “prima” iniziare con la raziona-**

**lizzazione dell'uso delle risorse umane attualmente disponibili.** Quegli avverbi sono logicamente inconsistenti: una seria riforma della pubblica amministrazione non può prescindere dalla valutazione del numero di dipendenti che è necessario assumere. Come risulta da dati che non abbiamo riportato per brevità, in Italia occorrerebbe aumentare del 60% il numero di impiegati amministrativi della PA per averne lo stesso numero per 1000 abitanti della Germania: in queste condizioni non è che si possa fare molta strada spostando quelli che ci sono. Né va dimenticato che l'età media dei pubblici dipendenti italiani è eccezionalmente alta, e la loro scolarità molto bassa: e per quanto lo si sposti o si investa nella sua formazione difficilmente un impiegato cinquantenne con un diploma di scuola media superiore potrà svolgere le stesse mansioni di un esperto informatico venticinquenne e laureato. La razionalizzazione dell'uso degli addetti attuali e le decisioni sul loro aumento devono andare di pari passo. Ma intanto nulla impedisce -se non una politica sbagliata- che si comincino a fare delle assunzioni là dove fin d'ora è evidente, o facilmente accertabile, che sono necessarie.

## Nuove regole per lo sciopero nel TPL\*

*di Marco Menegotto*

Buone nuove sul difficile – (anche) a livello di relazioni sindacali – settore del trasporto pubblico locale.

Lo scorso 19 maggio è giunto a compimento l'iter sindacale ed amministrativo che la legge impone per la introduzione di regole su base pattizia di esercizio del diritto **di sciopero nei servizi pubblici essenziali, nella fattispecie nel (forse) più complesso dei settori ivi compresi.**

In quella data infatti è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'[accordo siglato lo scorso febbraio](#) dalle organizzazioni datoriali e sindacali di settore, che ha poi ricevuto il parere (parzialmente) favorevole della Commissione di garanzia, che ne ha integrato il contenuto con propria delibera.

Si tratta di un accordo che arriva dopo circa sedici anni dall'adozione della previgente disciplina, dietro stimolo della stessa Commissione e dopo l'attesa riforma per legge, annunciata e mai messa in cantiere dall'Esecutivo, nonostante da anni fossero depositati alcuni disegni di legge (cfr. M. Menegotto, [Libertà di circolazione e diritto di sciopero. Il ddl Sacconi: un'occasione mancata?](#)) che rappresentavano una disciplina da un lato restrittiva e dall'altro di sostegno all'autonomia negoziale dei soggetti rappresentativi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20.](#)

Alcuni contenuti, di particolare tutela nei confronti dell'utenza, meritano d'essere qui posti in risalto.

Anzitutto vengono accorpati ed estesi alcuni **periodi di franchigia**, ovvero periodi in cui non è consentito procedere con azioni di sciopero, in ragione della particolare intensità del traffico: 17 dicembre – 7 gennaio; 27 giugno – 4 luglio; 28 luglio – 3 settembre; 30 ottobre – 5 novembre; 5 giornate che precedono e seguono la Pasqua; la giornata precedente, la seguente e tutte le giornate concomitanti con consultazioni elettorali e referendarie.

In caso di **proclamazione dello sciopero**, le sigle sindacali sono tenute a darne **informazione almeno con 10 giorni di preavviso** alle aziende coinvolte, nonché alla Commissione di garanzia e ad un particolare Osservatorio costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; comunicazione i cui requisiti stringenti sono disciplinati all'art. 8 del medesimo accordo.

Viene inoltre rafforzato l'obbligo di **comunicazione all'utenza** in carico alle aziende coinvolte: contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, **l'elenco delle corse, con i relativi orari, che saranno garantite** all'interno delle fasce in caso di sciopero; **almeno 5 giorni prima, l'indicazione delle organizzazioni** che hanno proclamato lo sciopero **e le motivazioni** della vertenza.

Sul punto, **la Commissione**, introducendo così una regolamentazione provvisoria integrativa all'accordo, rispondendo ad una esigenza emersa tra le organizzazioni datoriali e di tutela dei consumatori/viaggiatori, ha altresì disposto che dovranno pure essere comunicati i «**dati relativi alle percentuali di adesione registrati nel corso delle ultime astensioni proclamate dalle medesime sigle**», al fine di orientare l'utenza circa la probabile adesione allo sciopero da parte dei lavoratori.

Viene fissato un **monte ore massimo** di sciopero per ogni vertenza, **pari a quattro** (o pari ad una giornata intera se sciopero

successivo al primo, rispetto alla medesima vertenza), mentre dovrà essere **garantito il servizio completo per un totale di sei ore distribuite in due fasce relative agli orari di maggiore affluenza** (tendenzialmente tre ore al mattino e tre ore in serata). Inoltre, «modalità, durata e collocazione oraria degli scioperi devono essere stabiliti in modo da ridurre al minimo possibile i disagi per l'utenza», il che porta a dire, se letta insieme alle disposizioni sopra commentate circa orari e tratte, che l'azienda non dovrà limitarsi a indicare le “fasce di garanzia” (come accadeva fino a ieri), ma dovrà pure **elencare chiaramente le singole corse garantite**.

Viene infine confermata la ricorrente interpretazione della Commissione circa le regole di indizione delle **assemblee sindacali**, che non devono comportare l'interruzione del servizio, risultando altrimenti applicabili le medesime sanzioni per lo sciopero illegittimo (si pensi al caso *Colosseo* su cui cfr. [Decreto sciopero: cosa \(non\) cambia dopo la vicenda Colosseo](#), Boll. Spec. ADAPT, 2015, n. 19).

Per la sua stessa natura, non ci si potevano certo aspettare “fughe in avanti” da più parti auspicate (cfr., da ultimo, A. Zoppoli, [Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale](#), Working Paper ADAPT, 2017, n. 13), come ad esempio: l'evidenza preventiva del numero di lavoratori aderenti; regole limitative alla indizione rispetto alla sigla di riferimento e al livello di rappresentatività a livello nazionale e di settore.

Ad ogni modo, l'accordo ha il pregio di introdurre una nuova regolamentazione di settore, frutto di un percorso di confronto e condivisione tra parti sociali. Il tentativo che ne traspare è quello di provare a modernizzare le regole di settore, e dunque – auspicabilmente – anche i futuri rapporti sindacali.

Resta, e rimarrà a lungo, il problema dell'innumerevole elenco di scioperi proclamati da sigle poco o nulla rappresentative, che ol-

tre ad arrecare mediamente danni piuttosto ingenti all'utenza (e alle aziende del trasporto pubblico locale), trascinano nella disaffezione verso i corpi intermedi anche sigle responsabili e veramente rappresentative sul piano nazionale.

È comunque il nuovo terreno di gioco, ora la palla passa agli attori sui territori, che dovranno dimostrare di agire con correttezza e buona fede.

17.

## **LAVORO TRAMITE AGENZIA**

## **I nuovi criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro nel Decreto Ministeriale dell'11 gennaio 2018\***

*di Arianna D'Ascenzo*

**Il 19 aprile 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il [decreto ministeriale 11 gennaio 2018](#)**, a complemento della delibera dell'Agenda Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro n. 7 del 3 novembre 2016, con cui veniva istituito l'albo nazionale dei soggetti accreditati e prefigurato un doppio binario di accreditamento, a livello nazionale e regionale.

**Il decreto ministeriale, in attuazione del disposto di cui all'art. 12 d.lgs. del 14 settembre 2015, n. 150, stabilisce i criteri per il riconoscimento ad un operatore, pubblico o privato, dell'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti territoriali di riferimento**, nonché la partecipazione alla rete di servizi per le politiche del lavoro (con particolare riguardo ai servizi di incontro fra domanda ed offerta di lavoro). L'ambito applicativo del decreto si estende, in primo luogo, alle Regioni e Province autonome, ma comprende, altresì, disposizioni speciali di diretta operatività per le agenzie per il lavoro che abbiano fatto richiesta per accreditamento nazionale (art. 8), per i soggetti accreditati ad operare con l'assegno di ricollocazione (art. 15,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2018, n. 16](#).



comma 3), per gli organismi di formazione ed orientamento (art. 11).

**L'art. 12 citato, in particolare, si era limitato ad individuare i principi generali per la determinazione dei regimi di accreditamento dei servizi per il lavoro**, rinviandone la specificazione ad un decreto ministeriale successivo, sulla scorta di due direttrici di fondo. Da un lato, quella di assicurare il raccordo – e la coerenza – con i regimi autorizzatori di cui agli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 276/2003 per lo svolgimento dell'attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione del personale, e con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione. Per altro verso, l'esigenza di garantire l'affidabilità, in termini economici ed organizzativi, dei soggetti accreditati e la professionalità degli operatori (art. 12, comma 1, lett. b).

La normativa persegue, dunque, una finalità ambiziosa, ma non inedita, nella (ri)costruzione della *governance* a presidio della gestione delle politiche attive del lavoro sul territorio nazionale. Infatti la riforma, di cui la disciplina sui sistemi di accreditamento costituisce una frazione, si insinua sullo sfondo di **un sistema di servizi per il lavoro multidimensionale e stratificato, integrato da reti locali sorte, in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003, a velocità diverse da Regione a Regione e con risultati, in termini di efficienza, differenti**, nonostante l'individuazione, a livello legislativo, già nel 2003, di principi generali di definizione degli standard di qualità e di operatività dei servizi (per un commento, si veda ADAPT, [\*Politiche attive: il tassello \(mancante\) dei regimi di accreditamento\*](#), Working Paper ADAPT, 2015, n. 180).

**Tale obiettivo di standardizzazione dei livelli di qualità nell'erogazione del servizio, quale tassello fondamentale di un mercato del lavoro dinamico ed efficiente, è, dunque, interpre-**

tato e attuato dal decreto ministeriale attraverso la previsione di **requisiti minimi restrittivi per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO**, che riflette la visione centralistica della *governance* delle politiche attive, alla base del d.lgs. n. 150/2015, **con alcuni margini di discrezionalità regolamentare in capo alle Regioni e alle Province autonome.**

Queste ultime sono tenute a recepire i contenuti del decreto nei prossimi 12 mesi, comunicando, inoltre, agli operatori già accreditati le misure di adeguamento. **Rimane ferma, pertanto, fino al recepimento, da parte delle Regioni e delle Province autonome, l'operatività dei regimi di accREDITAMENTO vigenti a livello regionale.**

I requisiti di base di ammissibilità per l'accREDITAMENTO, cui i sistemi regionali dovranno uniformarsi, si articolano in a) requisiti generali (art. 4); b) requisiti di carattere giuridico-finanziario (art. 5), requisiti strutturali (art. 6).

I requisiti generali ex art. 4 del decreto ministeriale annoverano:

- l'adozione, da parte del richiedente, di un **codice etico** che garantisca la conformità dell'attività svolta ai principi generali dell'ordinamento, “di legalità, non discriminazione, buon andamento, trasparenza e imparzialità”;
- il possesso, al momento della presentazione della domanda, di un proprio **sito internet o casella di posta elettronica certificata per le comunicazioni con la PA.**

I requisiti di carattere giuridico finanziario di cui all'art. 5, finalizzati, in particolare, ad assicurare l'affidabilità dell'operatore e la trasparenza della sua attività, comprendono:

- il possesso di un **capitale sociale versato minimo**, ovvero della dichiarazione di un istituto di credito, a seconda della forma giuridica del soggetto richiedente, a garanzia della solidità economica di quest'ultimo;

- la previsione nello **Statuto dell'attività per cui si chiede l'accreditamento** nell'ambito di quelle contemplate;
- l'**assenza**, in capo al soggetto richiedente e agli amministratori, **di condanne penali** per determinati reati o sanzioni amministrative dipendenti da reato di cui al d.lgs. n. 231/2001; la regolarità rispetto agli adempimenti assicurativi, previdenziali e fiscali e alla normativa sul collocamento obbligatorio;
- la presenza di almeno **una sede operativa sul territorio** in cui si richiede l'accreditamento.

**I requisiti di ammissibilità strutturali ex art. 6**, che devono essere posseduti anche da eventuali sedi temporanee accreditate, si riferiscono all'idoneità dei luoghi destinati all'attività per assicurare un elevato livello qualitativo. Quest'ultima categoria include:

- l'**adeguatezza dei locali** (la conformità di questi ultimi alla disciplina urbanistica, in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e di strutture di accesso ai disabili);
- la dotazione delle **attrezzature idonee** allo svolgimento dell'attività;
- la garanzia di **20 ore settimanali minime di apertura** degli sportelli al pubblico;
- la presenza di **due operatori per ogni sede operativa e di un responsabile**, anche con funzioni di operatore, che deve essere indicato con adeguata informativa visibile all'interno del locale, insieme ad ulteriori informazioni (in particolare, gli estremi del provvedimento di accreditamento e la tipologia dei servizi per il lavoro erogabili);
- la **visibilità, all'esterno dei locali, dei seguenti elementi informativi**: orario di apertura al pubblico e targa con indicazione dell'amministrazione che ha rilasciato l'accreditamento, nonché l'orario di apertura al pubblico;

- il possesso della **certificazione ISO** relativa al processo di erogazione dei servizi.

In aggiunta, il decreto richiede la presenza di **spazi adeguati per l'accoglienza, per i colloqui individuali nel rispetto delle norme sulla privacy, postazioni informatiche per la consultazione**, da parte dell'utenza, **di banche dati** finalizzata alla ricerca di offerte di lavoro.

**Inoltre, l'art 7 ammette che le regioni possano discrezionalmente introdurre requisiti più restrittivi**, con riferimento, in particolare ai seguenti aspetti, da intendersi, stante la formulazione letterale della disposizione, come tassativi:

- la presenza di ulteriori sede operative;
- l'esperienza nei servizi per il lavoro da uno a due anni;
- il possesso di requisiti professionali e di esperienza da parte degli operatori e del responsabile della sede;
- l'esibizione della documentazione attestante l'affidabilità e qualità con riferimento alla certificazione del bilancio e al rispetto della normativa di cui alla l. n. 231/2001.

**L'art. 8** dedica una disciplina specifica alle **agenzie di somministrazione generaliste e alle agenzie autorizzate all'attività di intermediazione, che abbiano fatto richiesta di accreditamento su tutto il territorio nazionale all'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro.**

Tali soggetti, iscritti nell'apposita sezione dell'albo, sono tenuti a predisporre **almeno una sede operativa avente i requisiti strutturali di cui all'art. 6 del decreto in ciascuna regione in cui intendano svolgere l'attività oggetto dell'accreditamento, fermo, inoltre, il rispetto dei requisiti dei locali prescritti ai fini del regime autorizzatorio di cui al decreto ministeriale attuativo della Legge Biagi.** Questi ultimi sono definiti, in particolare, dal DM del 5 maggio 2004, ancora vigente, in attesa, tuttavia dell'entrata in vigore di una nuova

normativa attualmente in discussione, che dovrebbe introdurre condizioni più restrittive, nella medesima logica di implementazione dei livelli qualitativi del servizio erogato dagli operatori autorizzati.

**La disposizione speciale relativa alle agenzie autorizzate muove da un'evidente esigenza di semplificazione dell'iter burocratico e di snellimento delle procedure**, oltre ad evitare il moltiplicarsi di richieste di autorizzazione per ciascuna Regione, sul presupposto che le agenzie per il lavoro abbiano già dimostrato il possesso dei requisiti di affidabilità e credibilità, previsti dalla normativa in materia di accreditamenti, già in sede di procedura autorizzatoria. Nel contempo, **l'art. 15, comma 2**, che richiede **l'adeguamento, nei prossimi dodici mesi, ai requisiti di ammissibilità previsti dal decreto da parte di tutti i soggetti accreditati a operare con l'assegno di ricollocazione** – quindi anche le agenzie per il lavoro, non essendo espressamente escluse. Tali soggetti sono tenuti, inoltre, a garantire, **in ogni sede, un operatore con almeno due anni di esperienza nel campo delle politiche attive nella veste di tutor**, con funzione di accompagnamento dell'utenza nel percorso di ricollocazione.

**Dal punto di vista procedurale, la richiesta per l'accredimento va inoltrata in via telematica, sull'apposito sito web istituito presso le Regioni e le Province autonome, ovvero, in alternativa, presso l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro.** Per gli operatori già accreditati presso una Regione, che richiedano l'autorizzazione presso un'altra, sarà sufficiente dimostrare il possesso dei soli requisiti aggiuntivi eventualmente richiesti dalla normativa regionale specifica.

**Un'ulteriore ipotesi di procedura semplificata è prefigurata per gli organismi di formazione ed orientamento**, che potranno presentare domanda di accreditamento se in possesso dei

requisiti di cui agli artt. 4, 5, e 6 del decreto. La semplificazione consiste, in questo caso, nell'autodichiarazione dei (soli) requisiti già dimostrati in sede di accreditamento per la formazione e l'orientamento, producendo la documentazione richiesta per i requisiti non precedentemente accertati.

**I soggetti accreditati confermano il possesso dei requisiti con cadenza triennale**, e il vaglio delle regioni e province autonome sarà effettuato in base ai risultati del monitoraggio svolto *in itinere* sull'attività dei soggetti accreditati. Infatti, risulta funzionale al mantenimento dell'autorizzazione la previsione, all'art. 13, **dell'attività di monitoraggio e controllo, da parte delle Regioni e delle province autonome, con il corredo di un apparato sanzionatorio in caso di irregolarità.**

Nello specifico, si prevede la **sospensione dell'accREDITAMENTO per una durata massima di tre anni, elevati a sei in caso di recidiva**, nelle ipotesi di irregolarità accertata e non sanata ovvero di modifica, da parte del soggetto accreditato, di uno dei requisiti prescritti dalla normativa in assenza di preventiva comunicazione. **La revoca e la cancellazione da elenchi o dall'albo nazionale** sono ricondotti, invece, alle ipotesi di mancato reiterato adeguamento, di assenza dei requisiti di ammissibilità, e di gravi irregolarità. Quest'ultima categoria non è precisata, ma è possibile presumere, vista la gravità delle conseguenze, che la fattispecie ricorra in tutti quei casi eclatanti di violazione dei principi generali nello svolgimento dell'attività.

Nell'eventualità della revoca, **una nuova domanda di accREDITAMENTO potrà essere (re)inoltrata solo decorsi 12 mesi, e, ovviamente, sempre che si tratti di irregolarità sanabili.** Un'ulteriore ipotesi di revoca risiede nel mancato invio, da parte dell'operatore, di ogni altra informazione richiesta dall'Agenzia azionaria delle politiche attive del lavoro in quanto ritenuta utile a

garantire un efficace coordinamento della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

Benché la potestà normativa in materia rimanga in capo alle Regioni, in ossequio al disposto costituzionale, **l'art. 12 d.lgs. n. 150/2015, in combinato disposto con la normativa contenuta nel decreto ministeriale, definisce nettamente le condizioni per la richiesta dell'accreditamento**, ponendo le premesse, almeno teoriche, per un'effettiva omogeneità e semplificazione delle regole. Occorrerà monitorare nei prossimi 12 mesi le modalità di recepimento del decreto da parte delle Regioni, verificando se queste ultime si limiteranno ad un mero adeguamento della normativa esistente, con un'integrazione dei requisiti mancanti, o ad una sostituzione dei regimi fino ad oggi vigenti, e se si avvarranno della potestà di introdurre condizioni più restrittive ai sensi dell'art. 7 del decreto.

Inoltre, se il decreto ministeriale definisce la procedura per l'accreditamento e i requisiti di ammissibilità, **è da capire se sussistano spazi di ulteriore integrazione di tali contenuti ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003**, non abrogato, per le parti che non si sovrappongono alla nuova normativa (con riferimento, ad esempio, alle forme di cooperazione tra gli operatori pubblici e privati).

Un aspetto fondamentale per la tenuta del sistema è, inoltre, rappresentato **dall'efficienza dei sistemi informatici e informativi, presso l'Anpal e le Regioni, e dalla cooperazione osmotica tra i due livelli della governance, regionale e nazionale**, a garanzia di un fluido funzionamento del servizio per gli operatori accreditati e per l'utenza. Anche sotto il profilo dell'attività di monitoraggio e di controllo, si profila la necessità di un meccanismo snello, in cui si compendi la garanzia di qualità dell'operatore e l'esigenza che la macchina burocratica non irrigidisca, in concreto, l'attività degli operatori.

## Lo stato di salute dei servizi per il lavoro in Italia\*

*di Arianna D'Ascenzo*

Il 5 giugno scorso è stato presentato il rapporto sul [Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017](#), a cura dell'Anpal. Gli esiti del monitoraggio, svolto su un'indagine campionaria di 397 centri per l'impiego "principali" (su un totale di 501), restituiscono una **fotografia della realtà dei centri per l'impiego italiani, sotto il profilo organizzativo e funzionale, alla fine del 2016**, in un contesto di transizione politica, istituzionale, economica e normativa che vede assegnata una rinnovata centralità ai servizi pubblici per l'impiego nelle dinamiche di intermediazione nel mercato del lavoro e di gestione delle politiche attive.

**L'iter di riforma ha il suo fulcro nel d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che affida l'attuazione dei servizi per le politiche del lavoro alla *governance* multilivello ex art. 1**, composta da una pluralità di soggetti in una logica reticolare e di complementarità degli interventi, sotto il coordinamento della cabina di regia nazionale, volta ad assicurare la garanzia di livelli standard del servizio. Sul piano istituzionale, ne costituisce il complemento la ridefinizione del perimetro delle competenze locali in materia, con la ri-attribuzione delle relative funzioni alle Regioni, cui risultano

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22](#).



strumentali le **Convenzioni stipulate tra Stato e Regioni sulla definizione dei rispettivi obblighi nella gestione dei servizi per il lavoro.**

Su questo sfondo, **il ruolo attribuito ai centri per l'impiego è ambizioso in termini progettuali, anche dal punto di vista della professionalità richiesta agli operatori, nell'ottica dell'erogazione di prestazioni *standard* sul territorio nei confronti di un'utenza che si segnala per la sua eterogeneità e numerosità,** con particolare riferimento alla stipula del patto di servizio personalizzato previa attività di profilazione.

Sotto questo aspetto, il rapporto segnala che **più dell'80% dell'utenza è classificabile (anche) nella categoria dei c.d. NEET, risultato dell'attivazione dei programmi di Garanzia Giovani, cui seguono, in termini di frequenza, i percettori di ammortizzatori sociali (58%) e i disoccupati di lunga durata (36%).** Nel centro Italia risulta, inoltre, elevata la percentuale delle donne in fase di (re)inserimento lavorativo, mentre nel Nord-Ovest quella delle persone affette da disabilità e nel Nord-Est quella dei disoccupati *over 50*. Le richieste rivolte dagli utenti investono prevalentemente la ricerca di un'occupazione ovvero la gestione di pratiche amministrative per l'accesso a misure di sostegno al reddito, mentre percentuali più basse riguardano la richiesta di avvio di lavoro autonomo ovvero l'iscrizione ad un corso di formazione professionale. Dal lato della domanda, invece, il 66% delle richieste aziendali riguardano la preselezione di personale ai fini dell'assunzione, seguita da quella di chiarimenti normativi e di servizi mirati per il collocamento obbligatorio.

La complessità e rilevanza della funzione assolta dai centri per l'impiego esigono, pertanto, un'intensa attività di **monitoraggio sulla gestione interna delle risorse,** sulla capacità di evasione delle richieste dell'utenza e dei territori, nonché sull'esistenza di eventuali criticità. A tale scopo, **l'indagine sulla qualità del**

servizio effettuata in sede di monitoraggio si incentra sull'osservazione delle attività rese dai centri per l'impiego, rispetto ad un profilo operativo "potenziale", tenuto conto altresì di diverse variabili, organizzative, funzionali e professionali, idonee ad incidere sulla domanda degli utenti e delle imprese, nonché sui processi.

**Le attività svolte dai centri per l'impiego sono state analizzate in base al metodo di classificazione contemplato dall'Atlante del Lavoro**, che identifica le aree di attività in cui si scompongono i principali processi di lavoro nell'ambito dei settori economici professionali.

**Nel caso dei servizi per l'impiego, sono enucleate otto aree funzionali, a loro volta articolate in un certo numero di attività specifiche:** 1) accoglienza e prima informazione; 2) orientamento di I livello; 3) orientamento di II livello e bilancio delle competenze; 4) accompagnamento al lavoro; 5) inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati; 6) rinvio alla formazione professionale; 7) assistenza all'autoimprenditorialità; 8) servizi alle imprese. **Le azioni concrete, in cui ciascuna di tali aree si declina, sono sia di *front office* sia di *back office*, e le seconde si distinguono a seconda che si tratti di adempimenti burocratici, come la gestione delle banche dati, ovvero di funzioni strategiche, propedeutiche all'erogazione del servizio, come la raccolta dei cv, con un accento sulle attività ascrivibili all'area del collocamento vero e proprio, dal *profiling* dell'utenza alla definizione del patto di servizio.**

Ad eccezione delle aree relative al rinvio alla formazione e all'offerta di servizi di sostegno all'autoimprenditorialità, **il monitoraggio evidenzia, sul piano quantitativo, una elevata quota di servizi attivati, superiore al 90%, corrispondente a filiere lunghe di attività.** La gamma delle azioni inquadrate nell'ambito dell'accoglienza e dell'orientamento di I° livello risul-

ta interamente coperta, mentre la filiera, in realtà, tende ad accorciarsi in misura inversamente proporzionale al carattere specialistico delle attività, con particolare riguardo all'orientamento di II livello e all'accompagnamento al lavoro.

**Il minimo comune delle attività svolte dai centri per l'impiego compresi nel campione, definite "attività core", risultano dunque sbilanciate verso i servizi alla persona,** con particolare riferimento all'attività di profilazione dell'utenza e di prima mediazione tra domanda ed offerta, mentre i servizi alla domanda di lavoro comprendono, per lo più, attività generiche di aggiornamento delle banche dati e di preselezione, a discapito dell'attività di intermediazione vera e propria. I casi in cui l'offerta funzionale presenta profili più evoluti, con un'attenzione ai servizi di carattere più consulenziale, è circoscritta ad esperienze isolate.

**Sul piano qualitativo, in termini di incidenza di alcune criticità sull'effettiva realizzazione del servizio, almeno un centro per l'impiego su cinque lamenta, in linea generale, delle criticità relative alle competenze del personale.** In relazione ad un modello potenziale, in cui l'attività resa è svolta in assenza di tale elemento di criticità, **le competenze del personale impiegato risultano incidere in misura maggiore nell'area dei servizi specialistici di orientamento di II livello e di *matching*, così come in quelle relative al rinvio alla formazione professionale e alla consulenza per la creazione di impresa.** La carenza di personale adeguato spiega, dunque, poiché i servizi più specialistici *customer oriented*, destinati sia alle persone sia alle imprese, come la progettazione di percorsi formativi e l'orientamento nel primo caso e l'analisi di fabbisogni occupazionali nel secondo, stentino a decollare, tanto da condurre a soluzioni organizzative alternative, quali l'allocazione di alcune funzioni presso strutture diverse dai centri per l'impiego.

**Il livello di incidenza negativa tende ad essere inferiore rispetto ai servizi informativi, che infatti non richiedono competenze specialistiche,** ma dove la qualità del servizio rischia di essere inficiata, almeno in un centro per l'impiego su quattro, dal sottodimensionamento dell'organico e dall'inadeguatezza operativa legata dall'insufficienza di modelli organizzativi di gestione delle risorse umane efficienti.

**Il quadro descritto trova conferma nelle indagini svolte in termini di scarto tra l'effettiva capacità di erogazione del servizio da parte dei centri per l'impiego e la proiezione del modello di servizio descritto dagli operatori del settore,** che ha lo scopo di pervenire ad un risultato descrittivo il più possibile aderente alla realtà operativa e funzionale dei centri per l'impiego. **Dal punto di vista delle tipologie di servizio, il rapporto assume una duplice prospettiva che tiene conto della distribuzione delle criticità a seconda del target di utenza, nonché della maggiore o minore omogeneità nella distribuzione delle criticità.**

**Lo scostamento tra servizio effettivo e servizio potenziale risulta, dunque, minimo per i servizi di prima accoglienza o che implicano la gestione procedurale di funzioni ordinarie,** sia verso le persone sia verso le imprese, che sono caratterizzati, inoltre, da un grado uniforme di distribuzione sul territorio. **Il divario aumenta, così come la disomogeneità a livello territoriale, per i servizi più specialistici,** quali l'orientamento di II livello e i servizi alle imprese, e per quelli relativi all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e all'inserimento di soggetti svantaggiati, che, tuttavia, sono concentrati solo nei centri per l'impiego di alcune Regioni. **Lo scostamento massimo e un elevato livello di dispersione territoriale si registrano nelle aree relative alla formazione professionale al sostegno all'autoimprenditorialità,** addirittura assenti presso alcune real-

tà ove si è optato per l'allocazione del servizio presso uffici diversi, come le Regioni.

**Focalizzando l'attenzione sulle tipologie di attività, in cui si diramano le aree funzionali, il rapporto muove da una situazione di *benchmark* caratterizzata dall'assenza di criticità, relative alle dimensioni organizzative, funzionali ed operative, e di omogeneità delle azioni sul territorio. Rispetto alla distanza dal profilo operativo potenziale, sono enucleate tre tipologie di attività.** Il primo gruppo è composto da quelle attività ricomprese nelle prime due aree, relative a funzioni di ordinaria amministrazione in fase di prima accoglienza e presa in carico dell'utente, ove la qualità del servizio è percepita come elevata e uniforme a livello territoriale, mentre l'unico elemento di criticità rilevante è rappresentato dalla dotazione organica e, per alcuni interventi, come quello di *profiling*, anche dalla carenza di profili professionali adeguati.

**Una maggiore variabilità nella diffusione territoriale e nella distribuzione delle criticità si riscontra nel secondo gruppo, ove risulta più elevata, ad esempio, per alcune azioni rientranti nell'orientamento di II livello, come la realizzazione di colloqui (pre)selettivi o la certificazione delle competenze (tenuto conto, tuttavia, che quest'ultima talvolta non è contemplata tra i servizi erogati dai centri per l'impiego in ragione della struttura organizzativa integrata prescelta a livello locale, che ne affida la realizzazione ad enti diversi, come quelli formativi).** **Dal lato dei servizi alle imprese, invece, mentre la componente strutturale dei centri per l'impiego non appare particolarmente rilevante per certi interventi, come la preselezione, le competenze degli operatori non sono in grado di sopperire alla mancanza di dotazioni adeguate, come per le attività informatizzate o a contenuto più specialistico. Le maggiori criticità, su**

questo fronte, si riscontrano per quelle azioni che implicano un rapporto continuativo con l'utenza.

Sotto questo punto di vista, va sottolineato che **l'insufficienza delle dotazioni informatiche** costituisce un problema per la maggior parte dei centri per l'impiego: **il 46% del campione, con una maggiore concentrazione nel meridione, dichiara di lavorare con dotazioni informatiche non adeguate o in situazione di insufficienza ovvero, in alcuni casi, di assenza del collegamento ad una rete.**

Nel terzo gruppo rientrano, infine, le attività comprese nell'area dell'accompagnamento al lavoro, come il tutoraggio e il monitoraggio dei percorsi, nonché le funzioni di intermediazione, ove la qualità del servizio è percepita in generale bassa su tutto il territorio. In queste due aree, risultano dunque **svolte in maniera ottimale solo le funzioni base**, come la preselezione e la raccolta di cv, mentre quelle di contenuto più specialistico, dall'accompagnamento alla realizzazione di piani personalizzati, sono appannaggio esclusivo di realtà isolate.

Il tentativo di rafforzare sul piano organizzativo i centri per l'impiego si è tradotto, negli ultimi anni, nell'**apertura di sportelli specifici destinati all'erogazione di servizi mirati, sotto l'impulso di iniziative di *policy*, segnatamente l'esperienza di Garanzia Giovani, ovvero nell'ottica dell'espansione di servizi già esistenti.** La ricerca evidenzia l'apertura di almeno uno sportello presso 180 centri per l'impiego, rivolti in misura prevalente, soprattutto nel meridione e nell'Italia centrale, all'utenza giovanile, alle persone con disabilità e agli utenti stranieri, spesso, in quest'ultimo caso, con il supporto di mediatori linguistici, mentre si segnala l'assenza totale di sportelli dedicati all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

**Tali interventi, realizzati facendo per lo più ricorso ai lavoratori già impiegati presso le strutture, scontano, tuttavia,**

**L'assenza di modelli organizzativi efficienti, spesso improntati su modalità gestorie di tipo emergenziale**, legate ad un duplice elemento: da un lato, la lamentata carenza di personale, dal punto di vista quantitativo, frutto delle ristrutturazioni operate nel corso della crisi economica in un'ottica di razionalizzazione delle risorse pubbliche, con il conseguente sovraccarico delle attività, soprattutto relative alla gestione delle procedure di richiesta di ammortizzatori sociali.

**Ad oggi, la metà del personale totale in forza presso i centri per l'impiego risulta concentrato nel Sud e nelle Isole, con il tasso maggiore in assoluto in Sicilia, contro il 20,3% nel Centro, il 13,2% nel Nord-Est e il 17,4% nel Nord-Ovest.** Si tratta, nella maggior parte dei casi, di personale di ruolo incardinato negli enti territoriali da cui dipendono i centri per l'impiego, mentre solo in alcuni casi le strutture si avvalgono di personale esterno e nel centro sud i lavoratori sono impiegati anche con formule contrattuali atipiche. Inoltre, il personale, addetto prevalentemente ad attività di *front office*, risulta in possesso nella misura del 50% un diploma superiore, mentre solo il 28% di un titolo superiore.

**Per altro verso, un aspetto incisivo, indagato per la prima volta in fase di monitoraggio, è rappresentato dalle competenze possedute dal personale dei centri per l'impiego.**

In particolare, emerge dall'indagine il **fabbisogno di competenze di progettazione e consulenziali, funzionali ad attività di programmazione e sviluppo di piani personalizzati, rientranti per lo più nell'area dell'orientamento di II livello, oltre che di competenze gestorie delle transizioni occupazionali e di situazioni critiche, quali il (re)inserimento nel mercato del lavoro di soggetto svantaggiati, attinenti all'area dell'intermediazione.** È vero che, nelle rilevazioni del rapporto, la percezione dell'inadeguatezza della professionalità

posseduta dal personale dei centri per l'impiego risulta più elevata per i servizi "ordinari". Tuttavia, il dato appare falsato dalla preponderanza delle attività "core" su quelle di contenuto più specialistico, scarsamente attivate ovvero, in alcuni casi, come già precisato, affidate ad enti diversi.

Accanto all'esigenza di figure specialistiche, come orientatori e consulenti di impresa, viene sottolineata altresì **la necessità di integrare l'organico di operatori con funzioni amministrative, non solo per il carattere trasversale di tali profili**, ma anche per la tipologia dei servizi maggiormente richiesti dall'utenza. **Inoltre, su tutto il territorio, gli operatori lamentano l'insufficienza di interventi formativi, volti all'aggiornamento normativo e al miglioramento del servizio informativo agli utenti.** In particolare, nel meridione si invoca il bisogno di una formazione mirata in tema di orientamento, nonché, in generale su tutto il territorio, una maggiore attenzione al rafforzamento delle competenze digitali.

**Il quadro descritto restituisce la proiezione di una realtà che necessita di essere implementata, sotto il profilo organizzativo, funzionale e strutturale dei centri per l'impiego, visto il ruolo futuribile a questi ultimi demandato e destinato a riverberarsi nelle reti regionali, parte della rete nazionale dei servizi per il lavoro.** È indubbio che, nel tempo, si siano sedimentate forme di *governance* territoriale a presidio di funzioni più evolute, oltre le mere attività di natura adempimentale, come la gestione di misure di politica attiva, in combinazione con strumenti di politica passiva, o di programmi specifici come Garanzia Giovani.

**Tuttavia, il rapporto registra l'esistenza di sistemi organizzativi e di programmazione delle attività fortemente eterogenei e parcellizzati, ipotecati dell'organizzazione dei servizi su base provinciale, ove un'offerta funzionale più com-**



**pleta risulta circoscritta ad alcune esperienze virtuose ma isolate.** In generale, le attività “core” risultano livellate verso servizi di prima accoglienza o adempimenti amministrativi, gestiti per lo più con una logica di tipo emergenziale connessa a molteplici fattori, come il sottodimensionamento degli organici, la carenza di profili professionali specialistici, la sussistenza di dotazioni informatiche insufficienti, specie nell’ottica della realizzazione del sistema informativo unitario destinato a dialogare con i sil regionali per il recepimento delle informazioni sui servizi e sulle misure di politica attiva realizzati.

**Infine, un segmento da potenziare è quello relativo all’intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro,** quasi del tutto adombrato nella platea dei servizi erogati dai centri per l’impiego, anche in funzione di interventi centrali nell’impianto del sistema delle politiche attive come prefigurato dal *Jobs Act*, a partire dalla realizzazione del patto di servizio personalizzato e dallo svolgimento delle attività correlate.

## Il reato di somministrazione fraudolenta\*

*di Pierluigi Rausei*

Nel corpo del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”, cosiddetto “*Decreto Dignità*”, nel testo modificato dalla [legge 9 agosto 2018, n. 96](#), di conversione, è stata disposta la reintroduzione del reato contravvenzionale di “somministrazione fraudolenta”.

A tre anni di distanza dall’abrogazione dell’articolo 28 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che lo disciplinava, infatti, l’art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 87/2018, convertito dalla legge n. 96/2018, reintroduce nell’ordinamento giuridico, a far data dal 12 agosto 2018, il reato di somministrazione fraudolenta, che viene collocato nel nuovo art. 38-bis del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ferme restando le sanzioni di cui all’art. 18 del decreto legislativo n. 276/2003.

### Caratteristiche del reato

Nel sistema sanzionatorio che governa oggi il fenomeno delle esternalizzazioni legalmente autorizzate (somministrazione di lavoro mediante Agenzia), la “somministrazione fraudolenta” tor-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29](#).

na, dunque, a rivestire il grado massimo di illiceità della condotta illecita di fornitura e utilizzo di manodopera con finalità elusive, integrando una specifica distinta fattispecie, penalmente rilevante, di *natura contravvenzionale*, a fronte delle sanzioni amministrative che, all'esito della depenalizzazione di cui al decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, colpiscono la somministrazione abusiva e l'utilizzazione illecita, con la sola eccezione del rilievo penale della condotta che coinvolge lavoratori minori non occupabili.

In effetti, non costituisce più ipotesi di reato, per effetto del decreto legislativo n. 8/2016, la somministrazione abusiva (art. 18, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003) per cui a chi esercita attività di somministrazione di lavoro in assenza di apposita autorizzazione ovvero fuori dalle ipotesi previste ed espressamente autorizzate, originariamente punito con l'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, si applica ora la sanzione amministrativa proporzionale progressiva di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, ma la sanzione da irrogare non può, in ogni caso, essere inferiore a euro 5.000, né superiore a euro 50.000. Alle stesse sanzioni è soggetto chi effettua utilizzazione illecita, vale a dire chi impiega lavoratori facendo ricorso a soggetti non autorizzati o al di fuori dei limiti delle autorizzazioni rilasciate. Rimane penalmente sanzionata, invece, la somministrazione abusiva con sfruttamento di minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e dell'ammenda fino a euro 300. Alle stesse sanzioni è soggetto chi effettua utilizzazione illecita, vale a dire chi impiega lavoratori facendo ricorso a soggetti non autorizzati o al di fuori dei limiti delle autorizzazioni rilasciate.

Con il ripristino del reato di somministrazione fraudolenta – che appare idoneo ad integrare il momento iniziale di un complessivo ripensamento del regime sanzionatorio in materia di lavoro, con la valutazione costituzionalmente orientata del bene meritevole di

tutela giuridica di rilevanza penale – il legislatore stabilisce, in effetti, una specifica normativa di tutela e di sanzione con riferimento alle condotte di somministrazione *contra legem* a completamento del più generale quadro sanzionatorio delineato nell'art. 18 del decreto legislativo n. 276/2003.

In buona sostanza, dal punto di vista definitorio della fattispecie illecita, si tratta di una contravvenzione unitaria che vede nel somministratore e nell'utilizzatore due soggetti attivi dell'unica fattispecie di reato.

La somministrazione fraudolenta rappresenta, dunque, quanto all'analisi del profilo soggettivo attoreo, un vero e proprio *reato plurisoggettivo proprio*, in cui le due parti del contratto commerciale di somministrazione di lavoro rispondono penalmente di una specifica condotta elusiva, volutamente posta al di fuori degli schemi tipici di liceità.

D'altra parte, si tenga presente che la somministrazione fraudolenta si connota quale *reato di pericolo*: in effetti, l'illecito penale potrà considerarsi realizzato ogniqualvolta la finalità elusiva dell'azione risulterà provata, a prescindere da qualsiasi indagine circa gli eventuali esiti concreti dell'elusione agita e voluta, che potranno anche mancare.

### **Autori del reato**

Con riferimento all'autore del reato, peraltro, accanto al soggetto utilizzatore, si pone la figura del somministratore che può essere individuato sia nel soggetto che esercita la somministrazione di lavoro senza essere preventivamente autorizzato dal Ministero del Lavoro, nelle forme previste e senza la necessaria iscrizione alla relativa sezione dell'Albo nazionale delle agenzie per il lavo-

ro, sia nell'agenzia di somministrazione perfettamente regolare, autorizzata e iscritta all'Albo.

In effetti, una lettura ampia della norma, nel senso ora esemplificato, che consente di tracciare un profilo soggettivo del somministratore particolarmente largo (dall'abusivo al regolarmente autorizzato), sembra trovare una conferma testuale nel riferimento letterale fatto dal legislatore al "somministratore", senza alcuna specificazione, quindi anche all'agenzia effettivamente autorizzata, rispetto alla quale, quindi, il nuovo articolo 38-bis del decreto legislativo n. 81/2015 pare acquisire una sfera di applicabilità efficace ed efficiente, senza aprioristiche esclusioni.

L'evidenza dell'importanza di tale lettura della norma si comprende, peraltro, soltanto riflettendo sull'estensione reale delle finalità elusive, che integrano il reato *de quo*, a tutte le tutele inderogabili (di legge o di contratto) relative ai lavoratori che si trovano ad essere "somministrati" dal proprio datore di lavoro presso altro datore di lavoro dal quale finiscono, di fatto, per essere eterodiretti e etero-organizzati, con trattamenti retributivi e previdenziali (contributivi e assicurativi) senza dubbio meno garantistici rispetto a quelli che sarebbero dovuti.

La frode della somministrazione regolare o abusiva che il Legislatore intende punire, infatti, seppure legata alla tutela del lavoratore somministrato, si estende a tutti i profili di protezione che le disposizioni legali e contrattuali gli riconoscono: retributivo, assicurativo, previdenziale e normativo.

### **Elemento soggettivo**

Quanto poi all'elemento della colpevolezza, vale a dire della partecipazione psicologica dei due soggetti agenti al reato in argomento, deve rilevarsi che il grado di rimproverabilità della con-

dotta qui non è semplicemente quello della colpa, in quanto il legislatore prevede una consapevolezza dolosa psicologicamente orientata da parte dei due responsabili, utilizzatore e somministratore: si tratta dunque di una ipotesi di contravvenzione eccezionalmente dolosa (ai sensi dell'art. 43, comma 2, c.p.). Il nuovo articolo 38-bis del decreto legislativo n. 81/2015 (introdotto dall'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 87/2018, convertito dalla legge n. 96/2018), in effetti, definisce “somministrazione fraudolenta” la somministrazione di lavoro che “è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore”.

Rileva, quindi, una fattispecie penale di dolo specifico, dove non soltanto viene in considerazione l'intenzionalità del reato, ma la specifica finalità dello stesso, chiedendo che vi sia un'intesa fra utilizzatore e somministratore o, quanto meno, la effettiva consapevolezza riguardo all'utilizzo illecito della manodopera (c.d. *consilium fraudis*), sebbene possa ipotizzarsi anche un intendimento fraudolento in capo al solo utilizzatore, nei confronti di un uso illecito del contratto di somministrazione che viene specificamente finalizzato alla elusione del sistema normativo di protezione configurato in dettagliate tutele legali o contrattuali.

### **Ipotesi di fraudolenza**

Volendo entrare maggiormente nel dettaglio, con riferimento all'ipotesi in cui la somministrazione fraudolenta sia posta in essere da un soggetto non autorizzato e non iscritto all'Albo delle Agenzie per il lavoro di somministrazione, sembra opportuno riflettere su una circostanza non di poco momento.

Non si comprende, in effetti, come possa giustificarsi una somministrazione di lavoro (a tempo determinato o indeterminato)

che si connoti per essere illegale nel senso di “abusiva” (e cioè svolta da soggetto privo della necessaria autorizzazione ministeriale), senza una finalità chiaramente e speditamente elusiva rispetto alle previsioni normative, di natura contrattuale o legale, in materia di lavoro, con riguardo al trattamento retributivo, previdenziale ed assicurativo dei lavoratori abusivamente somministrati ed illecitamente utilizzati.

Anzitutto è agevole argomentare sul fatto che utilizzatore e somministratore, per il solo fatto di aver posto in essere il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro al di fuori delle condizioni di liceità espressamente e tassativamente sancite dal decreto legislativo n. 276/2003 e dal decreto legislativo n. 81/2015, mostrano l'intento di voler “bypassare” gli obblighi normativi generali in materia di assunzione e di collocamento della manodopera, oltretutto di trattamento retributivo e previdenziale dei lavoratori occupati.

Allora, bisogna inquadrare meglio l'ambito di operatività della somministrazione fraudolenta che potrà trovare presupposto sostanziale in ogni e qualsivoglia ipotesi di somministrazione di manodopera illecita, abusiva o irregolare (anche nelle forme dell'appalto o del distacco illeciti), ma che di fatto opererà concretamente soltanto nei casi in cui la magistratura inquirente e gli ufficiali di polizia giudiziaria incaricati delle indagini riescano a raccogliere elementi atti a dimostrare o a porre in rilievo la partecipazione dolosa specifica della fraudolenza del comportamento tenuto, comunque penalmente rilevante.

Tuttavia, vale la pena segnalare, sotto un piano squisitamente pratico, che nell'esercizio delle funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria il personale ispettivo ministeriale non è chiamato ad indagare nei suoi diversi aspetti l'elemento psicologico del reato e, quindi, ad evidenziare in tutti i suoi profili la fraudolenza della condotta, ma piuttosto è tenuto a raccogliere e a documentare

tutti quegli elementi di prova delle circostanze di fatto investigate, che consentiranno, nell'eventuale prosieguo del processo penale, l'indagine giudiziaria in merito al grado di partecipazione psicologica e di colpevolezza dei soggetti agenti (utilizzatore e somministratore).

Ne consegue che la verbalizzazione e la intimazione nelle forme della prescrizione obbligatoria (di cui all'art. 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124) dovrà essere supportata, anche in caso di contestazione del reato di somministrazione fraudolenta, dal rilievo oggettivo degli elementi accertati e documentati che consente di ricondurre la fattispecie oggetto di indagine ispettiva all'ipotesi di reato significata.

D'altra parte, come si accennava, le ipotesi in cui il nuovo articolo 38-bis del decreto legislativo n. 81/2015 (introdotto dall'art. 2, comma 1-bis, del d.l. n. 87/2018, convertito dalla legge n. 96/2018) sembra avere più peso, sono quelle nelle quali il soggetto attivo del reato è un'agenzia di somministrazione perfettamente regolare.

Si ha somministrazione fraudolenta, allora, anche in presenza di una somministrazione in sé e per sé perfettamente lecita e regolare, perché attuata con soggetto legalmente autorizzato e iscritto all'Albo delle agenzie per il lavoro, ma eseguita e realizzata in elusione di legge o di norme contrattuali collettive, come, a mero titolo di esempio, nei casi in cui:

- un datore di lavoro, rivolgendosi alla Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione, utilizza, senza soluzione di continuità, quali lavoratori somministrati a termine, i medesimi soggetti già assunti direttamente a tempo determinato nei periodi di obbligatoria interruzione fra un contratto di lavoro subordinato a termine e il successivo;
- un datore di lavoro, rivolgendosi alla Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione, utilizza, senza soluzione di



- continuità, quali lavoratori somministrati a termine, i medesimi soggetti già assunti direttamente a tempo determinato per 12 mesi, eludendo l'obbligo di individuare la causale giustificativa che incombeva nel rinnovo o nella proroga del rapporto di lavoro a termine;
- un datore di lavoro, rivolgendosi alla Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione, utilizza, senza soluzione di continuità, quali lavoratori somministrati a termine, i medesimi soggetti già assunti direttamente a tempo determinato per 24 mesi, eludendo l'obbligo di assunzione a tempo indeterminato o di ulteriore contratto a termine di 12 mesi attivando l'apposita procedura presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, che incombeva nel rinnovo o nella proroga del rapporto di lavoro a termine;
  - un datore di lavoro utilizza, senza soluzione di continuità, quale lavoratore somministrato a termine, lo stesso soggetto già assunto direttamente in azienda e poi licenziato per essere assunto dalla Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione e inviato in missione presso l'ex datore di lavoro, quale utilizzatore, in seguito a somministrazione di lavoro, eludendo le norme contrattuali collettive in materia di anzianità lavorativa;
  - un datore di lavoro, rivolgendosi ad una nuova Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione, utilizza, senza soluzione di continuità, quali lavoratori somministrati a termine, i medesimi soggetti già assunti da altra Agenzia per il lavoro e utilizzati in azienda fino alla durata massima prevista per il singolo contratto di somministrazione di lavoro a termine;
  - un lavoratore svantaggiato assunto direttamente in azienda viene licenziato per essere poi assunto dalla Agenzia per il lavoro autorizzata alla somministrazione e inviato in missione presso l'ex datore di lavoro, quale utilizzatore, in seguito a

- somministrazione di lavoro, con trattamento retributivo inferiore, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 276/2003;
- una somministrazione a tempo indeterminato viene più volte riproposta presso lo stesso utilizzatore da una o più agenzie di somministrazione, con l'effetto di dare vita a singoli periodi di somministrazione, di fatto a tempo determinato, in ipotesi in cui la ditta utilizzatrice applica un contratto collettivo di lavoro che stabilisce un limite quantitativo alla somministrazione a tempo determinato di fatto superato con l'artificio fraudolento.

### **Profili sanzionatori**

Quanto al profilo sanzionatorio, con una tecnica legislativa non del tutto tipica della legislazione penale, viene, in realtà, confermato l'intero apparato sanzionatorio contenuto nell'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003, senza alcuna distinzione fra quello di natura penale (ormai, come detto, residuale alle sole ipotesi di impiego dei minori non occupabili) e quello di tipo amministrativo, a questo viene poi aggiunta la sanzione pecuniaria dell'ammenda pari a 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto dall'operazione fraudolenta e per ogni giorno di utilizzazione del lavoratore fraudolentemente somministrato.

Si tratta, pertanto, quanto alla natura della sanzione penale di una pena proporzionale impropria, ovvero di una pena a proporzionalità progressiva, tecnica sanzionatoria di vasto utilizzo nel diritto penale del lavoro italiano, dove rilevano due elementi distinti: la base sanzionatoria stabilita in misura fissa predeterminata dal Legislatore e il coefficiente moltiplicatore che varia secondo le

concrete circostanze di fatto verificatesi nella fattispecie sottoposta ad accertamento.

Si tenga presente che, sotto un profilo strutturale della fattispecie di reato considerata, la presenza di una pluralità di soggetti passivi e il riferimento al singolo rapporto di lavoro sono puri dati di individuazione della concreta fattispecie illecita che, peraltro, nasce da un'identica e unitaria fonte negoziale illecita, così come unica è la sanzione criminale, commisurata, solo quanto a gravità, al numero di unità di personale sfruttato e al tempo di impiego.

Quanto al criterio che occorre adottare ai fini del calcolo corretto della pena applicabile, la quantificazione dell'ammenda deriva da una doppia moltiplicazione, dapprima moltiplicando la base monetaria per un coefficiente e in seguito moltiplicando il prodotto derivante da tale operazione per l'altro coefficiente: si pensi ad una somministrazione fraudolenta che coinvolge cinque lavoratori per cinque giornate, in cui l'ammenda applicabile di 500 euro è data da una doppia moltiplicazione, 20 per 5 (numero di lavoratori) moltiplicato per 5 (numero di giornate di occupazione).

### **Estinzione agevolata**

Per quanto attiene alle modalità di estinzione agevolata del reato, la contravvenzione di cui all'articolo 38-bis del decreto legislativo n. 81/2015 è, di fatto, oblationabile (articolo 162 c.p.).

Parimenti, anche il reato di somministrazione fraudolenta verrà ad essere assoggettato al nuovo potere di prescrizione degli ispettori del lavoro che opera in tutte le ipotesi di contravvenzione, per cui la pena dell'ammenda verrà ulteriormente ridotta a seguito di prescrizione obbligatoria (articolo 15 del decreto legislativo n. 124/2004) e il procedimento penale potrebbe neppure avviarsi concretamente.

D'altro canto, si segnala a questo proposito la concreta possibilità per il personale ispettivo delle Direzioni provinciali del lavoro di procedere ad impartire una prescrizione con la quale l'utilizzatore fraudolento non è chiamato solo a cessare il comportamento illecito, e quindi di interrompere l'utilizzazione illecita dei lavoratori somministrati come in genere è chiamato a fare in costanza di utilizzazione illecita da somministrazione abusiva. Tale "prescrizione minima" consistente nella cessazione del comportamento illecito sarà rivolta, in questo caso, al somministratore fraudolento che dovrà, appunto, ottemperare all'ordine di immediata interruzione della fornitura illegale perché fraudolenta dei lavoratori interessati.

In caso di somministrazione fraudolenta, piuttosto, gli ispettori dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nelle loro vesti di ufficiali di polizia giudiziaria, dovranno (e potranno) provvedere, mediante prescrizione obbligatoria, ad ordinare al datore di lavoro utilizzatore fraudolento l'immediata regolarizzazione dei lavoratori fraudolentemente occupati, assumendoli a tutti gli effetti di legge alle proprie dipendenze, dal punto di vista documentale, assicurativo e contributivo.

Fondamento normativo per tale atteggiamento degli ispettori del lavoro è da individuarsi nella valutazione giuridica del contratto di somministrazione nel caso di specie, giacché l'accordo negoziale fra somministratore e utilizzatore che abbiano operato in frode alla legge è, per i principi generali dell'ordinamento, radicalmente nullo per illiceità della *causa negotii* (articoli 1344 e 1418, comma 2, c.c.), con la naturale estensione della previsione contenuta nell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015, secondo cui, quando il contratto di somministrazione è nullo (nella norma citata perché privo di forma scritta, qui perché in frode alla legge), "*i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore*".

Sotto altro profilo, legato alle finalità della pena, più sociologico che giuridico, per quanto possa apparire odiosa una significativa riduzione dell'importo della sanzione penale a seguito di ottemperanza alla prescrizione obbligatoria da parte del contravventore utilizzatore fraudolento, vale la pena evidenziare l'effetto sostanziale del provvedimento di polizia giudiziaria di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 124/2004, che in questo caso trasforma la pena in sanzione amministrativa ed estingue il reato soltanto perché, ed in quanto, il soggetto riconosciuto autore e responsabile della violazione penalmente sanzionata si sia riconosciuto colpevole procedendo, nel termine assegnato dagli Ispettori del Lavoro, a regolarizzare, riconducendola a norma sotto un profilo lavoristico, la situazione illecitamente posta in essere.

**Modern labour markets  
need responsible intermediation  
to create stability and predictability\***

*di Denis Pennel*

**In today's fast moving and fluctuating labour markets job creation and destruction is taking place on an unprecedented scale.** While our grandparents and great grand-parents are likely to have held an average of three jobs during their lifetime, today this figure has more than trebled and in the years ahead it will not be unusual for people to change jobs every two or three years. That's upwards of 30 different jobs in an average career. It's not just jobs which are appearing and disappearing at a faster pace either. While in the 1980s companies used to have an average lifespan of about 35 years, today this has more than halved and they exist for a mere 15 years.

**This new reality brings both benefits and challenges. On the plus side people get to experience different types of work ensuring that they never get stale and that they have to keep their skill-sets and their outlook fresh as they transition from job to job.** With movement in the job market commonplace, people are more comfortable in leaving their jobs voluntarily and looking for something they find more interesting or

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 dicembre 2018, n. 42.](#)

suitable. On the downside of course it means that people always have one eye on the job market and are wondering where their next work opportunity is coming from. This can be stressful, distracting and time consuming. So what's the answer?

**The World Employment Confederation has issued a series of five recommendations to governments and policy makers in order to support the efficient functioning of modern labour markets.** Key among these is the need for responsible intermediation in order to facilitate the job search process for both workers and employers and to bring some stability and predictability to complex labour markets.



**The Confederation calls for the enforcement of a level playing field between labour market intermediaries.** Today there are a range of operators providing an intermediary service and each of them has a role to play in matching workers with work and ensuring swift and smooth labour market transitions. By enabling people to move seamlessly from one work opportunity to another we can optimise labour market penetration and ensure that people are constantly in work.

**Most markets feature public employment services whose role is to act as intermediaries and find work for job seekers.** It is important that these services work hand-in-hand with private employment services to support workers in building their

career. There are several examples across Europe and North America of highly successful public private partnerships between employment services and some governments have come to rely on their private sector colleagues to support them in optimising employment levels and delivering smooth transitions. Between them the two employment services offer upskilling and career guidance and can work in a symbiotic way to support people throughout their working lives. The World Employment Confederation is encouraged by this and urges further cooperation in order to maximise opportunities for both organisations and workers.

**A further key action is that governments and policy makers must support the existence of three-party work relationships – be they agency work, umbrella companies or online talent platforms.** In these situations workers are actually employed by an agency or third party which takes on the role of managing their career and finding them work. The intermediary then makes a separate contract with a company to supply them with the worker. This triangular relationship is highly effective in a fluctuating job market as intermediaries stay close to the workplace and know where there are jobs to be found. Very importantly, the system also reconciles the need for a balance between flexibility and security within a secure legal framework. It provides the worker with a steady stream of work and the security he wants and needs, while at the same time it offers the client company the flexibility it seeks in providing a workforce that they can scale up and down.

**Finally, intermediation services need to implement quality standards for cross-border recruitment practices and ensure that existing regulation is enforced.** This is essential in our increasingly global labour market where workers are hired in one market and placed in another. If we are to reconcile the predicted



over and under-supply of labour around the world in the years ahead then we are going to have to provide companies and workers with assurances and enable them to fish in a global employment pond.

**With today's diversity of contracts people are likely to find themselves working under a host of different employment arrangements during the course of their careers – full time, part time, contractors, self-employed, agency workers etc.**

Labour markets that operate with so many contracts will need greater support from intermediaries in order to work efficiently. We have already seen the emergence of online portals such as UpWork and Task Rabbit that act as intermediaries in matching workers with work. Social networks like LinkedIn have also grown in popularity as an informal way of putting people in contact and opening opportunities for full time or part time work.

**I am convinced that whether it is in more traditional jobs or the emerging gig economy, we will see a further growth in intermediaries who are well placed to facilitate smooth labour market transitions and marry workers with work in all its diverse forms.** We must embrace this and ensure that there is a level-playing field of both opportunity and quality standards so that both people and organisations receive the quality services that they need and deserve.



18.

## **LICENZIAMENTI**

## Esclusione e licenziamento del socio lavoratore: le Sezioni Unite mettono le cose in ordine\*

*di Giovanni Pigliararmi*

**Il socio lavoratore, escluso dalla società cooperativa e licenziato, potrà contestare la legittimità del licenziamento anche senza impugnare la delibera di esclusione con la conseguenza che in caso di recesso illegittimo potrà ottenere la sola tutela risarcitoria prevista dall'art. 8 della legge n. 604/1966. È quanto stabilito dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite con sentenza n. 27436 del 20 novembre 2017 affrontando il tema relativo alla tutela applicabile al socio lavoratore di cooperativa licenziato e contestualmente escluso dalla realtà societaria. L'organo giudicante ha risolto il contrasto giurisprudenziale sorto sulla possibilità di contestare la legittimità del licenziamento ed ottenere il riconoscimento della tutela reale anche nel caso in cui il socio lavoratore non abbia impugnato la delibera di esclusione nei termini e nelle modalità prescritte dall'art. 2533 cod. civ. La Corte ha chiarito che **«in caso di impugnazione, da parte del socio, del recesso della cooperativa, la tutela risarcitoria non è inibita dall'omessa impugnazione della contestuale delibera di esclusione fondata sulle medesime ragioni, affe-****

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

renti al rapporto di lavoro, mentre resta esclusa la tutela restitutoria».

Un primo orientamento giurisprudenziale (cfr. Cass. 23 gennaio 2015, n. 1259; Cass. 11 agosto 2014, n. 17868; Cass. 6 agosto 2012, 14143) aveva stabilito che qualora l'esclusione di un socio lavoratore di cooperativa fosse stata fondata esclusivamente sul suo licenziamento, non si sarebbe configurata l'ipotesi propria dell'art. 5, comma 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142 che prevede la caducazione del rapporto di lavoro al venir meno del rapporto societario. Secondo questa tesi, la ragione dell'esclusione risiederebbe unicamente nelle motivazioni addotte per il licenziamento; di conseguenza qualora si dovesse accertare l'illegittimità del licenziamento che ha comportano l'esclusione, anche la delibera di espulsione risulterebbe travolta dall'illegittimità. Ciò comporterebbe l'applicazione dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300. Attraverso queste argomentazioni, la giurisprudenza superava l'ostacolo normativo posto dall'art. 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142 che dispone «l'esclusione dell'articolo 18 ogni volta che venga a cessare, col rapporto di lavoro, anche quello associativo». A questo orientamento le Sezioni Unite rimproverano «il capovolgimento della relazione di dipendenza prefigurata dal legislatore (cfr. artt. 2 e 5, comma 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142) tra l'estinzione del rapporto associativo e quello del rapporto di lavoro» [1]. Infatti, seppur distinti, la legge fa riflettere gli effetti estintivi del rapporto societario sul rapporto di lavoro, comportando così la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro tutte le volte che viene meno il rapporto societario.

Un altro orientamento (cfr. Cass. 13 maggio 2016, n. 9916; Cass. 12 febbraio 2015, n. 2802; 5 luglio 2011, n. 14741) aveva invece ritenuto che «al cospetto di condotte che ledano nel contempo il rapporto associativo e quello di lavoro, sarebbe

**unico il procedimento volto all'estinzione di entrambi» ossia la delibera di esclusione, che va impugnata nei termini prescritti dalla legge, non essendo necessario un distinto atto di licenziamento.** Sostanzialmente, l'impugnazione della delibera davanti al Tribunale Ordinario fungerebbe da condizione di procedibilità per il ricorso da presentare al Tribunale del Lavoro [2], al venire meno della quale qualsiasi discussione nel merito delle ragioni poste alla base del licenziamento è preclusa. La conseguenza di questa impostazione, ravvisano le Sezioni Unite, è quella di non consentire al giudice di esaminare nel merito la legittimità del licenziamento in caso di mancata impugnazione della delibera di esclusione ex art. 2533 cod. civ. Rispetto a questa ricostruzione, le Sezioni Unite osservano che «alla duplicità di rapporti può corrispondere la **duplicità degli atti estintivi**, in quanto ciascun atto colpisce, e quindi lede, un autonomo bene della vita, sia pure per le medesime ragioni». Secondo la Corte, quindi, **la delibera è finalizzata a far cessare lo stato di socio, mentre il licenziamento è finalizzato a far cessare l'«ulteriore» rapporto di lavoro.**

**Analizzati gli orientamenti contrastanti, *quid iuris* per il socio lavoratore escluso e licenziato che abbia impugnato solo il secondo atto di recesso (collegato al rapporto di lavoro) e non il primo (collegato al rapporto societario)?** La situazione di fatto sottesa alla decisione presa dalle Sezioni Unite riguarda l'esclusione ed il licenziamento per giusta causa di un socio lavoratore per aver aggredito un suo superiore. Il socio lavoratore, nel contestare le ragioni del recesso, si è limitato solo ad impugnare il licenziamento, senza invece contestare anche l'esclusione dalla società cooperativa. **Il primo grado di giudizio si è risolto parzialmente in favore del lavoratore in quanto il Tribunale ha accertato l'illegittimità del licenziamento ma non ha applicato la tutela reale prevista dall'art. 18 della legge 20**

**maggio 1970, n. 300** bensì la tutela risarcitoria prevista dall'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 secondo cui in caso di accertata insussistenza della giusta causa di licenziamento, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il lavoratore «entro il termine di tre giorni» o in alternativa ad erogare un'indennità risarcitoria parametrata sull'ultima retribuzione globale di fatto percepita, la cui quantificazione varia in relazione «al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti». L'esclusione dell'applicazione della tutela reale è stata determinata dal fatto che il lavoratore non aveva impugnato anche la delibera di esclusione come prescritto dalla legge ma solo l'atto di recesso dal rapporto di lavoro. Diversamente, la Corte d'appello ha sostenuto che «al cospetto dei due contestuali atti estintivi, di esclusione dalla cooperativa e di licenziamento, potesse essere impugnato anche soltanto il secondo, senza necessità di impugnare il primo». La società cooperativa ha presentato ricorso presso la Corte di Cassazione per violazione e falsa applicazione degli artt. 1322 e 2533 cod. civ. e degli artt. 1, 2 e 5 della legge 3 aprile 2001, n. 142. I giudici di legittimità, «ravvisata la sussistenza di contrasti (giurisprudenziali) esistenti in materia» hanno sottoposto la questione al Primo Presidente della Corte di Cassazione che ha assegnato la risoluzione del caso alle Sezioni Unite.

**Le Sezioni Unite osservano che la questione relativa ai rimedi esperibili contro l'esclusione e il licenziamento del socio lavoratore possa essere risolta presupponendo che in capo a quest'ultimo «coesistono più rapporti contrattuali e che, quindi, il lavoro cooperativo è luogo di convergenza di più cause contrattuali».** Infatti, l'art. 1, comma 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142 prevede che «il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo un ulteriore rapporto di

lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuisce comunque al raggiungimento degli scopi sociali». La distinzione del rapporto sociale da quello lavorativo si è resa necessaria per via legislativa alla luce dell'«espansione del fenomeno della cooperativa spuria o fraudolenta», cioè di società cooperative costituite non per perseguire gli scopi prefissati dalla legge ma soltanto per accedere ad alcuni benefici accordati dal quadro normativo di riferimento e mascherare rapporti di lavoro tipicamente subordinati.

**Per effetto dell'art. 5, comma 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142, al socio lavoratore licenziato ed escluso con delibera regolarmente comunicata e non impugnata è precluso «il rimedio della restituzione della qualità di lavoratore».** Sostanzialmente, le tutele previste dall'art. 18 della legge 20 maggio 1973, n. 300 sono ammissibili solo nei casi in cui venga impugnata la delibera e che questa sia dichiarata illegittima. Questo perché la tutela garantita contro l'ingiusta esclusione è di matrice diversa rispetto a quella "lavoristica" prevista per il licenziamento illegittimo in quanto attengono a due tratti fisionomici del rapporto, quello sociale e quello di lavoro. Una volta decorsi i sessanta giorni dalla comunicazione della delibera, se questa non viene impugnata, produce l'effetto estintivo del rapporto sociale. **Tuttavia, questa condizione «non esclude l'illegittimità del licenziamento» né tantomeno fa venire meno «l'interesse a far valere l'illegittimità del recesso» poiché la delibera di esclusione, producendo la caducazione del rapporto di lavoro, anche se non contestata, genera un danno.** Inoltre, l'art. 2 della legge 3 aprile 2001, n. 142 preclude la sola tutela prevista dall'art. 18 ma viene lasciata impregiudicata «l'esperibilità di tutela diversa da questa, ossia quella risarcitoria contemplata dall'art. 8 della legge 16 luglio 1966, n. 604, sempre dovuta qualo-



ra il rapporto non si ripristini». Ciò perché «l'accoglimento della domanda risarcitoria non travolge gli effetti della delibera di esclusione; e non impedisce neppure che essa continui a produrre i propri effetti». La domanda giudiziale per il riconoscimento della tutela risarcitoria ha ad oggetto «il diritto ad un ristoro per il fatto che la cessazione del rapporto ha cagionato un danno e l'ha provocato illegittimamente».

**Le Sezioni Unite chiariscono anche che non è condivisibile ritenere che il lavoratore che voglia chiedere la tutela risarcitoria ex art. 8 della legge 16 luglio 1966, n. 604 debba comunque impugnare la delibera di esclusione** poiché l'impugnazione dell'atto di esclusione è presupposto per il riconoscimento della tutela ex art. 18 ma non per quella risarcitoria. Infatti, osserva la Corte che «in virtù dell'art. 24 Cost., spetta al titolare della situazione protetta scegliere a quale tutela far ricorso per poter ottenere ristoro del pregiudizio subito». Quindi, il socio lavoratore escluso avrà certamente la possibilità di tutelare la propria posizione o con l'impugnazione della delibera ex art. 2533 cod. civ. e con l'impugnativa del licenziamento oppure optare per la sola contestazione del licenziamento sapendo che potrà ottenere, in caso di vittoria del giudizio, solo la tutela indennitaria e non quella reale.

[1] Una recente pronuncia di merito (cfr. Ordinanza del Tribunale di Velletri del 17 gennaio 2017, Giud. Est. B. Marrani) critica tale orientamento perché, pur riconoscendo che una tale interpretazione sia stata resa in un'ottica di maggior tutela del socio lavoratore, finisce tuttavia per attribuire netta priorità al rapporto di lavoro rispetto a quello associativo. Infatti, non sono poche le pronunce della giurisprudenza di legittimità a ritenere che la delibera debba essere impugnata dinanzi al giudice ordinario mediante lo strumento previsto *ad hoc* dal codice civile (sul punto cfr. Cass. Civ. 12 febbraio 2015, n. 2802; Cass. Civ. Sez. I, 3 aprile 2014, n. 7877; Cass. Civ.

Sez. I, 22 novembre 2013, n. 26211; Cass. Civ. Sez. I, 5 dicembre 2011, n. 25945; Cass. Civ. 6 dicembre 2010, n. 24692; Cass. Civ. Sez. I, 20 luglio 2004, n. 13407; nel merito v. Trib. Milano, sentenza del 18 ottobre 2012).

[2] Cfr. Trib. di Velletri, ordinanza del 17 gennaio 2017, Giud. Est. B. Mar-rani secondo cui la delibera di esclusione determina l'estinzione *ipso iure* del rapporto di lavoro con assorbimento di qualsivoglia questione in merito alla sorte del licenziamento, pur di fatto irrogato. Di conseguenza, la mancata e tempestiva impugnazione in giudizio della delibera di esclusione non consentirebbe di emettere alcuna statuizione in merito al licenziamento, stante l'effetto estintivo legale causato dal provvedimento di natura societaria, divenuto irretrattabile se non impugnato.

## La tempestività della contestazione disciplinare nel prisma di tutele dell'art. 18\*

di Marco Menegotto

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con [sentenza 27 dicembre 2017, n. 30985](#), hanno posto fine ad un contrasto alimentato, oltre che dalla dottrina, da una giurisprudenza di merito ma anche di legittimità tutt'altro che univoca in tema di **corretta individuazione della tutela** posta a capo del lavoratore in caso di licenziamento disciplinare, **nella particolare ipotesi in cui venga accertato il mancato rispetto del principio della tempestività della contestazione dell'addebito**.

Emerge chiaramente in dottrina (cfr. M. Ferraresi, *Bilancio delle prime applicazioni in giurisprudenza*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2/2013, 346-347) il problema della qualificazione del vizio di tardiva contestazione disciplinare con riferimento alle prime pronunce intervenute dopo l'entrata in vigore della legge n. 92/2012, art. 1 co. 42 e ss. di riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (per un primo commento cfr. A. Maresca, *Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche dell'art. 18 statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1/2012, 415 e ss.; F. Carinci, *Ripensando il "nuovo" art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2/2013, 287 e ss.).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4](#).

Nel caso in commento, il lavoratore impugnava il licenziamento per giustificato motivo soggettivo (licenziamento disciplinare) in quanto fondato su una contestazione disciplinare elevata dal datore di lavoro dopo due anni dall'avvenuta conoscenza da parte della direzione aziendale del fatto contestato. Le incertezze interpretative di cui sopra si manifestano limpidamente nelle divergenti pronunce intervenute sul caso. Per cui, ferma la illegittimità del licenziamento, veniva imposta: la tutela reintegratoria per il giudice della fase sommaria; la tutela indennitaria “debole” (art. 18 co. 6 St. Lav.) per il giudice di opposizione; reintegra per nullità del licenziamento secondo la statuizione della Corte d'Appello fiorentina.

Venendo alle motivazioni della pronuncia cui ci riferiamo, dopo una puntuale enunciazione dei diversi regimi di tutela garantiti dall'ordinamento (ante *Jobs Act*), giunge ad individuare la corretta tutela applicabile al caso concreto attraverso una **argomentazione logica “per esclusione”**.

Viene così anzitutto esclusa l'applicazione della **tutela reale “attenuata”** di cui al **quarto comma dell'art. 18**, sul presupposto che il caso di specie non integra certamente le ipotesi di licenziamento gravemente infondato o di manifesta insussistenza del fatto contestato (cfr., in dottrina, P. Tullini, *I vizi procedurali del licenziamento disciplinare: a proposito della regola dell'immediatezza*, in B. Caruso (a cura di), [\*Il licenziamento disciplinare nel diritto vivente giurisprudenziale. Dal fatto insussistente alla violazione delle regole procedurali\*](#), Working Paper CSDL E “Massimo D'Antona” – Collective Volumes, 2017, n. 7, 115, e i rinvii ivi operati). Era invece giunta all'applicazione del quarto comma la recente pronuncia Cass. 31 gennaio 2017, n. 2513, secondo cui «sul piano letterale la norma parla di insussistenza del “fatto contestato” (quindi, contestato regolarmente) e quindi, a maggior ragione, non può che riguarda-

re anche l'ipotesi in cui il fatto sia stato contestato abnormemente e cioè in aperta violazione dell'art. 7».

Viene altresì esclusa (nonostante pronunce favorevoli, cfr. Cass. 26 agosto 2016, n. 17371) l'ipotesi della **tutela indennitaria “debole” (comma 6)**. Infatti il sesto comma sanziona sì le ipotesi di violazione dell'art. 7 St. Lav. (sanzioni disciplinari) che però non enuncia, dal punto di vista letterale, il principio della tempestività della contestazione disciplinare, che invece è di matrice giurisprudenziale e – pur essendo desunto dallo stesso art. 7 – risulta da ricondurre ai generali principi di correttezza e buona fede nella esecuzione del contratto *ex* artt. 1175 e 1375 c.c. (cfr., in dottrina, P. Tullini, *I vizi procedurali del licenziamento disciplinare: a proposito della regola dell'immediatezza*, *op. cit.*, 115, che parla di «soluzione esorbitante per difetto», nonché F. Carinci, *Ripensando il “nuovo” art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, *op. cit.*, 308-309, secondo il quale quanto previsto dal sesto comma «contrasta non solo con l'*acquis* della Corte costituzionale circa la rilevanza di civiltà della previa contestazione; ma anche col recepimento da parte della giurisprudenza della c.d. teoria del parallelismo o sufficienza delle tutele, per cui devono essere le stesse per la carenza della procedura e della giustificazione»). A contrario, troverà applicazione il sesto comma dell'art. 18 laddove la violazione insista su eventuali disposizioni della contrattazione collettiva che regolamentano in una certa misura fasi e termini del procedimento disciplinare.

Stante tale argomentazione, i giudici di legittimità ritengono doversi applicare la **tutela indennitaria “forte” di cui al quinto comma dell'art. 18** (min. 12 – max. 24 mensilità) **ciò in quanto si tratta di violazione dei principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto**; principi questi, di natura civilistica (sul soccorso delle norme in materia di contratto in generale, cfr. P. Tullini, *op. cit.*, 115), che trovano applicazione anche per la valutazione della condotta nell'esercizio delle facoltà e preroga-

tive datoriali in costanza di rapporto di lavoro, tra cui ricomprendere senza ombra di dubbio l'attivazione del procedimento disciplinare.

## Il licenziamento del dirigente: “nessuna nuova” dalla Corte costituzionale ma alcuni spunti per riflettere sulla evoluzione della figura\*

*di Flavia Pasquini*

La pronuncia (n. 194 del 26 settembre 2018) con cui la Corte Costituzionale ha stabilito che l’art 3, comma 1 del c.d. “Jobs Act” (ossia del D.Lgs. n. 183/2015, anche come modificato dal c.d. “Decreto Dignità”, il D.L. n. 87/2018, convertito in L. n. 96/2018) viola gli artt. 3, 4 e 35 della Costituzione e l’art. 24 della Carta sociale europea (tramite gli artt. 76 e 117 Cost.), non va ad incidere – come del resto era naturale posto che le norme sul contratto a tutele crescenti non si applicano ai dirigenti – sulla regolamentazione (legale e pattizia) del licenziamento di questi ultimi.

Intervenendo sul tema dell’indennità dovuta in caso di licenziamento irrogato senza che ricorrano gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo (oggettivo o soggettivo), la Corte ha però colto l’occasione per confermare la peculiarità della figura del dirigente rispetto ad operai, quadri ed impiegati, stabilendo che la diversa regolazione del recesso datoriale per la prima, piuttosto che per queste categorie, non contrasta con il dettato costituzionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41.](#)

Per i lavoratori appartenenti a tali categorie assunti con contratto a tutele crescenti, il “Jobs Act” aveva in particolare previsto l’obbligo, per il datore di lavoro, di indennizzare il lavoratore, in caso di licenziamento ingiustificato, con una somma pari a 2 mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4 (portate a 6 dal “Decreto Dignità”) e un massimo di 24 (portate a 36 dal “Decreto Dignità”) mensilità. La Corte ha allora ritenuto incostituzionale il criterio per determinare l’indennità spettante al lavoratore licenziato, sostanziantesi in una cifra fissa correlata alla sola anzianità di servizio, e pertanto in alcun modo adattabile caso concreto, da parte del giudice adito, se non attraverso la semplice operazione matematica necessaria per il relativo conteggio. Più precisamente, ha evidenziato che spetta al giudice quantificare l’indennità, non solo applicando il criterio della anzianità di servizio, ritenuto di per sé solo insufficiente, ma anche valorizzando altri elementi, quali il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro, le dimensioni dell’attività economica ed il comportamento e le condizioni delle parti, già “storicamente” posti alla base delle decisioni giurisprudenziali in materia.

**Come si vedrà, le peculiarità che caratterizzano la figura, il ruolo ed in definitiva anche la responsabilità del dirigente sono anche gli elementi che sono stati posti alla base della citata sentenza della Corte Costituzionale, quando ha dovuto affrontare una delle questioni di costituzionalità sollevate in riferimento all’art. 3 Cost.** Nel dettaglio, il Giudice rimettente aveva infatti ritenuto che l’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 violasse il principio di eguaglianza in quanto, nell’ambito degli assunti a decorrere dal 7 marzo 2015, tutelava i lavoratori privi di qualifica dirigenziale in modo ingiustificatamente deteriore rispetto ai dirigenti, i quali, «non soggetti alla nuova disciplina»,



avrebbero continuato a godere di «indennizzi di importo minimo e massimo ben più consistente» (sottintendendo qui un riferimento, con tutta probabilità, alle disposizioni di derivazione contrattuale).

La questione non è stata però, come anticipato, ritenuta fondata. La Corte ha infatti evidenziato di avere già in precedenza chiarito che il dirigente, pur rientrando, per espressa previsione dell'art. 2095, primo comma, del codice civile, tra i lavoratori subordinati, «si caratterizza per alcune significative diversità rispetto alle altre figure dei quadri, impiegati ed operai» (richiamando sul punto la propria pronuncia n. 228 del 2001), così che le due categorie devono essere ritenute «affatto omogenee» ed i due rapporti di lavoro «nettamente differenziati» (richiamando sul punto la propria pronuncia n. 309 del 1992).

**La diversità del lavoro dei dirigenti ha indotto così la Corte a rimanere coerente nel confermare che non contrasta con l'art. 3 Cost. l'esclusione degli stessi dall'applicazione della generale disciplina legislativa sui licenziamenti individuali,** compresa la regola della necessaria giustificazione del licenziamento (ricordando le proprie sentenze n. 228 del 2001, n. 309 del 1992 e n. 121 del 1972, oltre all'ordinanza n. 404 del 1992), e in ragione di questa perdurante esclusione a ribadire che, anche nel sistema vigente, i dirigenti non sono comparabili alle altre categorie dei prestatori di lavoro di cui all'art. 2095, primo comma del codice civile.

**La pronuncia della Corte Costituzionale ci fornisce l'occasione per ragionare sulla figura e sul ruolo del dirigente oggi, alla luce di un contesto socio-economico massimamente mutato.** Oggi come non mai, infatti, il dirigente, in considerazione dei cambiamenti in atto, siano essi tecnologici (si pensi all'*Internet of Things*, all'analisi dei *big data*, agli algoritmi predittivi, al *machine learning*, ecc.), demografici (anche solo il generale

invecchiamento della popolazione lavorativa pare un nodo problematico macroscopico) o ambientali in senso ampio (si fa riferimento alla “smaterializzazione” del lavoro, resa possibile dalla digitalizzazione e dalla connettività diffusa, che consente oggi di superare l’idea dell’ambiente di lavoro come spazio delimitato dai confini fisici dell’impresa), si trova di fronte a numerose sfide, che rischiano addirittura di minarne l’identità, ove non vengano adeguatamente approcciate.

Per rimanere però sul piano dello stretto diritto, va detto che, nel delineare tale figura, il sistema delle fonti assume un aspetto del tutto peculiare: soltanto in alcuni casi, infatti, la disciplina legislativa di determinati istituti del diritto del lavoro subordinato prevede norme particolari per i dirigenti (più spesso prevede esclusioni da determinati interventi normativi, come avvenuto nel caso del Jobs Act), e il lavoro dirigenziale risulta esclusivamente regolamentato, proprio per tale ragione, mediante contrattazione collettiva.

**Non essendo nemmeno la nozione di dirigente definita in via legislativa, essa è stata desunta dalla contrattazione collettiva c.d. erga omnes, ossia dalle norme recepite in decreto in virtù della delega consentita al Governo dalla L. 741/1959, oltre che dalla contrattazione di diritto comune, la quale, peraltro, perviene a sua volta raramente a definizioni della qualifica dirigenziale, richiamandosi, invece, per lo più, agli indici qualificatori elaborati dalla giurisprudenza.**

È quindi la nozione giurisprudenziale, ormai tendenzialmente costante, ad essere assurta, nella realtà, a vera e propria definizione. Secondo la Corte di Cassazione, la definizione giuridica di dirigente non può trarsi né dall’articolo 1 del R.D.L. 692/1923, né dall’articolo 2 del R.D. 1955/1923, dato che entrambi si limitano a disciplinare l’orario di lavoro per gli operai e gli impiegati delle aziende industriali e commerciali, né, tantomeno, dall’art. 2095

cod. civ., il quale non fa altro che rimandare l'individuazione dei requisiti di appartenenza all'una o all'altra categoria alle leggi speciali e alle norme corporative: la distinzione fra dirigenti ed impiegati con funzioni direttive va quindi desunta dalla normativa sindacale.

Ad essa va peraltro ad aggiungersi il contributo derivante dalla prassi del riconoscimento formale attraverso l'attribuzione convenzionale della qualifica da parte del datore di lavoro.

Non si può tuttavia negare, posto quanto già rilevato, che la configurazione di una categoria dirigenziale ben definita si pone sempre più come un obiettivo irraggiungibile, specie nell'ambito delle nuove forme di organizzazione partecipata e flessibile, in cui a relazioni di tipo gerarchico e piramidale vanno sostituendosi istanze di carattere collegiale o, ancor meglio, circolare, caratterizzate dalla condivisione delle scelte operative, a cui si accompagna l'assunzione delle responsabilità relative a singoli e distinti obiettivi.

**In una realtà produttiva caratterizzata da una rapidissima evoluzione, la stessa categoria dirigenziale si trova a dover essere, ad un tempo, eterogenea ed in continuo mutamento, pur conservando, il singolo dirigente, la responsabilità per il raggiungimento del risultato gestionale inerente alla porzione di attività affidata.** La figura del dirigente, infatti, sebbene così "mutevole", continua ad essere in generale caratterizzata dall'attribuzione di un ampio potere decisionale, comportante la possibilità di scelte operative destinate ad incidere con carattere essenziale sulla vita dell'intera azienda o di una parte rilevante di essa, il che è poi ciò che in effetti la differenzia da impiegati, quadri ed operai.



19.

**MERCATO DEL LAVORO  
E LEGGI DI RIFORMA**

## I veri termini del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e una possibile risposta nel modello duale\*

*di Elena Fumagalli*

Con un articolo pubblicato sul *Corriere della Sera* del 13 gennaio 2018, intitolato [\*Dai tecnici specializzati agli addetti al turismo. Quando il lavoro c'è, mancano i profili giusti\*](#), Dario Di Vico affronta il tema dello *skill mismatch*: il problema del disallineamento tra competenze possedute dai lavoratori e competenze domandate dai datori di lavoro. Il problema può riassumersi così: in Italia, nonostante l'alto tasso di disoccupazione, le imprese trovano difficoltà a trovare lavoratori da adibire a determinate figure professionali.

**Un chiaro esempio di questo disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro è individuabile nella situazione delle imprese del distretto del mobile Ikea.** Di Vico evidenzia che le imprese del distretto, non trovando le figure professionali di cui hanno bisogno nel Nordest, le cercano in Puglia e Campania, trovandosi a dover affrontare il problema dei costi degli alloggi, e che spesso questi lavoratori hanno comunque bisogno di un periodo formativo in azienda. **Un altro esempio è individuabile nella situazione delle imprese della zona del Reggiano:** la

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4.\*](#)

Camera di Commercio di Reggio Emilia ha infatti calcolato che ben il 29,8% delle assunzioni previste da queste imprese riguarda figure professionali difficili da reperire.

**Le rilevazioni dell'ultimo Rapporto annuale Excelsior ci consentono inoltre di avere a disposizione i dati relativi all'intero territorio nazionale**, dai quali risulta che la difficoltà segnalata dalle imprese di trovare il candidato più idoneo è passata dal 12% dei contratti totali del 2016 ad oltre il 21% nel 2017.

**Quali le cause del mancato incontro tra domanda ed offerta? Di Vico le riassume in questo modo: «pochi candidati con formazione adeguata, molti senza nemmeno le competenze di base necessarie e, ancora, tanti aspiranti con caratteristiche personali giudicate poco adatte alle mansioni richieste. Spesso poi le professionalità richieste ci sono ma in una regione distante».** Da un lato, dunque, c'è un **problema di disallineamento tra formazione e competenze richieste**: dal Rapporto Excelsior sopra citato risulta infatti che le cause della difficoltà di reperimento di figure professionali sono la mancanza di adeguata preparazione dei candidati, oltre che alla loro carenza numerica. Si tratta di un problema destinato ad aumentare, anche in ragione dello svilupparsi di professionalità nuove nell'ambito di un mercato sempre più dinamico; si consideri per esempio lo svilupparsi dell'industria 4.0. Dall'altro lato, Di Vico avanza però il dubbio che il *mismatch* sia soprattutto un problema **«territoriale e salariale»**: in sostanza, che le figure professionali ricercate in realtà esistano, ma in luoghi diversi e con una domanda di retribuzione diversa. Secondo questa prospettiva, i datori di lavoro, domandando, tra le competenze trasversali – sempre più importati sulla base dei dati Excelsior -, flessibilità, capacità di lavorare in gruppo ed autonomia, mostrano di volere «un ragazzo già formato, che abiti vicino, che sia flessibile e costi poco».

In questa prospettiva di analisi può essere di un certo interesse ricordare quanto scriveva Paul Krugman, **in un articolo pubblicato sul *New York Times* del 30 marzo 2014, intitolato [Jobs and Skills and Zombies](#)**. Krugman sostiene infatti che **non esista un'effettivo disallineamento tra competenze richieste dalle imprese e competenze possedute dai lavoratori**. Secondo Krugman, se così fosse, sulla base della legge della domanda-offerta, i datori di lavoro dovrebbero offrire retribuzioni più alte alle figure professionali più difficili trovare, cosa che, secondo Krugman, in realtà non si verifica. L'idea di un disallineamento tra competenze possedute dai lavoratori e competenze richieste dalle imprese sarebbe secondo Krugman una sorta di zombie, che dovrebbe essere finalmente ucciso. **Lo stesso Di Vico, parlando di uno *skill mismatch* «territoriale e salariale», sembra in qualche modo andare incontro a quanto affermato da Krugman.**

Si pone quindi un quesito: è vero che le competenze richieste dai datori di lavoro non si trovano, o invece queste competenze si troverebbero, a condizioni diverse?

**Forse la soluzione del problema, nei termini in cui si pone in Italia almeno, non è soltanto la valorizzazione e l'implementazione degli Its, come prospettato nell'articolo di Di Vico. Per risolvere il problema, un metodo vincente potrebbe essere l'implementazione del modello duale che si sta lentamente introducendo in Italia (attraverso l'apprendistato scolastico e l'alternanza scuola lavoro). Attraverso la valorizzazione dello strumento dell'apprendistato scolastico e universitario si potrebbe insomma delineare un diverso e più ottimale incontro tra la domanda e l'offerta delle competenze realmente richieste dal mercato del lavoro (cfr., [Tiraboschi: «Il disallineamento tra domanda e offerta? Crea una situazione in cui le aziende non hanno personale che le aiuti a generare nuovo lavoro»](#); E. Mas-**



sagli, [Politiche formative e disallineamento formativo e professionale](#), in [Boll. ADAPT, 30 maggio 2016, n. 19](#)). Non a caso nei paesi in cui il sistema duale è sviluppato, la disoccupazione giovanile è inferiore a quella presente in Italia, e il ricorso al sistema duale consente alle imprese di avere a disposizione forza lavoro ben formata e a un costo del lavoro ragionevolmente ridotto, la quale porta ulteriore sviluppo, e conseguentemente ulteriore lavoro.

**Importante è potenziare i servizi di orientamento, e, soprattutto, occorre sensibilizzare le imprese affinché esse comprendano la portata dei vantaggi offerti dallo strumento dell'apprendistato.** L'apprendistato infatti porta diversi vantaggi anche alle singole imprese che ricorrono a questo strumento, in termini anche di maggiore produttività e maggiori capacità di innovazione, come sottolineato dalla letteratura internazionale (R. Lerman, [Do firms benefit from apprenticeship investments? Why spending on occupational skills can yield economic returns to employers](#)) e da un recente [studio](#) della Organizzazione Internazionale del Lavoro. Ciò nonostante, negli ultimi anni, quanto l'apprendistato è stato scelto come tipologia contrattuale dalle imprese, la scelta è avvenuta principalmente in ragione degli incentivi previsti in relazione allo stesso, più che in un'ottica di investimento (si veda al riguardo il [XVII Rapporto di monitoraggio Inps e Inapp sull'apprendistato in Italia](#)).

## L'ecosistema pubblico che manca alla crescita\*

*di Michele Tiraboschi*

**Si fa un gran parlare di Industria 4.0. Crescono la produzione industriale (+3) e l'export (+8%). Ancora di più gli investimenti in quei beni materiali ed immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi (+11%).** Tutti dati superiori a quelli della Francia e (fatta eccezione per la produzione industriale) della Germania. La fase I del piano Calenda ha portato i frutti sperati e potrebbe agevolare la firma, da tempo attesa, del “patto della fabbrica”.

**Difficile ipotizzare, tuttavia, cosa potrà accadere nel medio e nel lungo periodo, quando l'effetto degli incentivi sarà terminato. Bene le nuove tecnologie. Bene i macchinari di ultima generazione.** Per vincere la sfida della modernizzazione del sistema produttivo è però necessario il concorso di altri fattori abilitanti. Primo tra tutti quello di una pubblica amministrazione efficiente che sappia accompagnare e favorire quei cambiamenti sociali e culturali che alimentano il mutamento di paradigma economico. Attorno alla pubblica amministrazione ruota tutto l'ecosistema della Quarta rivoluzione industriale: la scuola e l'università, le politiche attive e di ricollocazione, il welfare, la giustizia civile, penale e amministrativa, la pianificazione del terri-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

torio, i sistemi di protezione ambientale, l'infrastruttura digitale del Paese.

**Alla velocità con cui le imprese hanno colto le nuove opportunità offerte dal piano nazionale per l'Industria 4.0** ha fatto da contraltare la lentezza della risposta amministrativa per la costituzione dei centri di competenza che pure avrebbero dovuto orientare i processi di digitalizzazione delle filiere industriali.

**Nulla di sorprendente e nulla di nuovo. La lezione dei parchi scientifici e tecnologici poco o nulla ha insegnato**, mentre bene sono stati messi in evidenza dal dibattito promosso dal Sole 24 Ore i quarant'anni persi dal nostro sistema universitario tra riforme e controriforme. Per non parlare dei problemi dell'alternanza e degli apprendistati del cosiddetto sistema duale, con istituzioni formative non sempre attrezzate a fornire il giusto supporto organizzativo ai tentativi di raccordo tra scuola e sistema produttivo.

**Paradossale è poi la situazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori**, a cui dovrebbe competere la messa a regime di un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti, e che per interpretazione amministrativa sono stati attratti in logiche pubblicistiche che non poco ne rallentano l'azione e lo sviluppo. E cosa dire del sistema degli appalti pubblici, garanzia di odissee burocratiche e immancabili ricorsi al Tar. O, anche, dei rapporti di lavoro nel trasporto pubblico locale, che sono la prima infrastruttura degli oltre 600 mercati locali del lavoro italiani censiti dall'Istat, ancora governati da un regio decreto del 1931, fonte di incertezze interpretative e che rallenta il riallineamento della mobilità fisica delle persone allo sviluppo delle *smart cities* e della *smart factories* in una dimensione di sostenibilità ambientale.

**Vincoli, veti e ipertrofie normative del Paese che imbriglia la vitalità di lavoratori e imprese con centinaia di lacci e**

**lacciuoli sono noti e denunciati da tempo.** Come noti sono i motivi e le spiegazioni di una malattia cronica, che chiamano in causa l'ingerenza della politica, la corruzione, l'autonomia e le responsabilità della dirigenza, lo stesso senso civico e i tanti comportamenti opportunistici di noi italiani. Un peso non secondario va però trovato nelle regole del lavoro che sempre più appaiono distanti dalla logica di servizio e di funzione pubblica che dovrebbe animare l'azione della pubblica amministrazione colmando quel fossato che sempre più divide popolo e Stato. Non si tratta solo di reclamare una inevitabile quanto aprioristica assimilazione tra regole del lavoro pubblico e del lavoro privato. Occorre piuttosto domandarsi a cosa servano automatismi di carriera, incentivi distribuiti a pioggia e stabilizzazioni *ope legis* che imbarcano nella pubblica amministrazione una zavorra destinata a gravare sulle generazioni future e sullo sviluppo del Paese. Vecchie regole e vecchie cattive abitudini che non solo accrescono il solco tra pubblico e privato ma che finiscono per mortificare la professionalità e anche la dignità del lavoratore pubblico che deve essere messo nelle condizioni di dare il meglio di sé, in primis da quel sindacato che è poi sempre in prima linea contro le, allora sì, inevitabili privatizzazioni, esternalizzazioni e contrazioni di risorse pubbliche.

## Elezioni, la trasformazione che ancora non capiamo\*

*di Francesco Seghezzi*

In queste ore si sprecheranno i commenti e ciascuno proporrà la propria analisi, ma il punto di partenza, dettato anche dalla più distratta osservazione di quello che è accaduto questa notte (e che ancora sta accadendo a spoglio in corso) è **chiaro**: siamo di fronte ad una sconfitta netta e violenta di tutta la politica degli ultimi 10 anni, e forse anche di più. Una politica che ha fatto delle riforme del lavoro uno dei tratti caratterizzanti e più controversi, come dimostra il feroce dibattito sui dati del lavoro, concentrato più sul tema della precarietà che su quelle ipotetiche soluzioni, come le moderne politiche attive, per accompagnare un cambio di paradigma in corso.

**Una sconfitta che possiamo dipingere con i tratti quasi rassicuranti di una divisione nord-sud, che pure è evidente**, ma che tradisce in realtà una spaccatura più profonda, esemplificata dai voti presi dalla Lega sia al nord che in regioni come Emilia, Toscana e Umbria. Un Paese diviso in due, che ci piaccia o no. Ed un Paese che non ha avuto pudore nell'esprimere questa divisione e questo rifiuto alle urne, lo dimostra un'affluenza che nessun analista (altri sconfitti di queste elezioni) poteva immaginare.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

Molti diranno che ce lo si poteva aspettare, che in fondo doveva succedere, ma in realtà nessuno se l'aspettava. Ed è proprio per questa spaccatura netta e drammatica, che fa sì che un mondo, quello che scrive sui giornali, interviene nei dibattiti tv, fornisce analisi ed interpretazioni, non comunica in alcun modo con quell'altro 50%, e viceversa.

**E ora il primo lavoro necessario è quello di andare a ricostruire le origini di questa spaccatura, e sono molte.** Mancano ancora numeri sicuri per poterle scandagliare ma dai primi dati emergono scenari che avremmo dovuto (e non abbiamo) imparare a conoscere partendo da quanto dovrebbe averci insegnato (e non ci ha insegnato) la Brexit e l'elezione di Trump. Emergono infatti spaccature profonde tra città, soprattutto centro-città, e periferie, tra quei luoghi urbani nei quali si prova e spesso si riesce a beneficiare di una globalizzazione che ci connette al mondo, lasciando però profondamente indietro chi non riesce a connettersi, che quindi si difende esplodendo in un voto che chiede chiusura, ritorno ad un mondo antico, rivendicando e denunciando il fatto di essere stati dimenticati. E sarebbe troppo facile leggere il fenomeno solo ed unicamente in chiave economica. I dati ci sarebbero tutti: salari stagnanti, occupazione a basso valore aggiunto, riduzione dell'occupazione nella manifattura. Ma di momenti economicamente difficili ne abbiamo vissuti altri, e la reazione non è stata questa. E anche questa volta inizialmente non era così, non sono infatti le prime elezioni da quando siamo immersi in questa crisi.

**Ma no, non è solo economico il problema. Siamo di fronte ad una insicurezza e una paura data da un cambiamento a cui nessuno sembra trovare una risposta.** Un cambiamento che si traduce in meno posti di lavoro nei settori tradizionali, e in tante piccole crisi locali che spesso ci dimentichiamo ma che condizionano profondamente la vita di tantissime comunità loca-

li, nelle tante piccole province periferiche italiane, spesso tagliate fuori, anche per colpa loro ovviamente. E in un clima di incertezza hanno vinto e stanno vincendo le risposte facili, quelle che cercano di spiegare la complessità in modo semplicistico, ma che almeno sono percepite proprio come una risposta. E allora chi propone il reddito di cittadinanza, l'abolizione della riforma Fornero, l'uscita dall'euro, il rimpatrio degli immigrati va per la maggiore. E non si venga a dire che è colpa di un popolo ignorante. Anche se così fosse in politica spesso i problemi della domanda derivano da problemi dell'offerta. Tra chi ha negato i problemi, ha negato questa trasformazione dipingendo scenari tanto ottimisti e gloriosi quanto lontano almeno da un 50% della popolazione, rispondendo alla complessità negandola, si è scelto in buona parte chi la complessità l'ha riconosciuta, banalizzandola (per ignoranza o per malafede) e individuando risposte semplici. Si è raccontato di un mercato del lavoro che migliorava, senza capire che migliorava per alcuni, e che migliorando nella quantità mutava profondamente nella qualità, spesso al ribasso. Un Paese che in uno scenario globale di polarizzazione ha visto crescere la fascia bassa, non quella alta come nel resto d'Europa. E il lavoro non è solo salario, è sicurezza e stabilità. Ma noi abbiamo raccontato per anni un'idea di stabilità che non esiste più, generando così una spirale divergente tra realtà e racconto che è stata uno dei più grandi esempi di eterogenesi dei fini della storia recente. Il tutto per l'incapacità di riconoscere un cambiamento in corso per il quale nessuno in Europa e nel mondo ha una lettura omogenea e onnicomprensiva, ma almeno tenta di darla. Noi abbiamo invece risposto alla quarta rivoluzione industriale (che è molto di più della tecnologia) con soluzioni vecchie e con la retorica del "va tutto bene". Pensando in fondo che non occorra dialogo e costruzione comune, cosa che è invece fondamentale proprio in un momento di passaggio epocale verso qualcosa che non cono-

sciamo. E così ha vinto l'usato sicuro, ricette vecchie ma che fossero almeno distruttive e semplicistiche. Se il lavoro cambia e sembra esserci più disoccupazione in questa fase di transizione cosa meglio di un reddito assicurato? Ma anche questo, oltre ad essere irrealizzabile alle condizioni attuali, non sarà mai una risposta a questa domanda di comprensione del cambiamento, di insicurezza che, ripetiamo, non è economica, ma è profondamente intima ed in fondo antropologica e culturale. Ma è chiaro che si tratta di un tema da discutere mettendo da parte le armi utilizzate nell'ultimo periodo, che hanno portato ad un risultato opposto.

**Si sono però individuati nemici a cui dare la colpa, fosse l'Europa, gli immigrati, il Jobs Act, la Fornero, i robot e la tecnologia e si è identificato il superamento di alcune situazioni attuali come automatico ritorno al passato.** Senza che chi invece difendeva queste cose fosse in grado di inserirle in uno scenario più ampio che per forza di cose richiede sforzo di comunicare una visione del futuro che, richiede risposte complesse, ossia di sistema, che guardino molto più al lungo che al breve termine. E così si è ottenuto il risultato opposto, ossia che la difficoltà e il prezzo che certe scelte degli ultimi anni hanno comportato non ha neanche portato ad esiti che ne giustificassero le fatiche, perché si è avuto paura di dire chiaramente che certe cose impopolari vanno fatte, e soprattutto che le cose impopolari possono avere un senso non in una narrazione in cui tutto va per il meglio, ma in una che si sforza di comunicare essa stessa un tentativo di comprensione di un mondo difficilissimo da capire.

**Ora ripartire sarà difficilissimo, perché l'unico modo per ripartire è iniziare da zero. I calcoli di palazzo stanno a zero, anche se certamente andranno fatti.** Ma senza un tentativo di ricucire gli strappi che il risultato elettorale evidenzia non potrà esserci futuro. E per ricucire occorre l'umiltà di ascoltare questo



50%, con tutta la difficoltà che questo comporta. La tentazione di guardare dall'alto al basso è tanta, e forse in parte giustificata da chi proviene da un mondo diverso, ma qui si capirà chi ha a cuore il bene comune, o chi ha a cuore una idea, pur buona e giusta, di società ed è disposto ad ignorare la realtà per provare ad affermarla, trasformandola così in ideologia, un qualcosa di cui sinceramente oggi, abbiamo poco bisogno.

**PS.** Un mea culpa va forse fatto. In questi anni il dibattito sui numeri del lavoro è stato duro, durissimo, e in tanti vi abbiamo partecipato. L'obiettivo ultimo è sempre stato quello di mostrare come il mercato del lavoro stava cambiando e di come le ultime riforme fossero lontane da questo cambiamento. Questo dibattito però ha avuto anche risultati opposti a quelli sperati, andando ad alimentare uno scontro che ha finito per impoverire e non arricchire il dibattito stesso. Non erano le intenzioni, ma se fosse così non possiamo che dispiacercene.

## Lavoro, dove ripartire\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Il dibattito post elettorale è ancora in pieno svolgimento ma le soluzioni all'impasse emerso dai risultati delle urne sembrano lontane. Diverse sono le interpretazioni avanzate per spiegare le cause che hanno condotto a questi risultati. V'è comunque una sostanziale unanimità di vedute sul fatto che sono gli esiti del voto sono lo specchio di un profondo malessere sociale e anche economico che attraversa larghe fette della popolazione italiana. Malessere che ha certamente tra le sue origini più profonde il lavoro, in particolare la sua scarsità e, soprattutto, la sua bassa qualità. In campagna elettorale sono state diverse le ricette presentate dai partiti, e in larga parte si sono limitate a promesse generiche non supportate da adeguate coperture finanziarie. La trasformazione del lavoro che tutti stiamo intuendo, e molti vivendo sulla propria pelle, spaventa e alimenta nuove insicurezze e lacerazioni nel tessuto sociale. La tecnologia se non viene spiegata e soprattutto governata porta a temere per la scomparsa del proprio lavoro. L'invecchiamento della popolazione ci costringe a restare al lavoro più a lungo in imprese che non sono attrezzate per il lavoro dei sessantenni. La globalizzazione dei mercati emerge come un nemico e non come un mon-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11.](#)

do che ci può essere più vicino. Il tutto in un contesto come quello italiano nel quale i pochi investimenti e la bassa innovazione, insieme ad una crisi che comunque ancora serpeggia, rischiano di spingerci sempre più agli ultimi posti di quelle catene globali del valore lungo le quali ormai si muove l'economia mondiale.

**Questa situazione non è certo mutata grazie al voto. Vero è, anzi, che il voto pone tutti gli attori, non solo i partiti, di fronte a enormi responsabilità. E la prima responsabilità è quella di non cadere nell'eterno errore italiano di lasciare incompiute le riforme e le leggi promulgate ed avviate negli ultimi anni.** Questo non significa certo che chi sarà chiamato a governare dovrebbe accettare in modo acritico tutto ciò che di incompiuto troverà. Tutto è modificabile. Tutto è adattabile a nuove idee, a nuovi paradigmi e alle visioni della economia e della società abbracciate dai partiti. E vi sono, in ogni caso, capitoli fondamentali delle riforme del passato da completare che sono trasversali, almeno negli obiettivi, a tutti programmi elettorali. Il primo è quello delle politiche attive, senza le quali tutte le ricette presentate per correggere le attuali traiettorie del mercato del lavoro (prime tra tutte quelle che vogliono intervenire nuovamente sui contratti) risultano vecchie ed ancorate ad un paradigma economico del passato. Questo tema, sul quale si è respirata una certa vaghezza in campagna elettorale, potrebbe essere il primo elemento sul quale confrontarsi, a partire dal tentare di correggere un processo iniziato nella scorsa legislatura che, per ragioni varie, stenta a decollare.

**Il secondo capitolo è quello dell'innovazione, che passa inevitabilmente dall'implementazione e dal completamento del piano Impresa 4.0.** Siamo di fronte ad un nodo cruciale, perché quello della tecnologia, dell'automazione, degli algoritmi è un tema che in un clima nel quale l'esclusione e il rischio di

emarginazione pesano particolarmente nel generare insicurezza, riflettendosi poi sulle scelte elettorali. L'urgenza è quella di completare, dopo gli investimenti che volenti o nolenti sono avvenuti, gli interventi sul fronte del mercato del lavoro e delle competenze, concepibili all'interno del più ampio capitolo delle trasformazioni del lavoro e dei processi produttivi. Questo potrà passare da una seria riflessione sui nuovi modelli organizzativi e soprattutto sulle moderne tutele, a partire dalle sfide di una demografia che cambia e dei salari che, per colpa di una bassa produttività ma non solo, non crescono.

**Proprio in un contesto come quello attuale, dove la politica pare incerta e senza risposte, è il momento per gli attori sociali di riprendere il loro ruolo di protagonisti nella guida del cambiamento.** Un utile passo in questa direzione, sebbene ancora troppo limitato a molte dichiarazioni d'intento, è certamente il patto della fabbrica siglato da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, che conferma il protagonismo dei corsi intermedi dopo la breve ed illusoria stagione della disintermediazione. Sono i corpi intermedi cui è ora affidato un ruolo di responsabilità, a partire dalle esigenze dei singoli territori, soprattutto i più emarginati. La circostanza di avere un patto unitario sul fronte del lavoro e delle imprese rassicura e mostra un esempio concreto della possibilità che, nonostante tutto, ci si possa concretamente impegnare nel perseguimento del bene comune.

## I conti mai fatti fino in fondo\*

*di Michele Tiraboschi*

***“Marco Biagi non pedala più. Onore a Mario Galesi. Onore ai compagni combattenti”.*** Non meritano alcun commento le deliranti scritte apparse ieri, sui muri della facoltà di Economia dove Marco insegnava diritto del lavoro, a sedici anni esatti dal suo barbaro omicidio, poche ore prima dell’inizio dei numerosi momenti pubblici e privati, a Modena e in altre città, di ricordo e commemorazione. E però quelle scritte inducono a una riflessione più generale, che va oltre gli orrori e gli abissi di cui è capace il genere umano.

**Una riflessione che, come italiani, non abbiamo mai svolto fino in fondo, se non forse all’indomani dell’attentato di via Valdonica a Bologna, quando l’emozione e la desolazione erano ancora vive e facevano emergere, tra i tanti commenti di cronaca e le dichiarazioni di rito, barlumi di verità.** Perché se fanno male quelle scritte, ancor più male ci fanno quei pensieri passati per anni sotto traccia, il più delle volte manifestati a mezza voce ma non di rado anche esplicitati in confronti pubblici e dotte articolesse, che sì, certamente, l’omicidio di Marco Biagi va condannato, e che però la sua grande colpa è quella di avere in-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12.](#)

trodotto in Italia il precariato finendo per spezzare le gambe a una intera generazione di giovani.

**Come se, con un editoriale sulle colonne del suo amato *Sole 24 Ore* o con un articolato e documentato *Libro bianco*, fosse possibile introdurre per decreto la precarietà,** in un mercato del lavoro come il nostro che, ai tempi di Marco Biagi, registrava i peggiori indicatori nel confronto con tutti gli altri Paesi europei per tassi disoccupazione, inattività dei giovani e delle donne, lavoro in nero, abuso delle finte collaborazioni e degli stage.

Abbiamo già svolto in altre sedi il tentativo di documentare la vera natura e le finalità del progetto riformatore di Marco Biagi, il suo impegno onesto e coraggioso per un mercato del lavoro più giusto e inclusivo.

**Oggi ci appare invece più utile e anche urgente ricordare, ai tanti che si dicono sorpresi dalle profonde lacerazioni nel tessuto sociale e dal clima di crescente rancore che traspira dalla pancia del Paese,** che stiamo semplicemente raccogliendo i frutti avvelenati di una stagione con cui non abbiamo ancora fatto fino in fondo i conti. Lo dimostra la leggerezza e anche un certo compiacimento intellettuale con cui siamo stati capaci di celebrare il quarantennale della strage di via Fani, dando la parola ai brigatisti e con loro a quei cattivi maestri della lotta armata secondo cui “oramai fare la vittima è un mestiere”.

**Dopo tanti anni posso testimoniare che Marco Biagi non si sentiva affatto un eroe borghese. Tanto meno ambiva a targhe e medaglie, specie se alla memoria.** Era idealista, ma non certo un ingenuo. Si muoveva lungo l’orizzonte delle riforme possibili. Non cercava l’utopia. E però – come scriveva su *Il Sole 24 Ore* del 28 novembre 2001 (cfr. [Troppe polemiche da corrido](#)) – soffriva profondamente come uomo e come padre per quel “clima da corrido” cinicamente alimentato dai tanti che, in mala fede

e per puro calcolo politico o intellettuale, contribuivano a distorcere il suo pensiero con il solo obiettivo di “scatenare gli istinti protestatari più irrazionali di fronte al disegno di modernizzare il mercato del lavoro” facendolo passare agli occhi della opinione pubblica per quello che non era.

**Come bene ha scritto Andrea Casalegno, su *Il Sole 24 Ore* del 21 marzo 2002, “Marco Biagi è stato individuato dai suoi assassini come un nemico anche perché le sue argomentazioni erano state pubblicamente distorte. Per questo oggi condannare il suo assassinio non basta, se manca il proposito di riconoscere sempre, d’ora in poi, in ogni avversario politico una persona da rispettare: prima di tutto nelle idee”. Questa, credo, è la ragione più profonda del perché continuare a ricordare pubblicamente Marco Biagi anche da parte di chi non ama stare sotto i riflettori. Non uno stanco rituale, ma una battaglia di verità. Una morte assurda e ingiusta, maturata in un clima di odio e intolleranza che purtroppo non è scomparso e che sta a tutti noi evitare che degeneri fino ad arrivare a un punto di non ritorno.**

## **Esternalizzazioni e flessibilità: condizioni, limiti e vantaggi di una scelta gestionale\***

*di Giuliano Ceneri, Pierluigi Rausei*

**Nell'analisi dello scenario aziendale che conduce alle scelte gestionali di amministrazione del personale, non possono sfuggire elementi di contesto che devono guidare il professionista o l'associazione di categoria, chiamati ad assistere il datore di lavoro ai sensi della legge n. 12/1979.**

In particolare le riflessioni che seguono fotografano il momento nel quale il datore di lavoro richiede, a chi per lui svolge la consulenza del lavoro, consigli gestionali ed operativi in merito alla scelta circa l'assumere direttamente ovvero ricorrere alle agenzie per il lavoro per coprire urgenze di commesse non preventivabili, o comunque non previste, oppure in ragione di un rinnovato fabbisogno di personale, senza tuttavia certezze di stabilità occupazionale.

In questo preciso contesto, chi svolge consulenza del lavoro ha due indiscutibili vie di accesso al mercato del lavoro da mettere immediatamente disponibili all'azienda assistita: da un lato l'assunzione con contratto a tempo determinato e dall'altro il ricorso alla somministrazione di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)



Tuttavia l'opzione preferenziale non corrisponde ad uno standard predefinito che possa determinare in anticipo i vantaggi e le convenienze in modo universale rispetto a qualsiasi circostanza e contesto aziendale, al contrario essa maturerà sempre in esplicita derivazione dalle esigenze del datore di lavoro e dalla tipologia di prestazione lavorativa che viene richiesta.

**Non vi sono dubbi, d'altro canto, che l'attuale quadro normativo, delineato dal d.lgs. n. 81/2015 per entrambi gli istituti qui presi in esame, consegna agli operatori del mercato del lavoro un regime regolatorio assolutamente più favorevole rispetto al passato** (anche recente), che consente di osservare con maggiore libertà di approccio tanto l'esternalizzazione – vale a dire il ricorso alla somministrazione di lavoro – quanto la flessibilità – da intendersi qui come ricorso ad una fattispecie di lavoro non standard e, precisamente, come apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato.

Vi saranno, come in seguito si evidenzierà, situazioni nelle quali la scelta esternalizzante sarà più premiante per l'azienda ed altre, al contrario, nelle quali il lavoro a tempo determinato assume garanzie, anche di tipo fidelizzante, maggiormente restitutive per il datore di lavoro.

Prima di procedere, tuttavia, ad una analisi comparativa nel senso ora sinteticamente approcciato, appare doveroso riferirsi ad una esposizione (per quanto necessariamente ridotta ed inevitabilmente incompleta) degli elementi essenziali che caratterizzano la somministrazione di lavoro e il contratto di lavoro a termine.

## **Somministrazione di lavoro**

**La somministrazione di lavoro lecita si svolge attraverso due distinte figure contrattuali che si attagliano l'una**

**all'altra:** da un lato il contratto di somministrazione che è un contratto tipico di natura commerciale e si stipula fra l'Agenzia di somministrazione e l'impresa utilizzatrice; dall'altro il contratto di lavoro subordinato (*c.d.* contratto di lavoro somministrato) fra Agenzia somministratrice e lavoratori da somministrare.

Come il lavoratore rimane estraneo sostanzialmente al contratto di somministrazione, allo stesso modo l'utilizzatore resta estraneo al contratto di lavoro fra l'Agenzia e il lavoratore. Tuttavia il potere direttivo e quello organizzativo sono posti direttamente in capo all'utilizzatore, mentre il potere disciplinare spetta esclusivamente al somministratore, ai sensi dell'art. 35, comma 6, del D.Lgs. n. 81/2015, in perfetta adesione allo schema giuridico del rapporto tripartito o trilaterale che vede la titolarità giuridica del rapporto di lavoro subordinato incentrata sull'Agenzia di somministrazione, mentre lo svolgimento e l'utilizzazione effettiva della prestazione lavorativa avvengono nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore.

Si tratta, dunque, di una vera e propria scissione strutturale fra la gestione normativa e quella tecnico-produttiva del "lavoratore somministrato", alla luce di una fattispecie negoziale complessa, la quale trova la propria fondamentale disciplina regolativa negli artt. 30-40 del d.lgs. n. 81/2015.

**Il contratto di somministrazione di lavoro può avere due forme distinte a termine e a tempo indeterminato:** per entrambe il d.lgs. n. 81/2015 ha consentito il ricorso al lavoro somministrato da parte delle aziende utilizzatrici, in entrambe le forme, senza nessuna causale specifica e senza una elencazione di attività o di settori predeterminata, rimettendo quale unica limitazione legale all'utilizzo distorto dell'istituto contrattuale un contingentamento numerico di sola natura contrattuale collettiva per la somministrazione a tempo determinato e di natura legale (ovvero, in alternativa, contrattuale collettiva) per lo *staff leasing*.

Si tratta, dunque, di un contratto di scambio, a prestazioni sinalagmatiche, a titolo oneroso, in cui il somministratore si impegna, verso un preciso corrispettivo economico, a fornire uno o più lavoratori all'utilizzatore, perché svolgano le proprie prestazioni lavorative soggiacendo al potere direttivo, organizzativo e di controllo dell'utilizzatore stesso. Il contratto, in entrambe le manifestazioni considerate, a termine e a tempo indeterminato, deve essere stipulato in forma scritta, secondo l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, *ad substantiam*, vale a dire a pena di nullità, come sancito dall'art. 38, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 81/2015, in ragione del quale in mancanza di forma scritta «*il contratto di somministrazione di lavoro è nullo*» e, conseguentemente, i lavoratori in origine somministrati «*sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore*» (seppure già occupati per lo stesso periodo dall'Agenzia di somministrazione).

**Il d.lgs. n. 81/2015, nel disciplinare la somministrazione di lavoro, ha inteso prevedere alcune ipotesi tassative in cui la stipula del contratto non è semplicemente nulla, ma vietata:** i casi di divieto espresso sono ampiamente ricalcati su quelli già previsti per il contratto di lavoro a tempo determinato e sono tassativamente esplicitati dall'art. 32, comma 1:

- a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b) presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi (artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991);
- c) presso unità produttive nelle quali sono operanti una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni;
- d) da parte dei datori di lavoro che non hanno effettuato la valutazione dei rischi (art. 28 del d.l. n. 81/2008).

Il lavoratore somministrato, dipendente dell’Agenzia di somministrazione, per effetto dell’art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, *«per tutta la durata della missione presso l’utilizzatore»*, ha diritto, *«a parità di mansioni svolte»*, a *«condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell’utilizzatore»*.

Il rapporto di lavoro subordinato fra il somministrato e l’Agenzia di somministrazione può svolgersi, come il contratto di somministrazione, a termine (art. 23 del CCNL) o a tempo indeterminato (art. 22 del CCNL). Se vi è somministrazione a tempo indeterminato il rapporto di lavoro tra il somministratore e i singoli prestatori di lavoro è soggetto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro, così come prevista per il rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 34, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: si tenga presente che l’art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 stabilisce che *«possono essere somministrati a tempo indeterminato esclusivamente i lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato»*).

**Ai sensi dell’art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 nelle fattispecie in cui i lavoratori somministrati sono assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, essi rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore**, in attesa di essere inviati in missione, perciò nel contratto di lavoro somministrato deve essere *«determinata l’indennità mensile di disponibilità, divisibile in quote orarie»*. L’indennità di disponibilità è esclusa dal computo di qualsiasi istituto di legge o di contrattazione collettiva e, per l’effetto, non concorre al calcolo della retribuzione, né è utile parametro per la determinazione di singoli elementi della retribuzione stessa, siano essi differiti o indiretti.

Se, invece, il lavoratore somministrato è assunto a termine, l’art. 34, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 81/2015 stabilisce che il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina dettata dal “Codice dei contratti” per il lavoro a

tempo determinato limitatamente a quanto compatibile; sono espressamente escluse le disposizioni riguardanti:

- l'apposizione di un termine non superiore a 36 mesi (art. 19, comma 1);
- il limite massimo di 36 mesi per la durata dei rapporti a termine fra le stesse parti per le mansioni di pari livello e categoria legale (art. 19, commi 2 e 3);
- le limitazioni rispetto al numero delle proroghe e agli intervalli obbligatori in caso di rinnovo dello stesso contratto a termine (art. 21);
- il limite percentuale di contingentamento legale rispetto al numero massimo dei contratti a termine attivabili contemporaneamente (art. 23);
- i diritti di precedenza nell'assunzione (art. 24).

Inoltre, il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore somministrato, mediante atto scritto, nei casi e per la durata previsti dal contratto collettivo applicato dal somministratore (art. 34, comma 2, ultimo periodo, d.lgs. n. 81/2015).

Anche nel nuovo quadro regolatorio, rimane la possibilità del lavoro in somministrazione fra le stesse parti anche dopo i 36 mesi di contratto a termine: al termine del periodo massimo di durata del contratto a termine (al cui raggiungimento concorrono anche i periodi di somministrazione a tempo determinato) è comunque consentito il ricorso al contratto di somministrazione a tempo determinato tra il medesimo utilizzatore e lo stesso lavoratore (cfr. Circolare MLPS n. 18/2012 e risposta a Interpello n. 32/2012).

Sul piano sanzionatorio, nella scala ideale di gravità crescente delle ipotesi di somministrazione posta in essere in violazione delle disposizioni vigenti, al grado più basso si colloca la somministrazione irregolare, mentre all'estremo opposto, al grado massimo

della graduazione del disvalore sociale della condotta del somministratore e dell'utilizzatore si situa il reato contravvenzionale della somministrazione abusiva e utilizzazione illecita con sfruttamento di minori, essendo rimasta questa l'unica forma di reazione punitiva di carattere penale a fronte della intervenuta depenalizzazione che ha trasformato in sanzioni pecuniarie amministrative anche le pene originariamente previste per la somministrazione abusiva e l'utilizzazione illecita che non coinvolgano minori. Un'ipotesi particolarmente grave di somministrazione abusiva, tuttora penalmente sanzionata, può configurarsi nelle forme della intermediazione con sfruttamento dei lavoratori con l'inverarsi del delitto di cui all'art. 603-*bis* cod. pen.

### **Lavoro a tempo determinato**

**Il lavoro a tempo determinato è attualmente regolamentato dagli artt. 19-29 del d.lgs. n. 81/2015, in particolare l'art. 19, comma 1, consente l'apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato di durata non superiore a 36 mesi, concluso fra un datore di lavoro e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione.** Con la conferma della *c.d.* "acausalità generalizzata", ogni contratto a termine può essere stipulato a fronte delle normali necessità aziendali, senza esigenza di causali specifiche, ma soprattutto attraverso l'autonoma valutazione del datore di lavoro, totalmente svincolata da ogni giudizio inerente i criteri della oggettività tecnico-organizzativa. L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 conferma, peraltro, il limite quantitativo al numero dei contratti a termine che possono essere stipulati, fissandolo al 20% del numero dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione, fatte salve diverse disposizioni

dettate dal contratto collettivo (nazionale, territoriale o aziendale) applicato in azienda.

In ogni caso l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto, salvo che la durata non superi i 12 giorni (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 81/2015). La pattuizione del termine e la stesura del relativo atto scritto devono essere contestuali o anteriori all'inizio della prestazione lavorativa, e una copia dell'atto deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore entro 5 giorni lavorativi dall'inizio della prestazione.

Fatte salve eventuali disposizioni specifiche dettate dai contratti collettivi (nazionali, territoriali o aziendali), e fatta eccezione per le attività stagionali, la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato instaurati fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, a causa di una successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare complessivamente i 36 mesi (art. 19, comma 2, d.lgs. n. 81/2015). Se il rapporto di lavoro ha superato il limite dei 36 mesi, con un unico contratto o attraverso la successione di più contratti a termine, lo stesso si trasforma a tempo indeterminato dalla data del superamento del limite.

**Il limite dei 36 mesi non opera nei riguardi dei casi e delle attività appositamente individuate da contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.** Inoltre è prevista una deroga procedurale (detta anche "assistita") dettata per la generalità dei lavoratori dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, a norma del quale un «ulteriore successivo contratto a termine» fra gli stessi soggetti può essere stipulato per una sola volta, «della durata massima di dodici mesi», purché la stipula del contratto avvenga presso l'Ispettorato

Territoriale del Lavoro territorialmente competente; in caso di mancato rispetto della procedura di deroga assistita ovvero in ipotesi di superamento del termine stabilito nel contratto, esso si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data della stipulazione.

Ai sensi dell'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, il contratto a termine inizialmente stipulato può essere prorogato, con il consenso del lavoratore, soltanto quando la durata iniziale è inferiore a 36 mesi, per un massimo di cinque volte nell'arco di trentasei mesi, a prescindere dal numero dei contratti. Se il numero delle proroghe è superiore, il rapporto si trasforma a tempo indeterminato dalla data di decorrenza della sesta proroga.

L'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 81/2015 stabilisce, nel caso in cui il rapporto di lavoro continui dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, un periodo di tolleranza durante il quale per la prosecuzione di fatto del rapporto il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto, pari al 20% fino al decimo giorno successivo ed al 40% per ciascun giorno ulteriore; il termine di legittima continuazione del rapporto dopo la scadenza, prima che il contratto si consideri a tempo indeterminato, è fissato in 30 giorni (per i contratti a termine di durata inferiore a 6 mesi) e in 50 giorni (per i contratti a termine di durata pari o superiore ai 6 mesi), tuttavia se il rapporto di lavoro continua oltre il trentesimo o il cinquantesimo giorno, esso si trasforma in rapporto a tempo indeterminato dalla scadenza del termine massimo di prosecuzione legittima.

**Il datore di lavoro può procedere al rinnovo di un contratto a termine decorso un intervallo minimo prestabilito (*c.d.* “periodo cuscinetto”), a seconda che il contratto abbia durata inferiore o superiore a sei mesi. Per effetto dell'art. 21,**



comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, gli intervalli fra un contratto a termine e il successivo sono pari, rispettivamente, a 10 giorni dalla scadenza del contratto a termine di durata fino a 6 mesi e a 20 giorni dalla scadenza del contratto di durata superiore ai 6 mesi. Il superamento dei richiamati limiti temporali porta alla trasformazione *ope legis* del secondo contratto a tempo indeterminato, fermo restando, altresì, che in caso di due assunzioni “successive” a termine, senza soluzione di continuità, il rapporto di lavoro è ritenuto dal suo insorgere a tempo indeterminato.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 individua alcune situazioni nelle quali esiste il divieto di apposizione del termine (in caso di violazione il rapporto si trasforma in tempo indeterminato):

- a) sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b) presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano interessato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto a tempo determinato, salvo che tale contratto sia concluso per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi;
- c) presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine;
- d) da parte delle imprese che non hanno effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del d.lgs. n. 81/2008 (prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro).

**L'art. 25 del d.lgs. n. 81/2015 è dedicato all'attuazione del principio di non discriminazione rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato (in armonia con quanto previsto dalla Direttiva comunitaria n. 1999/70/CE):** la norma dispone che al lavoratore a tempo determinato spetta il trattamento economico e normativo riconosciuto ai lavoratori con contratto a tempo

indeterminato comparabili occupati nell'impresa, vale a dire quelli inquadrati nello stesso livello in base ai criteri di classificazione stabiliti dalla contrattazione collettiva, in proporzione al periodo lavorativo prestato, tranne per ciò che non sia oggettivamente compatibile con la natura del contratto a tempo determinato.

Nell'art. 24, comma 1, d.lgs. n. 81/2015 si attribuisce al lavoratore già titolare di uno o più contratti a tempo determinato presso la stessa azienda, che ha prestato complessivamente una attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato che vengono effettuate dal datore di lavoro nei successivi dodici mesi, limitatamente alle mansioni già svolte dal lavoratore medesimo nei rapporti a termine, previa manifestazione scritta di volontà da parte del lavoratore.

Sul piano sanzionatorio, per la violazione dell'art. 19, commi 1 e 4, d.lgs. n. 81/2015, la nullità della clausola di apposizione del termine, in forza del combinato disposto con l'art. 1 dello stesso "Codice dei contratti", conduce al richiamo e all'applicazione della normativa civilistica, secondo la quale «*la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative*» (art. 1419, comma 2, cod. civ.), con ciò rideterminando la qualificazione negoziale del rapporto nella forma ordinaria di regolazione dei rapporti di lavoro subordinato, con conservazione, pertanto, del contratto di lavoro. Al contrario, per il superamento del limite quantitativo legale del 20% il datore di lavoro che viola il limite è soggetto all'applicazione di una sanzione amministrativa commisurata al 20% della retribuzione per il primo lavoratore in esubero e al 50% della retribuzione per ogni lavoratore successivo al primo. Anche il comportamento discriminatorio è punito con una sanzione amministrativa, più grave nel *quantum* se l'inosservanza si riferisce a più di cinque lavoratori.

### **Vantaggi comparativi variabili sui due istituti a confronto**

**Da quanto ora sinteticamente esposto, si possono subito annotare ed evidenziare casistiche certe utili a guidare la scelta gestionale verso la somministrazione di lavoro e, quindi, l'esternalizzazione dell'attività lavorativa, ovvero verso il lavoro a tempo determinato e, pertanto, l'assunzione diretta con flessibilità della prestazione lavorativa.**

A fronte di un pressoché identico ventaglio dei casi di divieto, nonché di un approccio simile rispetto ai limiti quantitativi per l'utilizzo dei due istituti e alle tutele antidiscriminatorie, rileva anzitutto il differente quadro regolatorio sui limiti massimi di durata: laddove il contratto a termine non può superare (fra le stesse parti con le ricorrenze dei requisiti oggettivi richiamati) i 36 mesi con l'aggiunta degli eventuali ulteriori 12 attraverso la procedura presso l'ITL, la somministrazione di lavoro (pure con riferimento alle stesse parti e ai medesimi requisiti oggettivi) può proseguire anche oltre.

Inoltre, la somministrazione di lavoro non incontra limiti normativi riguardo alle proroghe a differenza delle 5 proroghe tassative del contratto a tempo determinato.

Nell'attivazione di un successivo ed ulteriore contratto a termine il datore di lavoro deve rispettare gli intervalli previsti dalla legge, non così chi avvia una ulteriore somministrazione di lavoro.

**Il contratto a termine prevede il diritto di precedenza che non è riconosciuto al lavoratore in somministrazione.**

Ciò posto, d'altro canto, deve sollevarsi un'analisi comparativa di segno differente rispetto al mero quadro legale di riferimento, giacché molta variabilità nella opzione per l'uno o l'altro modello contrattuale sarà determinata anche dal contesto contrattuale col-

lettivo – nazionale, territoriale ovvero anche aziendale – nel quale ci si troverà ad operare la scelta.

Se il dato retributivo corrispondente alle tutele antidiscriminatorie legali surrichiamate azzerà di fatto le differenze sostanziali sul piano economico per il lavoratore, non così accade per il datore di lavoro il quale si troverà in ogni caso chiamato a corrispondere all’Agenzia di somministrazione anche il costo del servizio, nonché le somme relative ai versamenti obbligatori ai fondi bilaterali, con un costo evidentemente superiore della somministrazione di lavoro rispetto all’assunzione a tempo determinato (pure considerato il diverso peso contributivo).

Fermo restando il dato di costo ora evidenziato, peraltro, il ruolo che la contrattazione collettiva e le relazioni industriali possono giocare nella partita regolatoria dei due istituti qui posti a confronto, rappresenta un fronte particolarmente delicato, ma senza dubbio foriero di importanti aperture e negoziazioni nei riguardi delle specificità aziendali, territoriali e di settore.

**I datori di lavoro che intendono optare per la somministrazione di lavoro piuttosto che per il contratto di lavoro a tempo determinato possono, in effetti, ricevere dalla contrattazione collettiva (di ogni livello, con speciale preferenza per quella più prossima) regolazioni di maggior favore che inducano ad utilizzare il contratto di lavoro subordinato e, quindi, l’assunzione diretta, rispetto alla somministrazione di lavoro, agguantando così anche parametri di valutazione comparativa altrimenti non esperibili come, ad esempio, l’ipotesi di un *welfare* aziendale costruito su misura per i lavoratori a termine ovvero di percorsi di stabilizzazione dei contratti a tempo determinato a fronte di peculiari vantaggi concordati in sede di contrattazione collettiva, sia con riguardo all’orario di lavoro e alla modularità dello stesso, sia con riferimento all’utilizzo del contratto a termine in deroga ai limiti legali.**

D'altra parte, come pure si evidenziava all'inizio, le scelte per l'uno o per l'altro dei due istituti variano anche a seconda delle finalità perseguite dal datore di lavoro, nonché delle concrete modalità di svolgimento del rapporto di lavoro: sarà privilegiata la somministrazione di lavoro allorché l'azienda intenda sdoganarsi dei costi di gestione della prestazione lavorativa affidandoli integralmente all'effettivo datore di lavoro della risorsa utilizzata; al contrario la scelta andrà sul contratto a tempo determinato se il datore di lavoro intenderà privilegiare gli aspetti relativi alla crescita delle risorse umane all'interno del contesto aziendale, alla fidelizzazione delle stesse e all'investimento anche in termini di addestramento e formazione su nuove unità di personale che potranno, in seguito, contribuire stabilmente allo sviluppo produttivo e commerciale dell'impresa.

Senza coltivare l'ambizione di poter riassumere in breve la profonda variabilità delle condizioni oggettive e soggettive di minore e maggiore vantaggio per l'uno o l'altro dei due istituti contrattuali esaminati, senza quindi nessuna pretesa di esaustività, si è ritenuto di poter evidenziare alcuni elementi utili a guidare la scelta gestionale dei datori di lavoro e degli operatori professionali della consulenza del lavoro, ma anche gettare lo sguardo più lontano, con un richiamo (anche in prospettiva di assunzione di responsabilità) al ruolo delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

## Un mercato del lavoro in movimento, verso dove?\*

*di Francesco Seghezzi*

**I dati sull'occupazione diffusi oggi dall'Istat, relativi a marzo 2018, non sono di facile interpretazione.** Probabilmente assisteremo, come sempre ormai, a dichiarazioni di senso opposto, figlie di diverse interpretazioni dei numeri.

Ma ci sono alcuni elementi chiari: **a marzo nel nostro Paese si è verificata una buona crescita del numero degli occupati: +62mila, che diventano 190mila se analizziamo il dato degli ultimi 12 mesi.** Questa crescita si sposa ad un calo massiccio del numero degli inattivi (-104mila) che si sono tradotti, oltre che nei nuovi occupati, anche in 19mila disoccupati, ossia coloro che hanno ricominciato a cercare lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)

### Popolazione per genere e condizione professionale (marzo 2018, dati destagionalizzati)

	Valori assoluti (migliaia di unità)	Variazioni congiunturali				Variazioni tendenziali	
		mar18 feb18 (assolute)	mar18 feb18 (percentuali)	gen-mar18 ott-dic17 (assolute)	gen-mar18 ott-dic17 (percentuali)	mar18 mar17 (assolute)	mar18 mar17 (percentuali)
<b>MASCHI</b>							
Occupati	13.435	+81	+0,6	+25	+0,2	+127	+1,0
Disoccupati	1.480	-37	-2,4	-12	-0,8	-108	-6,8
Inattivi 15-64 anni	4.785	-58	-1,2	-2	0,0	-29	-0,6
<b>FEMMINE</b>							
Occupati	9.699	-19	-0,2	-4	0,0	+63	+0,7
Disoccupati	1.385	+56	+4,2	+14	+1,1	-9	-0,7
Inattivi 15-64 anni	8.477	-46	-0,5	-32	-0,4	-120	-1,4
<b>TOTALE</b>							
Occupati	23.134	+62	+0,3	+21	+0,1	+190	+0,8
Disoccupati	2.865	+19	+0,7	+2	+0,1	-118	-4,0
Inattivi 15-64 anni	13.262	-104	-0,8	-34	-0,3	-150	-1,1

Se negli ultimi mesi erano state le donne a trainare il mercato, il dato di marzo inverte il trend: cresce infatti solamente l'occupazione maschile (+81mila) e cala (-19mila) quella femminile. Questo fa sì che se prendiamo gli ultimi 12 mesi la performance uomini è doppia rispetto a quella delle donne.

Ma il dato che colpisce di più, e che è di difficile interpretazione, è quello relativo alla tipologia di questi nuovi occupati. Infatti su 62mila ben 56 mila risultano lavoratori indipendenti. Dopo il grande calo degli ultimi mesi (e invero degli ultimi anni) si assiste quindi ad una ripresa degli autonomi, anche se su base annua vedono ancora un saldo negativo di 81mila unità. Questa è la prima anomalia del mese.

### Occupati per posizione professionale e carattere dell'occupazione (marzo 2018, dati destagionalizzati)

	Valori assoluti (migliaia di unità)	Variazioni congiunturali				Variazioni tendenziali	
		mar18	mar18	gen-mar18	gen-mar18	mar18	mar18
		feb18 (assolute)	feb18 (percentuali)	ott-dic17 (assolute)	ott-dic17 (percentuali)	mar17 (assolute)	mar17 (percentuali)
<b>OCCUPATI</b>	23.134	+62	+0,3	+21	+0,1	+190	+0,8
Dipendenti	17.858	+6	0,0	+58	+0,3	+271	+1,5
- permanenti	14.936	-2	0,0	-8	-0,1	-51	-0,3
- a termine	2.922	+8	+0,3	+66	+2,3	+323	+12,4
Indipendenti	5.276	+56	+1,1	-37	-0,7	-81	-1,5

La seconda anomalia è la forte crescita (+59mila) degli occupati tra i 25 e i 34 anni, il cui tasso di occupazione è salito in un solo mese dello 0,9%, al contrario di quanto era accaduto nei mesi passati.

È importante cercare di distinguere queste anomalie, senza cadere nella tentazione di pensare che a marzo abbiamo avuto una crescita determinata solamente da giovani lavoratori autonomi. Probabilmente non è così, le statistiche, quando riguardano milioni di persone, sono complesse e non spiegabili con semplici scambi ed incastri.

Ci sono due possibili interpretazioni di queste anomalie, non in contraddizione tra di loro. La prima è tecnica: le statistiche impiegano un periodo non sempre breve a registrare i cambiamenti dei trend del mercato del lavoro. È probabile che i nuovi lavoratori autonomi abbiano iniziato nella realtà a crescere da gennaio 2018, con l'inizio del nuovo anno e l'apertura di nuovi cicli economico-produttivi. Allo stesso modo anche gli occupati under 34 potrebbero aver visto una crescita a partire da gennaio. E qui entra in gioco la seconda interpretazione: vi è un effetto positivo degli incentivi per l'occupazione giovanile previsti dalla Legge di Stabilità 2018, che sta portando le imprese a scegliere questi lavoratori che oggi hanno un costo inferiore rispetto al passato.



Ma al di là di queste anomalie, importanti, i dati di oggi ci confermano qualche grande certezza. La prima è che negli ultimi 12 mesi abbiamo perso 51mila occupati a tempo indeterminato e abbiamo guadagnato 323mila occupati a termine. Si tratta di un dato forte e inequivocabile che mostra come il mercato del lavoro stia profondamente cambiando, e che sembrerebbe rafforzato dalla novità dell'aumento degli autonomi. Tutti segnali del fatto che il lavoro “tradizionale”, proprio del Novecento industriale da molti rimpianto, sta cambiando profondamente.

**La seconda riguarda l'età.** Infatti seppur è da accogliere positivamente la crescita degli occupati under 34 l'Istat ci mostra come la crescita occupazionale è ancora trainata da quegli over 50 che abbiamo imparato a conoscere come protagonisti della ripresa. Se infatti si depurano i numeri dalla componente demografica si scopre che a marzo abbiamo avuto un +1,7% di occupati tra i 15-34enni e un + 2,6% tra 50 e 64 anni. Segno che, oltre all'effetto Fornero sulla permanenza sul mercato del lavoro, oggi le imprese scelgono ancora l'“usato sicuro”, piuttosto che giovani dei quali devono formare da zero le competenze.

#### **Variazione tendenziale osservata al netto della componente demografica per classi di età e condizione professionale (Marzo 2018)**

	Variazione tendenziale percentuale osservata			Variazione tendenziale percentuale al netto della componente demografica		
	Occupati	Disoccupati	Inattivi	Occupati	Disoccupati	Inattivi
15-34 anni	+0,9	-10,1	0,0	+1,7	-9,4	+0,8
35-49 anni	-2,5	+3,4	-2,3	-0,5	+5,5	-0,3
50-64 anni	+4,5	-1,3	-1,9	+2,6	-3,1	-3,7
15-64 anni	+0,6	-3,9	-1,1	+1,0	-3,2	-1,0

**In sintesi: siamo di fronte a dati positivi e curiosi, che mostrano che qualcosa si sta muovendo.** Grande crescita degli uomini, degli autonomi, così come dei giovani e degli anziani, purtroppo non risulta pervenuta la fascia media, quella tra i 35 e i 49. Si è sbloccato lo stallo degli ultimi mesi, ma su base annua il

trend (+ termine, + anziani) permane. Quindi, al momento, osserviamo con attenzione, senza farci illusioni. Il lavoro cambia, e cambiando cresce, quando vogliamo mantenerlo tale e quale ai nostri schemi mentali invece, resta fermo.

## Un Libro Bianco per il futuro del lavoro\*

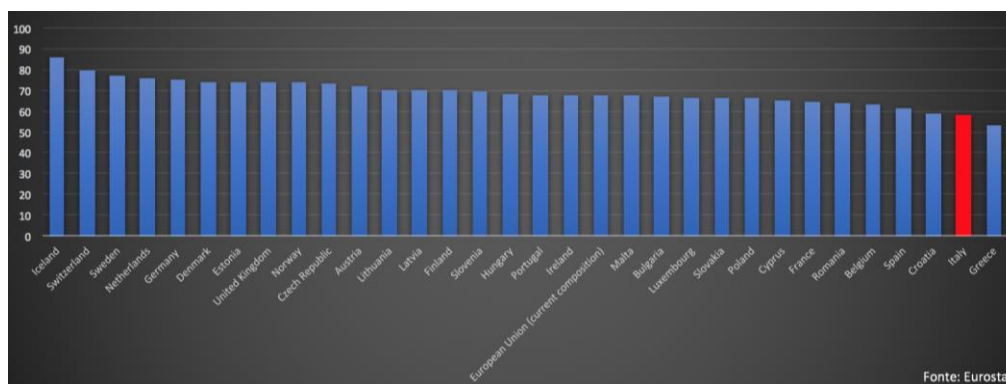
*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Gli ultimi anni hanno fatto registrare un miglioramento nel mercato del lavoro ma lo scenario presenta ancora molti elementi di criticità e, soprattutto, continua ad essere caratterizzato da contese ideologiche e politiche, con preoccupanti orientamenti di ritorno al passato. Non sorprende quindi, il cospicuo divario che ci allontana dal resto d'Europa su tutti i principali indicatori del mercato del lavoro a partire dal nodo della produttività.**

**In Italia il tasso di occupazione è ancora fermo al 58,3, al penultimo posto nell'Area Euro, nonostante la ripresa occupazionale degli ultimi anni. Per contro il tasso di disoccupazione (11%) è al terzo posto nell'Area Euro, e sebbene l'occupazione di alcune regioni d'Italia (tra cui la Lombardia) sia tornata oggi a livelli pre-crisi, la profonda frammentazione del mercato del lavoro italiano ci consegna uno scenario ancora largamente insoddisfacente.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 maggio 2018, n. 19.](#)

**Immagine 1 – Tasso di occupazione nei Paesi europei (2017)**

Nel frattempo lo scenario internazionale è infatti profondamente cambiato, con la globalizzazione che è entrata in una nuova fase nella quale, grazie a tecnologie come l'Internet delle cose e i *big data*, è possibile integrare sistemi fisici distanti tra loro e governarli lungo una *supply chain* completamente digitalizzata. Le reti territoriali oggi possono approfittare di questa situazione internazionale per posizionarsi in cima alle catene globali del valore, costruendo veri e propri ecosistemi e distretti della conoscenza in grado di creare innovazione e capitale umano che consenta alle nostre imprese e ai loro collaboratori di proiettarsi nel mondo. Parlare del cambiamento del lavoro è dunque parlare anche di una impresa che cambia profondamente diventando sempre più, nell'epoca della *open innovation*, un soggetto permeabile al mondo esterno, alla ricerca di stimoli, contaminazioni e mutazioni per i quali è necessaria la collaborazione con altri attori.

Cambiamenti che si verificheranno, e in parte si stanno già verificando, su almeno tre fronti: tecnologia, demografia e ambiente.

**Da questi presupposti ci si è mossi per la stesura del Libro Bianco [Il futuro del lavoro](#) presentato ieri da Assolombarda in collaborazione con ADAPT.**

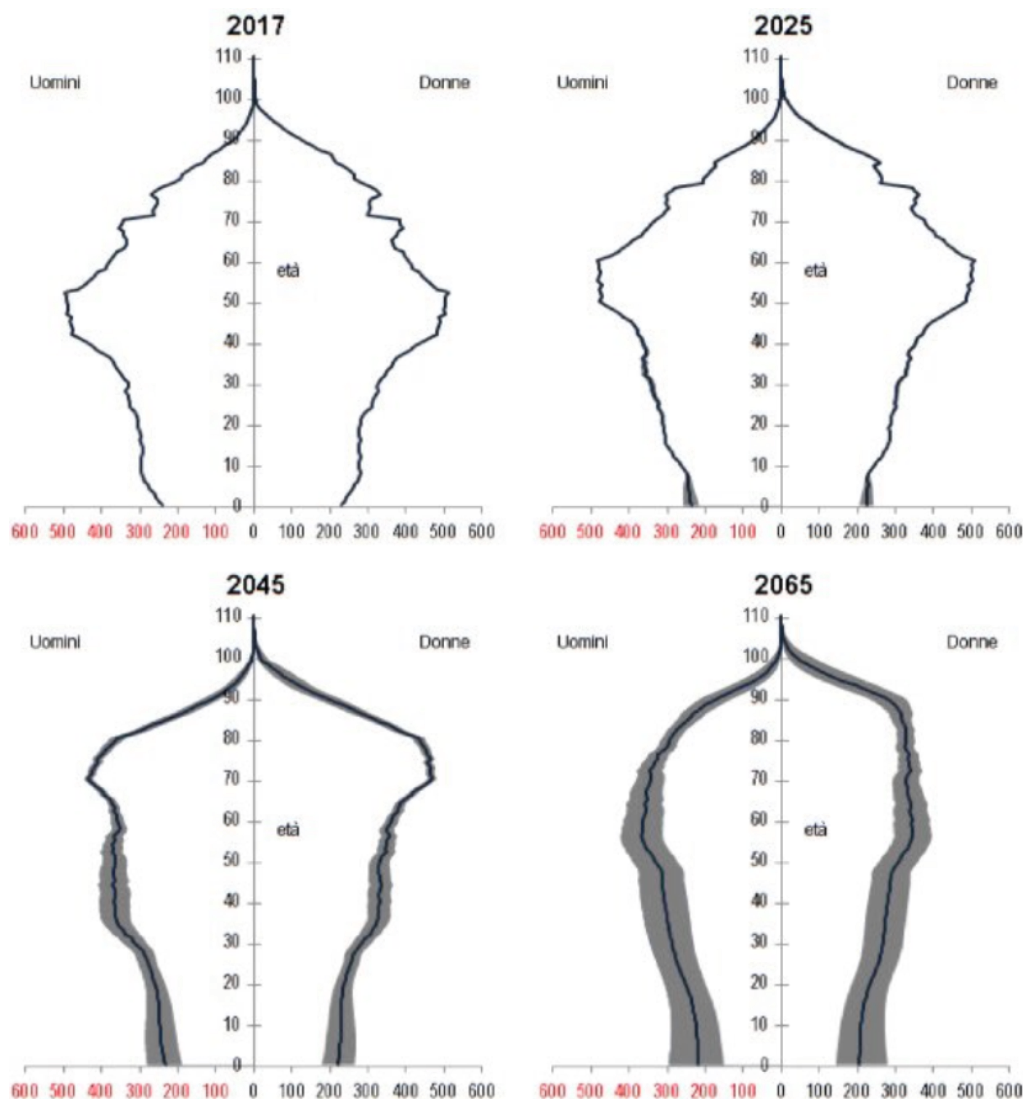
## **Tecnologia**

Se la tecnologia porterà diversi impatti nel mondo del lavoro, ad oggi è difficile immaginare, sulla base delle ricerche disponibili, che si avvereranno le previsioni più apocalittiche. Più realistico invece ipotizzare uno scenario di profonda trasformazione composto da distruzione/trasformazione di vecchi lavori e creazioni di nuovi. Gli impatti principali si vedranno quindi sulle professioni e sui mestieri che muteranno generando una nuova domanda di professionalità da parte delle imprese, nuovi modelli di organizzazione del lavoro (anche relativamente ai tempi e ai luoghi), nuove pratiche nelle relazioni industriali e nei modelli di welfare fino a ampissime conseguenze sulla struttura dei mercati del lavoro, che saranno caratterizzati da una nuova idea di stabilità, non più basata sul posto di lavoro ma sulla costruzione di carriere discontinue.

## **Demografia**

Un neonato del 1976 aveva una probabilità del 90 per cento di essere ancora in vita all'età di 50 anni, se maschio, e a quella di 59 anni, se femmina. Quaranta anni più tardi, un neonato del 2016 può confidare di sopravvivere con un 90 per cento di possibilità fino alla età di 64 anni, se maschio, e fino a quella di 70, se femmina.

**Immagine 2 – Piramide della popolazione residente – Scenario mediano e intervallo di confidenza al 90% (Italia, anni 2017-2065, 1° gennaio, dati in migliaia)**



Questo dato (molto chiaro se si guarda alle previsioni Istat), unito al calo demografico e alla sfida migratoria può far immaginare la tendenza all'invecchiamento e ai cambiamenti della popolazione e, insieme, dei lavoratori. Ciò comporterà non solo forti pressioni sulla sostenibilità dei sistemi pubblici di welfare ma anche la presenza di una popolazione aziendale in media più anziana da gestire parallelamente a una spinta alla innovazione che richiede

invece un costante aggiornamento di competenze soprattutto in ambito digitale.

## **Ambiente**

La protezione dell'ambiente e l'eco-sostenibilità sono diventati elementi prioritari nelle agende politiche della quasi totalità dei Paesi del mondo e delle istituzioni internazionali. Gli effetti del cambiamento climatico, tra cui l'aumento del numero e della intensità dei disastri naturali (terremoti, alluvioni, frane e smottamenti), stanno sollecitando un ripensamento dei modi di produzione, distribuzione e consumo, favorendo la transizione verso una economia più sostenibile e apprestando strumenti di prevenzione e gestione dei rischi ambientali. Quella dell'ambiente è una tematica che, nel nostro Paese, spesso ha visto convergere istanze radicali e resistenze pregiudiziali verso il valore della impresa vista come problema e non come opportunità sia per un utilizzo ordinato e sostenibile delle risorse e del territorio sia per la creazione di nuove opportunità occupazionali. Eppure l'economia circolare inciderà positivamente sul mercato del lavoro in termini di nuovi posti di lavoro, moderni profili professionali e competenze ad elevato valore aggiunto.

## **Le proposte**

All'interno di questo quadro sono state avanzate quattro proposte generali che hanno l'obiettivo di aprire un dibattito che possa contribuire alla costruzione di un mondo del lavoro che sappia sostenere e vincere le sfide del prossimo decennio:

- semplificazione (quantitativa) e razionalizzazione (qualitativa) del quadro regolatorio nazionale, affidando al tempo stesso maggior spazio alla contrattazione di secondo livello in modo che ogni contesto possa dotarsi di metodi attuativi su misura per affrontare la sfida della produttività e della qualità del lavoro;
- ripensamento del sistema previdenziale, senza distruggere quanto di importante fatto negli ultimi anni, al fine di tutelare le transizioni occupazionali e costruire un sistema in cui pilastro pubblico e pilastro privato garantiscano chi si affaccia oggi nel mercato del lavoro;
- ripensamento del sistema di politiche attive intervenendo innanzitutto sull'impianto delle infrastrutture di governo e gestione del mercato del lavoro. Sarebbe inoltre importante introdurre un insieme di politiche preventive volte a prevenire o gestire anticipatamente la disoccupazione attraverso interventi basati sulla attività di efficace outplacement. Allo stesso modo andrebbero sperimentati strumenti moderni di accompagnamento delle transizioni occupazionali come il conto professionale di attività, introdotto recentemente in Francia, che pare un tassello centrale del nuovo welfare della persona.

Oltre a queste si sono individuate poi alcune proposte più specifiche qui riassunte e che si possono trovare per esteso nel testo del Libro Bianco:

- tecnologie e digitalizzazione: ripensamento degli attuali schemi di classificazione e inquadramento del personale; ripensamento dell'attuale normative sull'orario di lavoro per renderla più compatibile con l'economia digitale; promuovere il riconoscimento di nuove figure come i ricercatori industriali; immaginare nuove forme di flessibilità contrattuale che incontrino i bisogni di imprese e lavoratori; garantire un quadro normativo chiaro per le attività economiche e il lavoro nelle piattaforme online;



- incentivare l'introduzione e lo sviluppo di nuovi modelli di organizzazione del lavoro;
- demografia: semplificazione del quadro normativo in materia di disabilità, inidoneità, inabilità e invalidità al lavoro; promozione di politiche attive per la promozione dell'occupabilità dei lavoratori con malattie croniche; promozione di *assessment* di carriera lungo l'arco di vita dei lavoratori; possibilità di conversione della maternità facoltativa in voucher per baby-sitter e asilo nido; sostenere e potenziare forme di welfare a livello nazionale, regionale e aziendale; stesura di un Testo Unico del welfare;
  - territori e ambiente: sviluppare le relazioni industriali sul territorio; promuovere e favorire la presenza di reti di imprese trasformandole in distretti della conoscenza; promozione di una nozione globale, dinamica ed articolata di rischio; piano straordinario di manutenzione del territorio da costruire con il coinvolgimento degli attori delle relazioni industriali; potenziamento delle competenze *green*;
  - persone, professionalità e competenze: semplificazione delle procedure di attivazione dell'apprendistato di primo e terzo livello e azzeramento dei contributi per questi due istituti; rilanciare l'alternanza scuola-lavoro anche attraverso l'alternanza dei docenti e la semplificazione delle procedure per la docenza degli esperti d'impresa; potenziare gli Istituti Tecnici superiori; ripensare il rapporto tra pubblico e privato all'interno del sistema universitario approfondendo la possibilità e l'opportunità di svincolare gli atenei e il loro sistema di finanziamento dal sistema pubblico; sviluppare nelle imprese e nei lavoratori la cultura della formazione come diritto/dovere individuale e come investimento sulla persona e sul capitale umano; ripensare al ruolo dei fondi interprofessionali rilanciando la logica della bilateralità e della sussidiarietà; piano

straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti; ripensare alla radice, in termini di effettività e di minor burocrazia e controllo pubblicitario, l'attuale sistema di certificazione delle competenze.

## **Alcune note a margine del Rapporto su Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work\***

*di Arianna D'Ascenzo*

**Nell'ultimo ventennio si è assistito ad una profonda e accelerata evoluzione dei modelli organizzativi di impresa sotto la spinta propulsiva della *digital disruption*, che ha l'effetto non solo di rimodulare le modalità di svolgimento delle attività nei settori tradizionali dell'economia, ma altresì di traghettare i moderni sistemi economici industrializzati nella trasformazione in società di servizi, favorendo l'emersione di nuovi bisogni occupazionali.**

**In particolare, la necessità di allineare le competenze del personale ad esigenze produttive in continuo divenire e, per altro verso, di procedere ad aggiustamenti rapidi della forza lavoro in risposta alle fluttuazioni di mercato, nell'ambito di catene globali di creazione del valore, per soddisfare richieste di consumo talvolta in tempo reale, ha stimolato la nascita di meccanismi più sofisticati e veloci di intermediazione sul mercato del lavoro. Su questo sfondo, hanno visto la luce diversi modelli di piattaforme *on line* di incontro tra domanda ed offerta di lavoro nel quadro più ampio della cd.**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 4 giugno 2018, n. 21.](#)

*collaborative economy*, ove “le attività sono realizzate tramite piattaforme digitali che creano un mercato aperto per la fruizione temporanea di beni e servizi spesso forniti da soggetti privati” (Commissione Europea, 2016).

Il fenomeno, di recente emersione ma in rapida ascesa in Europa, è stato **oggetto di studio in un rapporto recentemente pubblicato dal CEPs e IZA per la World Employment Confederation e UniEuropa, [Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work](#)**, nel tentativo di inquadrare giuridicamente la fattispecie, indagandone, in particolare, le relative implicazioni sotto il profilo giuslavoristico. Dall’osservazione delle casistiche nazionali, il Report enuclea una **definizione generica delle *on-line talent platform***, identificando queste ultime in quelle **piattaforme digitali che predispongono un sistema di intermediazione tra utenti in posizione paritaria ove alcuni hanno la possibilità di accedere temporaneamente ai servizi erogati da altri, e il pagamento del corrispettivo per il servizio prestato avviene tramite piattaforma.**

Tali realtà sono classificabili in base a diverse variabili, connesse alle caratteristiche intrinseche della piattaforma e dei cd. *crowd worker*, nonché alla tipologia del servizio offerto. **In particolare, nel Report le piattaforme sono suddivise in tre *cluster* sulla scorta di alcuni elementi, quali le competenze richieste al prestatore, cui si ricollega la retribuzione corrisposta, le modalità di svolgimento della prestazione, il settore di mercato, la tipologia del servizio offerto tramite piattaforma, con riferimento alle modalità di intermediazione.** Il primo gruppo comprende, dunque, le piattaforme operanti nel settore dei trasporti, che implicano l’esecuzione fisica della mansione da parte del prestatore, in possesso di basse qualifiche. Il secondo, invece, si riferisce alle piattaforme finalizzate alla fornitura di ser-

vizi domestici e locali (come nel settore alimentare o delle pulizie), attraverso l'impiego di lavoratori con competenze medio-basse. Il terzo, infine, raggruppa quelle piattaforme che, a differenza delle altre due tipologie, prefigura la fornitura *on line* di servizi professionali in diversi settori di mercato, ad elevata intensità tecnologica, come quello del design o della consulenza, da parte di professionisti altamente qualificati.

L'eterogeneità delle piattaforme digitali, sotto il duplice profilo strutturale e funzionale, ne opacizza invero il posizionamento nell'ambito dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, sollevando la questione dell'impatto che ne potrebbe derivare nel lungo periodo per gli altri *stakeholder* del settore. **Su queste premesse, l'analisi delle piattaforme viene accostata a quella dei principali competitor privati nel campo dell'intermediazione, vale a dire le agenzie di somministrazione**, anche al fine di verificare l'eventuale esistenza di margini per la disciplina del fenomeno ispirata ai principi di regolazione del lavoro tramite agenzia.

La prospettiva economica istituzionalista riconduce tradizionalmente alle **agenzie per il lavoro la funzione di efficientare le dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di manodopera**, sopperendo alle asimmetrie informative tra le parti, e consentendo, in particolare, alle aziende di fruire della flessibilità numerica necessaria per far fronte alle fluttuazioni di mercato (*buffer function*) e di ridurre i costi di selezione e assunzione del personale, mantenendo costanti i livelli di produttività. L'impiego di manodopera interinale potrebbe condurre, dunque, ad un incremento dei livelli occupazionali nel medio termine, anche se al prezzo di una maggiore volatilità e segmentazione della forza lavoro.

**Inoltre, la somministrazione viene spesso indicata come mezzo idoneo ad incrementare le possibilità occupazionali**

attraverso l'implementazione delle competenze acquisite nelle diverse esperienze lavorative. **Nello specifico, le agenzie favorirebbero le transizioni dallo stato di disoccupazione o inoccupazione**, agevolando l'ingresso nel mercato del lavoro anche dei soggetti più svantaggiati o senza esperienza nel mondo del lavoro, e sgravando l'azienda utilizzatrice dai rischi connessi alla gestione diretta del rapporto lavorativo. Il secondo effetto indagato in relazione al ruolo giocato dalle agenzie è quello di **promuovere la stabilizzazione dei lavoratori nel lungo termine, decorso un periodo di “prova” in somministrazione** (cd. *stepping stone effect*). Tuttavia, sotto questo profilo, l'evidenza empirica non fornisce dati univoci, in realtà strettamente correlati alle caratteristiche del mercato locale, del settore di riferimento e dei lavoratori.

Allo stesso modo, non sembra verificabile con esattezza il contributo delle agenzie nel contrasto al lavoro sommerso. **Tuttavia, essendo operatori del mercato specializzati e istituzionalizzati, le agenzie possono concorrere alla formalizzazione di certe tipologie di lavori, anche in settori caratterizzati da elevate percentuali di lavoro nero**, consentendo alle aziende di fruire di una certa flessibilità nell'impiego del personale, soprattutto al cospetto di regimi non troppo restrittivi. Tale vantaggio, accoppiato alla fornitura di servizi privati per l'impiego efficienti e ad iniziative congiunte con le parti sociali e attori istituzionali, permette alle agenzie di intercettare i bisogni delle aziende, rappresentando un'alternativa sicura al lavoro sommerso.

**Nel Report si sottolinea come le piattaforme digitali siano potenzialmente idonee a svolgere le medesime funzioni delle agenzie per il lavoro**, erogando un servizio, anzi, più vantaggioso per gli utenti, visti i minori costi e i tempi più rapidi di intermediazione, la struttura operativa più snella, e la possibilità di raggiungere una platea più vasta. **Tuttavia, tali aspetti non ri-**

sultano sufficientemente indagati, così come la reale capacità delle piattaforme di contribuire alla definizione di mercati del lavoro più inclusivi, che sembra dipendere dalle modalità operative e di fornitura del servizio nonché dalla tipologia dell'utenza.

Sotto il primo profilo, il panorama è fortemente variegato: mentre in alcuni casi, la piattaforma si limita a mettere in contatto il prestatore e il consumatore/cliente, in altri occulta i riferimenti delle parti per riservarsi il controllo sulla transazione, ovvero persegue una *mission* totalmente differente, ad esempio quella di creare delle opportunità per l'autoimprenditorialità. A complicare il quadro interviene, inoltre, il divieto di *disclosure*, contemplato dal regolamento di molte piattaforme, sulla non trasferibilità all'esterno delle informazioni sul servizio erogato tramite piattaforma.

In potenza, inoltre, le piattaforme potrebbero concorrere all'aumento dell'occupazione, favorendo, da un lato, l'accesso immediato *on line* a diverse opportunità lavorative, dall'altro, stimolando la domanda di nuove forme di lavoro attraverso la professionalizzazione di attività spesso, tra l'altro, non dichiarate, come nel caso del giardinaggio o del *baby-sitting*.

L'impatto concreto sulle dinamiche occupazionali dipende, tuttavia, anche dalle caratteristiche dell'utenza. Per esempio, se le piattaforme costituiscono un facile mezzo per acquisire una prima esperienza lavorativa per i giovani, anche in parallelo ad un percorso di studi, in altri casi offrono un'opportunità di lavoro flessibile per platee di soggetti marginalizzati, non necessariamente con qualifiche basse, ma le cui esigenze di vita collidono con le modalità di lavoro cd. standard. I dati disponibili, inoltre, evidenziano che un numero consistente di utenti, soprattutto di fascia di età bassa, si rivolge alle piattaforme per reperire

**forme integrative di reddito**, mentre solo in alcuni casi specifici, come quello dei *freelancer* in fase di costruzione di un portafoglio clienti, il servizio fornito tramite piattaforma costituisce l'unica attività lavorativa svolta a tempo pieno.

Nonostante le potenzialità delle piattaforme digitali, tuttavia, i relativi effetti sulle dinamiche occupazionali non risultano ad oggi approfonditi, non solo per l'eterogeneità e la recente emersione di tali realtà, ma anche **per la natura controversa dei prestatori di lavoro (cd. *labour supplier*) e della stessa piattaforma in qualità datoriale.**

**Diversamente dalle agenzie per il lavoro, che operano in un mercato regolamentato**, seppur nel solco dei diversi modelli esistenti in Europa, implementati sulla scorta della direttiva comunitaria 2008/104/CE sul lavoro tramite agenzia, **la mancanza di un quadro regolatorio a presidio delle attività svolte dalle piattaforme digitali lascia scoperte delle zone d'ombra, alimentando i rischi che queste ultime celino forme illecite di intermediazione**, ove l'elusione delle responsabilità datoriali si accompagna ad un impiego surrettizio della fattispecie del lavoro autonomo ovvero all'aumento dell'informalità.

**Infatti, la circostanza che le transazioni su piattaforma siano tracciate non è sinonimo necessariamente di lavoro regolare o decente**, innanzi tutto perché, in mancanza di incentivi, come la predisposizione, da parte della piattaforma, di misure contro il rischio di mancato pagamento, il cliente e il *provider* potrebbero proseguire la collaborazione autonomamente. Inoltre, in alcune esperienze, come quella del settore alberghiero e dei trasporti personali, i requisiti stringenti richiesti per lo svolgimento delle attività hanno condotto gli operatori verso le alternative meno formali e meno costose offerte dall'economia collaborativa.



**L'ambiguità dello *status dei labour provider*, operanti tramite piattaforma, rende poi controversa l'accessibilità a prestazioni previdenziali e assistenziali**, complicata dalla difficoltà di misurare la natura e l'entità delle mansioni svolte, anche con riferimento ai tempi di lavoro, che, talvolta, per le modalità esecutive della prestazione, non si attagliano allo schema del lavoro autonomo, il quale preclude, inoltre, al prestatore la possibilità di fruire di interventi formativi finanziati. **A parte alcuni casi sporadici, la formazione risulta, infatti, sottostimata in queste realtà**, ad esempio perché la mera intermediazione figura come attività esclusiva della piattaforma ovvero il servizio offerto non richiede il possesso di competenze specifiche.

**Al momento, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore, l'attività delle parti sociali sembra limitata ad una fase di monitoraggio**, se si eccettuano alcune forme embrionali di auto-organizzazione dei *crowd worker*, rese possibili dal tasso di concentrazione dei lavoratori e dalle possibilità di entrare in contatto gli uni con gli altri, come nel settore dei trasporti privati e della ristorazione, ove si sono diffuse le prime piattaforme digitali.

Un tentativo di proposta regolamentare promana dalla **comunicazione della Commissione europea del 2016 sull'“Agenda Europea per l'economia collaborativa”**, che suggerisce l'estensione anche alle piattaforme digitali delle normative comunitarie europee in materia fiscale e di tutela dei consumatori, ma resta da chiarire se le transazioni svolte tramite piattaforma rientrino nell'ambito applicativo di tali discipline. Inoltre, si invoca **una maggiore trasparenza sul modo in cui i dati personali degli utenti sono processati e raccolti**, considerato che il possesso di big data inaccessibili ai competitor potrebbe provocare distorsioni della concorrenza sul mercato. Non risultando, altresì, chiari i meccanismi di selezione e valutazione delle competenze delle parti, si profila il problema di garantire la

professionalità dei *labour provider*, in parte scongiurabile mediante l'adozione di sistemi di *rating* reputazionale.

**Sotto il profilo giuslavoristico, nei singoli ordinamenti nazionali sono oggetto di discussione diverse prospettive di intervento normativo.** Le soluzioni proposte prefigurano l'assimilazione del lavoro svolto tramite piattaforma alla fattispecie del lavoro cd. standard, ovvero l'applicazione di una serie di diritti minimi fondamentali (*portable social security benefit*) a prescindere dalla forma contrattuale prescelta. Una terza opzione sarebbe quella di normare un *terzium genus*, tra subordinazione e lavoro autonomo, sulla scorta del modello anglosassone del *contractual worker*, ovvero regolamentare l'attività delle piattaforme in base ai modelli esistenti in materia di intermediazione.

**In un'ottica comparata, il lavoro tramite agenzia rappresenta dunque, ad oggi, una forma di lavoro flessibile più protetta.** Come si sottolinea nel Report, l'esistenza di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato tra agenzia e lavoratore interinale assicura l'applicazione di un *corpus* di tutele in parte assimilabili a quelle dei dipendenti cd. diretti, in ragione del principio di parità di trattamento di derivazione comunitaria, salve le disposizioni specifiche connesse alla natura triangolare del rapporto, che implica l'esecuzione della prestazione presso un soggetto terzo.

**Ne costituisce il corollario la fruibilità di tutele previdenziali e assistenziali,** talvolta però minate dalla natura temporanea dell'attività lavorativa, **nonché le possibilità di formazione e riqualificazione professionale,** oggetto tuttavia di un intenso dibattito riguardo agli aspetti qualitativi e alla concreta esigibilità degli interventi formativi. **Ad integrazione dei diritti previsti a livello legislativo concorre l'assetto di tutele stratificate nell'ambito della contrattazione collettiva,** nella direzione, ad esempio, dell'implementazione del principio di parità di tratta-

mento, espressione di un sistema di rappresentanza di settore più evoluto, che si declina, in alcune esperienze europee, nella gestione paritetica di fondi bilaterali volti al finanziamento di misure di welfare.

Tuttavia, in virtù dei costi inferiori di transazione e del ruolo ambiguo della piattaforma, che esclude l'operatività di obblighi retributivi e contributivi in capo a quest'ultima, **i servizi di intermediazione resi *on line* risultano non solo efficienti, sul piano qualitativo, grazie all'impiego di tecnologie avanzate, ma anche vantaggiose economicamente**, con il potenziale effetto di erodere segmenti di mercato presidiati dalle agenzie per il lavoro. **La necessità di modernizzare la gamma dei servizi offerti ha condotto, del resto, le stesse agenzie ad incorporare nei propri modelli organizzativi di impresa sistemi digitalizzati sul modello delle piattaforme**, per migliorare la qualità del servizio ovvero con la finalità di convogliare tipologie di lavoratori difficilmente intercettabili, come i *freelancer*.

Tuttavia, non deve essere trascurato come **la prospettiva della mera compressione dei costi di transazione e gestione**, contemplata nel report in esame sulla scia della dottrina economica istituzionalista, **è da tempo considerata insufficiente a motivare l'aumento dei rapporti di lavoro in somministrazione negli ultimi quindici anni e la diffusione delle agenzie per il lavoro.**

In particolare, l'impostazione di *human resource management* suggerisce di non trascurare le implicazioni derivanti dall'impiego di personale interinale sotto i diversi profili dell'identità e del *commitment* rispetto alla struttura organizzativa aziendale, in un contesto economico che impone in ogni caso una (ri)modulazione flessibile della forza lavoro quale fattore di competitività. **Anche, quindi, al fine di arginare i rischi di tensioni interne e di capitalizzare le competenze acquisite**

**dal personale impiegato, si sono diffuse forme di cooperazione di lungo periodo tra agenzie e aziende utilizzatrici, più o meno strutturate**, per l'approvvigionamento costante di manodopera flessibile in possesso di determinate caratteristiche, non necessariamente legate al possesso di basse qualifiche come in passato. Tale servizio, infatti, richiede la corretta interpretazione, da parte dell'agenzia, dei bisogni dell'azienda e della *mission* che quest'ultima incarna, attraverso un costante rapporto osmotico tra le parti, che si estende, in alcuni casi, al coinvolgimento delle prime nell'elaborazione di piani di sviluppo del personale e alla gestione di programmi formativi.

Le funzioni assolate dalle agenzie per il lavoro sul mercato tendono, dunque, ad essere più complesse rispetto alla mera intermediazione, come traspare dall'evoluzione dei modelli di impresa di tali operatori in chiave di specializzazione e di diversificazione dei servizi offerti. Ne potrebbe derivare, nel lungo periodo, l'emersione **più che di spazi di sovrapposizione, piuttosto di complementarità tra l'attività delle agenzie e quella delle piattaforme digitali**, in termini di bisogni e di segmenti di mercato presidiati.

Nel caso della somministrazione, **tale parabola evolutiva è stata di certo stimolata dal complesso processo di istituzionalizzazione e normalizzazione dell'attività delle agenzie quali operatori affidabili sul mercato**, dipanatosi nell'ultimo ventennio, seppur a diverse velocità nei paesi dell'Unione Europea, nella costante ricerca di una matrice identitaria che potesse giustificare il coinvolgimento di soggetti privati nello svolgimento di funzioni pubblicistiche quali quelle connesse all'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di manodopera.

**Tale fase di metabolizzazione, quale presupposto ineludibile per una valutazione nel merito finalizzata ad un intervento legislativo, manca rispetto alle piattaforme digitali**, non

solo perché di recente emersione, ma anche perché, per loro natura, risultano più difficilmente monitorabili tanto nel momento genetico costitutivo quanto in quello estintivo.

**L'estensione dei modelli regolamentari esistenti in materia di somministrazione al rapporto tra piattaforma e *labour provider* non sembra, inoltre, un'opzione universalmente accettabile stante l'eterogeneità delle modalità operative e della struttura delle piattaforme digitali.** Sotto questo profilo, ad esempio, pare necessaria una netta distinzione tra le attività di mera fornitura di un servizio e di intermediazione in senso stretto, configurandosi solo in questo secondo caso una modalità di lavoro intermediato che chiama in causa la necessità di definire i termini di un rapporto trilaterale tra le parti. In questa seconda ipotesi, peraltro, si imporrebbe un'ulteriore diversificazione a seconda che la piattaforma si limiti a mettere in contatto gli utenti o svolga una vera e propria attività di *placement*.

**Si profila, infine, l'esigenza di definire il livello idoneo di regolamentazione.** Infatti, l'esistenza di normative nazionali parcellizzate, anche in chiave più o meno restrittiva, oltre a sollevare un eventuale problema di concorrenza e di dumping sociale e contrattuale, sembra inadeguata a fronte di fattispecie più complesse, ove, ad esempio, la piattaforma abbia la sede di registrazione in un Paese diverso da quello dello svolgimento della prestazione. In una simile ipotesi, occorre verificare se la disciplina applicabile sia quella in materia di distacco transnazionale o meno, e se, preliminarmente, l'attività della piattaforma sia assimilabile a quella delle agenzie di somministrazione.

**Se la prospettiva di un intervento comunitario in materia appare più adeguata, tuttavia, anche per le difficoltà di approdare ad un assetto legislativo condiviso, sembrerebbe opportuno il ricorso a strumenti di *soft law* che dettino delle regole di principio costantemente verificabili in termini di effetti-**

**vità**, almeno in una fase embrionale di monitoraggio di una realtà multiforme e in evoluzione difficilmente imbrigliabile in categorie definitorie.

## Inutile parlare di centri per l'impiego senza aver prima compreso le trasformazioni del lavoro\*

*di Michele Tiraboschi*

**Che il *Jobs Act* abbia fallito lo dimostra il dibattito sul lavoro di inizio legislatura.** L'aver riproposto la contrapposizione del Novecento industriale tra lavoro precario e lavoro stabile ha finito con l'alimentare pretese e aspettative che non possono però essere soddisfatte nei nuovi mercati del lavoro. Perché le vere tutele non stanno più nel tipo di contratto con cui si lavora ma piuttosto in un moderno sistema di welfare della persona dentro continue transizioni occupazionali. Poco hanno potuto i generosi incentivi pubblici di **Matteo Renzi** per l'assunzione con contratti a tempo indeterminato che stabili non sono più, una volta superato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Poco potrà ora l'idea di **Luigi Di Maio** di rilanciare il collocamento pubblico, che mai ha funzionato a regime neppure nel pieno del boom economico degli anni Sessanta del secolo scorso.

**Parlare di centri pubblici per l'impiego oggi significa infatti parlare, prima di tutto, delle profonde trasformazioni del lavoro all'epoca della IV rivoluzione industriale e dell'internet delle cose.** Trasformazioni che ridisegnano i mercati rendendo le transizioni tra lavoro e non lavoro (sia disoccupazione, periodi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23.](#)

formativi o di riqualificazione) molto più normali rispetto al passato. Questo significa da un lato un volume maggiore di persone che si rivolgeranno ai servizi per il lavoro e, dall'altro un ripensamento dei contenuti e dei servizi stessi. Quali siano le performance di efficienza dei centri per l'impiego italiani, che intermediano meno del 3 per cento del lavoro, è risaputo. E i motivi del malfunzionamento sono molti, a partire da una cultura diffusa nel nostro Paese che è sempre stato abituato a considerare le reti d'amicizia o familiari come il canale principale di accesso al mondo del lavoro. Ma non si può non citare quello che sembra essere il problema principale dei servizi per il lavoro italiani, ossia l'assenza di coordinamento, la mancanza di una vera rete che possa raccogliere l'insieme delle domande e delle offerte di lavoro per rendere più efficiente il loro incontro. E a tale scopo la tecnologia può aiutare moltissimo, ma la digitalizzazione del sistema è ancora un miraggio, basti pensare all'idea di Borsa lavoro prevista dalla **Legge Biagi** ormai quindici anni fa e mai attuata pienamente.

**Non può bastare quindi allocare più risorse presso i centri pubblici per l'impiego per risolvere problemi che sono legati ai modelli organizzativi degli stessi.** Pensiamo solo al flop conclamato del programma **Garanzia Giovani** che pure poteva contare su una dotazione iniziale di un miliardo e mezzo di euro. E soprattutto sembra poco utile oggi riproporre il dualismo tra servizi per il lavoro pubblici e servizi per il lavoro privati che tanto richiama a quella contrapposizione ideologica tra pubblico e privato che ha segnato il Novecento industriale e il fallimento delle politiche attive del lavoro nel nostro Paese.

**Quello che serve a un mercato del lavoro moderno, in linea con quanto proposto dalla legge Biagi, è proprio una rete ampiamente sussidiaria e partecipata dalle parti sociali che metta insieme tutti gli attori al fine di offrire quei servizi di**



**cui i mercati territoriali del lavoro hanno bisogno**, a partire dalla formazione e dalla riqualificazione delle persone, passando per una vera e propria alfabetizzazione digitale per quei lavoratori che espulsi dal mercato faticano a rientrarci a causa del gap di competenze maturato negli anni.

## Le 5 sfide per un mercato del lavoro che cambia\*

*di Andrea Tundo*

In occasione **dell'annuale Assemblea Pubblica tenutasi a Roma il giorno 19 giugno 2018**, Assolavoro ha presentato quelle che ritiene **“le cinque sfide strategiche in un mondo del lavoro che cambia”**. Sfide che gli operatori devono affrontare ed accogliere affinché i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro si traducano in un'opportunità di miglioramento per tutti, dai lavoratori alle imprese fino all'intero sistema Paese.

**Il processo di globalizzazione e l'inarrestabile progresso tecnologico sono alla base della Quarta Rivoluzione Industriale**, che ha sconvolto il tradizionale modello di organizzazione del lavoro basato sul contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, da svolgere in un luogo ed in un orario predeterminati. Gli effetti del cambiamento si ripercuotono anche sul mercato del lavoro, divenuto sempre più dinamico e imprevedibile, considerato l'elevato numero di variabili che concorrono alla sua configurazione nonché la volatilità delle stesse.

**Ciò nonostante restano fermi alcuni dati, mentre altre tendenze si consolidano:** il che non rende del tutto evanescente il tentativo di prevedere, quantomeno indicativamente,

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 25 giugno 2018, n. 24.](#)

l'andamento che il mercato del lavoro manterrà nei prossimi anni, tanto entro i confini nazionali quanto al di fuori.

**L'Italia rimane un Paese sostanzialmente vecchio**, con un'età media di 45,2 anni superiore di ben tre punti rispetto alla media europea: il tasso di natalità continua a calare, come testimonia il record negativo registrato nel 2017; il divario che separa Centro-Nord e Sud, relativo al tasso di occupazione, è pari allo scarto che divide, sempre rispetto al medesimo indice, Germania e Grecia (oltre 20 punti percentuali). Il *Made in Italy*, invece, si conferma tra i settori trainanti dell'economia nazionale, dopo aver toccato il picco massimo di esportazioni nel 2017 con un totale di 540 miliardi di euro, dei quali una fetta più che consistente proviene dal settore manifatturiero.

**Sul piano internazionale, intanto, l'avvento della Quarta Rivoluzione Industriale spinge verso il superamento dei confini già evanescenti tra lavoro dipendente e lavoro autonomo**: la “zona grigia” dei rapporti formalmente autonomi seppur con forme più o meno tipiche di etero-direzione continua ad espandersi, mentre gli strumenti tecnologici di ultima generazione ammettono una reperibilità perenne che offusca i contorni tra vita privata e vita lavorativa.

**La produzione di massa lascia gradualmente spazio alla personalizzazione di massa**: non più prodotti uguali per tutti, ma tutti con un prodotto personalizzato, unico, fatto su misura. Il focus sul cliente diventa dunque centrale nelle strategie di mercato delle imprese, orientandole verso quella che è stata definita “*servification*”, ovvero il superamento della distinzione tra industria e servizi. Prende così forma un'economia “*on demand*”, “*just in time*”, dove la competitività delle imprese si misura in base alla capacità di soddisfare perfettamente le richieste del consumatore. Il pieno gradimento del cliente costringe le imprese a investimenti, spesso consistenti, volti a intensificare il grado di specializzazione

nei diversi ambiti produttivi: ecco perché nella nuova economia e, in particolare, nella nuova industria, assume un ruolo di crescente importanza la **formazione** tecnica e professionale, che asurge a **minimo comune denominatore delle 5 sfide** che Assolavoro ha prospettato per il moderno mercato del lavoro.

**In questo frenetico contesto, un ruolo di non poco conto viene assunto appunto dalle agenzie per il lavoro, fonte tanto di formazione quanto di occasioni professionali.**

L'Associazione si manifesta entusiasta dell'attività svolta fino ad ora dalle agenzie, capaci di offrire lavoro a circa 700.000 persone all'anno e di erogare servizi di formazione ad altre 240.000. Altrettanto soddisfatta si dimostra per ciò che riguarda le relazioni industriali, animate da una virtuosità che fa del dialogo tra le parti sociali il fulcro e al tempo stesso il motore del sistema sindacale. Assolavoro e i suoi interlocutori non pretendono né invocano un *deus ex machina* che risolvi le varie situazioni di incertezza: quello cui realmente si ambisce è invece **contribuire a creare un mercato del lavoro competitivo e inclusivo**, continuando sulla strada, già intrapresa con successo, del coinvolgimento delle parti sociali per il tramite degli enti bilaterali, centrali nel sistema di relazioni industriali facente capo a Assolavoro.

**Prima sfida e primo obiettivo lungo questo intricato percorso è rappresentato dalla lotta al lavoro nero e al caporalato.**

Nonostante i passi avanti compiuti nel tentativo di garantire a chiunque un lavoro dignitoso e corredato dalle tutele che il lavoratore merita, il fenomeno del lavoro irregolare continua a rappresentare una piaga non solo della nostra economia, considerata la consistente fetta di PIL assorbita da questa pratica (pari al 6,5%), ma anche della nostra società, atteso che **assumere in nero equivale a misconoscere la dignità della persona** prima ancor che del dipendente. Nella lotta a questa deplorabile prassi una parte di non poco conto viene svolta dalle agenzie per il la-

voro, la cui intermediazione, legittima e qualificata, costituisce, per i potenziali lavoratori, una garanzia di legalità nel percorso che conduce all'ingresso nel mondo del lavoro.

**La più grande sfida è invece legata al mondo dell'occupazione giovanile, ambito nel quale l'Italia registra i dati più preoccupanti:** nella fascia d'età tra i 18 e i 24 anni, infatti, un ragazzo su 4 è inattivo (NEET), ovvero non studia, non lavora né è in cerca di occupazione, mentre la media dei giovani europei si assesta al 14,5%; la percentuale di laureati corrisponde a circa la metà di quella media OCSE, mentre il tasso di disoccupati in possesso di una laurea è il più alto in Europa, per di più accompagnato da un bassissimo numero di diplomati presso gli Istituti Tecnici Superiori. La sfida, dunque, non può che essere quella di **agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro**, ed è sicuramente la sfida più ardua con cui sono chiamati a misurarsi i vari soggetti coinvolti, *in primis* Stato ed agenzie per il lavoro.

**La strada da percorrere per il raggiungimento di questo così ambito e prezioso obiettivo è quella tracciata dalla tendenza internazionale a superare la rigida divisione tra formazione e lavoro:** la vita di un individuo non è più scandita da fasi stagne e inflessibilmente suddivise tra quelle destinate ai vari gradi della formazione e quelle in cui si articola lo sviluppo della carriera lavorativa. Il percorso del singolo sembra invece destinato a muoversi lungo un'unica direzione ove la costante è rappresentata dalla crescente commistione tra lavoro e formazione, di modo che **non possa più esistere formazione senza lavoro ma soprattutto lavoro senza formazione**. Ogni esperienza, sia essa formativa o professionale, si traduce in un'importante occasione per acquisire e sviluppare competenze, anche trasversali, quest'ultime destinate a consolidare la propria centralità nella moderna organizzazione del lavoro.

**Altrettanto arduo sarà rispondere alla sfida incentrata sulla continuità occupazionale del lavoratore:** continuità occupazionale, tuttavia, da non intendersi nei tradizionali termini di conservazione del posto fisso di lavoro, bensì quale continuità lavorativa dell'individuo, da favorire attraverso l'impegno delle agenzie per il lavoro e dello Stato nel garantire il coinvolgimento costante del singolo nel mercato del lavoro, all'interno del quale supplire alla momentanea mancanza di occupazione attraverso percorsi di formazione rivolti all'immediato reinserimento nel mondo del lavoro, il tutto entro una cornice normativa e contrattuale che assicuri all'individuo proattivo una **continuità di reddito e di tutele assistenziali e previdenziali**. Diventa a tal fine necessario combattere e punire la distorsiva traduzione dei servizi di formazione in fonte di business sterile in una prospettiva occupazionale, incentivando e **premiando quelle agenzie virtuose** che effettivamente contribuiscono al "welfare formativo" della persona.

**La quarta sfida è funzionale alle altre: è infatti quella di incentivare la formazione,** ed è probabilmente quella che risente maggiormente dell'intervento della mano pubblica, considerata l'inscindibile connessione con il sistema pubblico d'istruzione. Non è più procrastinabile, infatti, una profonda riforma che, partendo dall'istruzione primaria e passando dall'alternanza scuola-lavoro fino ad arrivare ai servizi formativi erogati dalle varie agenzie, ringiovanisca l'età media delle persone che fanno il proprio ingresso nel mercato del lavoro.

**Anche la quinta ed ultima sfida è intimamente connessa alle precedenti, ed in un certo senso utile ai fini del perseguimento delle medesime: si tratta, infatti, della collaborazione tra i diversi soggetti pubblici e privati che compongono la rete dei servizi per il lavoro.** Assolavoro reputa infatti essenziale incoraggiare la comunicazione tra i vari attori, magari

attraverso un percorso di progressiva dematerializzazione dei documenti e digitalizzazione dei Centri per l'Impiego che, attraverso la condivisione di informazioni e obiettivi, favorisca l'incontro tra domanda e offerta in **un mercato del lavoro sempre più inclusivo, efficiente e tutelante per tutti. È infatti quest'ultimo il reale e concreto obiettivo cui rivolgere tutti gli sforzi degli operatori.**

**In conclusione, dunque, pare che la chiave per non farsi trovare impreparati dinanzi alle sfide e alle trasformazioni che attendono il moderno mercato del lavoro, è, in sostanza, la formazione.** La personalizzazione della domanda che caratterizza i diversi settori produttivi richiede infatti un grado sempre maggiore di specializzazione da parte delle imprese, le quali si affacceranno sul mercato del lavoro alla ricerca di personale con le elevate competenze tecnico-professionali e trasversali che le moderne agenzie per il lavoro sono chiamate ad erogare. **Solo in questo modo si potrà far fronte, in maniera sostenibile, agli effetti derivanti dall'automazione dei processi produttivi, evitando, perciò, di dover ricorrere allo strumento della riduzione del personale e imboccando, al contrario, la strada della riqualificazione dei dipendenti.**

## Di nuovo il boomerang sui contratti a termine\*

*di Marco Menegotto*

È ormai chiara la volontà del Governo di **introdurre per decreto una nuova stretta sui contratti di lavoro subordinato a tempo determinato**. È una tentazione che si ripropone ciclicamente nel dibattito politico, ora come riduzione del limite massimo, ora come (re)introduzione delle causali di ammissibilità per l'apposizione del termine.

Come in altre occasioni, quella che **manca è una analisi preliminare dei dati** non solo statistici, ma anche di contesto, del fenomeno la cui regolazione si intende riformare, nel solco della **cattiva abitudine dell'evitare a tutti i costi un reale monitoraggio delle riforme**.

**Dopo il superamento della causalità** – decreto Poletti (si veda a riguardo F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), [La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto I](#), ADAPT University Press, 2014) e decreto legislativo 81/2015 (F. Carinci (a cura di), [Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi](#), ADAPT University Press, 2015) – **si è assistito ad una drastica riduzione delle controversie di lavoro sul tema**: tra il 2016 e il 2014 si registra una contrazione del 56,5%, mentre le iscrizioni a ruolo nel primo semestre 2017 (ultimo dato reperito) sono sola-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24](#).



mente 490 (cfr. G. Pogliotti, C. Tucci, [Lavoro, legge Fornero e Jobs act abbattano il contenzioso](#), in *Il Sole 24 Ore*, 4 novembre 2017).

D'altro canto gli ultimi dati ISTAT ([Il mercato del lavoro. I trimestre 2018](#)) confermano il trend della **prevalenza dell'ingaggio della forza lavoro con contratti a termine piuttosto che con contratti a tempo indeterminato**, per cui ad esempio nel I trimestre 2018 sullo stesso periodo dell'anno precedente si registra un + 60 mila permanenti a tempo pieno (+ 0,5%) contro un + 283 mila a termine tempo pieno (+ 17,8%). E ciò in spregio di quella norma un poco presuntuosa che sin dalla legge 92 del 2012 pretende di stabilire come la forma comune di assunzione debba essere il lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma anche ai pur generosi benefici contributivi delle ultime leggi di stabilità.

Nella lettura di dati simili **non ci si può però assestare sulla posizione di chi vuole rappresentare il fenomeno come evidenza di una intenzionale precarizzazione del mercato del lavoro**, con le imprese che preferiscono assumere a termine piuttosto che a tempo indeterminato per evitare costi indiretti (soprattutto, il licenziamento), posto che questi ormai sono assai ridotti e comunque quantificabili con buoni margini di certezza.

Invero, è piuttosto evidente – almeno a chi vive il mondo del lavoro – **l'esigenza generalizzata di rispondere a richieste del mercato spesso cicliche, altalenanti, imprevedibili e di corto respiro, magari da soddisfare in ridotti lassi temporali**. E laddove il portafoglio ordini non consenta una visibilità di (sufficiente) lungo periodo, non è pensabile procedere ad indiscriminate assunzioni a tempo indeterminato o a stabilizzazioni prive di reale necessità.

Si tratta di dati di contesto evidenti da tempo e solo amplificati con l'entrata a pieno regime nell'era della manifattura digitale e della *sharing on demand economy*, dai quali però non si può prescindere, neppure nella regolazione del lavoro.

Occorre in ogni caso prestare attenzione a **non cadere nell'equivoco della totale libertà delle imprese nell'impiego di forza lavoro per brevi periodi**, non fosse altro per il fatto che **quando l'azienda opera scelte organizzative** (come una assunzione e le sue modalità) **lo fa in ragione di obiettive esigenze**.

Ad ogni modo **la legge fissa alcuni rigidi paletti**: massimo 36 mesi, nel corso dei quali possono essere effettuate massimo 5 proroghe a prescindere dal numero dei contratti stipulati (rinnovi), per un limite massimo di contratti a termine pari al 20% rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato, nonché il c.d. diritto di precedenza (purché esercitato dal lavoratore) rispetto alle future assunzioni.

Vi è di più. La **contrattazione collettiva a livello nazionale** spesso introduce ulteriori limiti e per fare qualche esempio: limiti percentuali all'assunzione a termine condivisi con la somministrazione a tempo determinato (CCNL Terziario); diritti alla stabilizzazione in caso di successione di contratti a termine e impiego nella medesima azienda tramite agenzia (CCNL Gomma-Plastica, dopo 44 mesi anche frazionati).

D'altro canto non mancano anche **accordi integrativi** siglati in sede aziendale in materia di flessibilità non solo organizzativa (tempi e mansioni) ma anche assunzionale. Ad esempio, laddove l'impresa dichiara comprovate esigenze di incremento temporaneo della forza lavoro (ad esempio per commesse o appalti limitati nel tempo), il sindacato (anche il più ostile) concede **l'innalzamento della percentuale massima di assunzioni** (dal 20 % fino anche, in qualche caso, al 30% o 40%) a fronte di benefici non solo in termini economici.

È frequente infatti la **creazione di "bacini" o "liste" di lavoratori** già assunti a tempo determinato da cui l'azienda, in caso di esigenze di assunzioni a tempo indeterminato, si impegna ad at-

tingere, con ciò introducendo un più ampio ed automatico diritto di precedenza, e salvaguardando gli investimenti già compiuti in formazione, addestramento e professionalità.

Per queste ragioni **sembra del tutto anacronistico**, almeno a parere di chi scrive, **tornare a discutere dell'introduzione per legge di causali all'apposizione del termine ai contratti di lavoro**, che per loro natura dovrebbero essere clausole generali e perciò dal contenuto evanescente e in questo caso sì foriere di strumentalizzazioni ed abusi (come dimostra la giurisprudenza). Anacronistico in quanto, diversamente dal contesto economico, sociale e ordinamentale pre-esistente, **risulta oggi di fatto relegata a poche ipotesi la tutela reale di cui all'art. 18 St. Lav., al quale facevano da contraltare le causali per il tempo determinato**.

Anche l'ipotesi di **ridurre la durata massima o il numero di proroghe o rinnovi** possibili pare non essere la strada migliore: **il rischio è quello di aumentare il *turn over* tra lavoratori con percorsi individuali ancora più brevi**.

Si tratta, in ultima battuta, di capire se è la realtà economica e produttiva che deve adattarsi a regole spesso immaginate per un ambiente astratto oppure se debba essere il diritto (del lavoro) a dover comprendere prima, ed agevolare poi, le (nuove) modalità di lavoro e di organizzazione della produzione, fornendo una cornice ampia di tutele entro cui le parti sociali possano disegnare regole utili alle diverse realtà, nel rispetto del sano principio della sussidiarietà. Con ciò mitigando particolari effetti delle nuove esigenze produttive, su tutti la più marcata discontinuità della carriera e l'incidenza di questa sulla vita delle persone.

La seconda via è di gran lunga quella preferibile.

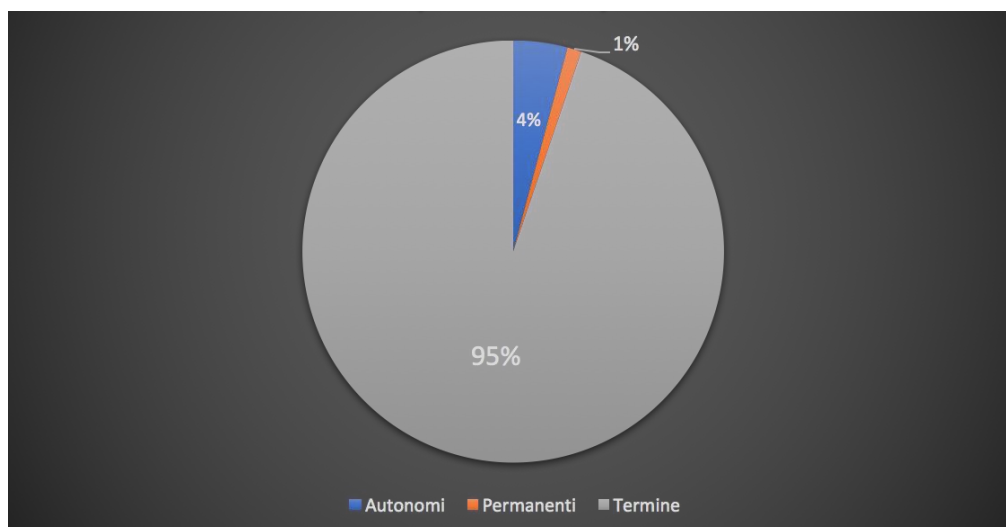
## Quale visione del lavoro dietro al decreto dignità?\*

*di Francesco Seghezzi*

**Il giorno dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del [decreto dignità](#) è stato anche il giorno della consueta diffusione mensile, da parte dell'Istat, dei dati sull'occupazione.** Ed è utile partire proprio da questi dati per provare a fornire qualche elemento in merito al contesto in cui il decreto si troverà ad avere effetto. L'alternativa è uno scontro tra diverse posizioni ideologiche che poco aiuta a risolvere i nodi critici del mercato del lavoro italiano, che sono e restano molti. Tra i dati che più interessano troviamo quello sulle tipologie di occupati, suddivise in occupati permanenti, occupati a termine e lavoratori indipendenti. Tra maggio 2017 e maggio 2018 in Italia abbiamo avuto 457mila occupati in più, una cifra non da poco, suddivisa però in 5mila permanenti, 434mila a termine e 19mila indipendenti. In poche parole il 95% dei nuovi occupati ha una occupazione temporanea. Si tratta di un dato relativo agli ultimi 12 mesi ma che riflette un trend che prosegue ormai da qualche anno e che ha portato l'Italia prima ad avvicinarsi alla media europea dei lavoratori a termine e, recentemente, a superarla.

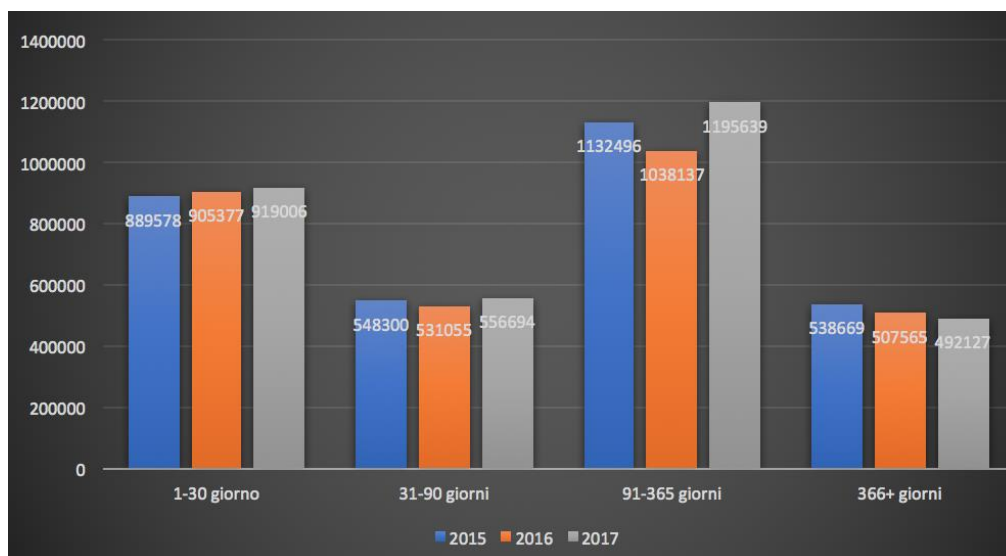
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26.](#)

**Nuovi occupati per tipologia d'occupazione (2017-2018)**

**Ma è importante non fermarsi nell'analisi al solo numero degli occupati a termine ma approfondire anche la durata effettiva dei loro contratti.** Infatti sappiamo che il numero dei contratti non coincide con il numero degli occupati, in quanto un singolo lavoratore potrebbe essere soggetto di più attivazioni nel corso di un anno. A questo riguardo i dati del Ministero del Lavoro mostrano come nel corso del periodo 2015-2017 siano cresciuti i contratti di durata da 1 a 30 giorni (da 889mila nel 2015 a 919mila nel 2017), così come quelli di durata tra i 31 e i 90 giorni e quelli tra i 91 e i 365 giorni (sebbene in misura inferiore). Al contrario sono diminuiti, da 538mila a 492mila, i contratti con durata effettiva maggiore sopra i 366 giorni.

### Contratti a termine cessati per durata effettiva



Vediamo dunque come non tutto il lavoro temporaneo sia uguale, e come ci possano essere criteri che ci aiutano a distinguere cosa sia “precario” e cosa meno. Al contrario il decreto sembra accettare l’equazione precariato-temporaneità facendo di tutta l’erba un fascio per poi andare a colpire nei suoi effetti (che pur rischiano di essere poco efficaci, come mostrato in una nuova pubblicazione ADAPT, [Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità](#)) i contratti con durata superiore ai 12 mesi, che spesso non hanno le caratteristiche del nemico che si vuole affrontare, caratterizzato da breve durata.

**Questi dati aiutano a comprendere la portata del fenomeno, che mostra un cambiamento che potremmo definire epocale relativamente ai trend del mercato del lavoro italiano, e rendono difficile pensare che siamo di fronte solo ad un cortocircuito normativo.** Sembra esserci qualcosa di più che possiamo ritrovare nei cambiamenti dei sistemi produttivi, sempre più esposti a mercati volatili e a consumatori esigenti, il tutto rendendo necessari livelli di flessibilità diversi da quelli del passa-

to. Così come in lavoratori che sempre più sposano carriere discontinue nelle quali il concetto stesso di stabilità è dinamico, senza che questo diventi un paradosso. Gli interventi necessari sarebbero quindi quelli che vanno ad incidere in questa complessa trama di transizioni che se da un lato può consentire maggior autonomia ai lavoratori e alle imprese, dall'altro può lasciare indietro molte persone, complice anche la spinta dell'innovazione tecnologica. E questi interventi sono quelli in materia di mercato del lavoro che vanno da un ripensamento delle mai attivate politiche attive, al rinnovamento dei sistemi di welfare anche ampliando e se necessario ripensando le forme di sostegno attivo al reddito, politiche per favorire la formazione e la riqualificazione dei lavoratori e politiche dell'istruzione che siano al passo con i tempi. Interventi che richiedono una visione del cambiamento e del futuro più che qualche piccola modifica normativa.

## **Dignità: viene prima la dedizione della legislazione\***

*di Emmanuele Massagli*

**Tutte le riforme del lavoro dal Dopoguerra ad oggi hanno avuto tra i propri scopi quello di incrementare, o quantomeno preservare, la dignità dei lavoratori.** Nessuna di queste, di conseguenza, ha voluto distinguersi enfatizzando questa dimensione. Negli anni è stata posta attenzione all'emersione del lavoro nero, alla modernizzazione delle regole, all'incremento dell'occupazione, al lavoro giovanile, al contrasto al precariato. Si tratta, indubbiamente, di obiettivi utili anche ad accrescere la dignità del lavoro; tuttavia incapaci di ricomprendere una categoria troppo ampia e profonda per qualsiasi intervento legislativo.

D'altra parte, ognuno di noi quando pensa ad esempi di "dignità" sul lavoro non visualizza imprenditori miliardari, né generici impiegati pubblici, né famosi calciatori. Ovvero, non sono la dimensione reddituale, quella della continuità contrattuale o quella della celebrità a determinare la "dignità" di un lavoro.

**È invece più facile richiamare alla mente le figure di Ivan Denisovic o di Vincenzo Buonocore.** Il personaggio di Dostoevskij opera nel più degradante dei contesti, il campo di concentramento; ciononostante, pur di far bene l'inutile lavoro asse-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26.](#)



gnatogli non si ferma neanche al suono della campana che segna la fine di un massacrante turno. Il protagonista del romanzo di Ermanno Rea, invece, rappresenta l'orgoglio professionale del tecnico specializzato che vive la fabbrica come sua, anche nel momento della dismissione e, quindi, della perdita del lavoro. Ciò che ai nostri occhi rende questi personaggi "degni" è la dedizione con la quale svolgono il proprio lavoro, benché questa non solo non sia loro richiesta, ma è addirittura ostacolata dall'assenza di diritti e tutele che contraddistinguono la loro situazione.

L'ansia dell'*hashtag* è uno dei limiti della proposta di Di Maio: perché associare la *#dignità* a un precetto legislativo? Cosa sarà mai contenuto nel decreto da poter ambire a un risultato di tale eccezionalità?

**Invero, dal punto di vista tecnico, si tratta di un articolato che non contiene alcuna soluzione innovativa.** Lo scopo dell'intervento è quello di arrestare la crescita dei contratti a tempo determinato. Curiosamente, quindi, è un decreto che non solo non si propone di incrementare l'occupazione, ma addirittura accetta di diminuirla, nella convinzione che un contratto a tempo determinato prorogato sia meno dignitoso di un non-contratto. L'obiettivo perseguito è la qualità (ovvero l'indeterminatezza) del contratto, non la quantità.

**Serve a poco argomentare circa una possibile trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tutele crescenti:** soluzioni simili a quelle contenute nel nuovo decreto furono approvate nel 2012 dal Ministro Fornero ed ebbero come esito un preoccupante decremento del tasso di occupazione. Questo intervento è ancor più rigido: la durata massima dei contratti a termine diminuisce da 36 a 24 mesi; è ristabilito l'obbligo di indicazione delle causali, ovvero delle ragioni per la quali si assume a termine (è la norma ad elencarle, in termini restrittivi); sono concesse solo 4 proroghe in luogo delle precedenti

5; cresce dello 0,5% il costo del contratto, che è impugnabile in un periodo di tempo più ampio. A queste misure sul contratto a tempo determinato si associano un giro di vite inaspettato sulla somministrazione di lavoro, che viene equiparata allo stesso contratto a tempo determinato e quindi viene assoggettata ai medesimi limiti, e un incremento del valore massimo della c.d. tutela crescente, ovvero l'indennità da riconoscersi al lavoratore ingiustamente licenziato.

**L'impressione è che il Ministro sia mal suggerito, quantomeno per quanto concerne le soluzioni tecniche.** La giusta preoccupazione verso una maggiore stabilità dei contratti di lavoro può concretizzarsi in tre tipologie di intervento (che possono anche coesistere): una riforma complessiva delle politiche attive perché al lavoratore sia garantita continuità lavorativa anche in un contesto di discontinuità contrattuale; una forte incentivazione dei contratti a tempo indeterminato perché sia economicamente più vantaggioso ricorrere a questi invece che quelli a termine; una poderosa penalizzazione dei contratti a tempo determinato finalizzata a scoraggiarne l'utilizzo. Il decreto "dignità" sceglie con convinzione la terza strada, ovvero la via sanzionatoria e proibizionista. Sotto il profilo pratico è la soluzione più semplice, ma anche la più problematica per le imprese, la meno sussidiaria verso la contrattazione collettiva e la meno lungimirante in termini di visione di sistema.

**Gli effetti sul mercato del lavoro non tarderanno a manifestarsi e saranno proprio i numeri il primo avversario del Ministro.** Se tra qualche mese fosse dimostrato l'effetto depressivo del decreto sull'occupazione, siamo sicuri che coloro che avranno perso il posto di lavoro perché non gli è stato rinnovato il contratto a termine giudicheranno la loro situazione più "dignitosa" di quella precedente?

## L'impatto sul mercato del lavoro alla luce dei dati\*

*di Francesco Seghezzi*

Obiettivo del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, (decreto dignità) è quello di avviare azioni di contrasto al fenomeno del precariato che, e questo è l'assunto di partenza, sarebbe aumentato notevolmente negli ultimi anni tanto da richiedere un intervento urgente. I contenuti del decreto ci fanno comprendere come il precariato sia identificato dal legislatore negli istituti del contratto a tempo determinato e nel contratto di somministrazione, in particolare la somministrazione a tempo indeterminato. Sulla base di questi elementi è interessante offrire un quadro di dati statistici e amministrativi che delinei l'evoluzione di tali forme contrattuali e la inserisca nel quadro comparato.

La prima distinzione da fare riguarda quello che le diverse tipologie di dati ci consentono di conoscere. Infatti le statistiche diffuse dall'Istat, seguendo la modalità di rilevazione utilizzata a livello europeo e internazionale, ci offrono dati in merito ai *contratti temporanei* in senso lato, ossia tutto il lavoro dipendente non considerato *permanente*. Tali dati consentono di avere un quadro sullo stock di lavoratori temporanei presenti nel nostro Paese. I dati amministrativi forniti invece sia da INPS che dal Ministero del

---

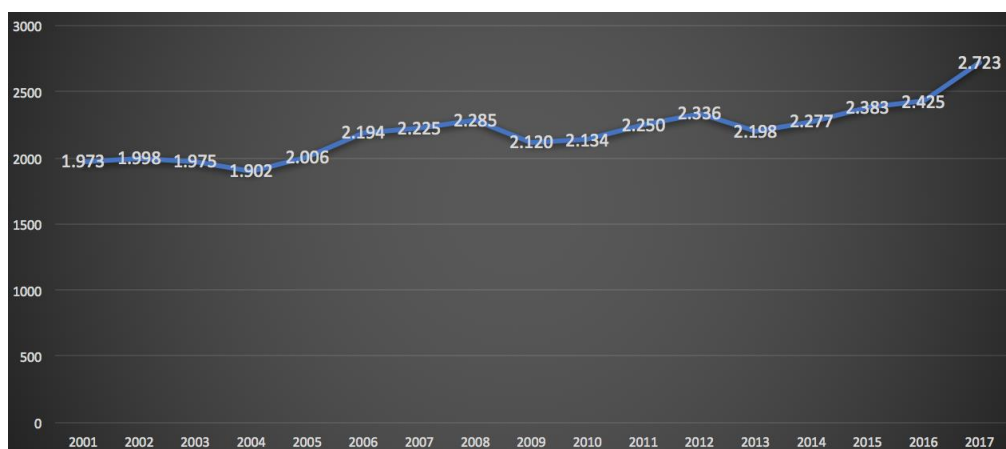
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

lavoro riguardano il flusso di attivazioni e cessazioni dei contratti, e questo consente di avere una idea più precisa dell'andamento dei contratti a termine, non solo del lavoro temporaneo in generale.

## Il lavoro temporaneo in Italia e in Europa

Possiamo individuare come data di inizio della ricostruzione statistica che vogliamo proporre il 2001, data in cui viene liberalizzato in Italia mediante il d.lgs. n. 368 il contratto a termine superando la l. n. 230/1962 che lo prevedeva solo in poche determinate situazioni.

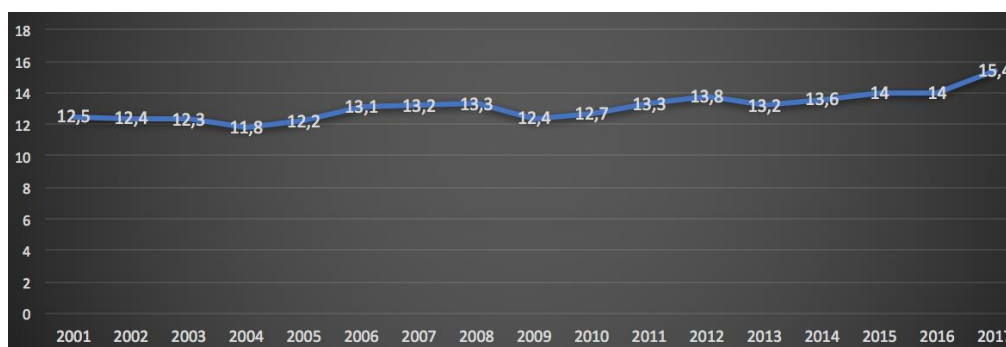
### Occupati a termine



Come si può notare dal grafico l'impatto della nuova norma non si è fatto sentire per i primi anni e inizialmente il numero di occupati a termine è rimasto sostanzialmente lo stesso, vivendo anzi un calo nel 2004. Successivamente si è assistito ad una breve crescita tra il 2005 e il 2008 subito rallentata dai primi anni di crisi. A partire dalle prime avvisaglie di ripresa economica, che spesso si è storicamente accompagnata da una cautela nelle scelte oc-

cupazionali delle imprese che preferiscono contratti a termine, abbiamo assistito ad una crescita degli occupati temporanei, rallentatasi poi nel 2013, probabilmente sempre per motivi legati alla congiuntura economica e agli impatti della seconda fase della crisi. Tra il 2001 e il 2013 la crescita complessiva di questa tipologia di occupati è stata quindi di 225mila unità, pari all'11,4%. Una crescita più marcata è riscontrabile invece a partire dal 2014, complice il c.d. decreto Poletti insieme all'avvio di un processo di generale miglioramento dell'economia italiana, concentrato soprattutto nel settore dei servizi. Tra il 2014 e il 2017 il numero di occupati a termine è cresciuto di 446mila unità, pari al 19,6%. Nel corso di questi quattro anni si è assistito quindi ad una crescita pari al doppio di quella avvenuta tra il 2001 al 2013. Complessivamente tra il 2001 e il 2017 la crescita è stata di 750mila unità, pari al 38%, e i primi dati del 2018 confermano come questo trend sia ancora in corso.

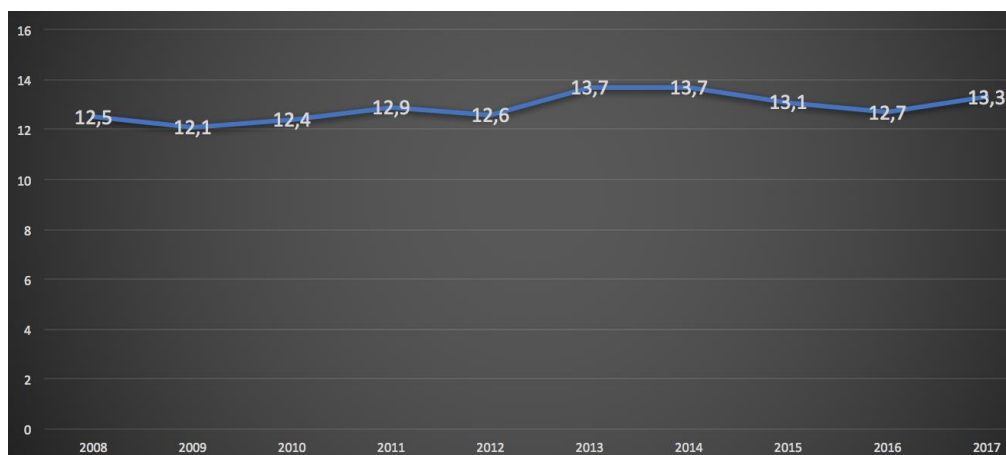
#### Percentuale occupati a termine sul totale dei lavoratori dipendenti



Se non guardiamo solo al numero assoluto ma alla percentuale dei lavoratori a termine sul totale dei lavoratori dipendenti assistiamo alla medesima dinamica. Ma questo grafico ci consente anche di inserire l'andamento di questa fetta del mercato del lavoro italiano all'interno del quadro europeo. Emerge così come il dato italiano si trova in linea con la media europea, fatta salva

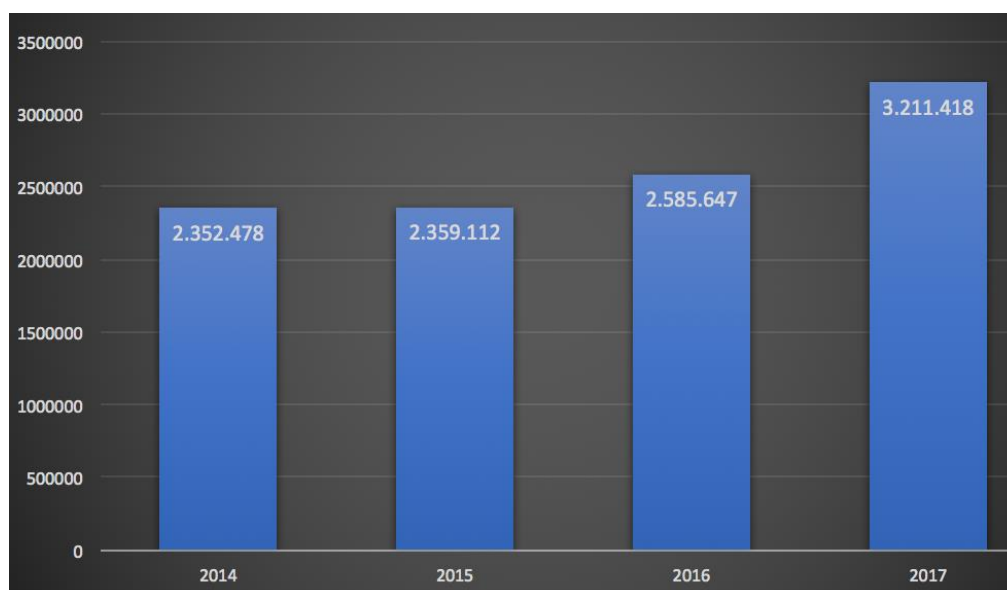
l'accelerazione degli ultimi anni. Non sembra riscontrarsi quindi una particolare anomalia italiana rispetto alla quantità di occupazione temporanea.

### Percentuale occupati temporanei su totale lavoratori dipendenti (EU)



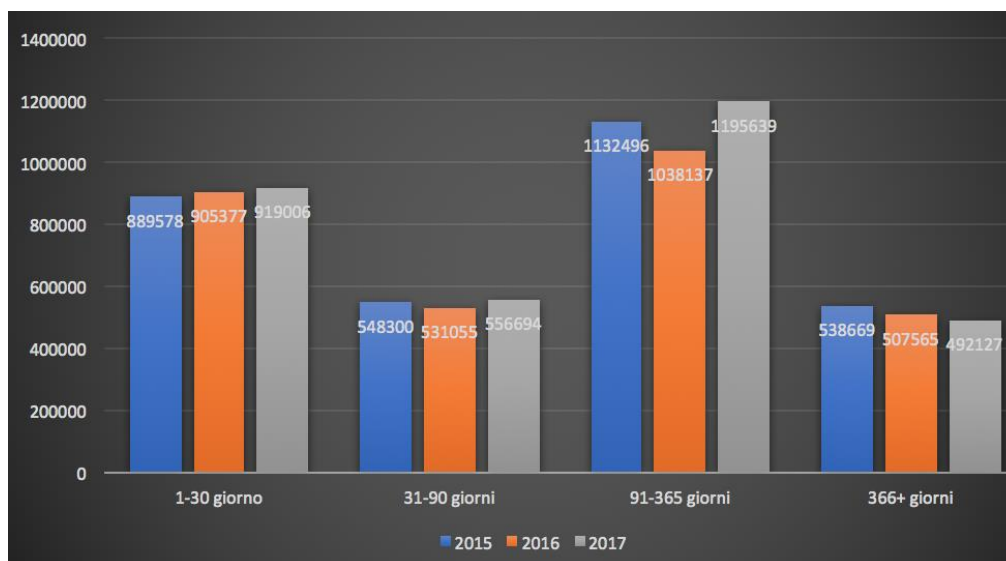
### I contratti a termine in Italia

I dati amministrativi consentono, come detto, di avere un panorama dei flussi dei contratti a tempo determinato negli ultimi anni. Utilizzando i dati dell'Osservatorio sul precariato INPS è possibile vedere come, nell'arco di tempo disponibile 2014-2017, il numero di contratti a tempo determinato attivati sia cresciuto da 2,352 milioni nel 2014 a 3,211 milioni nel 2017, con una crescita particolarmente marcata nell'ultimo anno, ma già individuabile nel 2016. E tale crescita sembra coincidere, sebbene fosse già in corso precedentemente, con la riduzione e poi il venire a meno degli incentivi per i contratti a tempo indeterminato previsti dal *Jobs Act*.

**Attivazioni a tempo determinato**

Ma è importante non fermarsi nell'analisi al solo numero dei contratti a tempo determinato ma approfondire la loro durata effettiva. Infatti sappiamo che il numero dei contratti non coincide con il numero degli occupati, in quanto un singolo lavoratore potrebbe essere soggetto di più attivazioni nel corso di un anno. A questo riguardo i dati del Ministero del lavoro, estratti dalle comunicazioni obbligatorie da effettuare nel momento di un nuovo contratto, mostrano come nel corso del periodo 2015-2017 siano cresciuti i contratti di durata da 1 a 30 giorni (da 889mila nel 2015 a 919mila nel 2017), così come quelli di durata tra i 31 e i 90 giorni e quelli tra i 91 e i 365 giorni (sebbene in misura inferiore. Al contrario sono diminuiti, da 538mila a 492mila, i contratti con durata effettiva maggiore sopra i 366 giorni.

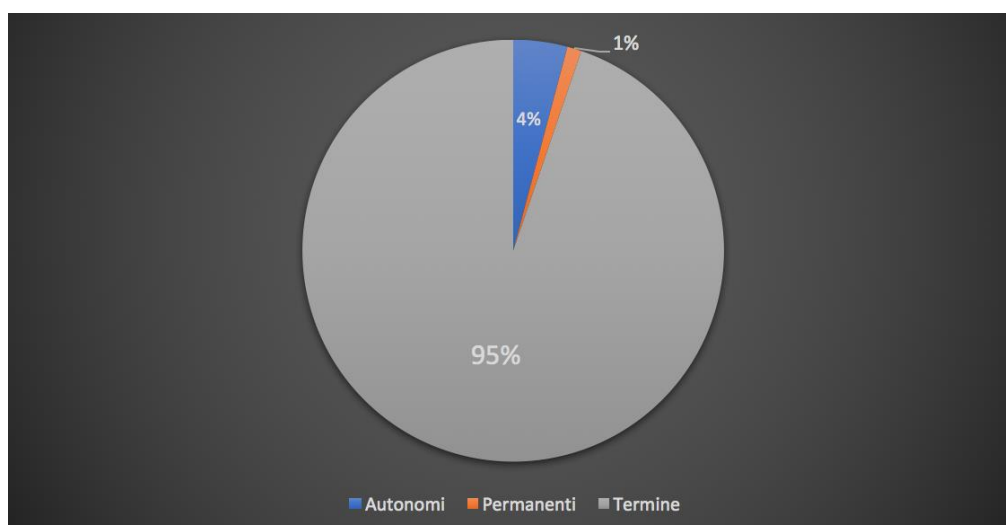
### Contratti a termine cessati per durata effettiva



### Recenti evoluzioni del mercato del lavoro in Italia e riflessioni conclusive

Tra i dati che più interessano troviamo quello sulle tipologie di occupati, suddivise in occupati permanenti, occupati a termine e lavoratori indipendenti. Tra maggio 2017 e maggio 2018 in Italia abbiamo avuto 457mila occupati in più, una cifra non da poco, suddivisa però in 5mila permanenti, 434mila a termine e 19mila indipendenti. Ciò significa che il 95% dei nuovi occupati ha una occupazione temporanea.



**Nuovi occupati per tipologia d'occupazione (2017-2018)**

Dai dati mostrati emerge dunque come non tutto il lavoro temporaneo sia uguale, e come ci possano essere criteri che ci aiutano a distinguere cosa sia “precario” e cosa meno. Al contrario il decreto sembra accettare l’equazione precariato-temporaneità facendo di tutta l’erba un fascio per poi andare a colpire nei suoi effetti i contratti con durata superiore ai 12 mesi, che spesso non hanno le caratteristiche del nemico che si vuole affrontare, caratterizzato da breve durata. Il rischio che ne consegue è quello di contribuire ad un rafforzamento del *turnover* tra lavoratori a termine. Infatti considerata la causale come un elemento di rischio la volontà di evitarla si traduce facilmente nell’estinzione del rapporto di lavoro e con l’assunzione di un nuovo lavoratore che, complice la disoccupazione che sfiora ancora l’11%, non sembrerebbe difficilissimo da trovare. Questo si aggrava ancora di più per i lavoratori con un contratto a termine in essere, stipulato quindi senza causale, e per i quali, in assenza di un regime transitorio o di incentivi importanti per la conversione a rapporto a tempo indeterminato, si prospetta quasi con certezza la fine del rapporto onde evitare il grande rischio di dover apporre una cau-

sale che porterebbe con sé, in questo caso più che in altri, un elevatissimo rischio di contenzioso. L'analisi poi dell'andamento dei contratti a tempo indeterminato mostra come la loro crescita non sia spinta da un inasprimento della normativa sul contratto a termine, quanto da un intervento sul loro costo. L'insieme di queste due forze quindi potrebbe condurre, nello scenario attuale del mercato del lavoro italiano, ad una stretta sulle assunzioni regolari determinata dalla nuova normativa sul contratto a termine e dall'assenza di interventi sul contratto a tempo indeterminato.

Ma se questo potrebbe essere l'impatto immediato di una norma fatta più per volontà politico-comunicativa che per un intervento riformatore del mercato del lavoro (che è cosa diversa da un intervento sul diritto del lavoro), quello che sembra mancare è soprattutto una visione complessiva del cambiamento. E i dati analizzati in questo contributo aiutano a comprendere la portata del fenomeno che stiamo vivendo, che mostra una trasformazione che potremmo definire epocale relativamente ai trend del mercato del lavoro italiano, e rendono difficile pensare che siamo di fronte solo ad un cortocircuito normativo. Sembra esserci qualcosa di più che possiamo ritrovare nei cambiamenti dei sistemi produttivi, sempre più esposti a mercati volatili e a consumatori esigenti, il tutto rendendo necessari livelli di flessibilità diversi da quelli del passato. Così come in lavoratori che sempre più sposano carriere discontinue nelle quali il concetto stesso di stabilità è dinamico, senza che questo diventi un paradosso. Si pensi al fatto che quasi la metà dei contratti di lavoro a tempo indeterminato cessano dopo due anni, e questo non solo nelle regioni del nord Italia.

La volontà dell'esecutivo non è stata quindi quella di rispondere con l'introduzione di nuove tutele alle sfide poste dai cosiddetti *mercati transizionali del lavoro* quanto quella di imporre una stretta sulla temporaneità dei contratti senza che questa sfociasse in un

processo di governance del mercato del lavoro. Infatti senza interventi in materia di politiche attive, riqualificazione professionale, formazione, nuovo welfare, l'intervento sulla normativa del contratto a termine difficilmente potrà portare a risultati positivi. A questo si potrebbe obiettare che si tratta di un primo tassello verso l'annunciata riforma dei centri per l'impiego pubblici, che dovrebbe condurre al reddito di cittadinanza. Ma il rischio in questo caso è in primo luogo legato alle tempistiche che rischiano di prolungarsi non poco sia per la necessità di reperire risorse sia per la difficoltà di una azione di riforma di questo genere. In secondo luogo, ed è forse questo il tema principale, una riforma delle politiche del lavoro da costruirsi sulle fondamenta dei centri per l'impiego, alimentando così il datato dualismo tra sistema pubblico e attori privati, sembra destinato a non funzionare.

Gli interventi necessari sarebbero quindi quelli che vanno ad incidere in questa complessa trama di transizioni che se da un lato può consentire maggior autonomia ai lavoratori e alle imprese, dall'altro può lasciare indietro molte persone, complice anche la spinta dell'innovazione tecnologica. E questi interventi sono quelli in materia di mercato del lavoro che vanno da un ripensamento delle mai attivate politiche attive, al rinnovamento dei sistemi di welfare anche ampliando e se necessario ripensando le forme di sostegno attivo al reddito, politiche per favorire la formazione e la riqualificazione dei lavoratori e politiche dell'istruzione che siano al passo con i tempi. Interventi che richiedono una visione del cambiamento e del futuro più che qualche piccola modifica normativa.

Si permetta una osservazione conclusiva in merito alle forme di lavoro temporaneo. Il decreto ha l'ambizione di combattere la precarietà ma la identifica unicamente nel lavoro a termine e nel lavoro in somministrazione. Vengono così dimenticate numerose altre figure, si pensino in particolare i tirocinanti, che negli ultimi

mesi, complice Garanzia Giovani, hanno visto una grande crescita e che oggi risultano meno tutelati rispetto a tanti occupati a termine, fosse anche solo per l'assenza di un contratto di lavoro in nome di un percorso formativo che spesso non esiste.

# Comunicazione natural durante. Il decreto dignità e la lezione negletta del Jobs Act\*

*di Francesco Nespoli*

## 1. Decreto virtuale, discorso reale

Per più di dieci giorni dall'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, e un mese dal [primo annuncio da parte del neo-ministro Luigi Di Maio](#), il c.d. decreto dignità si è mosso in un vuoto di ufficialità che da solo basterebbe a motivare una riflessione circa il suo aspetto discorsivo: da un lato la sua proiezione pubblica, dall'altro gli effetti che le reazioni alle stesse varie anticipazioni hanno avuto sulla formazione della versione definitiva. A confermare l'importanza della sfera comunicativa è poi giunto l'ultimo eclatante episodio della pur breve vicenda del decreto dignità”, che nonostante la prolungata gestazione post-deliberazione ha saputo riservare la sorpresa di contenuti tecnici dei quali il Ministero di Di Maio si è dovuto dichiarare inconsapevole [1].

La mancata pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e la conseguente attesa per l'avvio dell'iter parlamentare non sono a dire il vero una novità assoluta: anche il c.d. decreto Poletti (primo pilastro

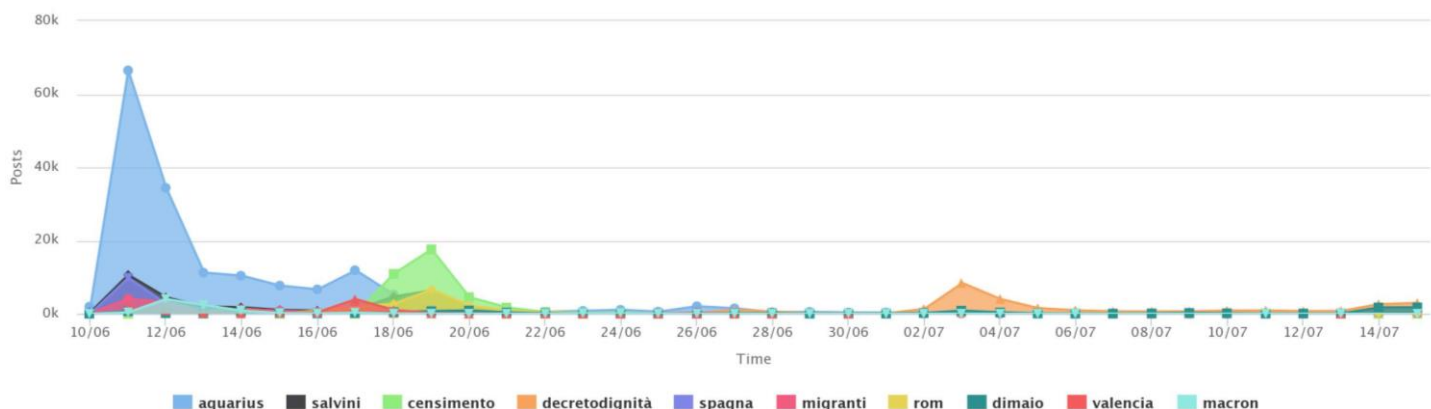
---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

del complesso di provvedimenti da tempo ridotti all’etichetta di “*Jobs Act*”) sul quale maggiormente insiste proprio il decreto di dignità, era stato pubblicato il 20 marzo 2014: solo otto giorni dopo la deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri (il 12 marzo 2014). Il record dei dieci giorni di attesa dipende poi anche da questioni di copertura finanziaria che erano rimaste estranee al caso del “decreto gemello” targato Poletti. Tuttavia il capo politico del Movimento 5 Stelle è parso dirigere con un’intenzionalità particolare la dimensione comunicativa del provvedimento, in un esercizio che per la politica contemporanea è tanto imprescindibile quanto rischioso [2].

Tra post Facebook, tweet, interviste, comunicati e conferenze stampa (incluso quella ufficiale seguita al Consiglio dei Ministri, con tanto di slide dedicate) più di trenta interventi pubblici del Ministro dedicati al decreto hanno sottoposto il provvedimento a quello che è stato a tutti gli effetti un iter extraparlamentare, una virtualizzazione del testo soggetta alle azioni di lobbying dei diversi portatori di interesse, e consumatasi con continue ipotesi di ritocco. Tanto che alcuni retroscena comparsi sui quotidiani nazionali hanno inquadrato così i supposti dissapori tra il Ministro del lavoro (e dello sviluppo economico) e quello dell’economia Giovanni Tria, contrariato dalla ricerca quotidiana dei titoli. D’altronde si tratta anche di una conseguenza della battaglia della *agenda setting* dove il vicepremier pentastellato si è presentato in affanno, continuamente schiacciato dalla visibilità ottenuta dai temi ben più narrabili a disposizione del partner/rivale Matteo Salvini, come si evince dalla figura 1.

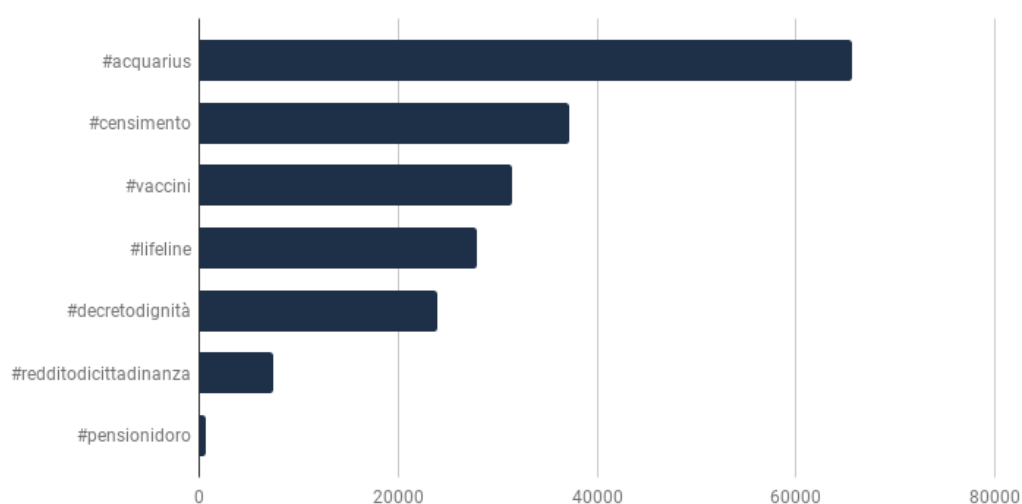
**Figura 1 – Trend temporale degli hashtag nei tweet contenenti anche le keyword “acquarius”, “censimento” e “decretodignità”**



Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

In particolare dal 13 giugno al 12 luglio grazie all’aiuto di Catchy Big Data, sono stati raccolti 705 tweet contenenti l’hashtag #pensionidoro, 7397 tweet taggati con #redditodicittadinanza, 23958 tweet targati #decretodignità, 27954 targati #lifeline, 31397 con #vaccini, 37136 targati #censimento, 65576 con #acquarius).

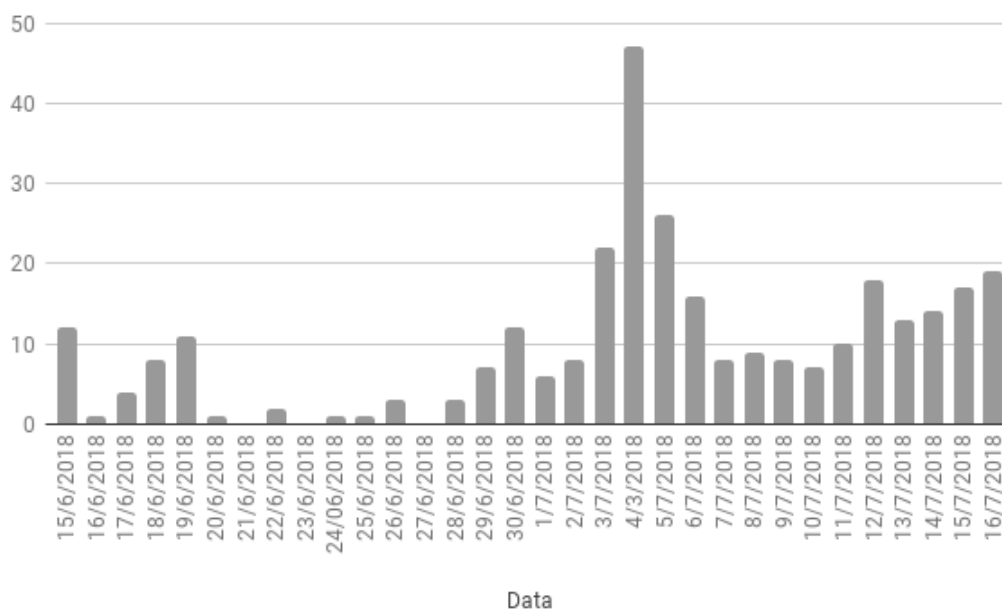
**Figura 2 – Numero dei tweet per hashtag selezionati, 13/6-11/7/2018**



Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

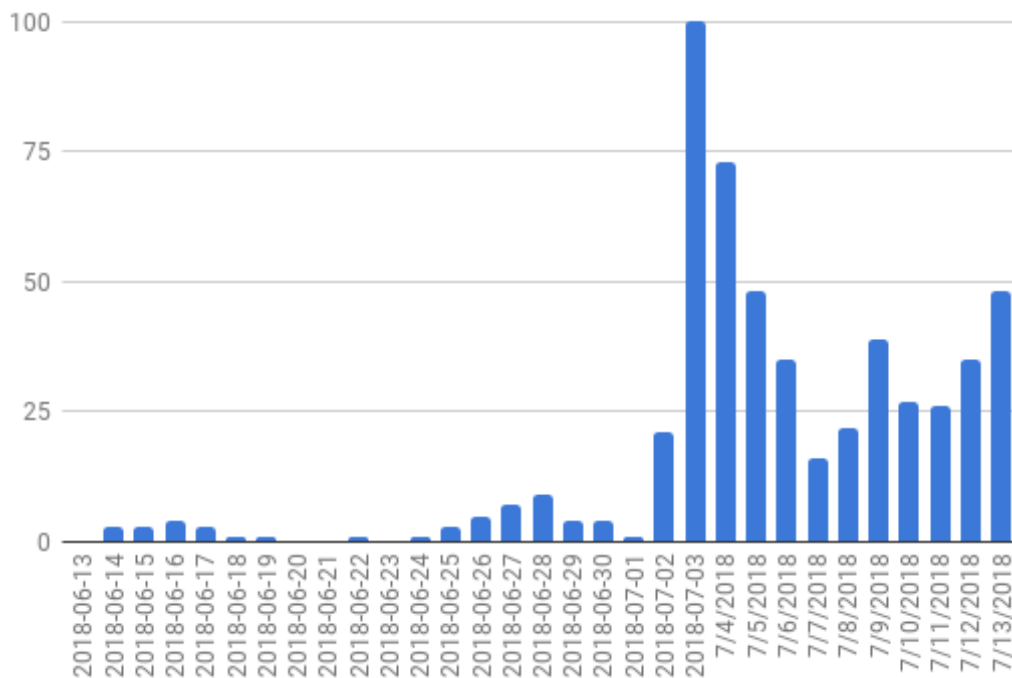
Le visualizzazioni sottostanti rappresentano invece un circuito dell'informazione dove produzione e consumo delle notizie in tema di decreto dignità si susseguono a stretto giro, almeno guardando alla coincidenza cronologica tra i volumi degli articoli pubblicati sui quotidiani, i volumi delle conversazioni social e delle ricerche su Google [3]. L'unica differenza nei trend consiste nel fatto che gli utenti (conversazioni Twitter e ricerche su Google) manifestano un interesse cronologicamente più circoscritto, mentre nella produzione di notizie l'argomento dimostra una persistenza maggiore. Nel complesso, non sorprende quindi che le pressioni esercitate dai gruppi di interesse abbiano costretto Luigi Di Maio a correggere progressivamente anche il messaggio così densamente trasmesso all'elettorato.

**Figura 3 – Numero di articoli su quotidiani cartacei nazionali riguardanti il decreto dignità**

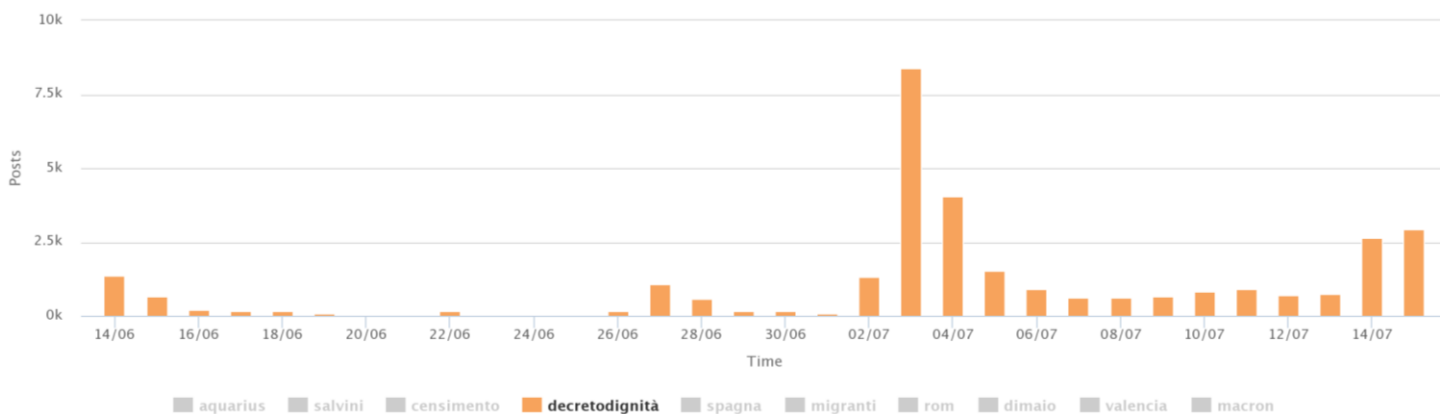


Fonte: conteggio manuale dell'autore su seleziona automatica disponibile su [www.miowelfare.it/welfarequotidiano](http://www.miowelfare.it/welfarequotidiano)



**Figura 4 – Volume delle ricerche per “decreto dignità” su Google, Italia**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Google Trends

**Figura 5 –Trend temporale degli hashtag nei tweet contenenti anche le keyword “decretodignità” e “decretodignita”**

Fonte: Twitter API raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

## 2. Il decreto è il messaggio

Ma andiamo con ordine. Confrontando quanto si legge nel decreto con il discorso pubblico di Di Maio, emerge sì chiaramente quella volontà espressa in modo esplicito di “lanciare segnali”, ma si tratta a ben vedere di segnali destinati più all’elettorato che alle imprese. A chi conosce la struttura normativa del *Jobs Act* appare infatti quantomeno iperbolica l’affermazione del Ministro secondo cui il decreto dignità rappresenterebbe un “colpo mortale” al precariato e avrebbe “smantellato” la riforma renziana. Riforma che certo risulta incisa in alcuni profili distintivi, ma senza alcuno stravolgimento. Il decreto del nuovo Governo configura invece un ridimensionamento delle liberalizzazioni apportate dal decreto Poletti al lavoro a tempo determinato e un rafforzamento della tutela indennitaria assicurate dal decreto 6 marzo 2015, n.23 al licenziamento ingiustificato, senza però alcun intervento sull’articolo 18 del quale il Movimento 5 Stelle aveva promesso la reintroduzione in campagna elettorale. Durante la conferenza stampa a seguire il Consiglio dei Ministri, posto di fronte alla questione da una domanda precisa di una giornalista di *Agorà* (*Articolo 18, avete intenzione di trattarlo sì o no?*) Di Maio aveva di fatto glissato, passando a parlare addirittura di immigrazione (cfr. la [conferenza stampa di presentazione del decreto dignità](#)).

Probabilmente un intervento in materia sarebbe risultato indigesto per la Lega di Salvini, che ha già faticato a tollerare le diverse versioni del decreto, tanto da spingere di Maio all’apertura sui voucher. Ad ogni modo attraverso la dinamica descritta è andata gradualmente esprimendosi una sorta di progressiva condensazione di uno stato “quasi-gassoso” della comunicazione politica “sprigionato” già dalla scelta del termine “dignità” quale etichetta per divulgare il provvedimento. Uno dei concetti più imprevedibili

della storia del pensiero e per il quale non pare fuori luogo rimandare alla [voce di un'enciclopedia filosofica](#).

A ben vedere la parola “dignità” fa parte del corollario dei termini antropologici, sociologici e anche normativi del lavoro, presente per esempio nello Statuto dei lavoratori così come nella *Laborem Exercens*. Ma l'innovazione principale di Di Maio è quella di averla consegnata alla già popolosa famiglia dei concetti contestati che abitano la politica. Si tratta di quei concetti neutri, metastorici, il cui valore assoluto sarebbe intuitivamente condiviso da un perelmaniano uditorio universale, ma che pubblici particolari possono intendere in maniera opposta (per esempio “libertà”, “giustizia”, “uguaglianza”, “civiltà”, “democrazia”). Tali *frame* “reversibili”, si possono utilizzare sì per conferire solennità e nobiltà alla propria azione e confermare quindi le interpretazioni degli elettori convinti, ma risultano avere un effetto al limite del grottesco per gli altri interpreti, le cui opinioni difficilmente verranno spostate da una semplificazione magniloquente, tanto spinta da fare leva sull'idealità. Un espediente che, detto per inciso, è tipico del linguaggio pubblicitario [4].

Per molti altri versi invece la comunicazione Di Maio non mostra aspetti innovativi, bensì continuità: fa ricorso ai tradizionali luoghi retorici del Movimento 5 Stelle o talvolta ricalca le strategie dell'altro vicepremier Matteo Salvini. Entrambe le dinamiche si sono manifestate in occasione del discusso video pubblicato dal Ministro del lavoro nel quale egli accusa Inps e Ragioneria dello Stato di aver voluto introdurre dettagli sull'impatto finanziario del decreto poco prima che il testo venisse bollinato, e, quindi, a insaputa del Ministero. Dichiarazioni poi seguite da un comunicato congiunto di Di Maio e del Ministro dell'economia Giovanni Tria nel quale l'operato dell'Inps viene messo in dubbio in maniera più articolata. Così che il messaggio risulta in sintonia con la strategia di sovrapposizione istituzionale utilizzata da Sal-

vini il giorno precedente per suggerire l'arresto dei migranti a bordo della nave Diciotti. Messaggio che inoltre, dal punto di vista argomentativo ricorre ad alcuni consolidati luoghi retorici del Movimento pentastellato: l'enfasi sul potere esercitabile, la parallela avversione alla tecnica, la denuncia del complotto, anche istituzionale. Argomenti che possono quindi rispondere all'obiettivo di galvanizzare la base, ma che hanno avuto la conseguenza di offrire nuovamente a Salvini l'opportunità di attaccare il presidente dell'Inps Tito Boeri, producendo un secondo effetto boomerang nel giro di poche ore. A partire da un dato tecnico, l'opinione pubblica viene così ora indirizzata sui rapporti istituzionali del governo, producendone una politicizzazione e finendo per prescindere dall'effettiva stima degli effetti del decreto, oggetto, o meglio "pretesto", del contendere.

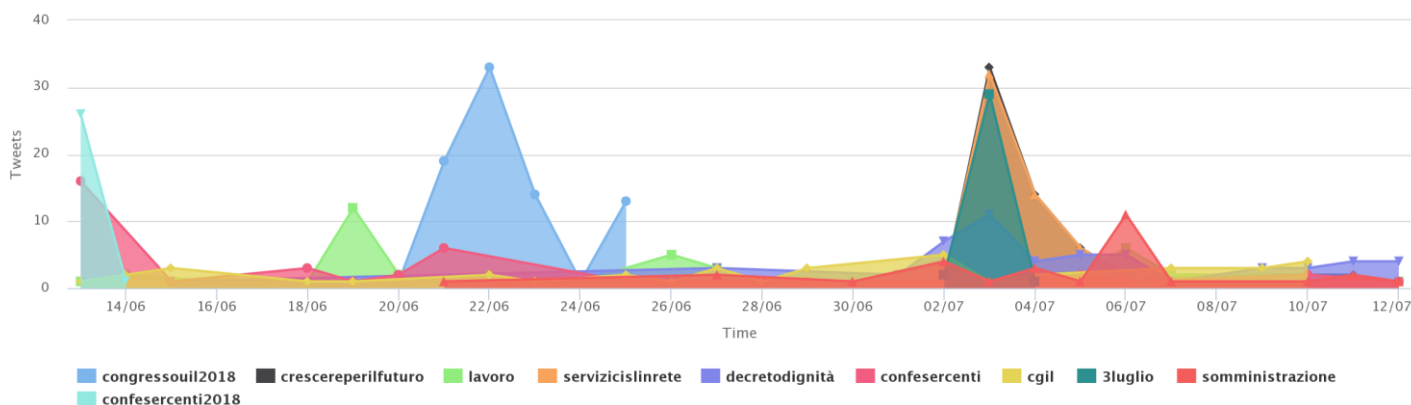
### 3. Tra lobbying e *gambling*

Sin qui la comunicazione politica "di massa" (se ha ancora senso utilizzare questa categoria). Quanto ai gruppi di interesse, si è potuto complessivamente osservare come la perdurante sospensione dell'efficacia legale del decreto abbia amplificato l'imprevedibilità e l'incertezza delle reali intenzioni del Governo percepite. Una condizione alimentata a più riprese dalle anticipazioni delle diverse versioni, strategicamente fatte filtrare con particolare attenzione agli aspetti più impattanti. Dopo la notizia del lancio da parte del Ministro di un tavolo contrattuale tra organizzazioni dei *riders*, sindacati e piattaforme del *food delivery*, era stato infatti difficile attribuire ad un caso la fuoriuscita poche ore prima di una [bozza](#) riguardante proprio solo il "lavoro tramite piattaforme digitali, applicazioni e algoritmi" e ritenuta a più voci clamorosa per la pervasività risultante dalla definizione di "pre-

statore di lavoro subordinato” per chiunque prestasse lavoro, mediante retribuzione, secondo le direttive, “*almeno di massima*”, dell’imprenditore. Difficile quindi attribuire ad un *leak* maltollerato anche la successiva circolazione della [bozza completa](#), particolarmente discussa, oltre che per le strette sul lavoro a tempo determinato, per la cancellazione dello *staff-leasing*. Previsione quest’ultima rimossa poi in un’[ulteriore versione](#), anch’essa giunta alla disponibilità degli operatori e della stampa e seguita a stretto giro da una [quarta versione](#) distintasi per nuovi articoli incidenti sulla misura dell’indennizzo per i licenziamenti ingiustificati in caso di contratto a tutele crescenti, nonché per la rimozione della stagionalità dalle causali contemplate per il tempo determinato. La modifica annunciata dal Ministro è poi stata quella dell’introduzione degli sgravi per il lavoro a tempo indeterminato (anche se una [quinta versione con modifiche minori circolata l’11 luglio](#) ancora non li contemplava), controbilanciata dalla volontà espressa di non voler “annacquare” il decreto in fase di conversione. Come se non bastasse, al 12 giorno di fluttuazione del testo nell’etere, il Ministro ha fatto cadere il muro sostenuto sino a quel momento dal Movimento 5 Stelle contro i voucher. Con dichiarata sorpresa della Cgil che in materia aveva promosso un referendum, al fine efficace nel forzare il governo Gentiloni alla cancellazione dell’istituto. Nella versione bollinata dalla ragioneria dello Stato circolata nella giornata di giovedì 11 luglio non v’era traccia né dei voucher, né degli incentivi al lavoro a tempo indeterminato per i quali d’altronde Di Maio ha prospettato solo la possibilità che vengano introdotti nel testo in fase di conversione in legge (cfr. [Di Maio a RTL 102.5](#)). Scompariva invece la stretta al lavoro stagionale. Anche lo sviluppo dell’iter parlamentare era stato così prefigurato prima che si potesse venire a conoscenza della versione pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*. In questo senso la vicenda polemica della relazione tecnica si presenta co-

me un contrattempo istituzionale, di per sé di piccola entità, ma magnificato dalla critica diretta rivolta dal Ministro del lavoro, e anche da quello dell'economia poi, nientemeno che all'Inps. Il Ministro ha finito così per chiudere l'arco di un provvedimento-messaggio confuso e tratti contraddittorio, che mentre annuncia il licenziamento del *Jobs Act* lascia dormiente l'art. 18, che mentre interviene per decreto vorrebbe valorizzare la contrattazione, che mentre afferma la Waterloo del precariato acconsente al ritorno dei voucher, che mentre annuncia la fine di sistemi burocratici di controllo impone limiti e aggravii sul lavoro a tempo determinato, il quale è preferito dalle imprese che lavorano in condizioni di incertezza di mercato, mentre si promettono sgravi contributivi a quelle aziende che si considerano in condizione di assumere a tempo indeterminato.

**Figura 6 – Hashtag utilizzati dagli account osservati: @confindustria @confcommercio @confartigianato @assolavoro @assosomm @confesercenti @federalberghi)**

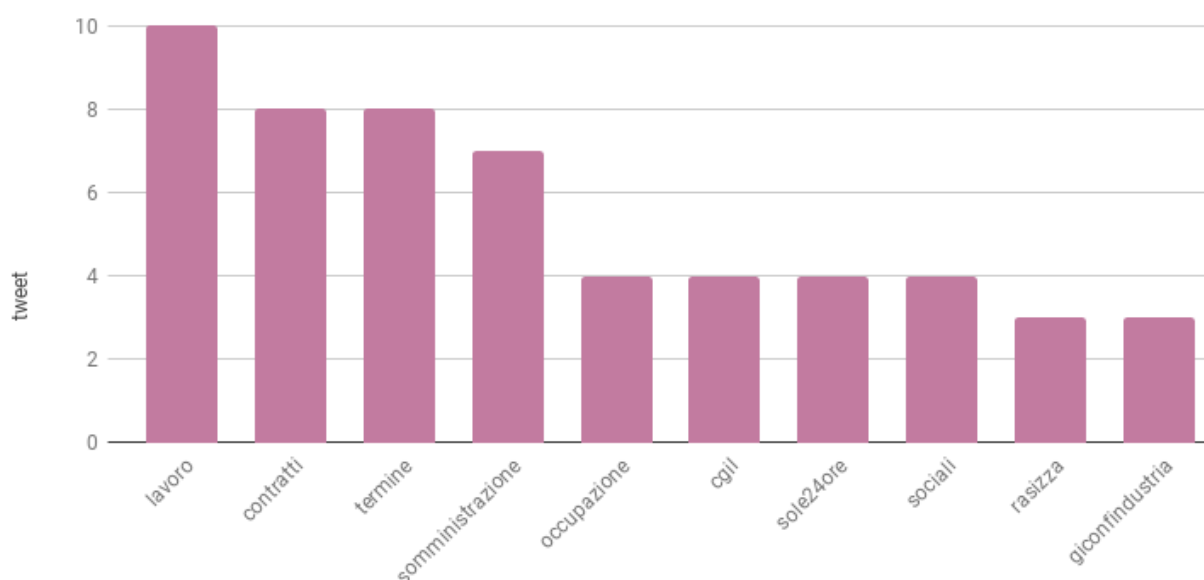


Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

A questa valutazione fa eccezione il settore della somministrazione, destinatario, questo sì, di un potenziale “colpo mortale”, tra le organizzazioni osservate su Twitter (#decretodignità è il

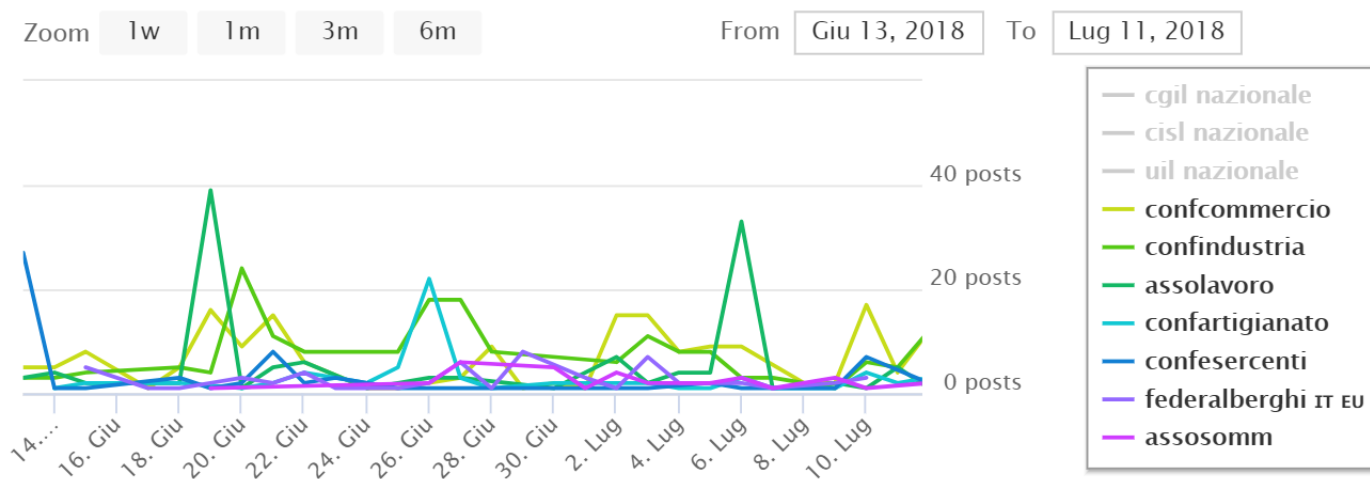
quarto hashtag più utilizzato dalla parti sociali nel periodo), siano state proprio Assolavoro e Assosom, oltre a Confcommercio, Confesercenti e Confindustria, a fornire al decreto dignità la risposta più organizzata, almeno a guardare i livelli di attività e di coinvolgimento (numero di *reactions* ottenute) registrati su Twitter dal 13 giugno al 12 luglio. Tanto che “somministrazione” è la quarta parola più associata a “decretodignità” tra tutti i tweet delle organizzazioni. Si è trattato di una risposta che non ha tenuto il ritmo della comunicazione del Ministro dal punto di vista dell’intensità, ma che l’ha invece seguita in alcuni casi sul piano dell’enfasi linguistica con il racconto di “Consulenti e studi legali presi d’assalto”, “70 mila somministrati a rischio disdetta”, vere e proprie “trappole burocratiche”, una “pericolosa marcia indietro per le imprese”, “600 mila addetti” stagionali a rischio.

**Figura 7 – Co-occorrenze di “decretodignità” nei tweet degli account selezionati (@cgilnazionale, @cisnazional, @uilofficial, @confindustria, @confcommercio, @confartigianato, @assolavoro, @assosomm, @confesercenti, @federalberghi)**



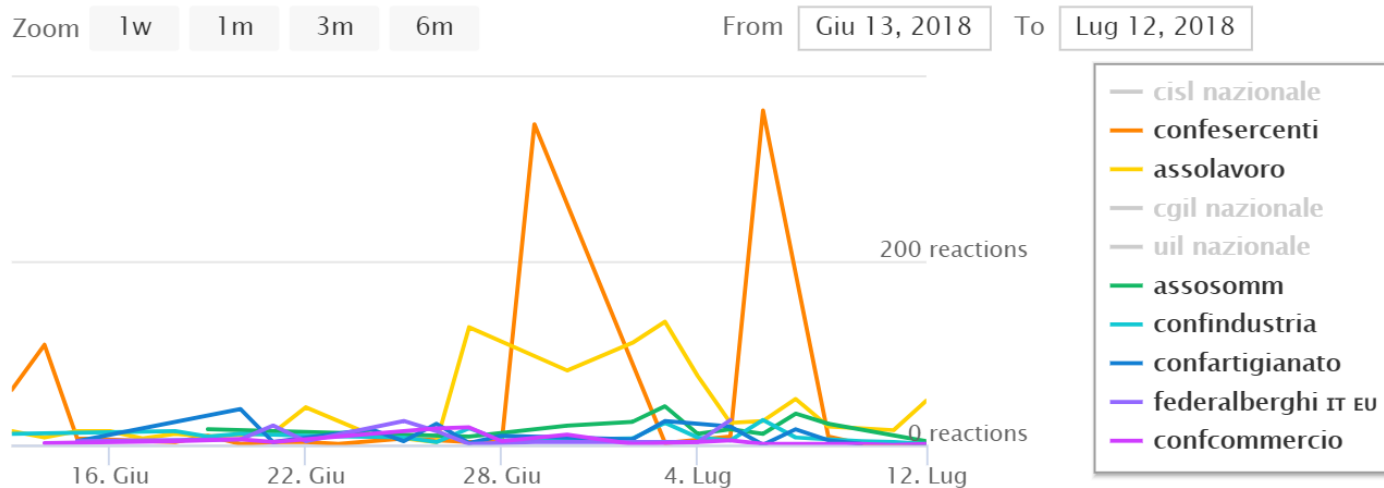
Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

**Figura 8 – Livelli di attività degli account osservati @confindustria @confcommercio @confartigianato @assolavoro @assosomm @confesercenti @federalberghi)**



Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

**Figura 9 – Livelli di coinvolgimento degli account osservati (@confindustria @confcommercio @confartigianato @assolavoro @assosomm @confesercenti @federalberghi)**



Fonte: Twitter API, raccolta ed elaborazione Catchy Big Data

Meno netto e insistente il posizionamento dei sindacati, che hanno condiviso l'obiettivo di ridurre la precarietà ma hanno segna-



lato il rischio degli spazi per la contrattazione (Treves, NiDil-Cgil), l'insufficienza di quanto previsto per parlare di licenziamento del *Jobs Act* (Camusso, Cgil), La necessità di rimuovere l'equiparazione tra somministrazione e tempo determinato (Sbarra, Cisl), la bontà delle norme anti-delocalizzazioni, ma la necessità di un "fisco più amico per il lavoro e le imprese" (Furlan, Cisl), la "direzione giusta", ma anche "i necessari aggiustamenti" (Uil).

#### 4. Conclusioni

Nel complesso quindi le parti sociali si trovano divise tra la netta opposizione e l'approvazione parziale. Visto il comportamento ambivalente tenuto sinora da Di Maio nessuno dei due raggruppamenti può fare scommesse sicure su una determinata linea di condotta da parte del governo. I sindacati sono stati da un lato coinvolti ai tavoli, dall'altro superati dall'intervento per decreto, così come le associazioni datoriali sono state visitate da un Ministro dialogante, lo stesso che ha poi presentato le norme avverse alle loro categorie, come nel caso di Confcommercio e Confartigianato. Se si tratti di ambiguità opportunistica o di genuina apertura negoziale sarà il tempo a dirlo, soprattutto una volta che il campo sarà sgombrato dallo strumento interventista della decretazione. Intanto la proclamata "Waterloo" del precariato e lo "smantellamento" del *Jobs Act* dato per già compiuto resteranno a disposizione di tutti i *watchdog* del governo, elettori compresi, che potranno misurarne la correttezza al confronto con i prossimi dati del mercato del lavoro, nonché con il perdurare letargo dell'articolo 18. C'è infatti da scommettere che la questione pubblicamente inevasa da Di Maio ripresenterà il suo conto, almeno se continuerà la tendenza che si osserva nella rappresentazione mediatica, ossia quella che sta muovendo dal *framing* del "lascia-

moli lavorare” a quello del “potenziale boomerang” del decreto dignità, rafforzato dalla vicenda della relazione tecnica.

Si protrae quindi l’aspetto polemico e conflittuale nella dimensione comunicativa. Ciò che invece tristemente non pare essere all’orizzonte è l’avvio di un pubblico dibattito che, a prescindere finalmente dall’assiologia “dignità-stabilità”, affronti il tema del rapporto tra accesso al credito e discontinuità di carriera. Parrebbe un auspicio mal riposto se si pensa che l’argomento ben più direttamente connesso alla promozione della continuità economica, ossia quello delle politiche attive e dei servizi al lavoro, non ha mai guadagnato davvero la scena centrale. Nemmeno durante la vicenda del *Jobs Act* che ne aveva addirittura fatto uno dei suoi pilastri, salvo poi non riuscire ad implementarlo [5]. Eppure il concetto di “mutuo” è molto più chiaro al pubblico medio di quanto non lo sia quello di “assegno di ricollocazione”. Affrontare l’argomento legittimerebbe un confronto più sereno e senza omissioni sulla buona flessibilità e sulla continuità, piuttosto che sulla stabilità, del lavoro. Forse così, almeno nella sfera della comunicazione pubblica, potremmo parlare davvero di cambiamento.

[1] Per una sintesi dell’accaduto si veda G. Trovati, [Dl lavoro, la nota Tria-Di Maio accende la battaglia. Boeri: attacco senza precedenti. Salvini: dimettiti](#), in *Il Sole 24 Ore*, 15 luglio 2018.

[2] La consapevolezza della necessità di associare una comunicazione pianificata ad un provvedimento è attribuibile non solo al comportamento conclusivo dell’attuale esecutivo, ma anche al metodo esplicitamente formulato negli ambienti deposti alla comunicazione del governo Gentiloni e Renzi prima ancora. Per una diesamina breve di questa impostazione e per una sottolineatura circa gli aspetti rischiosi si veda F. Nespoli, [Credibile e sostenibile, è la comunicazione politica indispensabile](#), in *Boll. ADAPT*, 18 aprile 2016, n. 13.

[3] Il fatto che anche nell'era della disintermediazione i nuovi media non abbiano soppiantato gli operatori tradizionali dell'informazione bensì si stiano inserendo in maniera sempre più determinante nel circuito delle news è assodato in letteratura. Come segnalava già nel 2006 Douglas Ahlers «The hypothesized mass migration of news consumption behavior is not supported by the facts» (*News Consumption and the New Electronic Media*, in *Press/Politics*, 2006, vol. 11, n. 1, 29-52). Nel 2011 Nic Newman del Reuters Institute for the Study of Journalism (Oxford University) concludeva inoltre che «The new electronic coffeehouses are not replacing the mass media; rather, they live in a symbiotic relationship, feeding off and amplifying each other. [...] It is mainstream media brands and traditional mainstream influencers that drive the majority of news conversations in social media» (*Mainstream media and the distribution of news in the age of social discovery*, 55-56). È quanto succede anche nel caso del decreto dignità dove la sorgente primaria dell'informazione è il Ministro Di Maio. Talvolta le notizie entrano nel circuito mediatico dalle sorgenti off-line (interviste su quotidiani, telegiornali, talk show, o conferenze stampa) e si distribuiscono nei canali digitali successivamente. Altrimenti le notizie scaturiscono in prima istanza dai social del Ministro, in particolare con post e video Facebook i cui contenuti vengono quindi ripresi dagli agenti dell'informazione on e off-line, con un aumento degli articoli di stampa il giorno successivo, come succede tra l'11 luglio, giorno in cui Di Maio apre ai Voucher, e il 12 luglio.

[4] G. Kress, T. van Leeuwen, *Reading Images: The Grammar of Visual Design*, Routledge, 2006, 186.

[5] Nespoli, Francesco 2018, *Fondata sul lavoro. La comunicazione politica sindacale del lavoro che cambia*, ADAPT University Press, p. 166, 170, 171.

## Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla “qualità” alla “dignità”\*

*di Emmanuele Massagli*

### 1. Guardare al passato per stimare gli effetti futuri

La storia recente delle politiche del lavoro, dal c.d. pacchetto Treu (1997) al c.d. decreto dignità (2018), è caratterizzata da obiettivi e orientamenti di politica del diritto molto diversi fra loro. Soluzioni condizionate, certamente, dalle sensibilità di chi è stato responsabile degli interventi legislativi, ma anche, e forse ancor più, dalle urgenze economiche e sociali del periodo nel quale sono state approvate.

Ripercorrere, seppur molto brevemente, la storia di queste riforme non è innanzitutto un esercizio mnemonico, quanto una occasione per ridimensionare l’eccezionalità che accompagna ogni proclama politico sulle modifiche del diritto del lavoro (è molto difficile imbattersi in soluzioni che non siano già state approvate in altre epoche, anche molto prossime) e provare a stimare gli effetti delle nuove misure non per il tramite di modelli previsionali rivolti al futuro (calcolo che deve certamente essere fatto), bensì mediante la verifica degli effetti misurati con certezza dei decreti e delle leggi del passato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

## 2. Il pacchetto Treu (“occupazione”)

La l. 24 giugno 1997, n. 196, nota con l'appellativo di “pacchetto Treu”, aveva come scopo principale la «promozione dell'occupazione», come individuato dalla rubrica della legge stessa [1]. L'obiettivo è stato perseguito con un poderoso tentativo di modernizzazione del diritto del lavoro novecentesco incapace di svolgere le sue funzioni di tutela e promozionali in un mercato contraddistinto, in quegli anni, dall'avvento della terza rivoluzione industriale e dalla crescente globalizzazione. Nello specifico il Legislatore si concentrò sulla c.d. flessibilità in entrata (fu permesso il lavoro interinale), sul superamento del monopolio pubblico del collocamento, su nuove modalità per la gestione del rapporto di lavoro (part-time) e su una rinnovata attenzione verso la transizione dalla scuola al lavoro (apprendistato e tirocini). Per quanto ancora in forma embrionale, è il primo provvedimento sul mercato del lavoro che non si ferma alle misure passive (la difesa del contraente debole, il lavoratore, rispetto a quello forte, l'impresa), ma mette al centro dell'attenzione un termine che avrebbe conosciuto molto successo negli anni a venire: le politiche attive del lavoro. È la declinazione italiana delle riforme nord-europee concentrate sulla *flexsecurity*, parola che sarebbe diventata a breve di pubblico dominio anche entro i nostri confini.

In esito alla riforma del 1997, il mercato del lavoro iniziò un processo di lento miglioramento: da quell'anno fino al 2001 (quando terminò la legislatura) il tasso di occupazione salì di due punti percentuali (dal 43,3% al 45,3%) e quello di disoccupazione diminuì di 2,2 punti percentuali (da 11,2% a 9%).

### 3. La riforma Biagi (“qualità”)

Cinque anni dopo, la riforma Biagi (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) perseguirà con ancor più decisione l’opera di rinnovamento del mercato del lavoro inaugurata dalla legge 196 [2]. Il Legislatore del 2003 ha allargato molto i confini del proprio intervento, senza timore di adattare al nostro ordinamento alcune delle più innovative soluzioni adottate negli altri Paesi europei, al fine di «aumentare [...] i tassi di occupazione e promuovere la qualità e la stabilità del lavoro». L’intento “occupazionale” della riforma del 1997 viene quindi completato da un esplicito richiamo alla qualità e alla stabilità del lavoro; un richiamo stupefacente, riletto a quasi quindici anni di distanza, visto che alla riforma Biagi viene contestato proprio il contrario: la precarizzazione (da leggersi come scarsa qualità e stabilità) del lavoro.

Le soluzioni normative innovative escogitate in questa riforma furono diverse: la regolazione di nuove tipologie contrattuali per mettere in sicurezza un grande numero di lavoratori coinvolti in attività difficilmente regolabili con gli scarni strumenti presenti nel diritto del lavoro degli anni Novanta; una inedita attenzione al rapporto tra formazione e lavoro realizzata con il riordino del contratto di apprendistato; maggiori spazi concessi alle Agenzie per il lavoro; numerosissimi rimandi alla contrattazione collettiva nazionale e aziendale e agli enti bilaterali emanazione delle parti sociali (sussidiarietà del lavoro); la creazione dell’istituto della certificazione dei contratti di lavoro.

L’articolato della riforma Biagi ha caratterizzato il mercato del lavoro dei quindici anni successivi (e ancora oggi è il riferimento legislativo di molti istituti); ciononostante non è da ricercarsi nella varietà delle soluzioni tecniche l’originalità di quell’intervento, bensì nel pragmatismo culturale che lo contraddistinse: il Legislatore non ebbe timore, infatti, nonostante il pesante clima di inti-

midazione fisica e culturale alla quale fu sottoposto (che diede i suoi drammatici frutti l'anno prima della approvazione della riforma), a mettere al centro della propria attenzione la crescita dell'occupazione regolare, giudicata contemporaneamente un obiettivo e un valore. Per questo, con un realismo ancora oggi respinto da molti osservatori, non ebbe vergogna a indicare il “re nudo”: nel nuovo mercato del lavoro globalizzato e velocemente mutevole, nessuna legge era in grado di difendere il lavoratore *dalla* flessibilità (letta come “precarietà” dalle forze sociali e culturali più conservatrici), poiché questa non era esito di una qualche norma “sbagliata”, bensì della moderna, frenetica e discontinua competizione economica, incomprensibile ai meccanismi del diritto del lavoro dell'epoca della linearità. Era allora compito della legge provare a tutelare la persona *nella* flessibilità, tenendo fermi i diritti conquistati nel Novecento, ma adattando le tutele, perché potessero essere davvero tali, alle varieguate situazioni di esecuzione della prestazione lavorativa presenti all'inizio degli anni Duemila.

L'ampiezza e la concretezza di questo intervento modificarono profondamente alcuni assunti tradizionali del diritto del lavoro nostrano, conseguendo risultati rilevanti: il tasso di disoccupazione scese fino al 6,1% calcolato nel 2007 (prima della crisi economica) e crebbero sia l'occupazione giovanile che quella femminile (categorie cronicamente sofferenti nel mercato del lavoro italiano).

Con la sola parentesi del Governo Prodi II (da maggio 2006 a maggio 2008), troppo breve per incidere sull'impostazione profonda degli interventi sul lavoro, la stagione riformistica improntata sui contenuti del *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* scritto nell'ottobre 2001, durò un intero decennio, fino a novembre 2011 quando lasciò il passo, in piena crisi economica, al c.d. Governo dei tecnici.

#### 4. La riforma Fornero del mercato del lavoro (“crescita”)

Dopo un primissimo intervento dedicato ai conti pubblici e alle pensioni, il Governo chiamato a mettere in sicurezza il bilancio statale dedicò molta attenzione ai temi del lavoro. A giugno 2012 fu approvata la l. n. 92 dedicata alla «riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»: un testo molto corposo, incidente sui principali capitoli del diritto del lavoro, tecnicamente e culturalmente opposto rispetto alla riforma Biagi e al pacchetto Treu [3]. L’obiettivo del Legislatore fu innanzi tutto quello di correggere la deriva “precarizzante” del lavoro (già in quegli anni la larga maggioranza dei contratti di nuova stipula era un contratto a tempo determinato o c.d. atipico). La ricetta scelta per conseguire l’obiettivo fu quella di penalizzare tutte le vie alternative al contratto definito “standard” (il tempo indeterminato), o incrementandone il costo (il contratto a termine fu gravato di un contributo aggiuntivo dell’1,4% per finanziare i nuovi ammortizzatori sociali), o appesantendone il funzionamento (fu con forza ribadita la presunzione di subordinazione per ogni collaborazione, anche in partita IVA e reso più complesso il ricorso al contratto di lavoro c.d. intermittente) o, direttamente, prevedendone l’abrogazione (sorte toccata al contratto di associazione in partecipazione e al contratto di inserimento). Addirittura il contratto di apprendistato, seppure incoraggiato a parole, fu interessato dalla misura restrittiva dell’obbligo di assunzione di metà degli apprendisti coinvolti in impresa. Di natura incentivante e non sanzionatoria intendevano invece essere, sull’altro piatto della bilancia, il superamento del reintegro automatico in caso di licenziamento economico (nuovo articolo 18) e la creazione di un canale preferenziale per le cause di lavoro.



Non secondari nell'economia dell'intera opera riformatrice furono poi gli interventi di riordino degli ammortizzatori sociali (creazione della ASpI e della miniASpI), l'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali, le nuove linee guida sui tirocini, le misure sulla conciliazione tra vita e lavoro e la stretta sulle dimissioni in bianco.

L'effetto di questa riforma, anche perché intempestiva rispetto al momento economico che stava vivendo l'Italia, fu tutt'altro che una «crescita». Al contrario: la disoccupazione crebbe di due punti in due anni, il tasso di occupazione scese di oltre un punto. La disoccupazione giovanile addirittura salì dal 35,3% (2012) al 42,7% (2014) e divenne argomento di discussione comune il problema della inattività dei giovani, fotografato dalla statistica sui NEET (*Non in Education, Employment or Training*).

In altre parole, il cambio di prospettiva dalla tutela delle persone *nella* flessibilità alla difesa dei lavoratori *dalla* flessibilità (ricondotta quindi, come in passato, a una conseguenza delle scelte legislative, variabile indipendente dal contesto economico) significò un poderoso arretramento culturale (e poi anche statistico, per quanto concerne gli esiti) delle politiche del lavoro italiane.

Al Governo Monti seguì la breve parentesi del Governo Letta, che non riuscì (e forse neanche volle) ribaltare l'impostazione della l. n. 92/2012 preferendo dedicarsi a qualche miglioramento di dettaglio [4] e, soprattutto, all'implementazione del piano europeo Garanzia Giovani dedicato proprio ai NEET [5].

## 5. Il *Jobs Act* (“stabilità”)

Non è stupefacente, quindi, che la prima preoccupazione dei tecnici deputati a impostare gli interventi lavoristici del Governo Renzi fu quella di liberare i potenziali di crescita occupazionale

dalla “cappa” posizionata dalla riforma del 2012 sul mercato del lavoro. Non a caso, il primo intervento del nuovo esecutivo fu proprio la liberalizzazione dei contratti a termine (d.l. 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, convertito con modificazioni in l. 16 maggio 2014, n. 78) [6], in assoluta e volontaria controtendenza con la riforma del 2012.

Le misure sul contratto a termine furono concepite per “preparare il campo” a quella che lo stesso Premier Renzi, terminato il mandato di Governo, definì la sua principale riforma, ovvero il *Jobs Act* (l. 10 dicembre 2014, n. 183, recante *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*) esercitate in otto decreti legislativi approvati nel 2015 e seguiti, nel 2016, da un decreto correttivo e, nel 2017, dal c.d. *Jobs Act* degli autonomi e del lavoro agile) [7]. I contenuti di questo corposo aggregato di leggi e decreti è agevolmente ricostruibile dalla rubrica dei singoli atti: i primi interventi (marzo 2015) furono dedicati al riordino degli ammortizzatori sociali dopo la perdita del posto di lavoro (NASpI) e, soprattutto, alla regolazione del nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (che sta comportando il superamento per “svuotamento” e non per abrogazione dell’art. 18 Stat. lav.); in un secondo momento (giugno 2015) entrarono in vigore il decreto dedicato alla conciliazione vita professionale e vita privata e il decreto di riordino delle tipologie contrattuali (contenente l’abrogazione del contratto a progetto, una nuova stretta per le forme di autonomia considerate non genuine, la regolazione delle mansioni); da ultimo (settembre 2015) furono emanati i decreti aventi ad oggetto la riforma degli ammortizzatori sociali in co-

stanza di rapporto di lavoro, i servizi ispettivi, le politiche attive del lavoro (con la creazione dell'Anpal), le semplificazioni burocratiche e la videosorveglianza.

Un processo riformatore estremamente ampio e strutturato, quindi, che deve però il conseguimento dei primi e incoraggianti risultati positivi in termini di maggiore occupazione ad una disposizione contenuta nella legge di stabilità 2015 e quindi estranea a questo albero normativo: si tratta della generosa decontribuzione concessa a tutti i datori di lavoro che hanno assunto a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2015. Un incentivo costato circa 18 miliardi alle casse dello Stato, che giustificò la denominazione “americana” della riforma, ispirata all'*American Jobs Act* ideato da Obama, strutturato esclusivamente attorno a meccanismi premiali di sostegno fiscale e contributivo alle assunzioni.

Il *Jobs Act* nostrano fu certamente una riforma in controtendenza con la legislazione del 2012 e del 2013. Questo ha convinto molti osservatori ad associarlo, per stile e contenuti, al periodo precedente, ovvero al pacchetto Treu e alla riforma Biagi. È una comparazione scorretta. Se è infatti vero che condivide con quegli interventi una impostazione di ispirazione anglosassone (ancora una volta la *flexsecurity*), è altrettanto evidente che di quelle riforme non contiene lo spirito sussidiario (pochi e molto controllati i rimandi alla contrattazione collettiva) né la libertà da alcuni dogmi tipici del diritto del lavoro italiano. La riforma Biagi mise al centro della attenzione la qualità del lavoro, sempre più da intendersi come un percorso e non come un posto, un itinerario professionale che deve essere garantito a tutte le persone mediante politiche formative solide e integrate con il mercato del lavoro e, soprattutto, grazie a politiche attive efficienti. Il *Jobs Act*, pur condividendo culturalmente questi assunti di fondo, ha scelto di comunicarsi e, conseguentemente, di farsi valutare per la “stabili-

tà” conseguita, associando questo termine non a una situazione di fatto, ma a una specifica tipologia contrattuale, ossia il contratto a tempo indeterminato (seppure a tutele crescenti). Tale strategia, giustificata da opportunismi di natura politica, ha permesso al Governo Renzi di esultare per la crescita, invero esigua in termini assoluti e molto costosa in rapporto al costo degli incentivi, dei contratti “stabili”, ma di non potere presentare come merito la relevantissima moltiplicazione dei contratti a tempo determinato che, liberati dal vincolo delle causali, dal 2014 al 2018 sono cresciuti esponenzialmente, fino a diventare la tipologia di assunzione del 70% dei nuovi contratti di lavoro stipulati in anno 2017.

Va comunque ascritta alle misure approvate tra il 2014 e i primi mesi del 2018 una diminuzione del tasso di disoccupazione di 1,5 punti percentuali (ben 8 punti nel caso dei 15-24enni), una crescita di quello di occupazione di 1,4 punti (1,5 per i giovani), nonché il decremento di 1,5 punti del tasso di inattività generale. È però aumentato di 0,9 punti l’inattività giovanile: il problema dei NEET persiste, non risolto dagli scarsi risultati conseguiti dal piano Garanzia Giovani.

## 6. Il decreto “dignità”

La tradizionale attenzione delle riforme del lavoro a obiettivi di natura politica quali l’occupazione, la qualità, la crescita e la stabilità è oggi sostituita da una preoccupazione di tipo etico, rappresentata dalla parola chiave del disegno di riforma del governo Lega-5stelle: dignità.

Il decreto associato a questo termine (d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recente *Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*) non può essere affiancato, per stile e contenuti, né al *Jobs Act* né,

tantomeno, alla stagione Treu-Biagi. In particolare, non condivide con quelle riforme il tentativo di lettura della modernità, una sorta di antropologia positiva che ha fatto sì che quegli interventi fossero più promozionali che sanzionatori.

Al contrario, il decreto “dignità” pare essere tornato ad una concezione del diritto del lavoro tutta difensiva, simile a quella degli anni Settanta. Per quanto concerne le soluzioni tecniche, la strada intrapresa rimanda alle scelte operate dalla l. n. 92/2012, ossia dall’intervento riformatore recente che ha avuto i peggiori risultati sul mercato del lavoro.

L’articolato non contiene alcuna soluzione innovativa: lo scopo dell’intervento è sostanzialmente quello di arrestare la crescita dei contratti a tempo determinato. Curiosamente, quindi, è un decreto che non solo non si propone di incrementare l’occupazione, ma addirittura accetta di diminuirla, nella convinzione che un contratto a tempo determinato prorogato sia meno dignitoso di un non-contratto. L’obiettivo perseguito è la qualità (ovvero l’indeterminatezza) del contratto, non la quantità [8]. Le soluzioni adottate sono: la diminuzione della durata massima dei contratti a termine da 36 a 24 mesi; l’obbligo di indicazione delle causali, ovvero delle ragioni per la quali si assume a termine (è la norma ad elencarle, in termini restrittivi); la concessione di solo 4 proroghe in luogo delle precedenti 5; l’aggravio dello 0,5% del costo del contratto, che è impugnabile in un periodo di tempo più ampio. A queste misure sul contratto a tempo determinato si associano un giro di vite (inaspettato e molto problematico) sulla somministrazione di lavoro, che viene equiparata allo stesso contratto a tempo determinato e quindi viene assoggettata ai medesimi limiti, e un incremento dei valori minimi e massimi della c.d. tutela crescente, ovvero l’indennità da riconoscersi al lavoratore ingiustamente licenziato.

Non è difficile prevedere l'effetto depressivo di queste norme su un mercato del lavoro che, trainato dagli indicatori positivi dell'economica, ha lentamente ripreso a crescere. Invero la ripetuta sottolineatura della dimensione della "dignità" funge già da giustificazione per un esito di questo genere: se quel che si vuole conseguire è una "moralizzazione" del mercato del lavoro [9], è logico che questo intento non possa sottomettersi alle statistiche di natura economica, sovrastimate dai Governi precedenti, che per ottenere qualche punto percentuale positivo di occupazione avrebbero "svenduto" la qualità del lavoro, precarizzandolo. Meglio meno lavoratori, ma più tutelati, che tanti occupati assunti con tipologie contrattuali instabili.

## **7. Quali riforme per una maggiore qualità del lavoro?**

La (giusta!) preoccupazione verso una maggiore stabilità dei contratti di lavoro può concretizzarsi in tre tipologie di intervento, tra loro non necessariamente alternative: una riforma complessiva delle politiche attive perché al lavoratore sia garantita continuità lavorativa anche in un contesto di discontinuità contrattuale; una forte incentivazione dei contratti a tempo indeterminato perché sia economicamente più vantaggioso ricorrere a questi invece che quelli a termine; una poderosa penalizzazione dei contratti atipici e a tempo determinato finalizzata a scoraggiarne l'utilizzo.

Come ripercorso nelle pagine precedenti, con una sintesi davvero eccessiva, ma funzionale ad un inquadramento di massima, è possibile collocare le riforme Treu e Biagi nell'ambito della prima strategia e il *Jobs Act* nella seconda.

Il decreto "dignità" sceglie, con molta più convinzione rispetto alla riforma Fornero, la terza strada, ovvero la via sanzionatoria e

proibizionista. Sotto il profilo pratico è la soluzione più semplice, ma anche la più problematica per le imprese, la meno sussidiaria verso la contrattazione collettiva e la meno lungimirante in termini di visione di sistema.

Inizia ora il percorso di conversione in legge del decreto, che consoliderà i suoi limiti, anche in caso di correzione delle misure meno apprezzate dalle imprese, se le proposte emendatorie si concentreranno esclusivamente sui dettagli tecnici: la vera e ricercata discontinuità con la produzione legislativa precedente, infatti, non è da individuarsi nelle singole soluzioni, ma nella filosofia di fondo di tutto il tentativo di riforma.

[1] Per approfondimenti: M. Biagi (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro: commentario alla Legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997.

[2] Per approfondimenti: M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004.

[3] Per approfondimenti: M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012.

[4] Per approfondimenti: E. Massagli, G. Zilio Grandi (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": un percorso di lettura*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 15, ADAPT University Press, Modena, 2013.

[5] Si veda: G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 55, ADAPT University Press, Modena, 2016.

[6] Per approfondimenti: M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 22, ADAPT University Press, Modena, 2014.

[7] Per approfondimenti: M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016.

[8] Evidente prova di questa considerazione è la contestatissima relazione tecnica al decreto curata dalla Ragioneria dello Stato utilizzando le stime fornite dall'Inps: in quel documento è previsto un decremento di 80.000 posti di lavoro in dieci anni (8.000 all'anno).

[9] Le (oramai tradizionali) slides che accompagnano il decreto esordiscono comunicando solennemente che «il Decreto Dignità ha come obiettivo quello di restituire dignità alla vita degli italiani».



## Francia: lavoro a tempo indeterminato nella somministrazione dopo la Loi Rebsamen\*

*di Arianna D'Ascenzo*

### Introduzione

Il contratto di lavoro a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione è stato introdotto in Francia con l'Accordo sulla sicurezza dei percorsi professionali dei lavoratori interinali firmato dalle parti sociali il 10 luglio 2013, e dotato di effetti generalizzati con decreto del Ministro del lavoro 22 febbraio 2014, in vigore dal 6 marzo 2014.

Tale disciplina si colloca sullo sfondo di una normativa dettagliata, rispetto ad altri Paesi europei, **esito del processo di istituzionalizzazione delle agenzie interinali** avviato già nel dopoguerra, con l'avvento sul mercato dei primi operatori – ben prima della legalizzazione dell'istituto ad opera della l. 3 luglio 1972 – e sviluppatosi anche attraverso le soluzioni elaborate dalle parti sociali, spesso recepite dal legislatore, **fino alla Loi Barloo nel 2005, che consacra il mutamento di tali operatori da mere imprese di lavoro temporaneo ad agenzie private per il lavoro.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28.](#)

Con il definitivo superamento, sul piano formale, del monopolio pubblico del collocamento – nella prassi già smantellato-, **il legislatore ampliava le funzioni delle agenzie comprendendovi in particolare il *placement*, assegnando loro, dunque, un ruolo strategico nel mercato su due fronti: la (ri)collocazione dei disoccupati e la (ri)qualificazione professionale**, sul presupposto che i tassi di disoccupazione ciclici fossero legati ad uno scarto tra domanda ed offerta non casuale, ma strettamente connesso ai cambiamenti strutturali dei sistemi di produzione.

### **L'Accordo sulla sicurezza dei percorsi professionali dei lavoratori interinali del 10 luglio 2013**

Prima del 2013, già l'associazione rappresentativa delle agenzie interinali, *Prism'emploi*, aveva tentato, senza successo, in sede di recepimento della direttiva comunitaria del 2008/104/CE di introdurre la possibilità di assumere a tempo indeterminato i lavoratori da somministrare. Dal punto di vista datoriale, infatti, l'istituto amplia il raggio di azione delle agenzie, consentendo di diversificarne ulteriormente le attività, nonché di fidelizzare i lavoratori più "appetibili". La richiesta di *Prism'emploi* era, dunque, coerente con l'evoluzione delle pratiche commerciali diffuse nell'ultimo ventennio tra le agenzie, dirette a consolidare le relazioni con le aziende utilizzatrici, attraverso la stipula di contratti commerciali di lunga durata (cd. "*grands comptes*"), e la specializzazione dei servizi offerti con una presenza capillare su tutto il territorio.

**Successivamente, la possibile previsione del lavoro interinale a tempo indeterminato era ritornato in auge, ma sotto una diversa prospettiva, quale strumento volto a presidiare**

**la sicurezza dei percorsi professionali e la continuità occupazionale dei lavoratori somministrati**, nell'ambito di un più ampio processo di riforma del mercato del lavoro (sulle vicende che hanno preceduta l'adozione dell'accordo del 10 luglio 2013, si rinvia a F. C. Vivés, *Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire*, in *La Revue de l'Ires* 2016/1).

In questo contesto, le parti sociali, delegate a disciplinare alcune misure destinate a realizzare tale obiettivo di sicurezza dei percorsi professionali, avevano introdotto **nell'accordo interprofessionale del gennaio 2013, tra le altre, la maggiorazione contributiva sui contratti di durata inferiore a tre mesi, ammettendo però la possibilità per le agenzie di derogarvi se, nei sei mesi successivi, fosse stato siglato un accordo di settore in materia di lavoro interinale a tempo indeterminato.**

Si trattava, invero, di un punto delicato, poiché veniva demandata alla negoziazione contrattuale, in assenza di un provvedimento legislativo, la disciplina di un istituto potenzialmente concorrente con il contratto c.d. standard. **Le parti sociali avrebbero dovuto evitare, quindi, che risultasse compromessa la forma regolare di lavoro incardinata, ai sensi dell'art. L. 1221-2 del *Code du travail*, sul contratto a tempo indeterminato.**

Tale accordo, firmato il 10 luglio 2013 dall'associazione di categoria *Prism'emploi* e dalle organizzazioni sindacali (CFDT, CFTC, CFE-CGC), ha i suoi capisaldi nella disciplina del *contrat interim a durée indéterminée* (CDII); nella creazione di un fondo per la sicurezza dei percorsi professionali (*FSPI-fonds de sécurisation des parcours intérimaires*, in seno al *Fonds pour l'emploi du travail temporaire FPE-TT*); nella previsione di un obiettivo di incremento progressivo della durata delle missioni e di misure di accompagnamento dei dipendenti di struttura delle agenzie incaricati della gestione dei nuovi rapporti lavorativi.

**Per le parti firmatarie si trattava, quindi, non dell'introduzione di una nuova fattispecie, ma dell'adattamento del lavoro a tempo indeterminato alle peculiarità della somministrazione, che avrebbe, anzi, contribuito a rafforzare la stabilizzazione dei lavoratori e la continuità retributiva, contro il rischio della precarizzazione della manodopera interinale. Tuttavia, l'accordo non è stato firmato dalla CGT-FO, del diverso avviso che questo introducesse una nuova fattispecie contrattuale.**

**La *Loi Rebsamen* 2015-994 del 17 agosto 2015 (art. 56), sul dialogo sociale e l'occupazione, ha, infine, riconosciuto la natura sperimentale della tipologia contrattuale fino al 31 dicembre 2018, attenuandone, altresì, i limiti originariamente previsti, sulla scia delle rivendicazioni di parte datoriale.**

### **La disciplina francese del contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione**

**Il contratto di lavoro a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione consiste in un rapporto lavorativo senza limiti di durata, soggetto alle disposizioni di diritto comune vigenti in materia, ma con la peculiarità che i periodi di missione (a termine) presso diverse aziende utilizzatrici sono intervallate da periodi di interruzione nello svolgimento della prestazione lavorativa (*intermission*).**

**Nel contratto di lavoro stipulato con l'agenzia è individuata la qualifica generica assegnata al lavoratore, cui sarà parametrata l'offerta lavorativa, nell'ambito delle tre qualifiche previste dall'accordo (lavoratori non qualificati con funzioni impiegatizie o operaie; capi ufficio e tecnici; quadri). La previsione di tale differenziazione si basa su ricerche empiriche che evidenziano la**

tendenziale idoneità dei lavoratori a svolgere attività lavorative riconducibili a tre macrocategorie, salvo i casi di lavoratori particolarmente polivalenti che, in gergo, vengono definiti “interinali di mestiere”.

**Il luogo e modalità di svolgimento della prestazione sono individuate nelle singole lettere di missione.** Le missioni sono soggette alla disciplina in materia di lavoro temporaneo, salvo alcune eccezioni. In particolare, dopo l'entrata in vigore della *loi Rebsamen*, **oltre all'esclusione del periodo di carenza tra una missione e l'altra, è possibile estendere la durata di ciascuna missione fino a 36 mesi, in deroga alla durata massima di 18 mesi del contratto a termine ex L. 1251-12 del *Code du Travail*, nonché rinnovare la missione fino a due volte.**

**Inoltre, è escluso altresì il riconoscimento sia dell'indennità di fine missione, in virtù della continuità del rapporto lavorativo, sia di quella compensatrice della mancata fruizione, in caso di somministrazione a termine, dei congedi parentali.** Tuttavia il 10% è comunque versato dalle agenzie al fondo “*fonds de sécurisation des parcours intérimaire*”, destinato a finanziare l'indennità nei periodi di interruzione, nonché gli interventi formativi per i lavoratori interinali assunti a tempo indeterminato.

Durante i periodi di disponibilità, equiparati a periodi di lavoro ai fini dell'anzianità di servizio, grava sul lavoratore **l'obbligo di reperibilità durante l'orario di apertura dell'agenzia e di disponibilità per iniziare la nuova missione entro le 12 ore successive o fruire di congedi retribuiti, ovvero per finalità formative. Il lavoratore ha diritto di rifiutare la proposta lavorativa** qualora implichi lo svolgimento di mansioni non rientranti nella qualifica individuata nel contratto, o se il luogo di lavoro risulti distante 50 km dal proprio domicilio. È, inoltre, prescritto che il livello della remunerazione debba essere almeno pa-

ri al 70% della retribuzione oraria percepita dal lavoratore nella missione precedente.

**Mentre durante i periodi di missione opera il principio di parità di trattamento rispetto ai dipendenti diretti dell'utilizzatore, nei periodi di disponibilità è erogata una remunerazione mensile minima garantita non inferiore al salario minimo legale (*garantie minimale de rémunération*), con delle maggiorazioni del 15% o del 25% a seconda della qualifica posseduta.**

### **Il Rapporto del 19 febbraio 2018 dell'Observatoire de l'Intérim et du recrutement**

**L'osservatorio sul lavoro interinale, nel mese di febbraio 2018, ha pubblicato uno studio sulla base delle interviste di un campione sia di lavoratori assunti in somministrazione a tempo indeterminato sia di alcuno operatori del settore, con la finalità di monitorare l'impatto del nuovo dispositivo.**

Mentre nel 2014 l'istituto faticava a decollare, perché percepito come elemento di rottura rispetto alle pratiche pregresse nel settore sia dalle aziende utilizzatrici sia dalle stesse agenzie, **ha conosciuto un progressivo incremento nel 2015, più sostenuto dopo l'entrata in vigore della *Loi Rebesamen*.** Peraltro, contro le valutazioni iniziali, che prospettavano una maggiore diffusione del dispositivo per l'assunzione dei lavoratori più qualificati, in realtà ha avuto una maggiore presa su quelli meno qualificati, anche per le implicazioni economiche svantaggiose per i primi. **Le agenzie, specie quelle di grandi dimensioni e più strutturate, più propense a promuovere ed utilizzare lo strumento in chiave strategica, anche attraverso la riorganizzazione della struttura interna per presidiare tale segmento di mer-**

**cato, ne sottolineano i vantaggi per tutte le parti coinvolte.** Da un lato, il vantaggio per le aziende utilizzatrici di poter contare sull'impiego di lavoratori "collaudati" a lungo termine, anche se non continuativamente, in alcuni casi in vista eventualmente dell'assunzione diretta e, per l'agenzia, di fidelizzare i lavoratori migliori e guadagnare nel contempo quote di mercato stabilizzando le relazioni commerciali con i propri clienti. Dall'altro, il vantaggio, per il lavoratore, di fruire della continuità occupazionale, malgrado la durata delle singole missioni.

**Altri operatori, più reticenti ad assumere a tempo indeterminato se non su richiesta dell'utilizzatore, ne sottolineano, invece, i rischi economici.** In primo luogo, la dipendenza dal gradimento dell'utilizzatore, che esternalizza in capo all'agenzia il rischio dell'assunzione diretta a tempo indeterminato, ma avvalendosi in maniera stabile della manodopera; le difficoltà di ricollocare i lavoratori, a seconda del mercato di riferimento e delle congiunture economiche; la necessità di impiegare nuove risorse e competenze per gestire tali rapporti dal punto di vista amministrativo e della programmazione di percorsi professionali a lungo termine.

**La maggior parte dei contratti a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione risultano essere stati conclusi su iniziativa delle agenzie, mentre solo nell'industria hanno assunto un peso maggiore le aziende utilizzatrici, così come, del resto, l'agenzia sembra rappresentare il principale canale informativo per i lavoratori in merito al nuovo contratto.** Tale dato esprime, del resto, la volontà delle agenzie di ridurre i rischi del conflitto connessi ad una inadeguata o scarsa informativa nei confronti dei lavoratori. A tale proposito, alcune agenzie hanno sviluppato pratiche virtuose, che prefigurano l'accompagnamento costante del lavoratore anche nelle fasi successive alla stipula del contratto.

Oltre ai casi, più ridotti, in cui l'utilizzatore risulta aver proposto l'assunzione tramite agenzia a tempo indeterminato, ritenendo lo strumento vantaggioso soprattutto per la possibilità di derogare ad alcune disposizioni in materia di somministrazione, **in altre circostanze, la tipologia del rapporto lavorativo tra agenzia e lavoratore è indifferente per le aziende utilizzatrici.**

**Dal lato delle agenzie interinali, la gestione dei rischi avviene tramite un'attenta selezione della platea dei possibili candidati a tempo indeterminato, in base ad alcuni criteri: l'occupabilità, connessa alla polivalenza della risorsa, e, quindi, la stima delle concrete possibilità ricollocazione, per una certa durata, a seconda delle caratteristiche dei mercati locali di riferimento, nonché l'affidabilità del lavoratore. Nelle aziende più strutturate, tale selezione viene processata e scandita in diverse fasi, da colloqui motivazionali al coordinamento tra sede centrale e filiali.**

**Dalla prospettiva dei lavoratori intervistati, tale tipologia contrattuale viene associata ad una maggiore stabilità, anche dal punto di vista psicologico, oltre che del rapporto lavorativo, tale da facilitare progetti personali, come richieste di accesso al credito. Soprattutto i lavoratori di più difficile ricollocazione, per il fattore età, sottolineano il vantaggio della continuità occupazionale, che solleva dall'onere di reperire nuove opportunità lavorative, mentre le risorse precedentemente occupate a termine vedono nell'istituto un mezzo per proseguire l'attività presso una certa azienda utilizzatrice.**

**Tra i motivi di rifiuto dell'assunzione a tempo indeterminato dall'agenzia rientrano l'aspetto retributivo, motivo principale anche di dimissioni, la minore possibilità di rifiutare una missione e, più in generale, la difficoltà di svincolarsi dall'agenzia.**

**I lavoratori candidati dalle agenzie, nella fase sperimentale del dispositivo, risultano essere già stati impiegati prece-**



dentemente, e con continuità. Il campione comprende principalmente risorse di sesso maschile, di età compresa tra i 30 e 50 anni, con livelli di solarizzazione e qualifiche più elevati rispetto alla media degli interinali. Tra i settori presidiati, risulta principalmente quello dell'industria, seguito, in misura minore, da quello del commercio, del terziario, e dei trasporti.

**I lavoratori interinali assunti a tempo indeterminato risultano essere stati impiegati per lo svolgimento continuativo di una precisa tipologia di mansione, spesso anche presso lo stesso utilizzatore, con una certa continuità e a tempo pieno.** Il dato esprime l'intento delle agenzie di allungare la durata delle missioni, nonché la tendenza dei lavoratori a rifiutare raramente le missioni proposte, se non per motivi soprattutto personali.

**La maggior parte degli intervistati si è dichiarata soddisfatta della nuova condizione contrattuale,** ravvisandone i principali benefici nella predisposizione delle agenzie a ricercare ulteriori occasioni lavorative e nella possibilità di beneficiare in misura maggiore di interventi di riqualificazione professionale.

Quest'ultimo profilo scopre un punto nevralgico, poiché la formazione assume, nell'ambito dell'accordo di settore del 2013, una veste particolarmente rilevante a salvaguardia della sicurezza dei percorsi professionali. **In realtà, le politiche intraprese dalle agenzie in materia risultano diversificate: mentre alcuni operatori sottolineano l'importanza di investire in via prioritaria sui lavoratori assunti in somministrazione a tempo indeterminato, altri, invece, non ne ravvisano l'immediata necessità,** considerato anche che la maggior parte delle risorse coinvolte nella prima fase di applicazione del dispositivo vantavano una pregressa esperienza lavorativa.

Oltre ad emergere un delicato problema di parità di trattamento tra lavoratori interinali assunti a termine e a tempo indeterminato, **la formazione, per i secondi, solleva, inoltre, la questione di individuare le modalità dell'intervento di (ri)qualificazione, sotto il profilo, in particolare, temporale, considerato l'interesse dell'utilizzatore, in questi casi, ad impiegare la risorsa in maniera continuativa.**

## Conclusioni

Il lavoro a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione ha tradizionalmente rappresentato un istituto controverso, non solo in Francia ma anche in Italia, poiché **scardina la struttura delle relazioni lavorative, con riferimento al tempo e luogo della prestazione, alla disponibilità del lavoratore rispetto allo svolgimento di attività lavorative potenzialmente diversificate e presso plurimi utilizzatori.**

Lo strumento contrattuale, ponendosi in concorrenza con la forma "normale" del rapporto lavorativo, solleva alcune questioni concettuali sul significato attuale del lavoro c.d. *standard*, e, per altro verso, il problema di **coniugare la funzione stessa della somministrazione, quale strumento flessibile di esternalizzazione transitoria dei rischi e delle responsabilità connesse alla titolarità del rapporto, all'idea stessa della stabilità del lavoro.**

**Il contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione si iscrive, dunque, tra le componenti di nuove forme organizzative di impresa e modelli di gestione delle risorse umane, che rivela un uso della somministrazione atipico, oltre la mera flessibilità esterna o funzionale, incidendo sul ruolo giocato dalle agenzie sul mercato e sulla stessa configu-**

razione datoriale da queste ultime assunta, al pari delle tendenze registratesi nel caso italiano, che non è possibile trattare in questa sede.

**Anche il rapporto dell'Osservatorio francese sottolinea, per effetto del dispositivo, un cambiamento non solo della struttura interna delle agenzie degli strumenti di amministrazione per la gestione dei nuovi contratti, ma anche una modifica del rapporto con il lavoratore.** In particolare, il contratto di lavoro a tempo indeterminato evoca una maggiore responsabilizzazione delle agenzie nella veste datoriale, implicando, ad esempio, una maggiore attenzione nella fase di selezione e nel processo di sviluppo del personale anche in termini formativi e di costruzione di un senso di appartenenza e affiliazione del lavoratore alla *mission* dell'agenzia.

**In questa prospettiva, il lavoro a tempo indeterminato in somministrazione, anche alla luce del caso francese, si atteggia come strumento di responsabilità sociale, creativo di percorsi occupazionali stabili a fronte della discontinuità dell'attività lavorativa,** nell'ambito del quale una particolare attenzione va dedicata alla costruzione di tutele nei confronti dei lavoratori sul mercato, al riparo dalla stratificazione, nel lungo periodo, di (nuovi) dualismi.

## Blockchain, persona e mercato del lavoro\*

di *Emmanuele Massagli*

La “tecnologia *blockchain*” (o anche solo la “*blockchain*”) è uno di quegli argomenti che possiede tutte le caratteristiche per il successo: il fascino misterioso dell’evoluzione informatica, crescenti orizzonti di utilizzo, clamore mediatico, il sapore della libertà fuori dalle regole tradizionali, il democraticismo delle soluzioni nate “dal basso”. Certamente non è ancora un argomento da discussione sotto l’ombrellone, a causa della inevitabile complessità tecnica della materia e dallo scarso utilizzo di questa sorta di database libero e distribuito nel nostro Paese. Non è tuttavia da escludersi che possa conquistare la hit parade dei temi del confronto economico entro la prossima estate, considerata la crescente rilevanza che sta acquisendo tra gli addetti ai lavori di discipline molto diverse. Ne è una prova il recentissimo dibattito ospitato dal *Sole 24 Ore* a riguardo del rapporto tra *blockchain* e mercato del lavoro.

È motivo di numerosi approfondimenti il potenziale di un database pubblico, immodificabile, da tutti consultabile, in grado di garantire la sicurezza non soltanto delle transazioni valutarie (è quel che già accade con i *bitcoin*), ma anche nell’ambito dei rapporti di lavoro. La “catena di blocchi” con

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29.](#)

la quale si realizza questo processo di controllo, infatti, ha come scopo proprio quello di comprovare permanentemente il consenso che l'insieme di soggetti che hanno partecipato alla catena hanno raggiunto sullo stato di una risorsa (una transazione, un contratto etc...). Tale processo, pur essendo scevro di ogni controllo da parte di autorità terze (quelle statali in primis), non è corruttibile ed è verificabile da chiunque. È per questo che si associa costantemente la *blockchain* alla democrazia e alla innovazione sociale ("Internet del valore").

**L'alto grado delle aspettative di coloro che auspicano un veloce utilizzo della *blockchain* anche nell'ambito lavoristico è sintomatico della opacità che ancora contraddistingue il nostro mercato del lavoro.** La *blockchain*, infatti, non è che una infrastruttura e, come tale, non è in grado di condizionare la moralità di chi se ne serve. Certamente permette un maggiore controllo sulle operazioni e sulle transazioni, ma non può diventare una bacchetta magica contro le furbizie e le illegalità. In altre parole, rimanendo nell'ambito del mercato del lavoro: può significare una modernizzazione non solo utile, ma necessaria; ancor più necessaria resta, però, l'educazione alla correttezza di imprenditori, lavoratori e amministrazioni pubbliche. Sbaglia chi crede che i problemi del nostro mercato del lavoro siano tutti causati dallo Stato, o generati soltanto dall'avarizia della impresa o, ancora, frutto soprattutto dell'atteggiamento del sindacato. Il mercato del lavoro è certamente zavorrato da una normativa vecchia e tutt'altro che fruibile, ma anche dai continui alibi di chi tutti i giorni si lamenta di quel che non funziona senza mai fare il primo passo perché le cose cambino. Parafrasando il titolo del **Meeting di Rimini** appena concluso: le forze che cambiano il mercato del lavoro sono le stesse che cambiano il cuore delle

persone che lo vivono. Purtroppo (o per fortuna?) non esiste rivoluzione tecnologica che possa sostituire questa responsabilità di ognuno di noi.

**Richiedenti asilo:  
disoccupati solo con la residenza.  
Il caso della circolare ritirata\***

*di Luigi Oliveri*

Tra i moltissimi problemi logistici, tecnici ed operativi che debbono affrontare i centri per l'impiego, quello relativo alla questione della residenza per i richiedenti asilo poteva e doveva essere risparmiata.

Da mesi si trascina il problema della possibilità di inserimento dei rifugiati nelle banche dati dei disoccupati, anche se privi della residenza.

Come si vedrà di seguito, l'ordinamento giuridico nel suo complesso è molto chiaro nell'imporre questo requisito.

Tuttavia, l'**Anpal**, prima con la **nota 23 maggio 2018, n. 6202**, poi con la **circolare congiunta col Ministero del lavoro 27 agosto 2018, n. 3**, ha sostenuto la possibilità per i centri per l'impiego di inserire nelle banche dati i richiedenti asilo anche privi della residenza, sulla base di considerazioni di tipo tecnico-giuridico relative alla residenza, però, non condivisibili perché erronee.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30.](#)

## La partecipazione al tirocinio di richiedenti asilo

I soggetti che a qualsiasi titolo sono incaricati dell'accoglienza dei richiedenti asilo (Cie, Sprar e cooperative convenzionate) ritengono, condivisibilmente, di avvalersi del tirocinio di inserimento lavorativo come buona prassi per l'integrazione degli stranieri.

Al di là dei noti problemi relativi all'ottenimento ed al rinnovo del permesso di soggiorno, comunque risolti quando vi è il riconoscimento dello status di rifugiato, particolarmente pressante appare la questione dell'acquisizione del requisito della residenza. Esso, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c), del d.lgs 150/2015 è necessario allo scopo di ricevere le azioni di politica attiva del lavoro spettanti ai disoccupati. La norma, infatti, pone tra i principi che regolano l'attività dei servizi pubblici per il lavoro la *“disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza”*.

Tuttavia, molto di frequente i richiedenti asilo incontrano difficoltà di non poco conto nell'ottenimento della residenza, per una serie di ragioni di fatto.

In primo luogo, può verificarsi la circostanza che il Comune presso il quale il richiedente asilo abbia ottenuto alloggio in strutture collettive non rilasci la residenza per problemi di natura igienico-sanitaria (prevalentemente a causa di sovraffollamenti).

Laddove i richiedenti asilo siano alloggiati dai gestori degli Sprar presso famiglie, sono le famiglie stesse a non volere che i richiedenti asilo acquisiscano presso di loro la residenza, per il timore che in futuro qualcuno possa accampare diritti nei loro confronti. Non infrequente, quindi, è l'ipotesi di cooperative sociali gestori dei progetti Sprar che chiedono ai Centri per l'impiego di inserire i richiedenti asilo nelle liste dei lavoratori disoccupati, presentando i loro assistiti però privi del requisito della residenza.



## La normativa di riferimento

Sul tema si è creata, come rilevato prima, una notevole confusione a causa degli interventi di prassi di Anpal e Ministero del Lavoro.

Erroneamente ritiene l'Anpal nella **nota del maggio 2018** e nella successiva **circolare 3/2018**, che la mancata iscrizione nelle banche dati dei disoccupati leda il diritto al lavoro.

Tale affermazione non risulta conforme alle previsioni dell'ordinamento, perché il lavoratore straniero può lavorare sulla base del permesso di soggiorno e, come noto, l'inserimento nelle liste dei disoccupati non è un presupposto per l'assunzione.

Né l'inserimento nelle liste dei disoccupati è presupposto necessario per lo svolgimento delle attività formative di cui si occupa l'articolo 22, comma 3 [1], del d.lgs 142/2015, le quali sono una misura di accoglienza nell'ambito dei progetti posti a carico dei comuni, che attivano le attività formative (in particolare per la lingua, la mediazione culturale e le cognizioni di base di educazione civica) direttamente e semplicemente sulla base della norma citata.

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Il tema di possibili problemi operativi che i Centri per l'impiego sono chiamati a gestire nel fornire servizi ai soggetti che curano l'accoglienza ed il soggiorno degli immigrati, pertanto, riguarda la questione se i richiedenti asilo abbiano o meno il diritto ad essere inseriti nelle liste dei disoccupati in assenza della residenza.

La nota dell'Anpal 23 maggio 2018, n. 6202, confermata dalla successiva circolare, ha interpretato la normativa nel senso che i richiedenti asilo possano sostituire alla residenza una non meglio precisata “dichiarazione di dimora abituale” rivolta ai Cpi, sulla base della quale detti uffici potrebbero/dovrebbero effettuare l'iscrizione.

Il primo punto da sciogliere è, comunque, se la residenza sia da considerare come requisito ai fini dell'inserimento nelle liste dei disoccupati. Se così non fosse, è evidente che i richiedenti asilo potrebbero essere iscritti senza nessun problema e, come loro, anche qualsiasi altro cittadino italiano, comunitario e non comunitario (fermi restando per questi ultimi i requisiti connessi al permesso di soggiorno).

Che la residenza sia, però, un “requisito” soggettivo, necessario e prodromico all'iscrizione nelle liste lo specifica in modo inequivocabile il già richiamato articolo 11, comma 1, lettera c), del d.lgs 150/2015, che fissa il principio della “*disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza*”.

La norma non può essere intesa che i servizi possano essere resi prescindendo dalla residenza, sulla base della lettura limitata all'ultima parte della previsione, ove si legge “*a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza*”. A parte che quest'ultima frase conferma che la residenza occorre, essa ha lo scopo di completare il precetto, composto delle seguenti parti:

- 1) i servizi dei Cpi sono disponibili a tutti i residenti;
- 2) per la fruizione di detti servizi, i residenti possono rivolgersi anche a Cpi la cui sede coincida con la propria residenza.

In ogni caso, al di là della chiarezza estrema della disposizione, persino la citata nota dell'Anpal è dirimente. Infatti, l'Agenzia ha diramato la propria nota del 23 maggio 2018 allo scopo di fornire una lettura estensiva della questione, ma parte da quanto espres-

samente affermato e cioè che “*Il requisito della residenza, previsto dall’articolo 11 del D.Lgs. 150/2015*” è “*necessario al fine di accedere ai servizi e alle misure di politica attiva*”.

Limitatamente a questo aspetto, quanto indicato dall’Anpal avrebbe dovuto chiudere definitivamente ogni questione: **la residenza è assolutamente necessaria** e quindi imprescindibile per l’accesso ai servizi ed alle misure di politica attiva. Invece, l’Agenzia, col Ministero, ha insistito per una soluzione diametralmente opposta alla premessa logica, ingenerando la confusione nella quale i centri per l’impiego si trovano adesso.

Altre norme inducono a considerare che il requisito della residenza è necessario, al di là di quanto espressamente prevede la normativa sul funzionamento dei servizi per il lavoro.

Infatti, l’ordinamento non consente mai a chi è presente nel territorio italiano di starvi senza acquisire la residenza: e ciò vale anche per gli stranieri che chiedono protezione internazionale.

È bene specificare da subito che sebbene l’articolo 16 [2] della Costituzione qualifichi la residenza come un diritto soggettivo inalienabile, simmetricamente l’ordinamento dispone nei confronti di chi sta nel territorio della Repubblica l’obbligo di acquisire la residenza, posto dall’articolo 2, comma 1, della legge 1228/1954: “*È fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria podestà o la tutela, la iscrizione nell’anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell’art. 44 del Codice civile, l’obbligo di denuncia del trasferimento anche all’anagrafe del comune di precedente residenza*”.

Né è data la possibilità di non chiedere la residenza ai chi risulti senza fissa dimora. Allo scopo di garantire il diritto/dovere alla residenza, l’articolo 2, comma 3, della legge 1228/1954 dispone che “*Ai fini dell’obbligo di cui al primo comma, la persona che non*

*ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita”.*

Dunque, l'ordinamento appresta rimedi specifici, per far sì che ciascuno acquisisca la residenza, anche se non abbia la possibilità di soggiornare in abitazioni o strutture.

Questo, perché l'iscrizione all'anagrafe assolve a imprescindibili fini statistici e di ordine pubblico: lo Stato deve sapere, a fini fiscali, giudiziari e per avere presente chi sono i destinatari di proprie eventuali prestazioni socio-sanitarie, chi l'iscrizione anagrafica, oltre che diritto, costituisce anche un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. L'art. 2 della Legge anagrafica (legge n. 1228/1954) ne fa esplicita prescrizione, anche nei confronti delle persone sulle quali si esercita potestà genitoriale o tutela. La funzione amministrativa concernente le anagrafi è esercitata dal comune, ma è disciplinata con leggi e regolamenti dello Stato e risponde a esigenze nazionali statistiche, di controllo e amministrazione della popolazione (art. 117 Cost.; art. 14 Testo Unico Enti Locali), al punto che, in alcuni casi, l'Ufficiale d'anagrafe ha poteri di iniziativa propri, se il cittadino non ottempera (art. 15 Regolamento anagrafico approvato con d.p.r. 223/1989), e ha obblighi di iscrizione d'ufficio alle anagrafi (art. 5 legge n. 1228/1954).

Anche i richiedenti asilo, sia in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sia in fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno.

Ai sensi dell'art. 6, co. 7 del TU immigrazione la permanenza superiore a 3 mesi in un centro d'accoglienza costituisce dimora abituale e pertanto legittima la richiesta di iscrizione anagrafica, il che peraltro non impedisce di ottenere l'iscrizione anagrafica anche prima di tale periodo.

I titolari di protezione internazionale o umanitaria, nonché i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale in fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego, accedono al diritto alla residenza alle stesse condizioni degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti". **L'obbligo di residenza anagrafica è universale e vale per tutti i coloro che soggiornino in Italia, ivi compresi immigrati e richiedenti protezione internazionale.**

Sul punto, sono chiarissime le indicazioni fornite dalle [\*Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale\*](#) (a cura del Ministero dell'interno, Servizio Centrale dello SPRAR; UNHCR; ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione; ANUSCA).

Dette Linee Guida, approntata dall'ente competente in tema di questioni legate alla residenza, che è il Ministero dell'interno, non l'Anpal né il Ministero del lavoro, tra l'altro dispongono: *“L'iscrizione anagrafica, oltre che diritto, costituisce anche **un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare.** L'art. 2 della Legge anagrafica (legge n. 1228/1954) ne fa esplicita prescrizione, anche nei confronti delle persone sulle quali si esercita potestà genitoriale o tutela. La funzione amministrativa concernente le anagrafi è esercitata dal comune, ma è disciplinata con leggi e regolamenti dello Stato e **risponde a esigenze nazionali statistiche, di controllo e amministrazione della popolazione** (art. 117 Cost.; art. 14 Testo Unico Enti Locali), al punto che, in alcuni casi, l'Ufficiale d'anagrafe ha poteri di iniziativa propri, se il cittadino non ottempera (art. 15 Regolamento anagrafico approvato con d.p.r. 223/1989), e ha obblighi di iscrizione*

*d'uffi cio alle anagrafi (art. 5 legge n. 1228/1954) [...]. **Anche i richiedenti asilo**, sia in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sia in fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno **diritto all'iscrizione anagrafica** in quanto titolari di un permesso di soggiorno [...]. Ai sensi dell'art. 6, co. 7 del TU immigrazione la permanenza superiore a 3 mesi in un centro d'accoglienza costituisce dimora abituale e pertanto **legittima la richiesta di iscrizione anagrafica, il che peraltro non impedisce di ottenere l'iscrizione anagrafica anche prima di tale periodo** [...]. I titolari di protezione internazionale o umanitaria, nonché i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale in fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego, accedono al diritto alla residenza alle stesse condizioni degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti”.*

Come si nota, le Linee Guida correttamente configurano la residenza come un diritto/dovere. Anche il richiedente asilo ha il dovere di iscriversi, viste le imprescindibili finalità pubbliche dei servizi anagrafici, e ne ha anche contestualmente il diritto, sulla base del permesso di soggiorno, potendo contare sulla permanenza nel centro di accoglienza come dimora abituale, presupposto per ottenere la residenza.

Il diritto/obbligo all'acquisizione della residenza è, come visto, disciplinato, in via indiretta, dagli articoli 5, comma 3, del d.lgs 142/2015 e 6, comma 7, del d.lgs 286/1998. Si riportano le due norme nella seguente tabella:

Art. 5, c. 3, d.lgs 142/2015	Art. 6, c. 7, d.lgs 286/1998
Per il richiedente accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 9, 11 e 14, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all'articolo 4, comma 3, <b>il centro o la struttura</b>	Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate <b>alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione</b> . In ogni

<p><b>rappresenta luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica</b> ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.</p>	<p>caso <b>la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza</b>. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente.</p>
---	--

L'articolo 6, comma 7, del d.lgs 286/1998 ha, dunque, lo scopo di favorire l'iscrizione anagrafica, alla luce della considerazione di fatto che il richiedente asilo ha ovvie difficoltà a reperire una casa o una struttura ricettiva da poter qualificare come dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica. Per questa ragione, la norma dispone che per presunzione *iuris et de iure* la permanenza documentata in un centro di accoglienza costituisca *ipso facto* dimora abituale e, quindi, titolo per l'iscrizione anagrafica.

Allo stesso modo, l'articolo 5, comma 3, del d.lgs 142/2015 ha lo scopo di estendere le tutele per i richiedenti asilo e dispone una norma speciale: considera, cioè, che in ogni caso, anche prescindendo dalla documentata presenza per tre mesi, il centro di accoglienza costituisca, sempre per presunzione *iuris et de iure*, dimora abituale.

L'Anpal, nella nota del 23 maggio, in particolare dalla norma citata poco sopra, trae, invece, la conclusione – opposta ed erronea – secondo la quale la residenza, ai fini dell'inserimento nelle liste dei disoccupati, possa essere soddisfatta (leggasi, sostituita) alla dimora abituale, ritenendo che la norma sia “speciale” nel senso di esentare i richiedenti asilo dall'acquisizione della residenza demografica, bastando allo scopo la dimora abituale riconosciuta per presunzione dalla legge.

Ma:

- 1) ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del codice civile “*La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*”;

- 2) la residenza, quindi, necessariamente coincide con la dimora abituale; essa, anzi, è il presupposto per assolvere al dovere di acquisire la residenza;
- 3) l'obbligo della residenza può essere adempiuto esclusivamente con la dichiarazione di dimora abituale rivolta al Comune, unico ente competente a riceverla e a completare l'iter (che si conclude o con silenzio-assenso trascorsi 45 giorni dalla dichiarazione, o con provvedimento espresso a seguito dei controlli che può compiere sempre esclusivamente il Comune).

La conferma definitiva della sussistenza di obbligo della residenza, non derogato da nessuna normativa speciale, è data da un'ulteriore fonte normativa: il [Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria](#), redatto dal Ministero dell'interno.

Di seguito alcune indicazioni estratte dal manuale:

- 1) a pagina 43, la nota 13 ricorda come il requisito della residenza sia assolutamente necessario ai fini della dichiarazione Isee, a sua volta indispensabile per accedere ad una serie di prestazioni sociali;
- 2) a pagina 44 espressamente si legge: “**L’iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un comune è un requisito essenziale per esercitare i diritti fondamentali della persona e accedere ai servizi del territorio. In virtù di questo è un presupposto necessario per avviare e proseguire qualsiasi percorso di inclusione sociale sul territorio italiano. Pertanto, conformemente a quanto disposto dall’ordinamento italiano, tutti i beneficiari dello SPRAR devono essere iscritti nelle liste anagrafiche**”;
- 3) a pagina 75, a proposito dell'iscrizione al servizio sanitario, si legge: “Si può procedere all'iscrizione in qualsiasi momento, presso l'azienda sanitaria locale (ASL) del luogo in cui il beneficiario/a ha la residenza anagrafica o l'effettiva dimora (il



domicilio indicato sul permesso di soggiorno). La ASL consegna un modulo che l'interessato/a deve compilare. Poiché questo è uno dei primi passaggi richiesti sul territorio alla persona, è importante l'accompagnamento della/del beneficiario da parte degli operatori. Per perfezionare l'iscrizione è necessario presentare alcuni documenti:

- permesso di soggiorno valido (o richiesta di rinnovo dello stesso);
- **autocertificazione di residenza (in mancanza di iscrizione anagrafica, per luogo di effettiva dimora si intende quello indicato nel permesso di soggiorno, fermo restando il disposto dell'articolo 6, commi 7 e 8, del testo unico sull'immigrazione);**
- codice fiscale (anche temporaneo).

Non si può che concludere, dunque, se non nel senso che, contrariamente ai documenti di prassi emanati da Anpal e Ministero del lavoro, anche per i richiedenti asilo l'acquisizione della residenza è un obbligo, non derogato da nessuna legge speciale.

### **Gli obblighi dei CPI**

I Centri per l'impiego sono ovviamente obbligati ad adempiere alle disposizioni normative che regolano il proprio operato.

Non possono in alcun modo fare a meno di verificare la sussistenza del requisito della residenza (come visto sopra, qualificato come obbligatorio ed indispensabile non solo dalla normativa, ma anche dalle stesse regole di prassi volte a disciplinare il funzionamento degli Sprar), per inserire i richiedenti asilo nelle liste dei disoccupati, presupposto per la successiva attivazione sia di tirocini, sia di altre politiche del lavoro eventualmente fruibili.

La soluzione proposta dall'Anpal con la nota del 23 maggio 2018, quella di effettuare l'iscrizione nelle liste dei disoccupati sulla base non dell'accertamento della residenza anagrafica, ma di una dichiarazione di domicilio abituale è evidentemente impercorribile. Concludere che il "requisito della residenza" considerato necessario, come visto prima, "*è soddisfatto, per i titolari/ richiedenti protezione internazionale, dal luogo di dimora abituale*", comporta quanto segue:

- a) compimento di un atto nullo, per incompetenza assoluta: il Cpi, in sostanza, finirebbe, senza averne alcuna titolarità, per accettare una dichiarazione di dimora abituale, per altro resa in modo informale, al posto del Comune, unico ente competente;
- b) violazione di legge, per plateale violazione dell'articolo 11, comma 1, lettera c), del d.lgs 150/2015;
- c) lesione all'ordine pubblico, perché indirettamente finisce per indurre nel richiedente la presunzione di poter non adempiere all'obbligo di residenza, sostituito di fatto dalla dichiarazione spuria di dimora abituale rivolta al Cpi;
- d) rendere impossibile l'eventuale attivazione delle regole sulla condizionalità per le prestazioni rese dai Cpi; la stessa Anpal impone, come è ovvio, nella modulistica a chi intenda ricorrere avverso i provvedimenti del Cpi di decurtazione, di indicare la propria residenza; d'altra parte, i Cpi per convocare ai fini della proposizione delle misure il cui rifiuto ingiustificato comporti l'applicazione delle sanzioni, non possono che riferirsi all'indirizzo di residenza, che, se inesistente, blocca sul nascere qualsiasi procedura.

## Il ritiro della circolare

I manifesti contrasti della nota del 23 maggio 2018 e della circolare congiunta 3/2018 con la legge avevano messo in forte imbarazzo i centri per l'impiego.

Che, comunque, qualcosa nell'iter complessivo di elaborazione dei documenti di prassi elaborati dall'Anpal non funzionasse, non solo sul piano del merito, ma anche su quello del metodo e del rispetto delle norme sulla competenza per materia, ne dà conferma la circostanza che la circolare 27 agosto 2018, n. 4, è stata ritirata, come indicato da diverse fonti di informazione giornalistica (cfr. V. Spinelli, [\*Politiche Attive, il ministero del Lavoro ritira la circolare per i migranti\*](#)).

Risulta che la circolare di agosto non è stata condivisa né col gabinetto del Ministro del lavoro, né, soprattutto, con l'ente competente, cioè il Ministero dell'interno.

Per questa ragione, la circolare è “congelata”, anzi realmente “ritirata”: essa non è più reperibile sui portali “ufficiali” dell'Anpal e del Ministero del lavoro.

C'è da osservare che l'Anpal, l'indomani della pubblicazione della circolare, aveva diffuso una mail rivolta a tutti i servizi per il lavoro regionali, dando notizia dell'approvazione ed emanazione della circolare stessa, con espresso invito alla sua diffusione nei centri per l'impiego. Singolarmente, del ritiro della circolare ne hanno dato informazione solo i media: in questo caso nessuna notizia è stata ancora diramata dall'Anpal a beneficio dei servizi pubblici per il lavoro.

## La situazione attuale

Naturalmente, adesso ci si trova in un bel garbuglio operativo, esattamente ciò di cui i centri per l'impiego sicuramente non hanno bisogno.

Per un verso, sia i gestori dei centri di accoglienza, sia gli stessi rifugiati faranno comunque appello alla circolare ritirata; la poca diffusione della notizia del suo ritiro e soprattutto l'assenza di un esplicito atto quanto meno divulgativo del suo congelamento da parte dell'Anpal potrebbe creare aspettative, pretese e potenziali situazioni di contrasto con i centri per l'impiego.

Questi ultimi, d'altra parte, non possono che attenersi alle disposizioni normative molto chiare ed ancor più chiaramente interpretate dal Ministero dell'interno, soggetto – ricordiamo ancora – specificamente competente sulla questione a differenza di Anpal e Ministero per il lavoro.

Di certo, i centri per l'impiego non possono surrogarsi ai comuni nell'accettare una sorta di dichiarazione di residenza implicita.

L'unico sistema per creare una norma speciale per i richiedenti asilo è approvarne una che davvero lo sia, con la precisa ed indiscutibile deroga alla previsione contenuta nell'articolo 11, comma 1, lettera c), del d.lgs 150/2015, tale da slegare quindi l'inserimento nelle banche dati dei disoccupati dal requisito della residenza.

[1] Se ne riporta il testo: *“I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente”*.

[2] *Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.*

## Le sfide del mercato del lavoro oltre il reddito di cittadinanza\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Le politiche sociali di Lega e 5 Stelle ruotano da tempo attorno a due provvedimenti simbolo: superamento della legge Fornero e reddito di cittadinanza.** Si tratta di misure controverse, nel dibattito politico, ma molto popolari perché toccano problemi particolarmente sentiti dalle persone: la fatica del lavoro con l'avanzare della età, da un lato; l'assenza di lavoro, dall'altro lato. Due temi apparentemente connessi, dunque. Accompagnare alla pensione chi ha già dato il suo contributo alla società e includere chi ne è ancora escluso. In verità non esiste una prova che l'uscita anticipata di circa 400mila lavoratori possa creare altrettanti posti di lavoro. Le evidenze empiriche portano anzi a dire che così non sarà. Non è questo però il punto centrale su cui soffermare la nostra attenzione e non solo perché si tratta di tecnicismi e sofisticate analisi economiche che sfuggono ai più. Ci fa riflettere, piuttosto, la percezione del lavoro che sta dietro queste proposte. Un lavoro visto come pena, fatica. Una metà che per molti resta un sogno e che, una volta raggiunta, sembra diventare una sorta di condanna. Come se il lavoro non fosse un terreno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)

privilegiato per esprimere e ritrovare se stessi, la propria identità e il proprio ruolo nella società e nella relazione con gli altri.

**È in questa prospettiva che può allora essere letto il reddito di cittadinanza. Non un sussidio a prescindere. Ma un sostegno temporaneo in attesa di trovare un buon lavoro.** Questo è del resto l'intenzione, che tuttavia mostra più di una crepa quando si affida agli uffici pubblici del collocamento il compito di trasformare una misura passiva in un percorso di inclusione sociale. L'iter annunciato sembra infatti prevedere un primo trimestre del 2019 nel quale si metterà mano ai Centri per l'impiego (CPI) per poi avviare, a fronte dei CPI riformati, l'erogazione del reddito di cittadinanza a partire da aprile tramite essi.

**La situazione e l'inefficienza dei Centri per l'impiego italiani è nota a tutti e potrebbe ora complicarsi definitivamente assegnando loro il compito di erogare e controllare il reddito di inclusione.** Parliamo di una platea di circa 6 milioni di persone. Questo significa che ciascuno degli 8mila addetti degli uffici del collocamento si vedrebbe affidate 750 persone, per le quali dovrà procedere alla individuazione di tre proposte di lavoro. Una situazione che pare difficilmente sostenibile e che impone un profondo ripensamento della proposta. L'altro dato importante riguarda le competenze dei dipendenti dei CPI con solo il 30% in possesso di una laurea, in un mercato del lavoro che richiede oggi per poter far incontrare domanda e offerta una formazione elevata in grado di comprenderne e gestirne la complessità. Questo fa sì che i servizi offerti siano limitati con solo il 50% dei CPI che svolge accompagnamento al lavoro e orientamento e solo il 54% che svolge servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, quando dovrebbe essere la normalità. Il tutto conduce al numero che più di tutti ci ricorda le difficoltà dei CPI italiani: solo il 3% dei disoccupati trova lavoro grazie al loro aiuto. Pochi dati ma evidenti che mostrano come senza un completo riassetto dei

Centri per l'impiego sarà impossibile l'erogazione del reddito di cittadinanza, se si vuole che sia effettivamente condizionato alla ricerca di lavoro e alla formazione. E come potrà avvenire questo riassetto lo si può intuire da quanto contenuto nella Nota di aggiornamento del DEF nella quali si elencano tre azioni principali. La prima riguarda un nuovo piano di assunzioni di personale qualificato, la seconda è l'unificazione delle banche dati della domanda e dell'offerta di lavoro, la terza è il rinnovamento dei locali e delle infrastrutture dei CPI. Sicuramente azioni importanti ma che, in attesa di un testo della legge che accompagnerà la Legge di Bilancio, sollevano alcune criticità e alcuni limiti.

**Sia chiaro, qui non stiamo parlando della buona volontà delle persone che operano presso i centri per l'impiego quanto delle loro competenze e professionalità rispetto alle esigenze di un mercato del lavoro che cambia in continuazione e che ha superato la vecchia funzione del collocamento da posto a posto.** Come già diceva Bruno Trentin ad inizio del nuovo secolo, l'epoca del "lavoro astratto", del lavoro senza qualità è al tramonto. Le imprese oggi cercano mestieri, competenze e professionalità che non passano dai centri per l'impiego e che in larga parte ancora non esistono ma vanno formate da moderne agenzie formative. Anche per questo sarebbe più urgente ripensare alla scuola, alla università, ai fondi interprofessionali per la formazione continua e ai centri di competenza del Piano Calenda di cui sembra essersi persa ogni traccia.

**Gli stessi rapporti istituzionali di monitoraggio delle politiche attive mostrano, in ogni caso, come senza un completo ripensamento delle modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro il reddito di cittadinanza finirà per l'essere limitato a un trasferimento passivo di risorse che crea dipendenza e che alimenta piuttosto che risolvere il problema della povertà e della inclusione.** Bene un nuovo piano di as-

sunzioni di personale qualificato, ma perché non avvalersi allora della infrastruttura già esistente degli operatori privati autorizzati o accreditati ai servizi al lavoro? Bene anche l'idea di moderne tecnologie, ma non sarà certo un potente software a incrociare una domanda e offerta di lavoro che mai è meccanica e che riguarda persone, attitudini, professionalità, esigenze diverse da caso a caso.

**L'elemento fondamentale resta quello qualitativo, più che i meri numeri. Quello dell'ascolto e della effettiva presa in carico delle persone.** Perché se il collocamento pubblico ha sin qui fallito è stato non per assenza di risorse o di tecnologia ma per aver trasformato il lavoro e lo stesso disoccupato in una pratica burocratica. Anche a fronte di nuove assunzioni la prima azione necessaria sembra dunque essere quella di riqualificare e aggiornare professionalmente il personale già in essere per renderlo in grado di svolgere quei servizi fondamentali per un sistema di politiche del lavoro che sappia affrontare le sfide del mercato del lavoro contemporaneo. Questo significa competenze interdisciplinari non solo di tipo giuridico, economico e statistico, ma anche sociologico e psicologico per accompagnare persone in difficoltà. Una riqualificazione che non si può certo immaginare in tre mesi di tempo e che impone di accompagnare culturalmente il rilancio nel nostro Paese di una visione positiva e progettuale del lavoro. Qualcosa che vada oltre il contratto e la retribuzione e che si ricolleggi piuttosto a un bisogno insopprimibile della persona nella ricerca del suo significato e del suo ruolo nella società e nelle relazioni con l'altro.



20.

## **PAROLE DEL LAVORO**

## Lavoro sommerso e undeclared work\*

*di Pietro Manzella*

A livello europeo, e tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri, l'espressione **“lavoro sommerso”** denota **“qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche”** (Commissione Europea 2007). Questa definizione è tratta dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Rafforzare la lotta al lavoro sommerso /\* COM/2007/0628, la quale si presta a una interessante analisi anche da un punto di vista terminologico. Un primo aspetto da evidenziare è che nella versione inglese del testo, l'espressione **“lavoro nero”** (e non lavoro in nero) ossia una prestazione di lavoro resa nell'ambito della economia sommersa e non istituzionale o anche clandestina (M. Tiraboschi, *Teoria e Pratica dei Contratti di lavoro*, 2018), viene impiegata quale sinonimo di “lavoro sommerso”. Ciò non avviene nella versione in lingua inglese del documento, all'interno del quale entrambi i concetti vengono resi con ***undeclared work***.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35](#), rubrica Appunti per un glossario ITA – ENG/14.

**Tabella 1 – Traduzione di “lavoro sommerso” e “lavoro nero”**

Versione in italiano	Versione in inglese
«Rafforzare la lotta al <i>lavoro sommerso</i> »	«Stepping up the fight against <i>undeclared work</i> »
«Orientamento specifico n. 9 sul <i>lavoro nero</i> »	«Specific guideline n° 9 on <i>undeclared work</i> »

Fonte: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, [Rafforzare la lotta al lavoro sommerso](#), 24 ottobre 2007, COM(2007)628 def.

Va notato tuttavia che in una occasione, all'interno della versione in lingua inglese si fa uso dell'espressione “**clandestine work**” per indicare il lavoro sommerso:

**Tabella 2 – Traduzione di “lavoro sommerso”**

Versione in italiano	Versione in inglese
«Detta definizione pone il lavoro sommerso in correlazione con la frode fiscale e/o previdenziale e abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie al <i>lavoro nero</i> delle persone che soggiornano illegalmente»	«This definition links undeclared work with tax and/or social security fraud and covers diverse activities ranging from informal household services to <i>clandestine work</i> by illegal residents»

Fonte: *ibidem*

Tendenzialmente, *undeclared work* and *clandestine work* possono entrambi essere impiegati per identificare il lavoro sommerso. Tuttavia nella documentazione ufficiale europea, ma anche in letteratura, il primo ha un uso più frequente del secondo. Esistono invero altri termini che possono essere utilizzati in inglese per tradurre il concetto di “lavoro sommerso”. Al momento di

definire quest'ultimo infatti, il documento dell'Organizzazione internazionale del lavoro, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking* spiega che: "Undeclared work is variously referred to as underground or hidden labour, clandestine employment, "black" labour, moonlighting or, commonly, illegal work. These terms are for the most part used in industrialized countries and refer to kinds of work whose activities are covered by labour law, but are not in conformity with its administrative requirements" ([\*Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking\*](#), ILO, 2010).

Tra le espressioni indicate sopra, "black labour" e "moonlighting" meritano una analisi più approfondita. L'espressione *black labour*, che non a caso è indicata tra virgolette nel documento dell'OIL, può essere ambigua perché può avere anche altri significati (es. lavoratori di colore). Lo stesso dicasi per "moonlighting", termine che identifica sì una attività lavorativa supplementare a quella che costituisce la fonte di reddito primaria, ma non necessariamente illecita, sebbene il suo uso con questa accezione sia molto frequente. In un altro documento della Commissione Europea, il concetto di lavoro nero viene infatti tradotto con "*illegal moonlighting*", presupponendo quindi che esistano forme di lavoro lecite che possano rientrare nella definizione di *moonlighting*.

**Tabella 3 – Traduzione di “lavoro sommerso”**

Versione in italiano	Versione in inglese
«forme di subappalto e di lavoro interinale transfrontaliero, come pure di <b>lavoro nero</b> , che ostacolano seriamente un trattamento adeguato dei lavoratori migranti o frontalieri»	«forms of subcontracting and cross-border temporary work, and <b>illegal moonlighting</b> , which are a serious obstacle to the proper treatment of migrant or border workers»

Fonte: [Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio relativa a nuovi mercati europei del lavoro, aperti e accessibili a tutti](#), 2001

Sempre nell’ambito del lavoro sommerso, vale la pena segnalare che la Piattaforma europea contro il lavoro sommerso realizzato dalla Commissione Europea fornisce un glossario in lingua inglese, all’interno del quale viene evidenziata la distinzione tra *informal economy* (economia informale in italiano) concetto impiegato soprattutto in relazione ai Paesi in via di sviluppo; *shadow economy*, espressione che più genericamente include anche attività illecite, e *under-declared work* (UDW), che riguarda la pratica di corrispondere una parte della remunerazione (*envelope wage* in inglese) in nero.

## Caregiver familiare e assistente familiare\*

*di Pietro Manzella, Mariarosa Pasquali*

L'espressione "caregiver familiare", entrata recentemente in uso per indicare le persone chiamate ad assistere, per un periodo più o meno lungo, un loro familiare disabile o malato, si presta ad una interessante analisi dal punto di vista terminologico. Invero, sorge spontaneo interrogarsi se vi sia una traduzione italiana adeguata per il termine "caregiver", mentre sembra **evidente la mancanza di una definizione del concetto che sia comunemente accettata nel contesto italiano.**

Da un lato, l'*Accademia della Crusca* ha proposto di recente, sottolineando come l'anglicismo obblighi a lunghe perifrasi per spiegare di chi e di cosa si stia parlando, di ricorrere all'espressione "assistente familiare" per definire persone che si prendono cura, **non per professione** ma per obbligo morale, di familiari con disabilità o gravemente malati (Accademia della Crusca 2018). Dall'altro, si riscontra che questa definizione sia in netta contrapposizione con [quella fornita dal Vocabolario Treccani](#), il quale già aveva inserito il termine "assistente familiare" tra i neologismi del 2008 per descrivere le persone che assistono **per professione** persone non completamente autonome, solitamente anziane. Da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37](#), rubrica Appunti per un glossario ITA – ENG/15.

allora questa espressione era quindi stata impiegata in sostituzione del termine “badante”, ovvero una assistente professionale (Treccani 2008).

**Tabella 1 – Definizione di “assistente familiare”**

<b>Accademia della Crusca (2018)</b>	<b>Vocabolario Treccani (2008)</b>
«Persone che assistono a titolo non professionale familiari gravemente malati o comunque non autosufficienti»	«Chi, per professione, si prende cura delle persone, specialmente anziane o non completamente autonome.»

Fonte: Accademia della Crusca, Comunicato stampa 23 marzo 2018, n. 9, [// “familiare assistente” è riconosciuto ufficialmente, ma solo se parla «inglese»](#); voce [Assistente familiare](#), Treccani, 2008

**A fronte di questa contraddizione, è indispensabile consultare i documenti legislativi considerano la dimensione volontaria della prestazione fornita dagli assistenti familiari:** l’art. 2 della [legge regionale 20 marzo 2014 dell’Emilia Romagna, Norme per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare \(persona che presta volontariamente cura ed assistenza\)](#), primo provvedimento regionale volto a tutelare chi presta attività di cura non professionale, e l’art. 1 comma 255 della legge n. 205 del 2017, ovvero la Legge di Bilancio 2018, che ha stanziato 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 al fine di sostenere finanziariamente (e riconoscere il valore sociale ed economico) della figura qui presa in esame.

**Tabella 2 – Definizione di “caregiver familiare”**

<b>Legge regionale dell’Emilia Romagna (28 marzo 2014)</b>	<b>Legge di Bilancio 2018 (27 dicembre 2017)</b>
«Il caregiver familiare è la persona che	«Si definisce caregiver familiare

<p>volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del piano assistenziale individualizzato (di seguito denominato PAI) di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque di necessità di ausilio di lunga durata, non in grado di prendersi cura di sé»</p>	<p>la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18»</p>
---	--

**Entrambi i provvedimenti appena considerati utilizzano la denominazione inglese di “caregiver” associato all’aggettivo “familiare” per distinguere, per la tipologia di prestazione non professionale, la gratuità dell’intervento, nonché l’aspetto affettivo, le persone che assistono volontariamente i propri familiari dagli “assistenti familiari”,** coloro che, di contro, come descritto nella voce presente nel *Vocabolario Treccani*, svolgono attività di cura e assistenza per professione. Se ne deduce che il termine suggerito dall’*Accademia della Crusca* non sia sufficientemente adeguato per poter tradurre il significato del concetto, invece ben illustrato da “caregiver familiare”. Ciò non esclude in modo categorico la possibilità che in futuro si possa trovare, o possa emergere, un’altra soluzione in italiano che



consenta di evitare ulteriori parafrasi, ma sappia anche descrivere in modo univoco il concetto che finora solo l'espressione "caregiver familiare" è in grado di comunicare.

**A scanso di equivoci, va comunque segnalato che tale distinzione non è invece presente in lingua inglese.** I termini *"carer" in British English* e *"caregiver" in American English* sono infatti entrambi utilizzati per definire *"a family member or paid helper who regularly looks after a child or a sick, elderly, or disabled person"*.

## **“Alternanza scuola-lavoro” e “school-work alternance”\***

*di Pietro Manzella, Mariarosa Pasquali*

**La modalità didattica di “alternanza scuola-lavoro” rientra tra i punti principali della [legge n. 107/2015](#)**, la quale è stata promossa nella XVII Legislatura dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca Stefania Giannini ed è stata definita dallo stesso Governo che l’ha approvata *La Buona Scuola*.

Prendendo esempio da altre simili buone prassi europee, in particolare modo il modello di formazione duale tedesca, con l’inserimento dell’[alternanza scuola-lavoro](#) nell’offerta formativa degli ultimi tre anni degli istituti tecnici, degli istituti professionali e dei licei (ai sensi dell’art. 1 commi 33-44), il legislatore intende facilitare il consolidamento delle conoscenze acquisite a scuola, attraverso esperienze pratiche in linea con il piano di studi, “al fine di incrementare le opportunità di lavoro e la capacità di orientamento degli studenti”.

**Nei documenti ufficiali si possono riscontrare diverse soluzioni adottate al fine di tradurre il concetto di alternanza scuola-lavoro**, il quale non ha un equivalente diretto in inglese.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43](#), rubrica *Appunti per un glossario ITA – ENG/16*.

Un modo per indicare l'alternanza scuola-lavoro in modo generico è data dalle espressioni [“\*dual system of vocational training\*” \(Eurofound\)](#) o, ancor più semplicemente, [“\*dual learning\*” \(EuroDuaLE\)](#), le quali rimandano in modo esplicito all'esemplare sistema duale adottato in Austria, Germania e Svizzera fin dalla fine degli anni '60, definito in tedesco *“*duales Berufsausbildungssystem*”*.

**Tabella 1 – Definizione ampia del concetto di “alternanza”**

<b>Dual system of vocational training (Eurofound)</b>	<b>Dual learning (EuroDuaLE)</b>
«An apprenticeship relationship combining practical on-the-job training [...] with compulsory attendance by the apprentice for a specified number of hours at a vocational training school for theoretical instruction»	«A quasi-synonym of alternance training, which is defined as education or training combining periods in an educational institution or training centre and in the workplace»

Invero, qualora si faccia riferimento al c.d. “sistema duale”, occorre tenere presente che si sta utilizzando un iperonimo, laddove l'attributo **“duale”** sta ad indicare, in modo ampio, il **doppio contesto di apprendimento, caratterizzato dalla integrazione di percorsi pratici e teorici, nel quale si svolge l'esperienza formativa del ragazzo**. L'espressione “sistema duale” può generare quindi delle ambiguità interpretative, perlomeno se impiegata a livello internazionale e comparato [1].

La sua definizione “calata” nel contesto italiano è riportata nella [conferenza Stato-Regioni 24 settembre 2015](#): “il sistema duale può essere definito come il sistema nell'ambito del quale vengono rafforzati i contenuti di applicazione pratica dell'Istruzione e Formazione Professionale, tramite i seguenti strumenti: a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, e il certificato di specializza-

zione tecnica superiore; b) Alternanza scuola-lavoro ai sensi del d.lgs 77/2005; c) Impresa formativa simulata, quale strumento propedeutico all'alternanza scuola-lavoro o all'apprendistato, in particolare per gli studenti quattordicenni”.

**Da qui il bisogno di trovare una traduzione in inglese che possa descrivere il concetto italiano di “alternanza scuola-lavoro” in modo più circoscritto e maggiormente specifico.**

In questo senso, si riscontrano nei documenti ufficiali almeno tre diverse alternative: l'espressione “alternance training”, letteralmente “formazione in alternanza” (Cedefop, *Terminology of European Education and training policy*, 2014), “school-work alternance” (Cedefop, *Developments in vocational education and training policy in 2015-17. Italy*, 2018), oppure una perifrasi del concetto seguita dal termine in italiano riportato tra parentesi: “a program for combined school-based and work-based traineeships (alternanza scuola lavoro)” (OECD, *Education Policy Outlook. Italy*, 2017).

**Tabella 2 – Definizione più specifica del concetto di “alternanza scuola-lavoro”**

<b>Alternance training (CEDEFOP, 2017)</b>	<b>School-work alternance (CEDEFOP, 2018)</b>	<b>Perifrasi (OECD)</b>
«Alternance training: Education or training combining periods in an educational institution or training centre and in the workplace»	«On 13 July 2015, the Italian government adopted a reform of the national education and training system called La buona scuola (The good school), emphasising alternance between classroom work and periods of workplace training [...]. The reform and operational guidelines provide definitions and rules for	«Italy enhanced participation in work-based learning and registered 10.4% of upper secondary students participating in a pilot program for combined school-based and work-based traineeships (alternanza scuola-lavoro) during 2014/15. These traineeships became compulsory for all pathways at upper secondary lev-

	school-work nance»	alter-	el in 2015»
--	-----------------------	--------	-------------

[1] E. Massagli, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Edizioni Studium, 2016, p. 69.



21.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

## La disoccupazione dei lavoratori anziani\*

*di Giuliano Cazza*

Nei dibattiti di politica economica e del lavoro che si svolgono, tra una partita di biliardo ed uno scopone scientifico, nei Bar Sport della provincia italiana, una delle teorie più accreditate si riassume così: “I giovani non trovano lavoro perché gli anziani – per colpa della legge Fornero – non vanno più in pensione”. Qualche avventore più informato, per aver fatto zapping sui talk show del martedì sera, si avventura in talune considerazioni maggiormente approfondite e ricorda come **le rilevazioni statistiche denuncino da tempo che le coorti di occupati anziani presentano variazioni in aumento**. Non è che queste considerazioni siano del tutto infondate; soffrono anch'esse, però, del vizio capitale di fornire risposte semplici e banali a problemi assai complessi. **Per cogliere i trend reali occorrerebbe fare i conti con la componente demografica che condiziona anche il livello di impiego di tutte le coorti**. Al netto degli effetti di tale componente, l'incidenza degli occupati sulla popolazione è in crescita su base annua in tutte le classi di età (+4,2% tra i 15-34enni, +0,6% tra i 35-49enni, +1,9% tra gli ultracinquantenni). Il calo della popolazione tra 15 e 49 anni influisce in modo decisivo sulla variazione dell'occupazione in questa fascia di età, atte-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2018, n. 1](#).



nuando l'aumento per i 15-34enni e rendendo negativa la variazione per i 35-49enni. Al contrario l'incremento della popolazione degli ultracinquantenni ne raddoppia la crescita occupazionale. Sul piano politico, poi, **non va giudicato negativamente un aumento del tasso di attività nella popolazione ultra55enne che, peraltro, era un obiettivo assunto in modo prioritario tra quelli individuati in “Lisbona 2000”**. Ma prima che i “soliti noti” tentino di ridurci al silenzio affermando che a loro dell'Europa non gliene può fregare di meno, mettiamo subito le mani avanti assicurando che non è questo il problema che intendiamo affrontare. A prendersi la briga di leggere il recente Rapporto sul lavoro (Ministero, Inps, Inail, Istat, Anpal) ci si accorge che la condizione dei lavoratori anziani è tutt'altro che tutelata da regole più severe per quanto concerne l'età pensionabile e che molti di costoro anziché restare incatenati contro voglia al posto di lavoro, corrono il rischio di perderlo e di finire in una situazione priva di prospettive.

“Nel periodo 2008-2016 – afferma il Rapporto – risultano in forte aumento, in particolare tra le donne, gli individui di 55-69 anni occupati, ormai il sottoinsieme più consistente della popolazione di questa fascia di età (37,1% rispetto al 25,9% del 2008)”. Bene. È un'ulteriore conferma di quanto sta avvenendo nel mercato del lavoro. Ma è tutta qui la realtà? **“Oltre agli occupati – prosegue il Rapporto – sono in sensibile aumento gli ex occupati che non beneficiano di una pensione da lavoro: tra il 2008 e il 2016 questo segmento è cresciuto circa del 20%. L'incremento è stato trainato dalla componente maschile (+71,5%) e dai residenti nel Mezzogiorno (+42,7%), l'area che sconta il maggior deficit di partecipazione. In questo gruppo aumenta la quota di chi è in cerca di lavoro in maniera più o meno attiva (disoccupati e forze di lavoro potenziali), circa il 30% nel 2016, mentre diminuiscono gli inattivi non disponibili a lavorare; la propensione alla**

partecipazione è più intensa tra gli uomini (52,2%). Riguardo alla classe di età il gruppo più numeroso è quello dei 55-59enni con una quota del 44,1%, stabile rispetto al 2008; in aumento i 60-64enni che nel 2016 presentano un'incidenza circa del 38% mentre risulta in calo la quota dei 65-69enni, scesa al 18,0%". Più in particolare – segnala ancora il Rapporto con il linguaggio un po' astruso delle statistiche – **tra i 2,1 milioni di ex occupati senza pensione il 43,8% ha smesso di lavorare da almeno 15 anni, il 15,7% tra gli 8 e i 15 anni, e il 40,5% (851 mila unità) negli ultimi sette anni, ovvero dall'inizio della crisi; nel 2016, tra questi ultimi oltre i tre quarti (649 mila unità) hanno smesso di lavorare non per scelta, una percentuale in forte aumento rispetto al 2008 (54,6%)**. Inoltre, tra gli ex occupati senza pensione usciti in maniera involontaria negli ultimi sette anni aumenta la quota di disoccupati e di forze di lavoro potenziali (dal 18,8% al 26,4% e dal 29,8% al 33,3% rispettivamente), accompagnata dalla discesa degli inattivi non disponibili a lavorare (dal 51,4% al 40,4%). La classe di età più colpita nel 2016 è quella dei 55-59 anni, seppure la sua incidenza sia in forte diminuzione (il 56,0% rispetto al 67,3% nel 2008), mentre cresce sensibilmente la quota dei 60-64enni (dal 25,7% al 37,0%). **L'età media è salita lievemente nel 2016: supera i 59 anni ma è ancora lontana dall'età prevista per il pensionamento. In quest'ultima constatazione sta il cuore del problema. A considerare i valori assoluti, il numero degli anziani privi di reddito e di pensione, non per loro scelta, è assolutamente competitivo con quello dei giovani disoccupati, con la differenza che questi ultimi spesso possono contare sull'appoggio di una famiglia che i primi invece hanno a carico.**

Il fatto è che un "blocco sociale" così ragguardevole – che storicamente ha sempre trovato un'uscita di sicurezza nelle diverse forme di anticipo del pensionamento – finisce (come se subisse

un riflesso pavloviano) inevitabilmente **per cercare una soluzione nel sistema pensionistico**, con la complicità delle parti sociali. **L'Ape – nelle sue tipologie – contribuisce a risolvere il problema di chi perde il lavoro da anziano; ma i dati di fatto dimostrano che la soglia dei 63 anni non garantisce una copertura a chi quell'evento lo subisce ad un'età inferiore.** Ma il sistema pensionistico non può più essere quello che “fa tana per tutti”.

**Come affrontare, allora, la discrepanza che può determinarsi tra cessazione involontaria dell'attività lavorativa e pensione, al netto degli interventi già individuati** sul versante degli ammortizzatori sociali e dell'Ape? Questa funzione, negli ultimi anni, è stata svolta in larga misura dalle **salvaguardie** (ben otto) **per i c.d. esodati** che sono divenute ben presto un ammortizzatore sociale surrettizio che, per di più, ha garantito e garantirà, a regime, il **pensionamento anticipato secondo le regole previgenti ad almeno duecentomila persone.** Anche questa strada, tuttavia, è preclusa, a meno che nella prossima legislatura non prevalgano le forze che hanno fatto dell'abolizione della riforma del 2011 (già mutilata nel corso di quella che è appena giunta al termine).

A suo tempo, nel pacchetto di proposte avanzate dall'Inps, era prevista anche una misura che affrontava quella possibile discrepanza. **La proposta normativa consisteva nell'istituire un reddito minimo garantito pari, a regime, a euro 500 euro (400 nel 2016 e nel 2017) al mese per una famiglia con almeno un componente ultracinquantacinquenne.** Il trasferimento, che prendeva il nome di Sostegno di Inclusione Attiva per gli ultracinquantacinquenni (SIA55), assumeva come riferimento la famiglia, intesa come nucleo che condivide la stessa abitazione. A questa fattispecie possono essere ricondotte le diverse proposte che – con scarso interesse per la stabilità dei conti pubblici – os-

sessionano la campagna elettorale. Ammesso e non concesso che iniziative di questo tipo possano essere compatibili con le varie tipologie di Ape o quanto meno sommarsi ad esse, tutte, seppure di sottocchi, non possono esimersi da una precisa condizionalità: **il beneficiario è tenuto a svolgere attività formative e a non sottrarsi alle proposte di lavoro che gli vengono rivolte dagli uffici competenti.** Sarà una foglia di fico, ma **anche i fautori delle nuove vie assistenziali al socialismo non se la sentono di escludere che a 55 anni il disoccupato non sia più in grado di trovare un altro posto di lavoro, tanto da doverlo mettere, in modo esclusivo e permanente, a carico della collettività. Si pone, dunque, anche in questi casi estremi – spesso pretestuosi per loro proponenti – un problema di politiche attive** che sarebbe, nei fatti, la soluzione vera a fronte dei tanti cambiamenti demografici che incidono sul mercato del lavoro – dal lato dell’offerta prima ancora che della domanda – e sul sistema pensionistico.

Ma è in questo passaggio che “casca l’asino”. Perché non bastano norme, incentivi, assegni di ricollocazione, corsi di riqualificazione, organizzati dalle agenzie del lavoro e dai centri per l’impiego, per affrontare diversamente un problema che le parti sociali – all’unisono – hanno sempre caricato sullo Stato. **È indispensabile che anche la contrattazione collettiva ai vari livelli svolga il compito di delineare un assetto dell’organizzazione, degli orari di lavoro, di politiche salariali che siano compatibili con la permanenza in azienda dei lavoratori anziani,** senza cadere in una sorta di assistenzialismo privatizzato. È importante, per questo, un impegno più diffuso e costante nel campo della formazione che è da tutti indicato come la priorità a fronte dell’avanzare delle nuove tecnologie. Non è un caso, infatti, che una ricerca dell’INAPP (ex ISFOL) condotta su di un ampio campione di aziende allo scopo di valutare gli effetti

dell'incremento dell'età pensionabile sulle loro politiche del personale abbia riscontrato un aumento del 9% delle risorse investite e impiegate nella formazione.

## Sessantotto e sessantottismo\*

di Giuliano Cazza

**Prepariamoci – in occasione della ricorrenza di ciascun evento – ad assistere alla celebrazione del magico “sessantotto”, cinquant’anni dopo.** I *maitres à penser* tuttora in servizio permanente effettivo – ancorché invecchiati non sempre bene – si sono formati in quella esperienza, della quale difendono ogni aspetto.... magari soltanto allo scopo di autoassolversi (si vedano le testimonianze contenute nel primo numero dell’anno in corso della rivista Formiche). Peraltro, tra le sue principali caratteristiche il ‘68 fu quella di anticipare la globalizzazione, giacché le sue istanze attraversarono gli oceani e coinvolsero i diversi continenti e regimi, con l’immaterialità di un virus che non può essere fermato dal filo spinato e dal cemento dei confini.

“Fu vera gloria”? É presto per pronunciare “l’ardua sentenza”: dal “sessantotto” è trascorso mezzo secolo; **ma il “sessantottismo” è tuttora vivo, vegeto ed egemone. Sono i padri, persino i nonni, a coltivarne la memoria** con i figli e i nipoti dei quali apprezzano le gesta quando – senza neppure conoscere il perché – comunicano in famiglia che dormiranno – quella notte – nella scuola occupata, contro la riforma del ministro di turno che pretende di togliere risorse all’istruzione pubblica a favore di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

quella privata. Se non lo facessero, i nonni e i padri sarebbero i primi ad esserne delusi.

A questo proposito mi piace raccontare un'esperienza che ritengo emblematica. Erano i primi anni '60, frequentavo l'Università ed ero iscritto alla sezione bolognese dell'UGI (Unione goliardica italiana) che era l'associazione degli studenti di sinistra all'interno degli organismi rappresentativi (che poi furono spazzati via dalla contestazione studentesca e dal regime dell'assemblearismo). **Il governo di allora aveva varato un piano di riforma dell'Università che portava il nome del ministro democristiano Luigi Gui.** Nelle riunioni serali dell'associazione tutti si sperticavano a dire peste e corna di quel piano. Decisi pertanto di leggerlo e non vi trovai nulla di particolarmente minaccioso. Ma mi guardavo bene dall'esternare i miei dubbi. Finché una sera, mentre ascoltavo l'ennesimo intervento contrario, mi decisi a rivolgere al mio vicino la seguente domanda: **“Scusa, mi sai spiegare perché ce l'abbiamo tanto col piano Gui?”**. Lo studente interpellato mi guardò con un mix di smarrimento e di disappunto come se, tra sé e sé, pensasse: “Che cosa vuoi da me? Io a te non ho fatto nulla di male”. Poi prese coraggio e mi rispose: **“Il piano Gui si propone l'efficienza dell'Università, ma non l'Università efficiente”**. **Da quel momento – ricordando la risposta del mio interlocutore – mi sono guardato bene dal chiedere in tutti questi anni ad un qualsiasi studente per quali motivi scioperasse od occupasse il proprio liceo o l'Università.**

Ma smettiamo di divagare. **In Italia è ancora consolidata la convinzione che il nostro “sessantotto” si sia svolto l'anno dopo, con l'autunno caldo e la grande vertenza dei metalmeccanici.** Ricordo persino che nei primi anni '70 era frequente una considerazione non priva di una buona dose di prosopopea: “Se in Francia è durata un mese, da noi il calendario della conte-

stazione è stato molto più a lungo”. In sostanza, a parte la “Primavera di Praga” – che iniziò con l’elezione di Alexander Dubcek a segretario del PCC il 5 gennaio e fu travolta il 21 agosto dall’invasione delle truppe del Patto di Varsavia – è pensiero comune che il 1968 abbia avuto come protagonisti gli studenti; il 1969 gli operai.

**Ma le cose non andarono proprio così, perché nell’anno che precedette la riscossa dei lavoratori vi furono eventi importanti e significativi anche per quanto riguardava – *latu sensu* – il lavoro.** Addirittura l’anno finì con l’eccidio di Avola, in provincia di Siracusa: due braccianti furono uccisi dalle forze dell’ordine (a mia memoria fu l’ultimo caso in un conflitto di lavoro) e molti altri feriti (una cinquantina) durante una manifestazione sindacale. Il 21 dicembre 1968, l’[Intersind](#), l’organizzazione che rappresentava nelle trattative sindacali le aziende dei gruppi statali [IRI](#) e [Efim](#), accettava l’eliminazione graduale delle c.d. gabbie entro il 1971, anticipando ciò che sarebbe avvenuto anche nel settore privato l’anno successivo. **Ma l’evento più importante per quanto riguarda le relazioni industriali fu l’accordo del 31 maggio alla Fiat sul sistema di cottimo**, un tema fino ad allora gelosamente custodito dalle aziende. L’accordo portò, peraltro, in busta paga un aumento di 20 lire orarie che allora sembravano tante.

**Nel corso del 1968 venne, poi, un segnale inequivocabile dell’amore degli italiani per le pensioni.** È una storia che mi è capitato di raccontare altre volte in diverse sedi, ma che merita un sintetico ripasso perché spiega tante cose che si sono verificate negli ultimi venticinque anni, in occasione delle riforme del sistema previdenziale e che sono tuttora sotto i nostri occhi (e disturbano le nostre orecchie) durante la sgangherata campagna elettorale a cui stiamo assistendo, sbigottiti. **Fu nel 1968 che il governo di allora, rendendosi conto degli effetti dirompenti**



che si sarebbero determinati in futuro, cercò di abolire l'istituto del pensionamento di anzianità (35 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica), introdotto incautamente nel settore privato, in parallelo con quanto era vigente in quelli pubblici (20 anni per gli statali e 25 per i dipendenti degli enti locali). La norma era contenuta nella legge n.903 a valere per l'Ago. **Era stato altresì abolito anche ogni divieto di cumulo, tanto che i pensionati di anzianità avrebbero potuto accedere alla prestazione senza neppure interrompere (sic!) il rapporto di lavoro.** Ben presto, infatti, ci si era resi conto che, alla luce di siffatta normativa, nei decenni a venire milioni di italiani (entrati giovanissimi nel mercato del lavoro) sarebbero stati in grado di percepire la pensione intorno ai 50 anni di età. Nell'ambito di un negoziato in materia di pensioni, **il governo si dichiarò disponibile ad accogliere la richiesta avanzata dai sindacati a proposito del c.d. aggancio alle retribuzioni degli ultimi anni di lavoro** (allo scopo di garantire al pensionato un reddito "in continuità" con quello acquisito) **a condizione che fosse abolito il pensionamento di anzianità.** Per dare attuazione a quell'intesa, nel d.lgs. n. 488 fu disposta la formula retributiva (65% della retribuzione dell'ultimo triennio), venne abolita la pensione di anzianità (salvo un trattamento transitorio fino al 1970 nel caso di disoccupazione involontaria, con liquidazione secondo la precedente formula contributiva), fu fissato un rigoroso divieto di cumulo.

**Ma prima di arrivare a questa assunzione di responsabilità da parte del governo, era successo il finimondo.** A conclusione del confronto preliminare con le parti sociali, alla delegazione sindacale la proposta del governo era sembrata ragionevole (in sostanza trattandosi di introdurre il c.d. metodo retributivo al posto di quello contributivo allora vigente e basato sulle "marchette", si era ritenuta "sacrificabile" la pensione di anzianità): del

resto, l'età stabilita per il trattamento di vecchiaia, nei settori privati, era pari a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne e quindi socialmente sostenibile. **Ma quando Luciano Lama, allora componente della segreteria della Cgil e capo delegazione nel negoziato, riferì dell'intesa raggiunta, sorsero dei dispareri proprio sulla questione del pensionamento anticipato, anche perché, nelle grandi fabbriche del Nord, cominciarono a verificarsi degli scioperi spontanei.** I lavoratori, pur appartenendo a generazioni ancora lontane dall'orizzonte della quiescenza, si resero subito conto di quale "cuccagna" venivano privati. Certo, le ragioni di malcontento erano anche altre (per esempio la magra stagione dei rinnovi contrattuali degli anni precedenti); ma la protesta fu innescata dalle pensioni. **La Cgil, allora, sconfessò Lama, ritirò l'adesione all'accordo di massima e proclamò per il 7 marzo lo sciopero generale che ebbe una massiccia partecipazione tra tutti i lavoratori e che vide persino l'adesione di strutture sindacali di Cisl e Uil le quali erano rimaste fedeli, a livello nazionale, all'impegno sottoscritto.**

Qualcuno sostiene pure oggi che quella vicenda fu il principale motivo del fallimento dell'unificazione socialista nelle elezioni politiche del 18 giugno di quell'anno. Il PCI passò dal 25,3% al 29,9%, e il PSIUP che lo fiancheggiava, ma, al tempo stesso, lo incalzava e lo criticava da sinistra, arrivò al 4,4%; **PSI e PSDI** uniti persero quasi un quarto dei voti che avevano avuto presentandosi separatamente, mentre la DC restava statica. **Si affermò allora la convinzione dell'intangibilità delle pensioni di anzianità, sulle quali venne affisso il cartello "chi tocca i fili muore".**

Si dovettero aspettare circa una ventina di anni (con le riforme Dini e Prodi) per introdurre a fianco dei canonici 35 anni, pure un requisito anagrafico. Come abbiamo anticipato, nonostante le

tante riforme avvenute, la lingua batte ancora oggi laddove il dente duole. **I giovani che scioperarono nel 1968, sono quelli che adesso presentano il conto e pretendono di incassare: sotto le spoglie dei “precoci”, dei quarantunisti disagiati, degli esodati o di quant’altro.** Ma è comunque opportuna un’annotazione: mentre, cinquant’anni or sono, i giovani di mezzo mondo pensavano alla rivoluzione planetaria, i nostri si preoccupavano già della loro pensione. Di come e di quando l’avrebbero percepita.

## Paranoia e parafrenia elettorale\*

*di Giuliano Cazola*

Quando all'Università (sono trascorsi più di cinquant'anni) frequentavo le lezioni di Medicina legale (un esame complementare che a noi, studenti di giurisprudenza, interessava parecchio) ricordo che, in occasione della presentazione in aula, del caso di un malato di mente (allora venivano rinchiusi nei manicomi) il professore spiegò **la differenza tra paranoia e parafrenia**. Ricordo ancora quelle descrizioni, anche se non sono in grado di confermare la sussistenza del loro valore scientifico, oggi. **Il paranoico, disse, è un malato che sulla base di un'idea delirante costruisce un percorso lucido e coerente. Il parafrenico, invece, è delirante in tutti i suoi atteggiamenti** (in parole povere, crede di essere Napoleone).

**Mi è tornata in mente questo episodio di una lontana giovinezza leggendo il programma elettorale della coalizione di centrodestra**. Anzi, da profano, mi sentirei di diagnosticare – nel campo delle politiche pubbliche, economiche e sociali – la presenza di evidenti sintomi di paranoia che degradano in acuta parafrenia.

**L'idea paranoica** – il delirio di base – è la c.d. **flat tax**. So benissimo che l'introduzione di un sistema fiscale ad aliquota unica è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3](#).

sostenuta anche da think tank molto autorevoli, i quali, tuttavia, si pongono il problema di **come coprire sul versante della spesa la perdita di gettito che immediatamente si verificherebbe**. Si può dunque essere favorevoli o contrari a questa misura; quello che non si può fare è sostenerne l'adozione sulla base di un auspicio, di uno slogan, di una frase fatta: “pagare meno, pagare tutti”; e quindi recuperare risorse da contribuenti già evasori che diventerebbero virtuosi in presenza di una fiscalità meno esosa.

A prescindere dal fatto che le regole della contabilità nazionale ed europea non consentano di redigere bilanci fondati sugli auspici, ma richiedono che i provvedimenti di spesa siano ancorati ad un assetto di entrate credibili (sia pure soggette alla fallibilità delle azioni umane), gli analisti – si vedano in proposito gli articoli (a firma di Massimo Baldini e Leonzio Rizzo) comparsi su “**lavoce.info**” – ipotizzano un **minor gettito di 50 miliardi** se l'aliquota fosse del 15% come propone Matteo Salvini: risorse che non sarebbero assicurate dalla **flat tax** neppure se grazie ad essa si recuperasse l'intera evasione. **“Con aliquota e deduzione proposte dalla Lega Nord – scrivono gli autori – la crescita di base imponibile complessiva che garantirebbe un gettito pari a quello odierno dovrebbe essere del 45 per cento, una variazione impossibile nel giro di pochi anni”**. Per quanto riguarda l'ex Cav., invece, **“in totale il costo delle proposte di Forza Italia su Irpef e trasferimenti alle famiglie è di circa 90 miliardi all'anno”**.

A mio avviso, però, ci sono altri particolari che meritano di essere considerati. Innanzi tutto, **la composizione della platea dei contribuenti in Italia**. Su 60 milioni di abitanti, 41 milioni presentano la denuncia dei redditi, ma solo 31 milioni sono contribuenti effettivi. Il 46,5% (19 milioni) denuncia un reddito annuo negativo, pari a zero o inferiore a 15 milioni. Per farla breve,

l'86% di tutta l'Irpef è a carico del 38% dei contribuenti: la colonna portante del sistema, quindi, sarebbe la platea destinataria dell'aliquota unica.

**Mentre si mette a rischio il gettito fiscale, nel programma di centrodestra non si hanno ritrosie per gli incrementi della spesa. Leggiamo insieme: a) azzeramento della povertà assoluta con un grande Piano di sostegno ai cittadini italiani in condizione di estrema indigenza, allo scopo di ridare loro dignità economica; b) aumento delle pensioni minime e pensioni alle mamme; c) estensione delle prestazioni sanitarie; d) raddoppio dell'assegno minimo per le pensioni di invalidità e sostegno alla disabilità; e) incentivi all'inserimento dei disabili nel mondo del lavoro; f) azzeramento della legge Fornero e nuova riforma previdenziale economicamente e socialmente sostenibile.**

Come si può notare si rimane nel generico, si mena il can per l'aia, non vengono indicati, nero su bianco (a meno che non risultino in programmi particolareggiati), i numeri che circolano nelle occasioni di propaganda elettorale. **Tutto ciò in un quadro in cui si prendono visibilmente le distanze – persino sul piano giuridico – dal contesto di regole istituzionali, finanziarie ed economiche, che tengono insieme l'Unione europea (il punto 3 è chiaro fin dal suo titolo: meno vincoli dall'Europa).**

Prendiamo atto – in questo caso positivamente – che **non vi è alcun riferimento al *jobs act***, di cui si era temuta persino l'incauta proposta di abolizione, subito ritrattata. L'attenzione cade, dunque, sulle sorti annunciate per la **legge Fornero sulle pensioni che dovrebbe essere “azzerata”** (come si fa a ridurre a zero una legge?) **per fare posto ad “una nuova riforma previdenziale economicamente e socialmente sostenibile”**. Essendo la riforma del 2011 corrispondente (fino a prova contraria)

all'obiettivo della sostenibilità economica, siamo autorizzati a pensare che il difetto stia nella sua insostenibilità sociale. Si potrebbe a lungo discutere di questo assioma, soprattutto dopo i provvedimenti adottati (otto salvaguardie per i c.d. esodati, la cancellazione di ogni penalizzazione economica nel caso di trattamento anticipato prima dei 62 anni, le diverse tipologie di Ape, i benefici strutturali per i c.d. precoci e per le categorie disagiate, la proroga temporanea dell'opzione donna, ecc.) che hanno “addolcito” – troppo per chi scrive – l'amaro calice. **Intanto, i dati statistici dimostrano che la maggioranza dei pensionati è tuttora in grado di avvalersi dei requisiti ridotti della pensione di anzianità, in barba al malpancismo dei 67 anni.**

Ma siamo davvero sicuri che le proposte del centrodestra siano “socialmente” più sostenibili delle regole in vigore? Il solo che fornisce, nel dibattito elettorale, qualche elemento di merito è Matteo Salvini, secondo il quale i lavoratori devono poter andare in pensione dopo aver maturato 41 anni di contributi a prescindere dall'età anagrafica. E basta. **Sembrerebbe essere questo il solo criterio proposto dal “nuovo giustiziere”.** Bene. Un regime siffatto **peggiorebbe di molto la condizione delle donne**, nel senso che non riuscirebbero più ad andare in quiescenza se non ad un'età ben superiore ai 67 anni di età, ammesso che siano in grado di lavorare fino alla maturazione dei faticosi 41 anni di servizio.

**A Salvini piace semplificare i problemi complessi.** Ma percorrendo delle strade accidentate si rischia di precipitare in una buca. Soprattutto quando si suona ad orecchio una musica molto complessa, senza prendersi la briga di consultare gli spartiti (leggi: i dati). Se gli strateghi della Lega studiassero un po', dovrebbero porsi una domanda: **come mai sono le lavoratrici ad avvalersi dei trattamenti di vecchiaia, mentre i lavoratori si affollano su quelli di anzianità?** Le pensioni vigenti nei settori privati

all'inizio del 2017 segnalavano questa drastica differenza di genere: 3,3 milioni di uomini erano in pensione anticipata contro 940mila donne; nel caso della vecchiaia il rapporto si invertiva con 3,1 milioni di donne contro 1,7 milioni di uomini. Nel corso dell'anno passato i flussi hanno confermato questo trend. Prendendo a riferimento il caso del Fondo dei lavoratori dipendenti (FPDL-INPS) le pensioni anticipate percepite dai lavoratori sono state 63mila contro 25mila liquidate alle donne. È bene ricordare che, in media, un trattamento anticipato è pari a 2,2mila euro mensili lordi a fronte dei mille euro della vecchiaia (in sostanza – si noti en passant – Berlusconi vorrebbe allineare l'importo delle pensioni minime con quanto adesso è corrispondente a quello medio).

**A determinare siffatta situazione** non è un destino cinico e baro che si accanisce contro le lavoratrici, ma **il modo con cui le attuali generazioni di lavoratori e lavoratrici** – che hanno varcato la faticosa soglia o si apprestano a farlo – **sono state presenti sul mercato del lavoro**. In media, al momento della cessazione dell'attività un uomo porta seco il bagaglio di 38 anni di lavoro, mentre una donna di 25,5 anni. Ne deriva che le lavoratrici, in larga maggioranza, finiscono per raggiungere prima la soglia anagrafica prevista per la vecchiaia, quando sono richiesti soltanto venti anni di contributi per ottenere la pensione, piuttosto che inseguire il requisito, superiore ai 40 anni, che prescinde dall'età anagrafica. Ciò mentre i lavoratori delle stesse generazioni – che hanno storie di attività più solide e continuative – sono ancora adesso in grado di arrivare alla quiescenza (anticipata) ad un'età effettiva intorno ai 61 anni (61,1 nel 2017 nel FPLD).

**Il ragionamento è un po' complesso, ma la conclusione è chiara. Se la ricetta Salvini dovesse diventare la regola generale, essa si potrebbe applicare, nei fatti, soltanto agli uomini**, visto che quei requisiti contributivi (41 anni) sarebbero ir-



raggiungibili per la maggioranza delle lavoratrici. Che fare, allora? **Si girerà all'indietro la moviola della storia e delle riforme per ripristinare un differenziale al ribasso per l'età pensionabile delle lavoratrici**, rimettendo in discussione quella unificazione tra i generi che viene portata avanti da decenni e che nel pubblico impiego – per evitare le sanzioni dell'Unione europea – è già in atto dal 2009? Come si dice in questi casi: in God we trust.

## Ci voleva un conte per riscattare una campagna elettorale plebea\*

*di Giuliano Cazza*

«Non è tempo di scardinare i pilastri del nostro sistema, da quello pensionistico, a quello fiscale. Non è il tempo delle cicale è il tempo della competenza, della serietà e dell'investimento sul futuro». Con queste parole – pronunciate all'apertura dell'anno accademico alla Luiss – **Paolo Gentiloni Silveri ha rotto l'incantesimo di una campagna elettorale scriteriata e irresponsabile** ed ha impresso una svolta nella stessa linea di condotta del suo partito, che dopo quel discorso ha smesso di inseguire le forze sovran-populiste sul loro terreno (chi non ricorda l'infortunio dell'abolizione del canone tv?) e **si è collocato – purtroppo in colpevole ritardo – sull'unico spazio politico lasciato libero dagli altri movimenti e coalizioni: la difesa dell'Unione europea, dell'euro e delle riforme compiute nella XVII legislatura.**

Perché – va riconosciuto – **i cinque anni alle nostre spalle sono stati importanti.** Per quanto riguarda le **politiche del lavoro** il governo Renzi – dapprima con la riforma del contratto a termine poi con il “pacchetto” di norme riconducibili al jobs act – ha introdotto parecchie innovazioni nella disciplina di istituti giu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4.](#)

ridici per decenni ritenuti immodificabili (le tutele del licenziamento, lo *jus variandi*, i controlli a distanza, ecc.), nel campo della razionalizzazione e dell'estensione degli ammortizzatori sociali e delle regole dei contratti atipici, proseguendo, consolidando e valorizzando, così, le prime aperture contenute nella legge n.92 del 2012. Anche se è doveroso notare che **nella legge varata dal governo Monti sul mercato del lavoro, l'articolo 18 "novellato" vale per tutti i lavoratori**, mentre il dlgs n. 23 del 2015 istituisce un contratto a tempo indeterminato (a tutele crescenti) che, per la normativa del recesso, si affianca a quella del 2012.

L'approvazione del "pacchetto" è stata **una campagna condotta alla stregua di una *blitzkrieg*** che non ha dato agli avversari il tempo di capire che cosa stava succedendo (non a caso "Liberi e Uguali" è nato per protesta contro quelle leggi che i parlamentari scissionisti a suo tempo avevano votato).

Molto **più complessa è la questione delle pensioni**, una sfida nella quale gli avversari avevano avuto il tempo di prepararsi fin dalle ultime battute della XVI legislatura. **Il governo è stato costretto a difendersi per non subire l'onda d'urto contro la riforma Fornero: sfornando dapprima, una dopo l'altra, nuove sanatorie per i c.d. esodati**, cancellando qualche norma scomoda come lo spartiacque dei 62 anni di età per non subire una modesta penalizzazione economica in caso di pensionamento anticipato, inventandosi, alla fine, la trovata dell'Ape nelle sue diverse tipologie, allo scopo di dare un risposta – rischiosa ma sostenibile – a taluni problemi reali che i demolitori della riforma del 2011 intendevano risolvere con onerose (e ormai fuori tempo massimo) soluzioni di flessibilità dell'età pensionabile.

Dopo aver dovuto rimediare agli effetti della sentenza della Consulta sulle misure di blocco dell'indennità di rivalutazione dei trattamenti, in ordine all'andamento del costo della vita, nella legge di bilancio **per il 2018 il governo è riuscito a respingere**

**anche l'ultimo assalto al principale fortilizio della nuova disciplina pensionistica: l'aggancio automatico all'incremento dell'attesa di vita**, il cui blocco sarebbe stato l'anticamera della soppressione. Ci sono stati però “morti e feriti”: la mistica dei lavori disagiati è destinata a farsi strada e ad allargare le uscite di sicurezza delle deroghe (che fino ad ora hanno prevalso rispetto all'andata a regime delle nuove norme). Sempreché ovviamente non dovessero vincere (Dio non voglia!) le elezioni quelle forze e coalizioni che agitano la clava dell'azzeramento o dell'abrogazione della famigerata legge Fornero.

Nel momento in cui scriviamo si conoscono soltanto talune **sintesi di massima del programma *dem.*** Giustamente il partito, che è stato **la colonna portante dei tre governi succedutisi nella legislatura, non sta facendo finta di essere “nato ieri”**, di aver gestito, per anni, il Paese a propria insaputa. Difende il proprio operato e quello dei governi di cui ha avuto la principale responsabilità. **Al tema del lavoro dovrebbe essere indicato ampio spazio**, *“nel solco di quanto fatto con il Jobs Act, con il recupero di quasi un milione di posti di lavoro e con gli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato”*.

**Anche per recuperare il voto dei giovani – che, stando alla maggioranza dei sondaggi, continuano a preferire il Movimento 5 Stelle – il Partito Democratico vuole ripartire dalla “questione giovanile”, definita “la prima sfida da affrontare per liberare energie, creatività e talenti di generazioni essenziali per il futuro dell'Italia”**. Tra le misure proposte, anche l'investimento di maggiori risorse *“sulle politiche attive”*, il potenziamento della *“contrattazione decentrata”* e del *“sistema duale”* e il taglio *“del costo del lavoro a tempo indeterminato”*. E, infine, largo sostegno ai *“lavoratori autonomi, agli artigiani, ai commercianti e ai professionisti che vivono il loro impegno con passione, generosità e ingegno”*.

In poche parole, **un'Italia che ripensi il sistema alla luce del fatto che, oggi, sempre meno persone hanno un rapporto di lavoro di tipo subordinato.**

Come si vede si tratta ancora di ragionamenti di contesto, al cui interno circolano talune proposte concrete: la riduzione del costo del lavoro in termini strutturali; il salario minimo legale e quant'altro. **In materia di welfare si rimane ancora nel vago**, ma le rassicurazioni di Gentiloni consentono di tirare avanti. Del resto, come affermava un uomo politico del secolo scorso, “i programmi sono bandiere piantate nella testa della gente”.

Quando si sceglie, sia pur tardivamente e dopo una serie di stupidi battibecchi, la prospettiva dell'Europa e della moneta unica (una scelta, tuttavia, inficiata dall'equivoco inaccettabile dell'abbandono del *fiscal compact*) le politiche e gli atti di governo conseguenti divengono un semplice corollario.

## Populismi: a ciascuno il suo\*

*di Giuliano Cazola*

In Italia non ci facciamo mancare nulla, anche per quanto riguarda la malattia del secolo: **il populismo**. Ne abbiamo uno di lotta ed uno di governo.

Il primo è quello della Lega e del suo leader Matteo Salvini, il quale non esita a gettare la spada di Brenno (pardon, di Alberto da Giussano) sui piatti della bilancia che Silvio Berlusconi cerca di mantenere in un equilibrio presentabile a Bruxelles. Salvini non dissimula nulla, non cerca di attutire i toni, ma fa di tutto per esasperarli, per ingigantire i problemi e semplificare il più possibile le soluzioni. Il programma elettorale del suo partito è intessuto di discorsi da bar (**si pensi alla proposta di abolire, insieme con la riforma Fornero, la legge Merlin**), di ragionamenti elementari, di notizie sballate e di conti fatti col pallottoliere. Il suo ideale di giustizia è quello delle ruspe, elevate a plotoni d'esecuzione che non sparano pallottole: almeno per ora, sempre che il caso di Macerata non produca effetti imitativi in un brodo di coltura di un odio diffuso ed implacabile, come è quello preso a pretesto per giustificare le menzogne. A Salvini **non interessa accreditarsi** nel contesto di una società civile; ci tiene a compiacere un elettorato forcaiolo, vestendo al suo stesso modo, solletti-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

candolo nei suoi istinti plebei, senza porsi mai il problema di quanto **Hanna Arendt** (nel saggio “Le origini del totalitarismo”) giudicava “un errore fondamentale”: “**identificare la plebe con il popolo invece di considerarla una sua caricatura**”.

Luigi Di Maio va in giro per il mondo vestito come un gagà, allo scopo di presentare il M5S come una “forza tranquilla”, una sorta di **Partito rivoluzionario** divenuto **istituzionale** al pari di quello messicano: smorza i toni, affabula coloro che lo ascoltano, entra in punta di piedi nei santuari del potere, che lo accolgono facendo finta di credere alle sue narrazioni ed evitando con cura di sottoporgli delle domande imbarazzanti. Perché non si sa mai: potrebbe diventare presidente del Consiglio. Ma nel programma del Movimento ci sono molti aspetti discutibili e contraddittori. Sul piano macroeconomico, ad esempio, non si comprende come sia possibile diminuire di 40 punti il debito pubblico in un decennio, mentre si gettano alle ortiche il tetto del 3% (quando sarebbe necessario determinare degli avanzi primari di notevoli dimensioni, proprio per ridurre il debito), l’abominevole **fiscal compact** e si aumenta la spesa attraverso l’istituzione di un reddito di cittadinanza e l’abolizione della riforma delle pensioni del 2011 allo scopo di valorizzare quel pensionamento anticipato di cui, ora e nei prossimi anni, potranno usufruire – poco più che sessantenni – le generazioni dei *baby boomers* che sono in grado, per la loro storia e condizione lavorativa, di varcare la soglia della quiescenza grazie ai soli contributi versati a prescindere dall’età anagrafica.

Quanto alle politiche del lavoro, il M5S è il solo partito (non ci siamo occupati del pittoresco sinistrume di Potere al popolo e di altre irriducibili formazioni estremiste) che vuole abolire il *jobs act* e rimettere in sella il fatidico articolo 18. Neppure “**Liberi & uguali**” chiede una revisione tanto incisiva della disciplina del licenziamento individuale. «Noi il Jobs Act lo vogliamo abolire –

ha dichiarato Di Maio – Crediamo che sotto i 15 dipendenti, non serva l'articolo 18 alle imprese, perché in quel caso sono a conduzione familiare. Per il resto, vogliamo ripristinarlo». Secondo Di Maio, «il disegno del governo Renzi è chiaro, ha fatto il *Jobs act* per precarizzare ancora di più la vita dei giovani e dei meno giovani, in modo tale da potere dire che aveva dato più posti, ma ha solo fatto in modo che nascessero contratti a 2-3 mesi e poi ti licenziano. Per me la precarietà è un problema – ha aggiunto – perché non ci saranno certezze per mettere su famiglia e quindi otterremo un'economia sempre più depressa e ferma. La stabilità lavorativa serve anche a far crescere l'economia e farla sviluppare».

Secondo Di Maio, «bisogna iniziare a parlare di flexsecurity: se una persona viene licenziata, deve essere inserita in un programma di riqualificazione per essere reinserita nel mondo del lavoro. Per noi questo si chiama reddito di cittadinanza: io Stato prendo quel lavoratore e lo formo per le imprese, sgravandole dell'onere di pensare alla formazione». **Ecco un chiaro esempio di un intervento contraddittorio: le politiche attive e la flexsecurity sono un'alternativa al concetto di job property** (messo parzialmente in discussione dal *jobs act*) connesso all'articolo 18 e alla reintegra giudiziaria. Quanto ai 2 miliardi che il M5S vuole destinare ai centri per l'impiego, forse sarebbe più opportuno allocarli sulle politiche di occupabilità piuttosto che sulle strutture. Comunque, la sfida “grillina” è insidiosa, da non sottovalutare. Pur senza esprimersi con la grossolanità della Lega, alla fine, parla lo stesso linguaggio. Non è un caso che sulle pensioni le proposte contenute nei due programmi sembrano scritte usando la carta carbone.



## Giornalisti: quando si fa la morale con l'etica degli altri\*

*di Giuliano Cazola*

Nei giorni scorsi, un noto conduttore televisivo si è lasciato scappare un'affermazione solenne a proposito del saggio “La Casta” di Sergio Rizzo e Gianantonio Stella, definendolo “il libro che ha cambiato la storia politica del Paese”. Un siffatto elogio mi ha ricordato ciò che disse un celebre Maresciallo con riferimento a “Le mie prigioni” di Silvio Pellico: che la pubblicazione di quel libro era costata all’Impero degli Asburgo più di una battaglia perduta. **“La Casta”, infatti, ha dato il via ad un fortunato filone letterario che ha contribuito a screditare – ben al di sopra dei suoi demeriti effettivi – la c.d. classe politica italiana**, che non solo ha subito tutte le possibili sottoposizioni alle gogne mediatiche, ma che è ancora braccata fin negli atrii muscosi e nei fori cadenti in cui sono andati a nascondersi gli ultimi superstiti.

L'aspetto singolare è che **le attenzioni rivolte alle altre Caste** (un bravo giornalista come Stefano Livadiotti si è occupato dei privilegi dei magistrati e dei sindacalisti) **sono scivolte via come l'acqua sulla pietra**, nel disinteresse dell'opinione pubblica. In un Paese i cui abitanti vorrebbero percepire la pensione quan-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

do ricevono il sacramento della Cresima, per suscitare la più accanita invidia sociale nei confronti di qualcuno occorre denunciare quanto percepisce di pensione o, ancora meglio, di vitalizio (Papè Satan. Papé Satan, aleppe). E **i giornalisti d'assalto si sono conquistati delle fortune scrivendo di “pensioni d'oro”** e di quant'altro va annoverato come inaccettabile privilegio, che stride contro l'incerto futuro dei giovani. **Dimenticandosi sempre, però, di appartenere ad una delle categorie che garantiscono un alto livello di protezione agli insiders** e “freddo e stridore di denti” a chi si accinge ad intraprendere questa nobile professione.

Per farla breve (ne abbiamo già scritto ampiamente in questa rubrica) la categoria dei giornalisti è quella che eroga, attraverso l'Inpgi, un discreto livello di pensione (in media 50-55 mila euro l'anno: il terzo posto dopo i notai e i docenti universitari) a chi è già in quiescenza o è in procinto di andarvi (molti, vista la crisi del settore, stanno usufruendo del prepensionamento a 58 anni), mentre i nuovi entranti patiscono uno dei più gravi stati di precarietà tra quelli che fanno da *leitmotiv* nelle giaculatorie sui giovani. Non intendiamo essere cattivi profeti, ma **è nostra convinzione che non trascorreranno troppi anni prima che l'Inpgi** (la Cassa previdenziale dei giornalisti in regime di privatizzazione come le gestioni dei liberi professionisti) **chieda di trasferirsi all'Inps**. Peraltro, mentre i giornalisti quando parlano di pensioni (degli altri) si trasformano in veri e propri propagandisti del calcolo contributivo, nel loro Istituto lo hanno applicato pro rata e per ultimi.

Ma la cuccagna – peraltro in via d'estinzione – non si esaurisce qui. Un recente accordo tra la Fieg (la federazione degli editori) e la Fnsi (il sindacato unitario dei giornalisti) ha messo **in liquidazione un fondo che erogava un'indennità definita fissa** (e che adesso si chiama in gergo “ex fissa”). La strada scelta preve-

de, fermo restando il credito maturato da ciascun giornalista, la possibilità di aderire ad un'opzione su base esclusivamente volontaria. L'opzione consiste nel richiedere la liquidazione del 50 per cento, del 55 per cento o del 60 per cento della somma maturata, rispettivamente in una, tre o cinque rate annuali. È opportuno, tuttavia, ricostruire un po' di storia, avvalendoci di una documentazione chiara e trasparente della stessa Fnsi.

La **“fissa” era un istituto del contratto nazionale di lavoro giornalistico introdotto nel 1919 e rimasto in vigore fino al 1981**: le prestazioni erano a carico della singola azienda. L'indennità fissa fu abolita con il contratto in vigore dal 1° gennaio 1982 e sostituita con l'indennità di mancato preavviso in caso di risoluzione del rapporto di lavoro da parte dell'azienda. In quello stesso contratto si confermò, comunque, che l'indennità fissa continuava ad essere erogata dalle rispettive aziende nei casi di dimissioni del giornalista con 55 anni di età e 10 anni di anzianità aziendale, ovvero con un'anzianità aziendale superiore a 15 anni, a prescindere dall'età anagrafica. Sempre con quel contratto le parti si impegnavano a concordare una diversa successiva disciplina contrattuale per salvaguardare il beneficio economico della **“fissa”** senza oneri aggiuntivi per le aziende. Con il contratto sottoscritto da Fieg e Fnsi il 15 luglio 1985 fu raggiunto un **“accordo per prestazioni previdenziali integrative”**, che prevedeva la costituzione di una gestione speciale presso l'**Inpgi**, a seguito di una convenzione stipulata tra Fieg, Fnsi e lo stesso Inpgi, in base alla quale, a decorrere dal 1° dicembre 1985, i giornalisti avrebbero avuto diritto a percepire al momento del pensionamento una **“prestazione previdenziale integrativa”** dalla gestione speciale Inpgi, in sostituzione della ex indennità fissa, che acquisivano in precedenza da parte dell'azienda al momento della risoluzione del rapporto. La nuova prestazione previdenziale integrativa poteva concretizzarsi, in base all'opzione del giornalista,

nella liquidazione del capitale o nella liquidazione in rendita del capitale maturato. L'importo era compreso fra le 7 e le 13 mensilità, calcolate sull'ultima retribuzione comprensiva dei ratei di tredicesima e indennità redazionale.

I casi previsti per ottenere la prestazione erano i seguenti:

1. dimissioni dopo almeno 15 anni di servizio presso la stessa azienda;
2. dimissioni dopo almeno 10 anni di servizio presso la stessa azienda avendo superato il 55° anno di età;
3. dimissioni dopo almeno 3 anni di servizio presso la stessa azienda avendo superato il 60° anno di età.

A tali casi fu aggiunto anche quello della cessazione del rapporto di lavoro per decesso (che sostituiva l'indennità di mancato preavviso a carico dell'azienda, come previsto dalla legge) nonché il caso di risoluzione del rapporto di lavoro per limiti di età (anche in questo caso in sostituzione dell'indennità di mancato preavviso a carico dell'azienda).

Per il finanziamento della gestione speciale si introdusse **un contributo a carico delle aziende editoriali nella misura dell'1%** delle retribuzioni corrisposte ai giornalisti dipendenti a tempo indeterminato. Questa aliquota fu successivamente elevata, a decorrere dal 1° gennaio 1987, all'1,5% per garantire la sostenibilità della gestione.

**Ma il Fondo era nato strutturalmente deficitario. Infatti, nel corso degli anni sono stati numerosi gli interventi con i quali si è cercato di assicurarne la sostenibilità, rivelatisi tutti insufficienti.** Già il 25 luglio 1986 (appena un anno dopo l'entrata in vigore dell'ex fissa), fu previsto, a carico delle aziende, un contributo *una tantum* aggiuntivo pari a 200mila lire per ogni giornalista dipendente. Il 1° luglio 1987 fu previsto un successivo contributo *una tantum* a carico delle aziende di 230mila lire, sempre per ciascun giornalista dipendente.

Il 22 dicembre 1993 fu previsto un ulteriore contributo *una tantum* di lire 453mila lire alle stesse precedenti condizioni. Con accordo del 24 novembre 2010, a fronte dell'aggravamento della gestione del Fondo ex fissa e preso atto della disponibilità dell'Inpgi, le parti concordarono un'anticipazione al fondo da parte dell'Inpgi di 37 milioni di euro in due tranches. L'anticipazione sarebbe stata coperta con un'aliquota addizionale a carico delle aziende pari allo 0,35 per cento, in aggiunta all'aliquota dell'1,50 per cento.

**Nel 2014 si è resa necessaria la messa in liquidazione.** La crisi di liquidità, inizialmente tamponata con un finanziamento di 12 milioni da parte dell'Inpgi al tasso del 4,60 per cento, si era riproposta in tutta la sua drammaticità quando il ministero del Lavoro aveva impedito allo stesso Inpgi di erogare la seconda tranche del finanziamento di complessivi 35 milioni previsto dall'accordo contrattuale del 2014.

**Il Fondo ex fissa – sostiene la Fnsi – è diventato una voragine perché ha assicurato prestazioni non sostenute dalle contribuzioni.** Il meccanismo è tale, infatti, che fin dal primo giorno c'era la certezza del default. Per comprenderne le ragioni, non servono – spiega la Fnsi – nozioni di matematica finanziaria; basta conoscere le quattro operazioni elementari. Per esempio, l'assegno è stato calcolato sempre sull'ultima mensilità. Aumenti di stipendio o promozioni ottenute negli ultimi anni della vita lavorativa (ci sono stati tempi in cui abbondavano), determinavano l'ammontare dell'indennità.

**Alcuni giornalisti sono riusciti a percepire l'ex fissa fino a 3 volte.** Tutto legittimo, perché previsto dal contratto, ma economicamente insostenibile perché a pagare non era l'azienda di cui il giornalista era dipendente, ma il Fondo comune. Le uscite massicce dal mondo del lavoro degli ultimi anni, incentivate dagli editori, hanno aggravato ulteriormente la situazione fino al dissesto.

Per dare un'idea di come funzionava (o non funzionava) il Fondo, la Fnsi riporta alcune somme liquidate in un'unica soluzione nel periodo 2005-2015. Nella prima colonna della tabella seguente è indicato l'importo liquidato al beneficiario in un'unica soluzione, nella seconda i contributi al fondo calcolati sulla base dell'1,50 per cento delle retribuzioni percepite nel corso della carriera; nella terza colonna, l'incremento percentuale dell'assegno percepito rispetto a quella effettivamente versata.

<b>Importo lordo liquidato</b>	<b>Contr. 1,50% (a carico delle aziende)</b>	<b>Incremento</b>
€ 903.236,00	185.000	488%
€ 874.878,00	176.000	497%
€ 786.588,00	140.000	560%
€ 686.740,00	100.876	680%
€ 652.751,00	34.887	1871%
€ 577.217,00	80.937	713%
€ 474.203,00	65.472	724%
€ 425.084,00	67.517	630%
€ 372.191,00	49.840	747%
€ 369.522,00	68.058	543%
€ 368.153,00	57.236	643%
€ 367.164,00	51.033	719%
€ 340.544,00	65.116	523%
€ 336.924,00	61.993	543%
€ 519.878,00	98.086	530%
€ 94.137,00	20.018	470%
€ 399.660,00	33.455	1194%

Si tratta – precisa la Fnsi – soltanto di pochissimi esempi di casi concreti riferiti a giornalisti con nome e cognome: casi che, tuttavia, rendono bene l'idea dell'insostenibilità del fondo e l'irragionevolezza del meccanismo. Anche guardando agli importi più bassi, qui non riportati, il rapporto fra versamenti e prestazioni è fuori dalla norma: l'incremento va dal 100 al 350 per cento. Va poi aggiunto che fra gli importi **in corso di rateazione** ce ne sono alcuni di particolare consistenza. Su tutti, uno da **1.436.528,00 euro** e un altro da **1.424.240,00 euro**.

I debiti fanno capo al Fondo che deve essere alimentato dalle aziende Fieg e devono essere pagati. Una considerazione (amara) però si impone, ad avviso della Fnsi (e nostro): **queste prestazioni**, maturate a prescindere dal montante contributivo, **non hanno niente a che vedere con la previdenza integrativa**. Era risaputo dall'inizio, ma si è preferito far finta di niente, prendere fino a quando possibile, lasciando ai posteri l'onere del default. Qualcuno è a conoscenza – commenta la Fnsi – in un qualche angolo del mondo, di un fondo integrativo previdenziale che assicura rendimenti come quelli sopra indicati?

## Relazioni industriali: aspettando Godot (ed augurandosi che non arrivi)\*

*di Giuliano Cazza*

Poniamoci una domanda: **perché è tanto difficile arrivare ad un'intesa sulle relazioni industriali?** D'acchito a me viene la tentazione di rispondere in modo paradossale. Da almeno una decina di anni Confindustria e Cgil, Cisl e Uil si siedono ad un tavolo di trattative per ridefinire le regole della contrattazione collettiva e della rappresentanza per un solo motivo: riportare all'interno del sistema la Cgil. Ma questo obiettivo, al pari di una matrioska, ne conteneva un altro che condizionava il primo: **“normalizzare” la categoria dei metalmeccanici** che non trovava più la quadra per stipulare un contratto unitario.

Per fare questo però – siamo sempre a scoperchiare la matrioska – era indispensabile riportare sui corretti binari la Fiom, la cui indisponibilità (un vero e proprio Aventino) era diventata la causa della disaffezione per qualsiasi negoziato concludente della stessa Cgil. In sostanza, anche quando la Cgil, nel 2011, aveva acconsentito a sottoscrivere un accordo, questo è rimasto praticamente sulla carta perché la Fiom aveva storto il naso. **Poi è venuta la svolta – improvvisa ed inattesa soprattutto nei contenuti – del contratto unitario Fim-Fiom-Uilm del novembre 2016.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)



“È fatta – mi sono detto – i metalmeccanici sono tornati a dare la linea; l'intendenza seguirà”.

Invece non è stato così. Anzi, **a valutare le posizioni in campo si ha l'impressione che le parti siano alla ricerca di una “terza via” e che l'impostazione dei metalmeccanici costituisca un caso non smentito, ma tollerato.** Soprattutto non viene preso da esempio dalle altre categorie (come è sempre avvenuto nella storia sindacale del dopoguerra) e dalle stesse confederazioni. **Si direbbe, invece, che tocchi alla Cgil trovare una linea di compromesso che – a questo punto – sia condivisa anche dalle altre categorie,** restie a seguire l'esempio dei metalmeccanici.

Sicuramente la situazione è più complessa della “quadriglia” che abbiamo fin qui descritto, ma **i problemi sono più o meno sempre gli stessi: quale equilibrio trovare – anche sul piano della allocazione delle risorse – tra i diversi livelli di contrattazione.** Il fatto è che **il negoziato interconfederale ha seguito percorsi e scadenziari estranei rispetto agli appuntamenti delle più importanti categorie con il loro rinnovi contrattuali.** Così, ammesso e non concesso che la Confindustria e le confederazioni sindacali “osino” sottoscrivere un'intesa prima delle elezioni (con la preoccupazione di portare acqua – pro o contro qualcuno – nel contesto della competizione politica) essa arriverebbe comunque in tempo per spegnere le luci di una stagione contrattuale che già è alle spalle.

**Non è la prima volta che le istanze confederali entrano in scena nell'ultimo atto sebbene il copione della commedia li vorrebbe veder recitare la loro parte nel primo.** Un conto sarebbe stato orientare le trattative prima del loro inizio, un altro arrivare a cose fatte. **La vexata quaestio del ruolo del contratto nazionale** – in uno scenario che ha visto ampliare di parecchio l'intervento della legge nella regolazione del rapporto di la-

voro – è ormai limitata alla salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni in relazione all'andamento del costo della vita in una fase in cui l'inflazione è tenuta in vita con la respirazione artificiale.

Fornire ora una formulazione di carattere generale **diventerebbe una sorta di arbitraggio tra la soluzione trovata nel contratto dei chimici e quella prevista nell'accordo dei metalmeccanici**. Non solo ciò non avrebbe senso pratico; ma è dubbio che le confederazioni possano disporre dell'autorevolezza necessaria per mediare all'interno di una batracomiomachia priva di importanza, perché le soluzioni trovate dalle due categorie hanno ricevuto entrambe il consenso dei lavoratori interessati.

**Dopo le elezioni lo scenario potrebbe essere diverso: nei programmi elettorali delle forze più responsabili si parla di salario minimo legale e di legge sulla rappresentanza**, allo scopo di fronteggiare una frantumazione della stessa rappresentanza che si è riversata gravemente sugli assetti della contrattazione collettiva dove sono sempre più ricorrenti e minacciosi, da un lato, la “pirateria” al ribasso delle regole; dall'altro, il diffondersi, anche nei settori un tempo “vaccinati”, della pestilenza del sindacalismo radicale di base. **Ma per ridisegnare un modello di relazioni industriali stabile e solido, il potere politico dovrebbe, per primo, garantire a se stesso queste condizioni preliminari**. I dubbi sono comprensibili. Ed inquietanti.

## La Confindustria a Verona ha battuto un colpo: meglio tardi che mai\*

*di Giuliano Cazza*

“Innanzitutto **non bisogna smontare le cose fatte in questi anni e che hanno dato effetti economici positivi**. Ci sono politiche che hanno inciso sui fattori produttivi in modo trasversale ai settori economici e che hanno permesso di accelerare i processi di cambiamento. Queste politiche – principalmente Jobs Act, Industria 4.0, riforma fiscale, finanza per la crescita, sostegno alla promozione delle imprese all'estero, riforma della pubblica amministrazione – vanno valutate per gli effetti che hanno generato, adattate per renderle più efficaci se necessario, ma non depotenziate per motivi ideologici”. Così la Confindustria nell'Assise di Verona, il 16 febbraio scorso.

Che dire a questa associazione? **Bentornata al lavoro e alla lotta: ne avvertiamo il bisogno** nel mezzo di una campagna elettorale squallida, demagogica e plebea, in cui l'agenda dei programmi – salvo qualche lodevole eccezione – era stata dettata dalle forze populiste. Il silenzio della più importante organizzazione imprenditoriale stava per sconfinare nell'omertà nei confronti di un dibattito politico in cui i toni prevalenti avevano preso di mira le riforme più importanti compiute negli ultimi anni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 febbraio 2018, n. 8.](#)

Un silenzio che si era accompagnato ad atti concreti di apertura di credito verso partiti e movimenti un tempo (auto)definiti, non a torto, “antisistema”, prima che anche il mondo dell’impresa cominciasse a prendere delle precauzioni in vista di possibili affermazioni elettorali di queste forze politiche.

Da cultori della materia non possiamo non osservare che **nell’incipit riguardante le scelte da difendere non viene indicata la riforma Fornero delle pensioni**, che pur rappresenta una discriminante cruciale nel confronto politico in corso da anni. È vero: il documento stigmatizza che in Italia si parli troppo di pensioni e poco di giovani e lavoro. Ma proprio per questi motivi diventa importante schierarsi dalla parte di chi non intende riaprire il cantiere previdenziale per riportare il Paese nel pantano di un sistema non sostenibile. Facciamo pure a fidarci, allora, di precedenti dichiarazioni, magari meno solenni per il contesto in cui sono state emesse.

Le proposte della Confindustria sono approfondite, documentate ed interessanti. In larga misura condivisibili. Indicano la strada per creare in pochi anni 1,8 milioni di posti di lavoro, nel quadro di una stabilizzazione e da un rafforzamento della crescita tale da recuperare complessivamente in un quinquennio 11 punti di Pil.

A proposito del lavoro, opportunamente la Confindustria ha ricordato che “in Italia assistiamo a un singolare paradosso. **Mentre cresce la disoccupazione giovanile cresce il numero di imprese manifatturiere che non trovano tecnici specializzati**. Il *mismatch* nasce dal mancato incontro tra domanda delle imprese e offerta formativa scolastica e da un deficit strutturale di orientamento”. Eppure di questa meritoria iniziativa (che ha coinvolto le strutture periferiche e vista la partecipazione di migliaia di imprese) i media si sono occupati per dovere di cronaca. Poi si sono spente le luci.

La campagna elettorale è proseguita sui soliti argomenti ai quali si sono aggiunti altri ancora più squallidi. È cominciata la caccia ai rendiconti, ai bonifici trasmessi con l'elastico, ai massoni, come se questi fossero argomenti che interessano agli italiani. In sostanza, ai moralisti d'accatto si è risposto per giorni con un moralismo anch'esso d'accatto, con titoli d'apertura nei più importanti quotidiani. Senza considerare che in questi acquitrini maleodoranti se la cavano meglio gli alligatori che lì sono nati.

D'altra parte, **il documento di Verona aveva anche il merito di rappresentare un Paese diverso dall'immagine di sfascio propagandata dai *talk show***, per i quali sono notizie soltanto quelle negative, al punto da inventarsele se non se ne trovano di fresche di giornata. Un Paese che cresce, sia pure con ritardo, che ha delle eccellenze di rilievo internazionale, che esporta e che investe, anche se è perseguitato da tanti lacci e laccioli che, con un pudico eufemismo, vengono definiti burocratici come se anche la magistratura penale, civile ed amministrativa facesse parte della burocrazia e non svolgesse, invece, una funzione fondamentale nel buon andamento della società civile (quando ci decideremo a denunciare il ruolo svolto dalle procure nel coltivare la “passione triste” secondo la quale – dietro ad ogni affare come ad ogni appalto – si nasconde la corruzione?).

Per farla breve, **il pregevole lavoro presentato a Verona dalla Confindustria somiglia troppo al tentativo di intonare l'Inno alla gioia** (l'impegno per l'Europa viene ribadito in modo netto e preciso) **in un'osteria di avvinazzati** (i partiti e i movimenti, salvo eccezioni) che intonano a squarcia gola, secondo l'uso go-liardico, le “osterie”. Certo se “La visione e le proposte” della principale associazione rappresentativa del mondo imprenditoriale fossero state presentate prima, all'avvio della campagna elettorale mentre i partiti stavano ancora preparando i loro programmi, probabilmente sarebbe entrata nel circuito di una campagna elet-

torale dissennata qualche idea meno balzana. Ma è inutile piangere sul latte versato.

Speriamo almeno che l'Assise di Verona – svoltasi al riparo dai partiti – sia servita ad **orientare il voto degli industriali verso quelle coalizioni e liste** – per fortuna ci sono sia nel cdx che nel csx – contrarie al populismo, al sovranismo, all'identitarismo, al protezionismo e a tutti gli "ismi" maleodoranti che continuano a circolare, ancorchè dissimulati per ingannare gli elettori.

**La rapida archiviazione delle loro proposte, tuttavia, deve far riflettere il gruppo dirigente della Confindustria sui motivi di un declino strisciante che dura da anni e che non sembra avere uno spiraglio di ripresa e di riscossa.** “Permane una cultura anti-industriale miope, che vive ancora l'industria e l'imprenditore – sta scritto a conclusione del documento – come qualcosa di contrapposto al lavoro e alle famiglie, senza considerare che la realizzazione del lavoro avviene proprio nell'impresa, e quello che ogni famiglia vuole è lavoro per i propri figli. Questo vale per le famiglie di imprenditori, come quelle degli operai, dei quadri, dei dirigenti”.

È un clima certamente negativo quello che oggetto di denuncia, soprattutto se pensiamo che nei programmi elettorali serpeggia in modo visibile una voglia di statalismo e di dirigismo nell'economia che si spinge fino ad invocare i dazi e le nazionalizzazioni. Ma a determinare tutto ciò, vi saranno pure delle responsabilità situate nel Palazzo a vetri oscurati di Viale dell'Astronomia? O no?

## Il canto del cigno\*

*di Giuliano Cazola*

Lo ammetto. Non mi aspettavo che la Confindustria e le Confederazioni storiche – con un ultimo colpo di reni dopo mesi di melina – arrivassero, il 28 febbraio scorso, a sottoscrivere il testo di un accordo sulle relazioni industriali poche ore prima dell’apertura dei seggi elettorali (anche se le ratifiche avverranno nella prossima settimana). **È stato un atto di coraggio e di dignità; come tale va riconosciuto al di là del merito.**

In una campagna elettorale nella quale è emerso di tutto e del suo contrario, ma nulla di importante (perché non possono essere tali i miasmi dell’antipolitica, i frutti avvelenati della demagogia e il riemergere della “passioni tristi” dell’Europa), **l’accordo costituisce un segnale in controtendenza dove sono stati individuati i problemi reali del Paese**, con l’impegno delle parti sociali ad affrontarli e a risolverli per quanto di loro competenza.

**I media hanno dedicato all’evento uno spazio di gran lunga inferiore a quello riservato ad episodi marginali del dibattito politico**, dimostrando una volta di più la loro partecipazione alla costruzione di una realtà fittizia che l’opinione pubblica si è abituata a considerare vera, quando basterebbe guardare fuori dalle finestre o passeggiare per le strade per accorgersi che l’Italia

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2018, n. 9.](#)

dello sfascio – ostentatamente presentata come tale – non esiste, è soltanto un'invenzione, una sorta di Truman show a sfondo sadoomasochista.

Ciò premesso, suscita simpatia, quasi tenerezza la trojka che sta al vertice delle Confederazioni, ormai in età da poter fare da padri e da madri (quanto meno da zie) a quei ragazzotti che agitano la loro giovinezza come una clava e la loro incompetenza alla pari della natura del “buon selvaggio” (caro a Jean Jacques Rousseau) non ancora contaminato dalla società.

Quando ho saputo dell'accordo mi è tornato in mente il poema “**De redivo suo**” di **Claudio Rutilio Namaziano** che nel 415 d.C. abbandonò Roma per tornare in patria in Gallia e sfuggire così alle devastazioni dei barbari, da lui descritte durante il viaggio con l'animo lacerato dal rimpianto per la perduta grandezza di Roma: “O Roma, nessuno, finché vive, potrà dimenticarti... Hai riunito popoli diversi in una sola patria, la tua conquista ha giovato a chi viveva senza leggi. Offrendo ai vinti il retaggio della tua civiltà, di tutto il mondo diviso hai fatto un'unica città».

Ma ormai sarà il caso di spendere qualche considerazione sull'accordo. Ad occhio, **più che significative innovazioni vi sono contenute delle sistemazioni, delle codificazioni, delle riorganizzazioni di quanto la contrattazione collettiva ha prodotto**, un po' alla rinfusa, negli ultimi anni (in particolare le iniziative di welfare contrattuale ed aziendale), nel tentativo di inserire tutto quanto nello schema tradizionale dei due livelli di contrattazione classici (nazionale e decentrato).

Si cerca di fornire alcune **linee guida per gli istituti che hanno il compito di adeguare le retribuzioni al costo della vita** (in sostanza riconoscendo, però, che le categorie possono agire – ex ante o ex post – come meglio ritengono). Viene ribadito l'impegno nella formazione del personale anche attraverso il potenziamento delle istituzioni preposte.



**Ha suscitato interesse il nuovo approccio alle grandi questioni della rappresentanza e della rappresentatività, non solo perché anche la Confindustria ha accettato di far misurare le sue.** Fino a pochi anni or sono (si può arrivare fino al Testo Unico del 2014) il problema del “chi rappresenta chi” si poneva soprattutto a fini interni al sistema, in conseguenza dei contrasti tra i sindacati e della conseguente stipula di intese separate. Oggi la verifica si svolge tra chi sta dentro l’assetto tradizionale e chi lo assedia dall’esterno. In altre parole, **non si tratta più di decidere chi è legittimato a stipulare i rinnovi contrattuali di vecchio conio, ma chi svolge la sua attività negoziale secondo le regole e chi ne sta accuratamente fuori conquistandosi il diritto di agire sul mercato della contrattazione collettiva con “accordi pirata”,** attraverso i quali si svendono diritti dei lavoratori in cambio del riconoscimento di un potere negoziale con appresso le prerogative sindacali che ne fanno da corollario. Un intento meritorio, certamente arduo da perseguire lungo il sentiero stretto tra quanto dispone l’articolo 39 Cost. (il convitato di pietra inattuato ed inattuabile ma che impedisce, tuttavia, ogni possibile diversa soluzione) e l’articolo 19 dello Statuto dopo le amputazioni subite nel referendum del 1995 (che consente ai sindacati “pirata” di insediarsi a livello d’azienda stipulando contratti applicati in quella sede). Viene riconfermata la procedura di certificazione della rappresentatività affidata all’Inps e al (redivivo) Cnel, dalla quale – è bene sottolinearlo – **in ben quattro anni non è emerso un solo dato.** Nonostante la buona volontà, infatti, è assai improbabile raggiungere la Luna spingendo sui pedali di una bicicletta.

## Le pensioni degli italiani dopo il 4 marzo\*

di Giuliano Cazza

Mentre gli analisti e i commentatori si affaticano ad interpretare il responso elettorale del 4 marzo (perché non cancellare il numero 4 dal calendario?) e ad infilarsi sulla poltrona di Sergio Mattarella per immaginare delle formule che assicurino una maggioranza ed un governo al Paese (gli italiani non si sentono, tutti, solamente commissari tecnici della Nazionale di calcio, ma anche Presidenti della Repubblica), oltreconfine **le Cancellerie, le istituzioni europee ed internazionali – come le stelle del romanzo di Cronin – stanno a guardare**. In sostanza, ci fanno capire, che se abbiamo voluto la bicicletta (M5S e Lega) ora tocca a noi pedalare. A loro interessa soltanto capire quale sarà la direzione di marcia di questo periglioso incedere ovvero quali saranno le vere intenzioni di un nuovo governo nei confronti delle politiche attuate da quelli precedenti.

Qualche segnale è già arrivato, senza troppi giri di parole. Moody's – una delle tre sorelle del rating – ha diramato un *“avviso ai naviganti”* molto esplicito: **giù le mani dalle riforme, da quelle del lavoro e delle pensioni in particolare**. Gli analisti dell'agenzia hanno avvertito che eventuali passi indietro sulle riforme già attuate sarebbero negativi per il merito di credito

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 marzo 2018, n. 10](#).

dell'Italia. Secondo Moody's, la Legge Fornero del 2011 ha contribuito a migliorare la sostenibilità di lungo termine del sistema pensionistico del Paese. Un passo indietro su questo fronte, come promesso in campagna elettorale da M5S e Lega, rappresenterebbe un rischio per il rating visto che l'Italia spende già quasi il 16% del Pil per le pensioni, una delle percentuali più alte nell'Unione Europea.

Moody's ha riconosciuto, inoltre, che il Governo uscente ha attuato o avviato riforme in diversi settori, compreso il mercato del lavoro, il settore bancario e il sistema fiscale, ma **avverte che l'andamento della crescita e la competitività internazionale dell'Italia sono chiaramente in ritardo rispetto agli altri Paesi dell'area euro.**

In sostanza, **da Moody's è pervenuta l'anticipazione (meglio, la minaccia) di un declassamento dell'affidabilità del nostro Paese se le proposte contenute nei programmi di Lega e M5S divenissero iniziative del prossimo governo. Ed è presumibile che anche le altre agenzie farebbero lo stesso.**

Certo i rating internazionali non sono scritti sulle Tavole della Legge, ma contano – e parecchio – ugualmente, in quanto **condizionano i tassi di interesse sul debito** e quelli sulle nuove emissioni o rinnovi dei titoli (anche perché il sostegno della Bce non sarà eterno). Come a farlo apposta, il 7 marzo la Commissione europea ha pubblicato il Rapporto 2018 per l'Italia nel quale non solo sono apprezzate le riforme della passata legislatura, ma vengono tracciati scenari, ormai prossimi, che interconnettono trend demografici, economici ed occupazionali da cui discenderanno gravi problemi (con una marcata specificità tutta nostra) per la sostenibilità del nostro sistema di welfare, tanto da indurre a chiedersi se davvero bastano le misure della riforma del 2011 a garantirne la tenuta.

Bene. **Le due forze politiche che hanno (stra)vinto le elezioni alla riforma Fornero l'hanno giurata**, al di là delle parole usate per ribadire il concetto. Chi scrive ha approfittato tante volte della cortese ospitalità di Adapt per esprimere le proprie opinioni denunciando quelle che, in tale complessa materia, sono a suo avviso **critiche ingiuste, rappresentazioni caricaturali se non vere e proprie menzogne**.

Per quanto riguarda gli oneri economici (altrettanto gravi sarebbero i costi relativi alla credibilità dell'Italia) in queste ore si sprecano i dati provenienti da fonti autorevoli che, per il loro ruolo istituzionale (l'Inps, la Rgs, ecc.) non esprimono delle opinioni ma parlano *ex cathedra*. Non è il caso di aggiungere di più e di meglio, ammesso e non concesso che fosse consentito effettuare una contabilità affidabile sulla base della laconicità delle proposte delle forze abolizioniste.

C'è però un aspetto – fino ad ora trascurato – che merita di essere approfondito. **Non possiamo cavarcela con un “costa troppo” lasciando intendere che sia solo questo il vero problema**. Perché i populistici italiani ci risponderebbero che a loro “non gliene può fregar di meno”. Le proposte di revisione molto simili contenute nei programmi pentastellati e leghisti (i nuovi requisiti sarebbero: quota 100 sommando età ed anzianità contributiva oppure 41 anni di versamenti) **sono sbagliate soprattutto perché – mettendo al centro del loro modello il trattamento di anzianità – restano confinate nella finzione di un mondo del lavoro in via di profonda trasformazione se non persino di esaurimento**. In sostanza, esse tutelano le ultime generazioni di *baby boomers* che – soprattutto se maschi – non hanno particolari difficoltà – per come sono stati sul mercato del lavoro, entrandovi da giovani e rimanendovi a lungo e stabilmente – ad accumulare anzianità contributiva ad un'età anagrafica relativamente anziana per non dire soltanto matura. **Questi requisiti**

sarebbero, invece, gravosi e difficilmente raggiungibili (oltreché per le donne occupate attualmente) **per chi ha cominciato a lavorare da pochi anni o si accinge ad entrare nel mercato del lavoro**; in breve, per quei giovani che tutti, a parole, vorrebbero tutelare. Anzi, **agevolando il pensionamento dei lavoratori più anziani si caricherebbero ulteriori oneri sulle spalle delle generazioni future**, le quali, per tanti motivi facilmente comprensibili, ma soprattutto demografici, non hanno da temere un'età pensionabile più elevata e ragguagliata all'attesa di vita.

**Se forze politiche che si proclamano nuove, votate dai giovani, vogliono rovesciare il tavolo su cui poggia il sistema pensionistico, lo facciano per dare vita ad un nuovo regime maggiormente adeguato alle caratteristiche dell'attuale mercato del lavoro** (riproponiamo l'idea di una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale); non per assicurare ancora più a lungo quella situazione di sostanziale privilegio di cui hanno goduto i loro padri e i loro nonni, nati e vissuti nella breve stagione “del latte e del miele” e dei diritti assunti a debito. E a sproposito. Cipputi non abita più qui.

## L'ultimo colloquio con Marco Biagi\*

*di Giuliano Cazza*

**Poche settimane prima che venisse assassinato, Marco mi telefonò dal Ministero del Lavoro per chiedermi se avessi l'ultimo libro di Tiziano Treu e se fossi disposto a farglielo avere subito. Allora mi stavo recando al lavoro all'Inpdap (ero componente del Collegio dei sindaci e in quei tempi civili disponevo di un'auto di servizio). Risalii in casa da cui ero appena disceso quando mi era arrivata la telefonata, presi il libro ed effettuai la consegna. **A Marco quel testo serviva per inserire – parola per parola – nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (che poi prese il suo nome) le proposte che vi erano contenute a proposito del superamento – in via sperimentale – dell'articolo 18 in taluni casi ben delimitati.****

Il seguito della vicenda è noto. Il disegno di legge venne presentato, scoppiò il finimondo con la Cgil e con i partiti di sinistra che scomodarono persino la violazione dei diritti della persona. Marco fu assassinato il 19 marzo; pochi giorni dopo ebbe luogo una grande manifestazione della Cgil (chi non ricorda Sergio Cofferati arringare le folle con i capelli scompigliati dal venticello romano?). **All'inizio di luglio fu sottoscritto il Patto per l'Italia da tutte le organizzazioni sindacali ed economiche**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 marzo 2018, n. 11](#).

del Paese con la sola eccezione della Cgil; ma la riforma dell'articolo 18, ancorché ridimensionata, fu stralciata dal testo e parcheggiata su di un binario morto a (dis)onore del **Governo di centrodestra**. Per affrontare nuovamente il tema cruciale della tutela del licenziamento individuale ingiustificato il Paese ha dovuto attendere una decina di anni prima che fosse approvata la legge Fornero n.92/2012 (ancora una volta, negli anni dal 2008 in poi, un Governo di centrodestra aveva “marcato visita”) per arrivare nel 2015 al dlgs n.23 (istitutivo del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti) nel quadro complessivo del jobs act.

Perché ho voluto ricordare quel colloquio tra due amici che si conoscevano fin dal 1974 e che avevano tante cose in comune? In primo luogo per rendere una testimonianza. **C'è stato negli anni scorsi un progetto – incoraggiato da molte parti – di rivalutazione “buonista” di Marco consistente nel tentativo di distinguere il suo pensiero da quello di coloro che insistevano per modificare l'articolo 18 dello Statuto**. Il che sulla base del seguente assioma: un martire del terrorismo non avrebbe mai potuto condividere la responsabilità di mortificare un presidio fondamentale dei diritti dei lavoratori (come la reintegra nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato). Il prof. Biagi, invece, aveva le idee chiare su questo punto. Le manifestò apertamente in un articolo (nell'autunno 2001) sul Sole-24ore, dal titolo non equivoco “Licenziare per assumere” di cui riproduco, di seguito, alcuni brani: *«Si discute molto in questo periodo di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Probabilmente siamo giunti ad un punto di svolta per il diritto del lavoro. Sappiamo bene, a questo proposito, che il mercato del lavoro italiano vive una situazione di notevoli difficoltà. La nostra struttura economica e la nostra organizzazione produttiva e del lavoro si sono evolute con velocità via via crescente. Ma a questa accelerazione non sempre si è accompagnata anche una modernizzazione delle regole dei*

*rapporti di lavoro e delle relazioni industriali. Una delle priorità nella agenda della modernizzazione è certamente quella della flessibilità in uscita. Il nostro sistema è più rigido e antiquato di quello esistente in molti dei nostri partners europei. Oltre a ciò è chiaro che se abbiamo un alto tasso di rigidità in uscita rispetto alla disciplina del lavoro subordinato standard, a tempo indeterminato e iperprotetto i nostri datori di lavoro ricorreranno sempre di più al lavoro flessibile (ai contratti a termine, al lavoro interinale, alle collaborazioni coordinate e continuative, ecc., quando non al lavoro “nero”)).*

Ciò premesso, l'ulteriore motivo che mi ha spinto a rinfrescare la memoria sulle opinioni di Marco Biagi è quello di lanciare **un grido di allarme per le sorti delle riforme del lavoro intervenute negli ultimi anni, dopo la vittoria elettorale delle forze populiste**. Una preoccupazione che si è ulteriormente accentuata quando ho letto le dichiarazioni di **Carlo Calenda** (il nuovo astro nascente su di un orizzonte in declino) a proposito del ruolo che dovrebbe assumere la sinistra in materia di lavoro: «[una sinistra] che difenda il posto di lavoro e non il lavoro in sé, che offra protezione. Il Jobs act è sbagliato non per l'abolizione dell'articolo 18, ma perché contiene un indebolimento sostanziale degli ammortizzatori sociali». Il ministro ha poi voluto precisare meglio il suo pensiero, ribadendo i concetti della seconda parte della dichiarazione; ma le sue parole esprimono valori chiari e distinti. Quando si afferma di difendere il **posto di lavoro** e non il **lavoro di per sé** si ricade inevitabilmente in quel principio di **job property** che il jobs act ha inteso superare sia pure nel corso di lunghi decenni (giacché l'articolo 18 “novellato” è tuttora la disciplina del licenziamento individuale per la (stra)grande maggioranza dei lavoratori).

Il fatto è che **parlare di tutela del lavoro in sé, resta tuttora una chimera, dal momento che un sistema di politiche attive efficienti ed efficaci è di là da venire**. Ecco perché fanno breccia le vecchie risposte: il pensionamento anticipato, la tutela



reale nel licenziamento individuale, la concessione di ammortizzatori sociali senza scadenze, per arrivare di un balzo alle ultime trovate dell'assistenzialismo: un reddito di cittadinanza che, in pratica, consenta di vivere senza lavorare. **Sappiamo che queste non sono soluzioni e che continuerebbero a nascondere – come è sempre avvenuto in passato – sacche di lavoro sommerso a spese dell'intera collettività, insieme con il degrado dell'economia di intere zone del nostro Paese.** Il ritorno ad un antico quadro di certezze (che peraltro erano solo illusioni ottiche) appartiene al novero delle chimere. Ma, come ha scritto Sebastiano Vassalli, gli uomini si nutrono di chimere, le chimere di uomini.

## **Pensioni: il Fondo monetario internazionale chiede una nuova e più severa riforma\***

*di Giuliano Cazola*

Sarebbe il caso di dire “chi la fa l’aspetti”. Mentre in Italia si attende la formazione di una maggioranza e di un governo per appendere in Piazzale Loreto la riforma del 2011, da Washington è arrivato un ukase che ha lasciato tutti interdetti. **Secondo un recente *working paper* del Fondo monetario internazionale (Fmi) le norme della legge Fornero non sono sufficienti a riportare sotto controllo la spesa pensionistica italiana** che, inesorabilmente, continua a crescere nel contesto di un sistema permanentemente destabilizzato dagli andamenti demografici che combinano insieme l’invecchiamento della popolazione e il crollo della natalità.

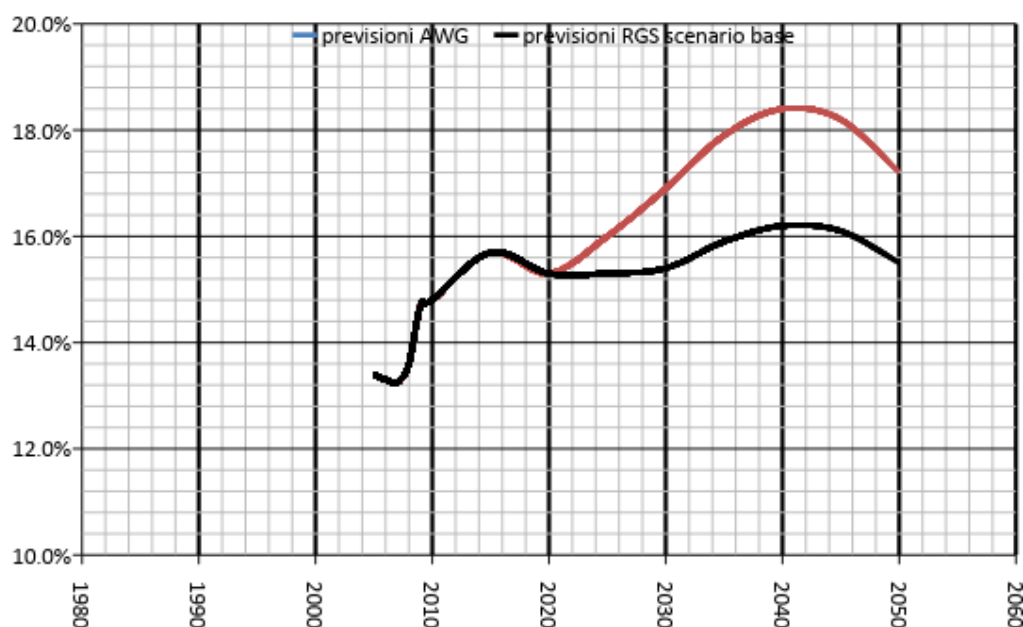
Gli economisti del Fondo non si limitano a lanciare un grido di allarme, ma individuano i punti critici del regime e propongono delle misure. Premettiamo subito che, alla base del *working paper*, sta una valutazione più sparagnina del tasso di crescita dell’economia italiana (che è poi il tapis roulant su cui muove i suoi incerti passi anche il sistema pensionistico). È questa una stima condivisa anche da altre istituzioni, come risultata dal grafico sottostante dove sono messi a **confronto gli andamenti del**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12.](#)

rapporto spesa/Pil prefigurati all'Awg (praticamente la Ue) e dalla Rgs (il Mef). Mentre nelle previsioni nazionali la crescita è contenuta, in quelle europee lo scostamento è rilevante, tanto che, tra una quarantina di anni, dovremmo prepararci (a legislazione vigente) ad un'incidenza sul Pil superiore al 18%.

### Incidenza spesa pensionistica sul Pil



Fonte: Rapporto RGS – Aggiornamento ottobre 2017

**Immaginiamoci, dunque, che cosa dovremmo aspettarci se fossero mantenute le promesse di demolire, abrogare o azzerare la riforma Fornero.** Il fatto che la partita si giochi in prevalenza sul piano della crescita economica ci concede dei margini di difesa, dal momento che abbiamo dimostrato di poterci permettere tassi superiori alle previsioni. Ma si scoprirà ben presto se “il re è nudo” oppure se veste un abito sia pur di foggia modesta che ne copra almeno le “vergogne”.

Quali sono le osservazioni del Fmi? **In primo luogo, viene sottolineata la generosità del calcolo retributivo, soprattutto perché assicura un rendimento del 2% l'anno a fronte di uno medio europeo dell'1,5-1,7%.** Ne deriva, secondo il *working paper*, l'opportunità di un ricalcolo secondo il metodo contributivo. E qui piove sul bagnato: anche da noi questo dibattito è stato all'ordine del giorno fin da quando l'Inps prospettò un'organica proposta di revisione in tal senso, la quale aveva l'obiettivo di una maggiore equità prima ancora che una riduzione della spesa. Poi si è visto che in realtà si trattava di un'operazione molto complessa, tanto che i suoi sostenitori hanno dovuto prefigurare meccanismi di ricalcolo che nulla avevano da spartire con le regole del contributivo. Anche **il Fondo** si rende conto di queste difficoltà e **come misura sostitutiva propone un taglio generalizzato delle tredicesime mensilità** (si pensi che noi abbiamo inventato anche la “quattordicesima”, assai criticata dal Fmi, e ne abbiamo persino aumentato l'importo e allargata l'estensione).

Vengono poi indicati tra le cause dell'incremento della spesa, da riportare sotto controllo, **i requisiti delle pensioni di reversibilità e il basso livello di contributi versati dai lavoratori autonomi.** Per quanto riguarda i **trattamenti ai superstiti — il loro ammontare con un livello del 2,75% del Pil è il più alto in Europa** — gli economisti del Fondo chiedono di fissare un'età minima perché il coniuge vedovo ne benefici e di eliminare la possibilità che ne beneficino altri familiari.

**In tema di contributi previdenziali lo studio evidenzia la disparità tra quelli dei lavoratori dipendenti (al 33% del salario) e quelli degli autonomi e chiede di alzare l'aliquota di questi lavoratori — ad almeno il 27% — dall'attuale 24%. (N.B.: questo incremento era già stato previsto, in termini gradualisti, dalla riforma Fornero; poi si è preferito bloccare l'exkursus al 24%).**

Il *working paper* non si limita a dare suggerimenti sulle pensioni. Ve ne sono altri: per esempio, quelli di **diminuire il carico dei contributi sociali delle aziende aumentando la quota dei lavoratori o l'abolizione delle detrazioni fiscali per i mutui e la sanità. Fino a far pagare contributi ai pensionati in quanto usano il servizio sanitario più degli altri. Il che non sarebbe di per sé privo di una sua logica.** I rapporti di “Itinerari previdenziali” hanno sempre messo in evidenza come una quota importante della spesa sanitaria sia “consumata” dagli “incapienti” o da coloro che pagano molto poco di imposta (la grande maggioranza dei pensionati, appunto). **Ma dove andrebbe a finire la solidarietà, se si seguissero le indicazioni del Fmi? Non si dimentichi che anche negli Usa vi sono tre programmi sanitari pubblici finanziati dalla fiscalità generale: a favore dei poveri, dei veterani e degli anziani over>65 anni.**

Per ridurre la spesa sanitaria la strada è un'altra. Come abbiamo sostenuto più volte si pone l'esigenza di una nuova *actio finium regundorum* tra il pubblico e il privato. **In Italia non è solo in crescita, rispetto al Pil la spesa sanitaria pubblica (con scenari futuri preoccupanti); lo è anche quella privata (oltre il 2% del Pil, 30 miliardi circa) sostenuta largamente, *out of pocket*, dalle famiglie e dalle aziende.** Una spesa privata ed aggiuntiva molto spesso indirizzata ad acquistare beni e servizi già garantiti dal sistema pubblico. Si profila, dunque, la necessità di una razionalizzazione, stabilendo quale ambito di intervento e per quali soggetti e patologie vadano assicurate le prestazioni garantite dal SSN, lasciando il resto all'iniziativa privata collettiva (grande è lo sviluppo del welfare contrattuale ed aziendale) e individuale.

In sostanza, **si tratterebbe di superare l'attuale ripetitività delle prestazioni** – e quindi della spesa – integrando,

nell'interesse della tutela della salute, dell'efficienza dei servizi e del risparmio dei costi sostenuti, il welfare di mano pubblica e quello assicurato tramite strumenti privatistici. Ogni comparto con una sua precisa funzione.

## I falsi idoli che hanno determinato l'esito del voto del 4 marzo\*

di Giuliano Cazola

**Sir Francis Bacon**, chi era costui? Filosofo della scienza dell'epoca elisabettiana nella *pars destruens* del suo *Novum Organum* descrive gli errori da cui occorre **liberare la mentalità per conquistare il metodo della ricerca della verità ed affermare il progresso della scienza**. Errori, a suo avviso, riferibili alle seguenti cause: **a) rimanere attaccati alle proprie idee più che alla realtà; b) essere insofferenti per il dubbio; c) attribuire false finalità alla conoscenza**. Purificata la mente da questi errori, afferma il filosofo, «la scienza non sarà più né una cortigiana, strumento di voluttà, né una serva, strumento di guadagno, ma una sposa legittima, rispettata e rispettabile, feconda di nobile prole, di vantaggi reali, e di oneste delizie». Dopo aver parlato delle cause, Sir Bacon elenca gli errori che chiama “idoli” poiché l'uomo li onora al posto del vero Dio, della verità: «Gli idoli e le false nozioni che sono penetrati nell'intelletto umano fissandosi in profondità dentro di esso, non solo assediano le menti in modo da rendere difficile l'accesso alla verità ma addirittura (una volta che questo accesso sia dato e concesso) di nuovo risorgono e saranno causa di molestia anche nella stessa instaurazio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13](#).

ne delle scienze: a meno che gli uomini preavvertiti non si agguerriscano per quanto è possibile contro di essi...».

Qualcuno forse troverà da ridire se abbiamo scomodato una personalità vissuta secoli or sono (uomo di multiforme ingegno si diceva pure che fosse il vero autore dei capolavori di William Shakespeare) per **spiegare le ragioni del voto che ha sconvolto l'equilibrio politico del Paese, lo scorso 4 marzo**. Ma – possiamo sbagliarci – niente è in grado di chiarire meglio tali ragioni se non il concetto di “idoli”, adorati al posto della verità. Una verità, peraltro, a portata di mano per chiunque abbia l'onestà intellettuale di accettarla nella sua evidenza.

Durante la campagna elettorale le forze sovranpopuliste, avvertite delle esperienze fallimentari dei loro sodali negli altri Paesi europei, hanno messo in sordina le posizioni (anti-europeiste ed anti-euro) sbandierate con orgoglio fino a poco tempo prima. Ma **il sottofondo è rimasto, appena coperto da una patina di opportunismo, nella rivendicazione di una sovranità nazionale che si esprima attraverso quella monetaria**; e che per ora si accontenta di non tener conto degli impegni assunti con i partner sul terreno dei bilanci pubblici in nome del primato di un incomprensibile “interesse nazionale” a **fare deficit, ad implementare il debito a carico delle future generazioni** e, magari, a stampare moneta propria, incuranti del rischio-inflazione.

**La “vulgata” è che l'economia italiana non può permettersi una moneta forte che le impedisce (sic!) le “svalutazioni competitive”**. Il fatto che la nostra struttura produttiva sia riuscita a tirare il fiato nei mesi più duri della crisi grazie alle esportazioni e che nel 2017 abbia avuto delle performance migliori di tutti i Paesi europei non viene neppure preso in considerazione. A pari merito di idiozia nessuno spiega che cosa sarebbe successo alla liretta senza avere alle spalle la Bce e il QE quando si do-



vevano acquistare, a tassi d'interesse "politici", quei titoli di Stato indispensabili per tirare avanti.

Ma la più astiosa malafede la incutono altri idoli "falsi e bugiardi". Nei giorni scorsi diversi esponenti della Cgil hanno attribuito la sconfitta del Pd alla mancata correzione **della riforma Fornero delle pensioni e al jobs act** (tralasciamo le invettive contro la "Buona scuola"): un provvedimento – quest'ultimo – non degno di un governo di sinistra perché lesivo dei diritti dei lavoratori. Cominciamo dalle pensioni. Si racconta (ormai si dà credito persino alle battute dei comici) che gli italiani non possono più andare in quiescenza, salvo essere costretti a sottoporsi alle "avvilenti" pratiche dell'Ape. Si vede che decine di migliaia di nostri concittadini vanno in pensione a loro insaputa, perché i dati effettivi risultano assai diversi da quelli che sono percepiti. Da ultimo, ne ha parlato *ex cathedra* il presidente dell'Inps Tito Boeri e ne ha scritto su La Repubblica, a commento delle statistiche fornite puntualmente dall'Istituto, Stefano Patriarca. **Limitatamente ai settori privati, dipendenti ed autonomi, il 77% dei nuovi pensionati ha meno di 65 anni e il 30% non arriva a 60 anni.** Nel 2017 vi è stato un incremento di spesa per pensioni di 4,7 miliardi di cui il 55% è andato a trattamenti anticipati e un miliardo a soggetti con meno di 60 anni. **Lo stock delle pensioni di anzianità è pari a 4,3 milioni (per una spesa complessiva di 94 miliardi, il 52% del totale) contro 4,7 milioni di vecchiaia (con un onere di 42 miliardi, pari 34% del totale che include ovviamente anche l'invalidità e i superstiti).** E che dire dell'importo delle pensioni? I quotidiani hanno sparato titoli a molte colonne, rimbalzati subito sui talk show, denunciando che 7 assegni su 10 sono inferiori a mille euro mensili. Nell'espone questi dati Tito Boeri si è affrettato ad aggiungere che ciò non è necessariamente indice di povertà, perché **molti di questi soggetti percepiscono altre pensioni o dispongono di**

**altri redditi, dal momento che solo il 44% di coloro che prendono meno di 750 euro mensili fruiscono delle integrazioni previste per chi non ha altre fonti di sussistenza.**

Quanto al pacchetto del **jobs act**, su di esso si scatenano le accuse di aver ridotto le tutele contro il licenziamento e le coperture degli ammortizzatori sociali (stendendo un velo d'oblio sulla loro estensione tendenzialmente universalistica) e di aver ampliato il c.d. precariato. Non conta dire – statistiche alla mano – che **il tasso d'occupazione è tornato ai livelli del 2008. Banditi i voucher, ridimensionate le collaborazioni, ora sono imputati i contratti a termine, prevalenti nei flussi, ma sostanzialmente allineati con gli standard europei negli stock.** Come ha dimostrato, di nuovo, Stefano Patriarca su “l Diario del lavoro” va smentita anche l'affermazione che c'è un po' di occupazione in più, ma è tutta precaria, volatile, destinata a sparire al primo stormir di fronte. **Di quel milione di nuovi posti di lavoro complessivi creati dal momento dell'entrata in crisi, il 57% è a termine, il 43% a tempo indeterminato.** Ma è utile fare anche un po' di confronti internazionali per capire come davvero stanno le cose. **Nel 2016, l'anno di cui si hanno i dati un po' di tutti i Paesi, l'occupazione a tempo indeterminato è stata in Italia pari all'86,0%**, sopra la media europea che è risultata pari all'84,4%. Siamo peggio della Germania, che ha a tempo indeterminato l'86,8% dei suoi occupati, ma meglio della Francia (83,9%), della Svezia *felix* (83,9%) e dell'Olanda (79,4%). Ecco alcuni idoli perversi e radicati: riusciranno le persone preavvertite ad agguerrirsi per quanto è possibile contro di essi? Per ora basterebbe ridurre le proporzioni della sconfitta, come a Dunkerque. Poi verrà anche l'ora dello sbarco in Normandia.

## L'Opa dei “grillini” sulla Cgil\*

*di Giuliano Cazza*

**Dal 1994 ai nostri giorni è la prima volta che i partiti di centro-sinistra** presentatisi alle elezioni in modi diversi (Ulivo, Unione, coalizione oppure divisi ed in polemica tra loro) **non possono contare** – se sconfitti nelle urne – **su di un “secondo tempo” in cui la Cgil** (sempre da sola, talvolta insieme alle altre confederazioni) **si incarichi di “far vedere i sorci verdi” ai governi di centro-destra**, contestandone duramente l'azione politica (dalla guerra sulle pensioni a quella sulla legge Biagi, dalle riforme della scuola al “collegato lavoro”, senza trascurare ovviamente le leggi di bilancio anno dopo anno). In talune circostanze, tanto per dare conferma di una linea di condotta intransigente, **la Cgil si estraniava persino dai negoziati con le naturali controparti dando corso ad una serie di accordi separati** a livello confederale e di categoria. Tanto da indurre a chiedersi (l'assillo che per anni è stato alla base dei confronti tra i candidati alla presidenza di viale dell'Astronomia) se il sistema delle relazioni industriali potesse funzionare con tre pistoni (Cisl, Uil e Confindustria) anziché a quattro. Di converso, ogni volta che le elezioni consegnavano al Paese una maggioranza ed un Governo di cen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 aprile 2018, n. 14.](#)

tro-sinistra, la Cgil si presentava a riscuotere il sostegno assicurato ai nuovi vincitori nei momenti duri dell'opposizione.

Dopo un periodo di smarrimento ai tempi dell'esecutivo dei tecnici (appoggiato con grande lealtà e sacrificio dal Pd di Pierluigi Bersani), **nella XVII legislatura la storica alleanza tra la Cgil e la filiera (Pds-Ds-Pd) ereditata dal *de cuius* Pci, si è clamorosamente logorata.** La Confederazione di Corso d'Italia ha contestato le principali iniziative del Governo Renzi in materia di lavoro (dalla riforma dei contratti a termine al jobs act) e, nonostante gli aggiustamenti intervenuti attraverso la ripresa di un negoziato con le organizzazioni sindacali (il pacchetto Ape e Rita, l'implementazione della 14<sup>o</sup> mensilità per i pensionati, i benefici per i c.d. precoci e le salvaguardie per gli esodati), non ha mai rinunciato a chiedere la sostanziale abrogazione della riforma Fornero sulle pensioni.

Ecco, allora, una novità di cui non si parla: **il Pd è solo ad opporsi ai vincitori (di Pirro) del 4 marzo. La Cgil sta per passare con il nemico.** Lo hanno già fatto gli iscritti nelle urne (in tanti hanno votato anche la Lega); siamo in attesa che ne prenda atto il gruppo dirigente che in questi ultimi anni si è trastullato con le formazioni a sinistra del Pd, prima di accorgersi che il loro ambito protagonismo sulla scena politica si è tradotto soltanto in una scadente comparsata. Maurizio Landini, uno dei candidati a succedere a Susanna Camusso (a lui si sta pensando anche come *Cid Campeador* del riscatto della sinistra dura e pura), non ha dubbi: “C'è bisogno di dare un governo al Paese. Non tocca a me indicare quale governo, ma vi sono problemi che vanno affrontati, a cominciare da una discussione con l'Europa da cambiare”. E aggiunge: “Se hai forze politiche come Cinque Stelle e Lega che prendono più del 50% dei voti è evidente che buona parte della gente che lavora può aver votato per loro. È da un po' di tempo che il sindacato non dà indicazioni di voto. Non è in discussione

il sindacato ma le politiche economiche e sociali fatte negli ultimi cinque ann”. Gli ha fatto da eco Pino Gesmundo, segretario della Cgil pugliese che ospiterà l’anno prossimo a Bari il Congresso del ricambio: “Al Nord – ha sostenuto il sindacalista – da anni i metalmeccanici della Fiom votano massicciamente Lega, al Sud questa volta il consenso è andato al M5S. I lavoratori bocciano una sinistra che non riesce a interpretare i bisogni delle fasce più deboli ma, d’altra parte, non abbandonano il sindacato”. **“I temi che hanno permesso ai due partiti più votati – ha proseguito – di conquistare grandi consensi, dall’abolizione della legge Fornero al superamento del Jobs Act, sono gli stessi sui cui la Cgil si batte da anni”**”.

La reazione della Cgil all’esito del voto del 4 marzo, ancorché imbarazzata, è significativa: la soddisfazione (“noi l’avevamo detto!”) viene dissimulata da un atteggiamento di preoccupazione (per talune dichiarazioni trucidate contro il sindacato e i suoi “privilegi” a suo tempo sbandierate dai “grillini” quando ancora non avevano indossato il doppiopetto). **Nessuno dei dirigenti sindacali, però, si azzarda a pronunciare il “*jamais*” di Matteo Renzi nei confronti di una possibile interlocuzione con i vincitori delle elezioni**. Del resto, è vero che vi sia un’ampia convergenza programmatica, che va ben oltre gli aspetti ricordati dal segretario della Puglia. Basti notare, da ultimo, il significativo “giro di valzer” tra il nuovo presidente della Camera, Roberto Fico, e la segretaria Susanna Camusso.

Quest’ultima ha chiesto alla terza carica dello Stato di portare all’esame dell’Assemblea di Montecitorio il disegno di legge di iniziativa popolare (presentato dalla stessa Cgil con il corredo di milioni di firme) pomposamente definito “Carta dei diritti universali del lavoro”. Un testo che nessuno aveva fino ad ora preso sul serio, perché **dalla sua approvazione deriverebbe una condizione di protezione giuridica e sociale dei lavoratori**

**che non si è mai vista al mondo;** salvo che non vi sarebbero più aziende e posti di lavoro in cui potere esercitare quei diritti, perché nessun imprenditore potrebbe svolgere la propria attività dovendo gestire il personale secondo quelle regole. Fico non si è fatto sfuggire l'occasione: "Accolgo volentieri – ha risposto a stretto giro di posta – la sua proposta di incontrarci per parlare della Carta dei Diritti Universali del lavoro, ovvero della legge di iniziativa popolare che ha raccolto oltre un milione di firme. Percorsi e momenti di confronto come questi si inseriscono pienamente nella concezione del Parlamento come luogo aperto alla cittadinanza, in cui gli istituti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione ricevono la massima attenzione e diventano materia viva. Le proposte di legge di iniziativa popolare, in particolare, rappresentano uno strumento straordinario per far crescere insieme cittadini e istituzioni. A mio avviso – ha concluso – sono stati sottovalutati da queste Camere per troppo tempo, ma è arrivato il momento di cambiare. Per questo le ribadisco la mia disponibilità all'incontro, con l'auspicio di poterlo organizzare quanto prima".

Il M5S non può pensare di mantenere un terzo dell'elettorato solo con la piattaforma Rousseau e la democrazia diretta attraverso la rete. **Le formazioni intermedie, le strutture associative, grazie all'agibilità politica di cui godono, possono drenare, consolidare e prolungare il potere,** sempre volatile e liquido (come si dice adesso), conquistato attraverso il voto. Ecco perché dobbiamo aspettarci una Opa grillina non solo sull'elettorato rimasto nel perimetro *dem*, ma sulla stessa Cgil, con un'azione a tenaglia: dal basso attraverso la conquista degli organismi di base e dall'alto, arruolando qualche autorevole dirigente in cerca di un "nuovo modo" per essere di sinistra.

Certo, è più difficile che sia la Lega (che tentò in modo fallimentare di farsi un proprio sindacato "padano", il Sinpa) a farsi largo

nel mondo sindacale. **Nei confronti del partito di Matteo Salvini vi sono maggiori pregiudizi, specie in tema di immigrazione.** Almeno fino a quando non si accorgeranno tutti che la mitica classe operaia condivide di più lo slogan “fuori i negri” che non i ragionamenti sull’accoglienza e l’integrazione dei “diversi”.

## Quando la proprietà transitiva si applica anche ai programmi\*

*di Giuliano Cazzaola*

Il gruppo dirigente della Cgil è stato prodigo di commenti e di ammissioni sul voto del 4 marzo e sullo tsunami che ha sconvolto il quadro politico. Il *leitmotiv* che ha accompagnato la dichiarazione degli esponenti sindacali è stato più o meno il seguente: **i temi che hanno permesso ai due partiti più votati – il M5S e la Lega – di conquistare grandi consensi, dall’abolizione della legge Fornero al superamento del Jobs Act, sono gli stessi per i quali la Cgil si batte da anni. I lavoratori hanno bocciato una sinistra (il Pd) che non riesce più a interpretare i bisogni delle fasce più deboli ma, d’altra parte, non intendono abbandonare il sindacato.**

Su quest’ultima considerazione ci sarebbe da ridere in presenza di una significativa penetrazione del sindacalismo radicale di base anche nei settori industriali, a partire dai metalmeccanici. Ma il peso e l’influenza della Cgil sono ancora ben saldi, tanto da riscuotere un buon livello di fiducia da parte dell’opinione pubblica. La questione, però, pare essere un’altra: **per quali partiti avrebbero dovuto votare i militanti, gli iscritti e i lavoratori orientati dalla Cgil il 4 marzo per rimanere fedeli e coerenti**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)



**con la loro appartenenza sindacale?** Forse per i “redenti” di **Liberi & Uguali** o per una delle frattaglie ancora più a sinistra, magari per quel “**Potere al popolo**” animato da una loro vecchia conoscenza? I lavoratori sono persone serie, non hanno tempo da perdere, non sono interessati a spaccare il capello in quattro parti: se devono ingoiare una medicina scelgono quella di marca, non un prodotto generico.

Per anni, la Cgil ha raccontato ai lavoratori (magari un po’ seccati per essere costretti ad andare in pensione qualche mese o anno più tardi) che loro sono vittime di un abuso perpetrato dalle sciagurate (in verità, immaginarie) politiche d’austerità, **senza darsi minimamente cura (come dovrebbe fare un sindacato) di accennare agli squilibri demografici e alla sostenibilità del sistema.** Per di più a questi lavoratori hanno spiegato che la “**perfida**” Elsa Fornero li costringeva ad occupare il posto di lavoro che sarebbe potuto andare al figlio disoccupato, condannato, invece, ad un’eterna condizione di precarietà per colpa del jobs act e della “**abrogazione**” dell’articolo 18.

Chi è stato a definire “pizzini” uno strumento semplice e trasparente come i voucher, fino a portare il Paese in prossimità di un referendum abrogativo, anche a costo – come poi è avvenuto dopo la loro sostanziale soppressione – di incentivare il lavoro nero? E chi ha protetto quegli **insegnanti** che – approdati stabilmente in cattedra laddove c’erano dei posti vacanti (la scuola è fatta per gli studenti o no?), magari lontano da casa – non si vergognavano a definirsi “**deportati**”? Chi ha scelto – all’**Ilva** – di stare dalla parte della procura anziché da quella dei lavoratori? Se tutto questo è avvenuto sotto i nostri occhi, dove sta la meraviglia per il comportamento dei lavoratori nella cabina elettorale?

**Anche in politica si applica la proprietà transitiva:** se  $A=B$ ,  $B=C$ , anche  $A=C$ . Nelle schede i lavoratori non trovavano le liste della Cgil, ma quelle del partito che, secondo la confederazio-

ne, aveva mal governato insieme ai suoi alleati, sottratto diritti ai lavoratori, condannato il Paese al declino, massacrato il sistema di sicurezza sociale e quant'altro fosse esecrabile ed iniquo. Ma quella stessa scheda conteneva anche i simboli di altre forze politiche che promettevano di abrogare, asfaltare, superare o, se del caso, ripristinare, in perfetta concordanza con ciò che andava ripetendo il loro sindacato, dopo averli chiamati a protestare e a manifestare. Certo, c'è stato qualche risultato imprevisto. Nei gloriosi distretti industriali del Nord la Lega, in una decina di anni, ha raddoppiato o addirittura triplicato i consensi. Ma **il partito dell'altro Matteo (Salvini) non era accusato di tendenze razziste? Non era in combutta con poco raccomandabili partiti sciovinisti (se non persino neofascisti) europei?** Non fa piacere accorgersi che la classe lavoratrice non è insensibile agli slogan “fuori i clandestini”, “basta sbarchi”, “salvaguardiamo la razza bianca”, “padroni in casa nostra”, “la ruspa contro i campi rom”, “diritto assoluto alla legittima difesa”, “protezionismo e dazi”, “no alla delocalizzazione” e via di questo passo.

È stato molto esplicito, in una intervista, Marco Bentivogli, un giovane sindacalista, “figlio d'arte”, il quale ha dimostrato come si possa essere riformisti senza scontentare i propri militanti: **“Abbiamo considerato compatibile – ha detto il leader della Fim-Cisl – con l'appartenenza sindacale, con la militanza sindacale accostamenti al razzismo e culture populiste che sono quanto di più lontane dalla cultura sindacale e dalla ricerca di giustizia sociale che esprime il sindacato”**. Certo, si deve riconoscere che, su questi temi, **la Cgil ha sempre mantenuto una linea corretta, degna delle sue grandi tradizioni. Eppure degenerazioni siffatte non sono altro che il cascame di una visione dell'economia mondiale in preda alla globalizzazione e sottomessa al volere delle multinazionali.**

“Si potrebbe dire – sono parole di Susanna Camusso – che la globalizzazione ha rovesciato il paradigma, garantendo la massima circolazione delle merci, ma riducendo la libera circolazione delle persone. Dalle migrazioni ai muri, dall’integrazione ai fenomeni di razzismo, alle guerre vicine ed ignorate”. Il fatto è che è vero il contrario. **Sono i nemici della internazionalizzazione dell’economia che hanno riscoperto i muri e il razzismo.** Ma la segretaria della Cgil, dopo il 4 marzo, non ha avuto soltanto la consolazione di chi può affermare “noi lo avevamo detto”. Il primo significativo atto politico del M5S è stato quello di mostrarsi interessato alla Carta dei diritti universali del lavoro, il fiore all’occhiello della confederazione di Corso d’Italia: un documento che, in tema di populismo e demagogia, è in testa a tutte le classifiche.

## Ciò che avreste sempre voluto conoscere sulle pensioni ma che continuano a nascondervi\*

*di Giuliano Cazola*

In tanti continuano ad urlare “Al lupo! Al lupo!” (che cosa avrà mai fatto questo povero animale per meritarsi tale cattiva nomea) a fronte del sopraggiungere, **a partire dal 2019, del requisito dei 67 anni per poter accedere alla pensione di vecchiaia**. E sottolineano subito dopo che, con l’aggancio automatico all’incremento della aspettativa di vita, il requisito è destinato a crescere ancora fino ad arrivare intorno ai 70 anni a metà del secolo. Tutto ciò – concludono – fanno dell’Italia **il Paese europeo in cui si va in quiescenza più tardi, ad un limite che sarà raggiunto in anticipo rispetto a quanto avviene, in generale, altrove**.

Non a caso, **alla fine della passata legislatura fu sventato un robusto tentativo di bloccare il meccanismo dell’adeguamento**, allo scopo – si disse – di ridiscuterne in un momento successivo per renderlo meno severo. Il Governo Gentiloni, capita l’antifona, riuscì a salvare la capra di coloro che ne chiedevano la sospensione (limitandosi ad applicarla a 15 categorie di lavoro disagiato) e i cavoli di Bruxelles e di quanti vigilano in difesa della **riforma Fornero**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2018, n. 16](#).

**Che cosa succederà di questa norma – di capitale importanza per garantire i risparmi previsti – se si formeranno una maggioranza ed un governo sostenuto da un'alleanza tra le forze politiche che alla legge del 2011 gliela hanno giurata?** I programmi dei due partiti (M5S e Lega) che hanno ottenuto, il 4 marzo, il migliore risultato elettorale si accontentano di indicare soluzioni (quota 100 o 41 anni di versamenti a prescindere dall'età) riguardanti il trattamento di anzianità, mentre **non vi sono accenni riferiti a quello di vecchiaia**, con relativi annessi e connessi, ivi compresa **la questione cruciale dell'aggancio automatico**.

Volendo approfondire, siamo andati a vedere che cosa ha scritto in proposito l'ultimo importante Rapporto di itinerari previdenziali, il cui *patron* Alberto Brambilla – a chi scrive non risultano smentite – è stato evocato in tv come ispiratore delle idee del M5S in tema di pensioni. **“Sono quindi preferibili – è detto nel Rapporto – politiche che tendano a premiare il “lavoro”, la “fedeltà contributiva” e le lunghe carriere per cui l'indicizzazione dell'età di pensionamento alla aspettativa di vita resta un requisito irrinunciabile per gli equilibri del sistema** (soprattutto per le pensioni di vecchiaia con carriere brevi e per quelle assistenziali), **ma occorre altresì reintrodurre elementi di flessibilità in uscita ripristinando le caratteristiche della legge n.335/1995”**. A tal fine – è questo il cuore della proposta a cui si aggiunge un ripristino strutturale (ed assai oneroso) del pensionamento flessibile in un *range* definito – **si dovrebbe in prima battuta sganciare l'anzianità contributiva dall'aspettativa di vita** (una caratteristica solo italiana introdotta con la riforma Fornero) **prevedendo un massimo di 41 anni e mezzo di versamenti con un bonus non superiore a 3 anni di contributi figurativi e un'età minima di 63 anni d'età**. “È scarsamente equo (e, si potrebbe dibattere, forse anche poco co-

stituzionale) – si dice ancora nel Rapporto – immaginare che un lavoratore possa accedere alla pensione con solo 20 anni di contributi e 67 anni di età (magari facendosi integrare la prestazione per via della modesta pensione a calcolo) e che un altro con oltre il doppio dei contributi e senza rischi di integrazioni a carico dell'erario, debba lavorare per oltre 43 anni (nel 2019)".

Ma, al dunque, **i difensori del pensionamento di anzianità** – fino al punto di farne la pietra d'angolo del sistema pensionistico – e i sostenitori della teoria per cui in Italia si va in pensione più tardi che negli altri Paesi (alla fine sono sempre gli stessi) non riescono a spiegare un semplice dato di fatto. **Se forme di pensionamento anticipato esistono (con regolamentazioni diverse) in quasi tutti gli altri ordinamenti, l'Italia è la sola nazione in cui il loro numero supera quello dei trattamenti di vecchiaia, come risulta dalla seguente tabella.**

**Pensioni liquidate di anzianità e vecchiaia, anni 1997-2016 (regimi pubblici e privati)**

	<b>Totale</b>	<b>Vecchiaia</b>	<b>Anzianità</b>
<b>Numero</b>	8.407.849	3.927.445	4.480.404
<b>Spesa (mlrd)</b>	131.620	36.546	95.074
<b>Età media</b>	60,4	63,1	58,0
<b>Importo medio</b>	1.204	716	1.632

E la storia è continuata allo stesso modo. **Secondo i dati recentemente resi noti dall'Inps** limitatamente ai settori privati, dipendenti ed autonomi, **il 77% dei nuovi pensionati ha meno di 65 anni e il 30% non arriva a 60 anni.** Nel 2017 vi è stato un incremento di spesa per pensioni di 4,7 miliardi di cui il 55% è andato a trattamenti anticipati e un miliardo a soggetti con meno di 60 anni. Lo stock delle pensioni di anzianità è pari a 4,3 milioni

(per una spesa complessiva di 94 miliardi, il 52% del totale) contro 4,7 milioni di vecchiaia (con un onere di 42 miliardi, pari 34% del totale che include ovviamente anche l'invalidità e i superstiti). **Nel 2017 per ogni 100 pensioni di vecchiaia ne sono state liquidate 180 di anzianità** nel complesso del Fondo dei lavoratori dipendenti, 210 nella gestione dei coltivatori diretti, 179 in quella degli artigiani e 110 nei commercianti.

In valori assoluti, **per il solo caso del lavoro dipendente privato**, le nuove pensioni anticipate sono state 88,7mila contro 49mila di vecchiaia nel 2017 a fronte rispettivamente di 78mila e di 40mila nell'anno precedente. Quanto all'importo mensile lordo, quello dei trattamenti anticipati è risultato in media doppio di quello della vecchiaia (2,2mila euro contro poco più di mille). **Anche nelle gestioni del lavoro autonomo** (artigiani, commercianti e coltivatori) le pensioni di anzianità nel 2017 (51mila) hanno superato quelle del 2016 (42mila) con un importo medio mensile lordo di 1,5mila euro (contro 570 euro per la vecchiaia).

Le pensioni vigenti (ovvero lo stock) **nei settori privati** all'inizio del 2017 confermavano una drastica differenza di genere: 3,3 milioni di uomini erano in pensione anticipata contro 940mila donne; nel caso della vecchiaia il rapporto si invertiva con 3,1 milioni di donne contro 1,7 milioni di uomini. Nel corso dell'anno passato i flussi hanno confermato questo trend. Prendendo a riferimento il caso del Fondo dei lavoratori dipendenti (FPDL-INPS) le pensioni anticipate percepite dai lavoratori sono state 63mila contro 25mila liquidate alle donne. Un esito siffatto è determinato dalle condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici nel mercato del lavoro: le storie lavorative degli uomini appartenenti alle attuali generazioni di pensionandi (figlie del baby boom) sono in media pari a 38 anni, mentre quelle delle donne si fermano a 25,5 anni (un'anzianità di poco superiore a quella necessaria per acquisire il trattamento di vecchiaia ad un'età prossima ai 67 anni).

**Questo scenario di genere rende ancor più squilibrata l'età media alla decorrenza della pensione tra uomini e donne.**

Nel novero del lavoro dipendente privato, i primi sono stati in condizione di avvalersi in maggioranza del trattamento anticipato (nel 2017 a 61,2 anni in media); le seconde hanno dovuto, in prevalenza, attendere la maturazione dei requisiti della vecchiaia, ritirandosi ad un'età media di 64,8 anni.

Come si vede, sia pure con una significativa differenza di genere imposta da situazioni di fatto, **i 67 anni sono ancora di là da venire.**



## Scioperanti o scioperati?\*

*di Giuliano Cazola*

**Il diritto di sciopero è un caposaldo di un regime democratico che va rispettato anche quando – succede spesso nei conflitti sindacali – lo si esercita con modalità giustificabili soltanto per la tensione sociale determinata dalla gravità dei problemi in ballo e della esasperazione dei lavoratori.** Da sindacalista mi è capitato di accompagnare i lavoratori, nel contesto di vertenze difficilissime, ad occupare delle stazioni ferroviarie. E non ne sono mai stato pentito, perché, in quei casi, riuscii a riprendere in mano la situazione dopo poco più di mezz'ora, mentre, in occasioni precedenti, i lavoratori – da soli – avevano bloccato un'importante linea ferroviaria per diverse ore. Per quelle vicende non ebbi nessun guaio con la giustizia (la stessa cosa riguardò i lavoratori), come invece sarebbe successo se un giorno mi fossi messo in mezzo ai binari da solo. In mancanza della legge ordinaria a cui rimanda l'art. 40 della Costituzione, la dottrina e la giurisprudenza hanno compiuto un grande lavoro per definire la titolarità della proclamazione e dell'esercizio, i limiti e le modalità di esecuzione (per taluni settori in cui, attraverso lo sciopero, si mettono in difficoltà servizi essenziali per la generalità dei cittadini, sono previste, all'inizio degli anni '90, regole di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 maggio 2018, n. 17.](#)

carattere legislativo che hanno superato e codificato le precedenti forme di autoregolamentazione). Sappiamo, tuttavia, che il conflitto sociale non è mai un pranzo di gala, dove i commensali devono stare attenti a non sbagliare l'uso delle posate per i piatti che vengono serviti.

**Le azioni che intervengono durante uno sciopero vengono derubricate: un “picchetto” resta tale anche se potrebbe prefigurare un reato di violenza privata nei confronti dei lavoratori che hanno il diritto di non prendere parte all’astensione del lavoro.** Per non parlare, appunto, del blocco delle vie di comunicazione o di quant’altro. Un altro aspetto controverso chiama in causa la facoltà del datore di non accettare la prestazione in presenza di astensioni (scioperi a singhiozzo o a scacchiera, comunemente definiti “articolati”) che danneggiano la produzione e l’organizzazione del lavoro, rompendo quella proporzionalità teorica che dovrebbe esserci – sulla carta – tra le ore di lavoro e di retribuzione perdute dai lavoratori e il venir meno del regolare andamento produttivo dell’impresa.

Ci fermiamo qui perché lo scopo di questo scritto non è quello di dissertare sul diritto di sciopero all’interno di un bollettino tanto autorevole (sarebbe come portare vasi a Samo e notte ad Atene: si diceva una volta), ma di sottolineare che **lo sciopero, per la sua sacralità, non consente – almeno sul piano etico – abusi, strumentalizzazioni, sviamenti.** La casistica sarebbe molto ricca, soprattutto per l’azione di organizzazioni sindacali minoritarie che abusano della facoltà di dichiarare sciopero allo scopo di dare una copertura giuridica a forme di vero e proprio ingiustificato assenteismo (ad esempio, nell’occasione di un’importante partita di calcio). Ricordiamo tutti i disagi provocati – in particolare nella Capitale – dagli scioperi nei trasporti pubblici, effettuati più o meno una volta al mese, di venerdì, per motivi talmente generici ed assurdi (contro una privatizzazione

che nessuno aveva in mente) da apparire in tutta evidenza degli attentati al vivere civile. Tuttavia, dal momento che, in quelle occasioni, vengono formalmente rispettate le modalità di esercizio, la cittadinanza è costretta a subire.

**Poi destano sospetto gli scioperi dichiarati in mezzo ai c.d. ponti, i quali nulla hanno a che fare con quelli di cui parla Papa Francesco, ma costituiscono un'occasione di vacanza per milioni di italiani** che congiungono tra loro alcune festività vicine con giorni di ferie per trascorrere, in famiglia e in qualche luogo ameno, quella quarta settimana del mese che, secondo il racconto dei talk show, non sono più in grado di gestire perché sono finiti i soldi degli stipendi e delle pensioni. **Diciamoci la verità: suscitano qualche dubbio gli scioperi piazzati, come è avvenuto quest'anno, in un periodo favorevole ai "ponti".**

Il bello è che a privare gli studenti di giornate utili alla loro formazione non ci si è messo soltanto un sedicente sindacato dei precari che ha proclamato uno sciopero per il 2 e il 3 maggio – a sostegno di rivendicazioni legittime ma discutibili – allo scopo di favorire il prolungamento del “ponte” dal 30 aprile in avanti. Anche le Regioni hanno fatto la loro parte. Sono in buon numero quelle che hanno deciso la chiusura delle scuole il 30 aprile. Ma perché prendersela? Sia gli insegnanti che gli studenti “tengono famiglia”.

La scansione delle festività di fine aprile e di inizio maggio di solito consente – con un po' di aggiustamenti come qualche giorno di ferie ben collocato nel calendario o addirittura grazie ad uno sciopero – di avere due settimane di tempo libero (anzi “liberato” perché “lavorare stanca”) da utilizzare – in tutto o in parte – per qualche giornata di vacanza. A tutto vantaggio del turismo, naturalmente. Se poi si salta qualche lezione, pazienza. Tanto le lacune nell'uso dei congiuntivi non recheranno alcun pregiudizio a quei ragazzi che aspirano a diventare, da adulti, presidenti del

Consiglio. In occasioni come queste, tuttavia, non esitano a farsi riconoscere anche organizzazioni sindacali paludate e ricche di quarti di nobiltà. Come le federazioni di categoria delle Confederazioni storiche. Al grido “La festa non si vende” i sindacati di categoria Filcams, Fisascat e Uiltucs hanno lanciato una campagna contro la liberalizzazione delle aperture commerciali nei giorni festivi previsti dal decreto Salva Italia del governo Monti e proclamato uno sciopero – regolarmente ignorato e fallito – per l'intero turno dei giorni 25 aprile e 1° maggio. Tant'è. Mettiamo pure che si trattasse di feste di particolare significato; non si comprende, però, **per quale motivo spettasse soltanto ai lavoratori del commercio a “non vendere la festa”**. Anche se in quei giorni i negozi fossero rimasti chiusi, nel medesimo settore, per esempio, sarebbero restate aperte le strutture alberghiere. Per non parlare di tutte le attività che continuano anche durante tutte le festività (e non sempre in forma ridotta): i trasporti pubblici e privati, le ferrovie, gli aeroporti, gli impianti a ciclo continuo, gli ospedali, le forze dell'ordine e quant'altro. Interessante è seguire il dibattito.

**Filcams, Fisascat e Uiltucs hanno ribadito che la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali “non ha sortito l'effetto sperato sugli aumenti di fatturato delle imprese”**. Pronta la replica delle associazioni imprenditoriali. Federdistribuzione ha difeso la linea delle aperture in favore delle abitudini di acquisto dei consumatori che chiedono “di poter fare acquisti nei negozi in una fascia sempre più ampia di ore e di giorni, in uno scenario di imponente esplosione dell'e-commerce, una vetrina aperta 7 giorni su 7 e 24 ore su 24”. Ed è proprio all'e-commerce che il presidente di Confimprese, Mario Resca, si è voluto riferire sostenendo che “chiudere i negozi sarebbe un danno enorme ma soprattutto un regalo ad Amazon”.

Queste ultime considerazioni stanno a dimostrare che sia i **sindacati** sia **le associazioni imprenditoriali** stanno ballando **sul Titanic**. E non se ne rendono conto. I primi difendono un'organizzazione del lavoro che non esiste più e restano attaccati al loro "piccolo mondo antico" e all'uso "patetico" di uno sciopero destinato a fallire (o ad essere usato per allungare "il ponte"). I secondi tentano di ritardare, con vecchi metodi (l'apertura ad oltranza dei negozi), l'arrivo del mondo che verrà.

## Una Norimberga per gli assassini dell'ILVA\*

*di Giuliano Cazola*

Quando ero bambino Virginia, la nonna paterna, bracciante agricola, era solita dirmi con fare profetico che io avrei visto la vittoria del socialismo. Per fortuna non è stato così. Ora, essendo ormai più che anziano e divenuto nonno, auspico che mio nipote, quando sarà superata – ci vorranno decenni – questa “notte della Repubblica”, un giorno possa assistere ad un piccolo “Processo di Norimberga” (magari organizzato a Barletta o a Gioia del Colle) che faccia **luce – insieme con tanti misfatti – sulla tragedia dell'ILVA e pronunci una sentenza di condanna (per carità, soltanto di carattere etico e storico) per i responsabili.**

**Allo stato dei fatti non sappiamo come finirà questa vicenda.** Mentre l'acquirente Arcelor Mittal dichiarava che «l'acquisizione di ILVA è stata approvata dalla Commissione Ue e noi pensiamo di chiudere questa acquisizione entro il secondo trimestre del 2018», si è consumato un grave strappo tra il ministro dello Sviluppo Economico, Carlo Calenda, e i sindacati, i quali (sia pure con toni diversi) hanno bocciato il piano presentato dal Governo, perché, a loro avviso, non garantiva l'assunzione da parte del compratore di tutti i 14 mila lavoratori dell'Ilva, mantenendo, tra l'altro, le stesse condizioni contrattuali. «C'è so-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18.](#)

lo il no a tutti e tutto – ha replicato Calenda – Un altro caso di populismo sindacale».

L'offerta sul tavolo, secondo il ministro, era quella tratteggiata nelle decine di incontri e riunioni tra ministero e sindacati. Ricapitolando in estrema sintesi, l'acquirente si impegnava ad assumere **10 mila persone a tempo indeterminato con tanto di articolo 18 *ancien régime*** (questi lavoratori pertanto non sarebbero considerati “nuovi assunti” ai sensi del dlgs n.23 del 2015 istitutivo del contratto a tutele crescenti) e di mantenimento delle condizioni contrattuali; **altri 1.500 lavoratori sarebbero stati assunti con le stesse garanzie in una società costituita con l'agenzia pubblica Invitalia. Per il resto dei lavoratori (circa 2.400) il piano prevedeva che rimanessero in capo all'amministrazione straordinaria, beneficiando di un incentivo all'esodo pari all'equivalente di 5 anni di cassa integrazione e fino a 100 mila euro.** I sindacati hanno rifiutato queste proposte; la Cgil per di più si è allineata con le affermazioni stupefacenti di **Michele Emiliano**, il Governatore della Puglia, il quale non solo ha accusato di incapacità il ministro, ma **ha messo in discussione che Calenda possa legittimamente occuparsi ancora della vertenza**, il cui dossier dovrebbe passare, secondo Emiliano, sul tavolo del nuovo esecutivo. Il che, ad avviso di chi scrive, è segno palese di conclamata irresponsabilità. Lapidario il commento di uno dei protagonisti della vertenza, il leader della Fim-Cisl, Marco Bentivogli: “È successo che in una parte del sindacato hanno prevalso ragioni politiche estranee al tavolo sindacale e all'interesse dei lavoratori”.

Alcuni credono che sarà più facile trattare con il nuovo governo, che fin d'ora percepiscono come un “governo amico”. Altri sperano in un'impossibile nazionalizzazione. La maggioranza, probabilmente, in tutte e due le cose. Sta di fatto che **un sindacato che si vanta di aver fatto saltare la trattativa dovrebbe spie-**

**gare ai lavoratori che ora l'azienda ha le "mani libere"**. È vero che nel contratto che il Governo giallo-verde dovrebbe varare sembra aver prevalso l'orientamento della Lega, favorevole alla sopravvivenza dello stabilimento. Ma chiunque avesse a cuore la sorte dei lavoratori dell'ILVA sarebbe lì con il cronografo tra le dita ad accertarsi della permanenza in carica dell'attuale Governo, per chiudere l'accordo prima dell'arrivo di quello che si annuncia.

Questi **giudizi di inadeguatezza**, sproloquiati da un amministratore che dovrebbe badare a se stesso, sono veramente **ingerosi, poi, nei confronti del vice ministro Teresa Bellanova**, la quale, da ex sindacalista della Cgil pugliese, ha seguito la vertenza con una tenacia encomiabile e con la passione e la competenza che ha sempre dimostrato nelle attività in cui è stata impegnata.

È evidente che ci sarà un impasse nel negoziato, con ulteriori aggravii per il bilancio dello Stato (per dare un minimo di continuità allo stabilimento sono già stati impiegati 900 milioni), mentre si intensificherà il rischio di un ritiro dell'acquirente, al quale non è dovuta sicuramente gratitudine particolare (Arcelor Mittal avrà avuto di certo il suo tornaconto nel compiere l'operazione), ma non può diventare il tavolo su cui si scarica il barile degli errori del passato. **Non è certo la prima volta che significative e lunghe crisi aziendali impongono, per garantire una ripresa, processi di ristrutturazione e riorganizzazione con tutte le conseguenze che si rendono necessaria anche per quanto riguarda gli esuberanti.** Lo stabilimento è stato per anni costretto all'inattività con addosso tutti i guasti che il blocco della produzione determina nelle lavorazioni a ciclo continuo. Pensare che all'improvviso tutto ritorni come prima non sta nell'ordine delle cose possibili. L'alternativa è chiudere.



**L'ILVA era il più grande stabilimento siderurgico d'Europa**, i suoi laminati servivano – e non solo – tutta l'industria manifatturiera nazionale. E che dire di Taranto? L'acciaieria rappresentava il 75% del Pil di quel territorio e il 76% della movimentazione del porto (uno scalo su cui vi erano forti interessi per farne un importante hub dell'Europa meridionale). Per il solo approvvigionamento delle materie prime dell'ILVA (il suo parco geo-minerario era di 78 ettari) approdavano nel porto, annualmente, ben 1300 navi. L'85% dei prodotti ILVA transitava per il porto. In sostanza, tra occupazione diretta ed indiretta, **20mila famiglie, solo a Taranto, dipendevano dall'ILVA**. Durante la vertenza sono stati previsti stanziamenti pubblici (336 milioni) per la bonifica ambientale, mentre i nuovi acquirenti si sono impegnati ad effettuare massicci investimenti per la ripresa produttiva e il risanamento.

**Certo, l'ILVA non era un'azienda floro-vivaista. Ma i suoi impianti, un tempo fatiscenti, erano stati messi in linea con gli standard di settore.** Questo è un punto importante, anche sul piano delle responsabilità penali e civili e dei provvedimenti da adottare. È fin troppo facile affermare che lavoro e salute non possono essere in alternativa tra di loro. La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori ha costituito l'embrione di quei diritti sociali che hanno formato, nel tempo, un moderno sistema di welfare. Basta risalire alla fine del XIX secolo per trovare l'affermazione, nelle prime legislazioni di carattere sociale, del principio del “rischio professionale” in forza del quale **il datore, proprio perché si avvale del lavoro dei propri dipendenti ha il dovere di garantire loro condizioni di sicurezza e di risponderne in presenza di eventi negativi quali gli infortuni e le malattie professionali sulla base di una presunzione assoluta della pericolosità del lavoro, soprattutto in ambienti**

**in cui siano operativi e funzionanti, in autonomia, impianti e macchinari.**

**Le normative più recenti (ma risalenti ormai ad alcuni decenni) hanno individuato, progressivamente, dei nessi di responsabilità dell'impresa nei confronti del territorio circostante.** Così esistono precise regole sulle emissioni, gli scarichi, lo stoccaggio dei materiali di scarto, specie se pericolosi, e quant'altro: regole la cui frequente violazione ha prodotto devastazioni ambientali inaccettabili, avvelenando i fiumi, il mare, l'aria, la terra, le acque. Nel contesto della globalizzazione la possibilità o meno di saccheggiare il territorio (al pari di quella di sfruttare la forza di lavoro) è diventata una componente di quella corsa alla competitività che spesso non si dà cura di quanto può diventare un costo, un vincolo o un impedimento. Ma la legislazione in materia di tutela ambientale (come in tema di sicurezza del lavoro) si è evoluta ed evolve in conseguenza di tanti fattori, tra cui è prevalente l'apporto innovativo della tecnologia, ma non sono estranei anche gli aspetti economici. Si pensi alle emissioni dei motori diesel installati sulle autovetture: venti anni or sono erano ammesse in misura quasi doppia di quella consentita oggi. Basti pensare ai diversi "bollini" numerati in sede europea (indicativi del grado di inquinamento prodotto) che contraddistinguono le automobili in circolazione. **Ma si è mai visto un giudice che, all'uscita di una nuova direttiva che raccomanda modelli dotati di una tecnologia più avanzata e sicura, ordina la rottamazione di tutte le auto fabbricate in precedenza secondo regole meno severe?** Eppure, anche le polveri sottili provenienti dal traffico urbano provocano la diffusione dei tumori. E perché non proibire il tabacco e chiudere le distillerie? Vi è sempre un rapporto biunivoco tra l'essere umano e l'ambiente in cui vive. Ai tempi dei nostri nonni e bisnonni si moriva di fame, di pellagra, di malaria, magari di influenza (ricor-

date la c.d. Spagnola che seminò milioni di vittime nel mondo?) ad un'età in cui, oggi, i giovani si pongono il problema se sia venuto il momento di lasciare la casa paterna e mettere al mondo dei figli. Adesso, anche le patologie sono differenti. Ma dal Paradiso Terrestre Adamo ed Eva furono cacciati milioni di anni fa. Da allora nessuno ci ha più rimesso piede. Ed anche nel giardino dell'Eden, vi era un frutto nocivo: quella stessa mela che, mangiata adesso una volta al giorno, "toglie il medico di turno".

Fuor di metafora, **lo stabilimento è stato progressivamente autorizzato in ciascuna delle fasi di aggiornamento degli impianti e delle procedure secondo le disposizioni di volta in volta vigenti. Probabilmente, gli impianti e le tecnologie a cui sono imputati standard anomali di tumori al momento dei sequestri giudiziari non esistevano più.** Poi c'è la questione del quartiere Tamburi dove piovono gli scarichi delle emissioni. Ce lo hanno raccontato in mille modi, mostrandoci le auto ricoperte di caligine, i lenzuoli stesi anneriti, le strade ricoperte di ceneri e quant'altro. È vero. Ma dove sta l'anormalità? In uno stabilimento siderurgico che inquina un quartiere o in un quartiere costruito a fianco di uno stabilimento siderurgico? In Italia abbiamo visto di tutto: componenti di commissioni condannate perché non essendo indovini non avevano previsto uno scisma; sindaci condannati per non aver intuito l'intensità di un nubifragio che ha devastato la città; amministratori delegati anch'essi condannati perché mentre dormivano a notte fonda nel loro letto, un vagone ferroviario ha preso fuoco a diverse centinaia di km di distanza. È mai possibile che in procura, a Taranto, nessuno si sia mai posta la seguente domanda: **chi sono stati quei pazzi di amministratori che hanno autorizzato una lottizzazione vicino ad uno stabilimento siderurgico?** Sempre che di lottizzazione si tratti e non di abusivismo tollerato.

## Spigolando tra le amenità del contratto giallo-verde\*

*di Giuliano Cazola*

C'è una canzoncina per bambini del brasiliano **Vinicius De Moraes** (rilanciata in Italia da **Sergio Endrigo**) che racconta la storia di un pappagallo “tutto verde e l'occhio giallo”, che è triste perché ha dovuto lasciare la terra dove era nato. Ecco perché – se fossimo tanto irresponsabili e cinici da ridere delle tragedie che colpiscono il nostro povero Paese – potremmo definire “il contratto pappagallo” quello stipulato e sottoscritto (con firma autenticata) dai “signori” **Luigi Di Maio** e **Matteo Salvini**. Il documento – nonostante la cancellazione degli strafalcioni più gravi come la messa in discussione della appartenenza alla Ue e al club della moneta unica, la violazione sistematica dei trattati e il taglio unilaterale del debito – ha già suscitato un incremento dello spread (perché nessuno calcola quanto è costata ai risparmiatori l'impennata dei punti base avvenuta nel giro di poche ore?) e un brivido di terrore a Piazza Affari (che ha perso 22,5 miliardi in una settimana), dove ci sono state notevoli perdite per i titoli bancari (il sistema del credito è tuttora convalescente) a seguito di incaute affermazioni di un esponente della Lega. Ma purtroppo siamo soltanto all'inizio. Tuttavia c'è da mettersi le mani nei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 maggio 2018, n. 19.](#)

capelli quando – con un grande naso prominente – in un video Salvini annuncia agli italiani che a lui di quanto sta avvenendo nei mercati (che a suo avviso sono soltanto salotti i cui ospiti hanno deciso che i nostri figli devono vivere in condizioni di paura e di precarietà) non gliene può fregare di meno. Sembra Benito Mussolini quanto definiva “inique” le sanzioni decise dalla Società delle Nazioni in risposta all’aggressione dell’Etiopia (allora, Abissinia). Eppure, i sondaggi continuano a dare in grande crescita la Lega nonostante le ripetute prove di arroganza, incompetenza e presunzione fornite a tambur battente dal suo leader. Quanta tristezza! Le famiglie italiane saranno costrette a pagare un conto doloroso per la loro dabbenaggine, con sacrifici e sciagure tali che, nel confronto, le sette piaghe con cui Geova volle punire l’Egitto sembreranno gli scherzetti della notte di Halloween.

**Nell’immediato dopoguerra Alcide De Gasperi consigliò ai giovani di studiare le lingue ed espatriare.** È una raccomandazione che facciamo nostra, anche se l’aria che tira è quella di compiangere coloro che lo stanno facendo per proprio conto. Fuori dal Paese non troveranno soltanto un lavoro, ma la sicurezza derivante da istituzioni politiche ed economiche solide, gestite da persone serie e non da avventurieri. Lo sfascio di una società porta seco dei gravi rischi anche per l’ordinamento democratico, per quei diritti di libertà che possono essere esercitati soltanto laddove è assicurata la stabilità finanziaria, economica e sociale. Ma questi sono altri discorsi che avremo modo ed occasione di svolgere – purtroppo – molto presto. Torniamo al “pappagallo”. Quale è la caratteristica di questo simpatico pennuto? Ripete le parole che sente imitando il tono di voce di chi le pronuncia. Ecco allora che scorrendo le pagine del “contratto” ci si imbatte in proposte che denotano, da parte degli *sherpa* gialloverdi, una profonda ignoranza della legislazione vigente, tanto da volerla riscrivere. Il caso più clamoroso riguarda l’obiettivo di as-

sicurare “*sgravi contributivi per le imprese che mantengono al lavoro le madri dopo la nascita dei figli*”. Ma i ragazzotti che si accingono al “cambiamento” conoscono le tutele previste ed operanti della maternità, anche per quanto riguarda la disciplina del licenziamento? Sanno che la relativa contribuzione è in generale figurativa? Sono consapevoli del fatto che – sia pure con una procedura macchinosa – anche le “dimissioni in bianco” sono contrastate? Sembra a loro normale premiare un’azienda che *non licenzia* una donna dopo la nascita di un figlio, mentre la legge stabilisce che la stessa venga sanzionata addirittura con la nullità del licenziamento?

Passiamo ora ad uno dei fiori all’occhiello del contratto: **il reddito di cittadinanza**. Che sia una misura che si avventura nel terreno minato dell’inoccupazione (e nell’integrazione di un reddito inferiore a 780 euro mensili) sembra pacifico. Si parla, tuttavia, di “reinserimento” nel mondo del lavoro: un intervento, quindi, contro la disoccupazione. E come la mettiamo con la Naspi, ammesso e non concesso che questi sappiano che esiste? Non hanno neanche preso in considerazione il coordinamento – almeno sul piano delle coperture – tra il nuovo istituto e quelli previgenti. È curiosa poi la previsione di investire 2 miliardi sui Centri per l’impiego senza spiegare a che cosa dovrebbero servire queste risorse: ad assumere nuovo personale? A tinteggiare le sedi? È singolare buttare lì una somma tanto per dire (per fare si vedrà). Per quanto riguarda “lo stop” alla riforma delle pensioni c.d. Fornero, abbiamo già avuto modo di esprimere le nostre preoccupazioni. Ci limitiamo soltanto a riprodurre una scheda (presa da Tabula) che dà un’indicazione dei possibili oneri da finanziare a seconda di quali saranno i criteri adottati (molto importante, a proposito dei costi, sarà l’introduzione o meno di un’età minima per poter procedere al pensionamento anticipato).

## Scheda

### ***Stima sul possibile impatto finanziario di un intervento di modifica della Legge Fornero limitatamente al pensionamento di anzianità***

Le ipotesi si focalizzano sulle pensioni di anzianità e cioè quelle pensioni alle quali si accede con un minimo di contributi accreditati indipendentemente dall'età. Nel 2017 sono state liquidate dall'Inps nel solo settore privato circa 290 mila nuove pensioni previdenziali dirette. Di queste circa 160 mila sono state di anzianità, con un importo medio mensile di quasi 2.000 euro e i nuovi pensionati di anzianità avevano in media 61 anni. Le pensioni di anzianità riguardano sostanzialmente gli uomini che infatti sono ben il 71% tra i pensionati di anzianità. Le donne sono maggiormente presenti nel pensionamento di vecchiaia (67 anni nel 2019 e 67 anni e 3 mesi nel 2022).

### ***Stime su differenti ipotesi di intervento di modifica***

#### **Spesa nel 2019 (in miliardi)**

- A) Quota 100 (somma di contributi ed età): **11,5**
- B) Quota 100 o 41 anni di contributi: **12,3**
- C) Quota 100 con un'età minima di 62 anni: **11,2**
- D) Requisito 41 anni di contributi con qualsiasi età: **9,1**
- E) Requisito 41 anni di contributi con minimo 62 anni di età: **3,7**

#### **Note**

Pensioni interessate dalle ipotesi A, B, e C circa 350- 400 mila.

Pensioni interessate dall'ipotesi D circa 140 mila.

Con tali interventi in media i pensionati di anzianità accederanno alla pensione con un'età media attorno ai 59 anni (in riduzione rispetto a quella del 2017 di 61 anni) e di ben 8 anni più bassa dell'età di vecchiaia. La copertura da garantire in legge di bilancio per tre anni deve tenere conto che nel terzo anno la spesa sia circa il 20- 30% più alta di quella nel primo anno, mentre nel decimo anno la spesa annua potrebbe essere maggiore di quella del 2019 di circa il 50-60%. La spesa cumulata in 10 anni sarebbe per l'ipotesi più bassa attorno ai 50 miliardi e attorno ai 150 miliardi per l'ipotesi più alta.

**Ecco poi la sorpresa: lavoratori, cittadini e pensionati uniti nella lotta per il reddito di cittadinanza.** Arriva anche la pen-

sione di cittadinanza. Nessun pensionato deve percepire un assegno inferiore a 780 euro mensili. Allegrìa! Fino ad ora il regime del trattamento minimo è il seguente: in rapporto al reddito dell'individuo o della coppia si procede ad integrare l'importo a calcolo della prestazione (ovvero quanto il soggetto ha maturato attraverso i suoi versamenti) fino al minimo legale (intorno ai 500 euro mensili rivalutati ad ogni anno rispetto all'inflazione). Per quanti dispongono solo del reddito da pensione e si trovino in condizioni di particolare difficoltà economica è prevista l'erogazione delle c.d. maggiorazioni sociali che elevano il minimo fino a circa 650 euro. È questo il criterio valevole anche per la pensione di cittadinanza? O siano alla logica del *todos caballeros*? È intuibile la differenza che interverrebbe nelle diverse ipotesi sul piano delle risorse dedicate. La spada della giustizia populista viene calata sulle c.d. pensioni d'oro di importo pari o superiore a 5mila euro mensili. La plebe applaude. A nessuno però è venuto in mente quanto diceva Totò: che è la somma che fa il totale. Ad un "paperone" dorato oggi si applica l'aliquota marginale del 43%.

Con la **flat tax** questo signore verrà a pagare il 15% (al massimo il 20%) sul proprio reddito. In sostanza, viene penalizzata una prestazione erogata secondo le leggi vigenti a suo tempo, mentre si stravolge il meccanismo di carattere fiscale (il criterio di progressività) predisposto dai Padri costituenti e finalizzato ad una redistribuzione solidale del reddito e della ricchezza. Fa poi accapponare la pelle che nell'ambito di un programma di governo si prospetti la chiusura dell'ILVA, il blocco della TAV, il ridimensionamento delle opere pubbliche ed infrastrutturali (immaginiamo che non stia tanto bene neppure il gasdotto che dovrebbe attraversare per qualche km la Puglia). Anche in questi casi – che derivano da accordi internazionali e che interessano le economie di tanti Paesi) il nuovo governo si ritiene autorizzato ad



infischiarne, in nome della sovranità nazionale. Sappiamo tutti che il tragitto della TAV avrebbe potuto escludere il nostro Paese. Una volta, però, scelto un percorso, pretendere di interromperlo in un punto significa pregiudicare l'intera opera. Un'altra clamorosa topica del contratto riguarda la questione del credito. “Il sistema del “*bail in*” bancario – sta scritto – ha provocato la destabilizzazione del credito in Italia con conseguenze negative per le famiglie, che si sono viste espropriare i propri risparmi che supponevano essere investiti in attività sicure”. La sicumera è tanto arrogante da non badare persino a quanti, in queste ore, hanno fatto notare, carta canta, che delle regole del “*bail in*”, da noi, non è mai divenuta necessaria l'applicazione. Di conseguenza, i risparmiatori-investitori avrebbero subito i medesimi guai in caso di dissesto delle banche, anche con le normative precedenti, perché è ovvio che le azioni e le obbligazioni subordinate seguano le sorti dell'istituto di credito in difficoltà. Ma l'essere magnanimi con i soldi degli altri rifà capolino: “La platea dei risparmiatori che hanno diritto a un risarcimento, anche parziale, deve essere allargata anche ai piccoli azionisti delle banche oggetto di risoluzione”. Da quando in qua un'azionista deve essere risarcito per le perdite subite dai titoli in suo possesso?

Chiudiamo con il capitolo del Mezzogiorno. È stato fatto notare che, su questo tema fondamentale, il contratto è più che laconico. Certo, chiudere l'ILVA è un grande contributo che si reca al Sud e alla sua vocazione turistica (il settore viene beatificato con l'attribuzione di parametri – l'incidenza sul Pil, l'occupazione, ecc. – palesemente esagerati). Ma è significativa la risposta a questa critica pervenuta dal capo politico dei “5stelle”: le popolazioni del Mezzogiorno – ha affermato un sorridente Luigi Di Maio – beneficeranno in larga misura del reddito di cittadinanza. Quindi – chiediamo noi – non avranno bisogno di lavorare?

## **Gli anziani ancora al lavoro in Italia e in Europa\***

*di Giuliano Cazzola*

**In Italia, la questione dell'età pensionabile è una di quelle che fanno vincere o perdere le elezioni.** Ce ne siamo accorti il 4 marzo. Vedremo quali misure adotterà il governo giallo-verde che, nel testo del contratto sottoscritto dai “signori” **Luigi Di Maio** e **Matteo Salvini**, ha convenuto di rivolgersi alla **riforma Fornero** con un laconico “stop”, dopo aver a lungo giocato con altre e più dirette parole malintenzionate (abrogazione, superamento, ecc.). Gli argomenti che vengono portati a sostegno di queste posizioni sono soprattutto due, intersecati tra loro: gli anziani sono costretti a ritardare il pensionamento, così i giovani non riescono a trovare lavoro. È divenuto ormai un luogo comune: ogni volta che i tg commentano i dati Istat sull'occupazione ci aggiungono, con evidente disappunto dei conduttori, che cresce il lavoro precario (nonostante che dal 2012 vi siano 500mila rapporti di lavoro parasubordinato in meno) e quello degli anziani, perché aggiungono subito dopo l'Italia ha il livello di età pensionabile più elevato nella Ue. Magari, talvolta capita che si trovi il modo di commentare anche i trend demografici, facendo notare, con preoccupazione, che sono in atto sia un crollo della natalità che un incremento del processo di invec-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20.](#)

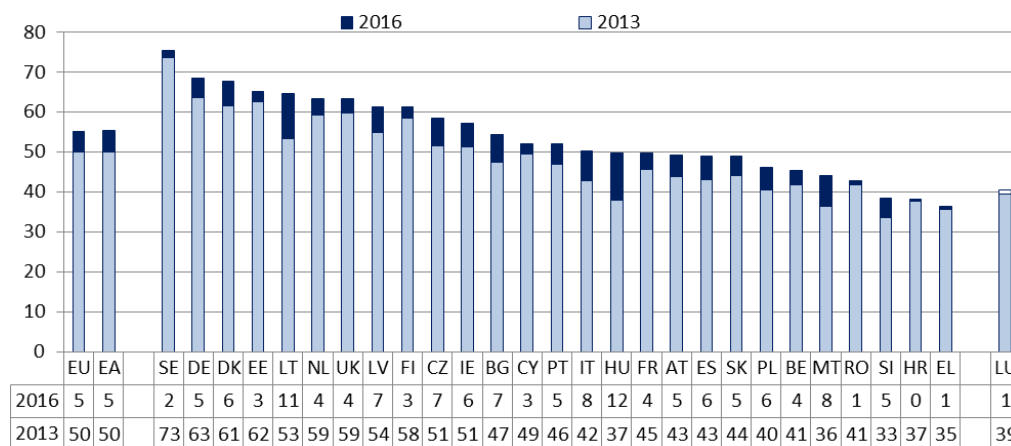
chiamento. Ma nessuno si prende la briga di collegare questi trend ai problemi del mercato del lavoro sul lato dell'offerta e della sostenibilità del sistema pensionistico.

Per constatare, così, che la necessità di tempo di lavoro più a lungo, durante l'arco di una vita destinata a durare di più, non è dettata soltanto da esigenze di equilibrio finanziario, ma da quella di avere, nelle aziende, persone ancora in grado di "far girare" le macchine. Secondo le previsioni dell'Istat sul **futuro demografico del Paese** la sopravvivenza è prevista in aumento. Entro mezzo secolo la vita media crescerebbe di cinque anni per entrambi i generi, arrivando a 86,1 anni per gli uomini e a 90,2 anni per le donne. Parte del processo di invecchiamento in divenire è dovuto al transito delle coorti del baby boom (1961-1976), le stesse a cui oggi vorrebbero ridurre i requisiti per l'accesso alla pensione (per di più anticipata) tra la tarda età attiva (39-64 anni) e l'età senile (65 anni e più). È previsto un picco di invecchiamento tra il 2045-2050 quando la quota over 65enni sarà pari al 34%. In tale contesto dove sta il problema se aumenta la quota di ultra cinquantacinquenni ancora in attività? È vero, in Italia l'incremento è avvenuto in modo repentino rispetto ad altri Paesi e ai dati medi dell'Unione e dell'Eurozona. Secondo il **Rapporto Pension Adequacy del 2018** (vedi tabella in fondo), dal 2013 al 2016 vi è stato da noi un aumento dell'8% dell'occupazione nella fascia d'età tra 55 e 64 anni, a fronte di una media del 5% sia nella Ue che nell'area dell'euro. Solo Lettonia ed Ungheria hanno avuto un incremento più sostenuto. Il fatto è che in Italia si è partiti dal 42%, una quota inferiore di ben 8 punti rispetto alle medie prima ricordate; una quota che, sempre con riferimento alle stesse medie, nel 2016 restava ancora inferiore di 5 punti (50% a fronte di un 55%). Le differenze con i virtuosi Paesi del Nord-Europa sono assai significative. Gli occupati in quella coorte di età (55-64 anni) è del 75% in Svezia, del 68% in Danimarca, del

67% in Germania, del 63% nel Regno Unito. Dietro di noi – per restare nell’ambito dei grandi Paesi – la Francia con il 49% e la Spagna col 46%. Con un po’ di ritardo, potremmo vantare di aver raggiunto l’obiettivo del 50% di impiego dei lavoratori anziani, indicato a Lisbona 2000, quando l’Unione guardava con fiducia al proprio futuro, proponendosi di “*diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*”. Ma sarebbe inutile la rievocazione di un mondo dei sogni ben presto funestato da incubi.

**L’Italia in questi anni ha compiuto dei passi in avanti meritevoli di apprezzamento, grazie alle riforme ora contestate.**

Interessante è notare come questi dati si articolano secondo il genere. Nel nostro Paese, nel 2016 a determinare il 50% (rispetto alla popolazione di riferimento) di occupati nella fascia d’età compresa tra 55 e 64 anni, hanno concorso il 61,7% degli uomini e il 39,7% delle donne. Dietro di noi, per quanto riguarda l’occupazione femminile, solo la Polonia, Malta, Lussemburgo, Slovenia, Ungheria e Grecia.



## Arrivano i barbari\*

*di Giuliano Cazola*

“Ci mettiamo al lavoro per creare lavoro. Al lavoro per chi non ce l’ha, per chi l’ha ma non ha dignità, per chi oggi lo dà, come gli imprenditori, per chi in questo Paese lavora da una vita e deve ancora andare in pensione”. Così parlò Zaratustra. Il governo guidato da un professore e da due studenti fuori corso, nel giorno stesso del giuramento, ha mandato un segnale – sia pure cifrato – per quelle che saranno le sue prime mosse: in pratica, cercherà di smontare le riforme del lavoro e previdenziali realizzate nel corso delle due ultime legislature.

Poco importa che il tasso di occupazione stia recuperando i livelli pre-crisi. **Secondo il Rapporto Istat 2018 in Italia, nel 2017 è continua la crescita sostenuta del numero di occupati, 265 mila (+1,2 per cento), che ha riguardato in particolare le donne (+1,6 per cento contro +0,9 degli uomini).** Nel 2017 il riavvicinamento del numero di occupati ai livelli del 2008 è stato realizzato esclusivamente dalla componente femminile, 404 mila unità in più, mentre gli uomini hanno fatto registrare un deficit di 471 mila unità. L’incremento tendenziale ha interessato tutte le aree del Paese, mentre il Mezzogiorno è rimasto – unica ripartizione geografica – con un saldo occupazionale negativo rispetto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 giugno 2018, n. 21](#).

al 2008 (-310 mila unità, -4,8 per cento). **Nel 2017 è proseguito anche, per il quarto anno consecutivo, l'aumento del tasso di occupazione, che si è attestato al 58,0 per cento** (ad aprile 2018 vi è stato un ulteriore incremento dello 0,3%): **un valore, tuttavia, ancora lontano dalla media Ue, soprattutto per la componente femminile.** Ma gli “avvocati del popolo” si propongono di assistere i loro clienti anche da ciò che loro viene soltanto percepito. Così **Luigi Di Maio** – a capo di un conglomerato ministeriale che tiene insieme sia il Lavoro (con annesse politiche sociali) sia lo Sviluppo economico – non si accontenta di implementare l'occupazione, ma vuole anche combattere il lavoro “che non ha dignità”, di cui il neo-ministro ha una particolare esperienza di carattere personale. Quindi più posti di lavoro, con rapporti stabili e in pensione prima: sarà due volte Natale e festa tutto l'anno. Ma quali misure saranno in grado di compiere un siffatto prodigio?

**A parte l'introduzione di un salario minimo legale per i casi non coperti da contrattazione collettiva, il ripristino dei voucher, il taglio del cuneo fiscale e contributivo, la lotta alla precarietà resta confinata nel vago:** “Particolare attenzione sarà rivolta al contrasto della precarietà, causata anche dal “jobs act”, per costruire rapporti di lavoro più stabili e consentire alle famiglie una programmazione più serena del loro futuro”. Parole, parole, parole, che lasciano intendere di più o di meno di quello che, a seconda dei punti di vista, ci si potrebbe attendere. Molto più definita è la posizione in tema di pensioni (quota 100 o 41 di versamenti a prescindere dall'età anagrafica); non si comprende, tuttavia, che cosa succederà per quanto riguarda il trattamento di vecchiaia e l'aggancio automatico all'incremento dell'attesa di vita. Probabilmente la risposta vi sarà quando verranno resi noti i nomi dei vice ministri e dei sottosegretari e se al Lavoro approderà **Alberto Brambilla**, l'ideologo della Lega in materia di pre-

videnza, le cui proposte sono note. Le carte saranno scoperte al momento (ormai prossimo) della **presentazione del Def**; e comunque i primi provvedimenti saranno inclusi nel disegno di legge di bilancio per il 2019. Se comincerà dalla **revisione del jobs act** e dallo **stop alla riforma Fornero delle pensioni**, il governo giallo-verde (si continua a chiamarlo così anche se adesso il simbolo della Lega è di colore blu) metterà in forte imbarazzo le opposizioni, rendendo ancor più difficile il loro compito. Esiste una *liaison dangereuse* tra un'area consistente della sinistra politica e sindacale e il M5S; la stessa che intercorre tra il dr. Jekyll e Mister Hyde. Il celebre medico, nel libro di Robert Stevenson, è costretto a trasformarsi in un personaggio amorale e violento allo scopo di poter soddisfare – in epoca vittoriana – una propensione sessuale sadomasochista che non è in grado di praticare con la fidanzata. Fuor di metafora, il M5S e la Lega possono permettersi di fregarsene del rigore di bilancio, delle riforme del mercato del lavoro e dei sistemi del welfare, mentre alla sinistra di governo è precluso di esprimersi liberamente – pur covando simili impulsi nel dna – nella buona società dove è riuscita ad approdare dopo decenni di emarginazione (e che adesso le volta le spalle). Ecco perché, il Pd si troverebbe in serio imbarazzo davanti alla manomissione della riforma del 2011, alla istituzione del reddito di cittadinanza e a quant'altro di fantasioso sta scritto nel contratto. Per dovere di obbiettività si deve ammettere che neppure per Forza Italia sarà facile contrastare iniziative da “*killling me softly*” per questo povero Paese.

**Potrà sembrare antipatriottico, ma la nostra unica speranza poggia sui mercati. Saranno loro – ancor prima di una sgangherata Ue – a punire iniziative “sfasciste” del nuovo governo.** Ma sarà comunque un percorso duro e difficile, da cui potranno scaturire reazioni ancor più devastanti. Il problema non è il governo, ma il Paese. Non si deve guardare il dito, ma la Lu-

na. L'iniziativa che ha condotto **Giuseppe Carneade Conte** a Palazzo Chigi non è un incidente della storia, una deviazione dal percorso consueto: rappresenta l'Italia di oggi, un Paese che ha come ministro degli Interni un alleato di Marine Le Pen e che è il leader di un partito dato dai sondaggi in accelerata crescita. Hanno ragione i Castore e Polluce *de noantri*: è intervenuto uno smottamento profondo nella società italiana, sono stati ribaltati valori che ritenevamo consolidati, ci siamo abituati a bere l'acqua dei pozzi avvelenati dall'odio, dell'antipolitica e dalla invidia sociale. Un Paese abituato a riconoscersi soltanto nella Nazionale di calcio (Winston Churchill diceva che l'Italia combatte le guerre come se fossero partite di calcio e queste ultime come se fossero guerre), si è scoperto sovranista, circondato da nemici, oppresso dalle demoplutocrazie, rinchiuso nel campo di concentramento dell'euro, desideroso di affermare il primato dell'interesse nazionale con la medesima foga con cui la "buonanima" rivendicava uno "spazio vitale".

**L'Italia è ritornata a svolgere una funzione da laboratorio di involuzioni politiche:** un secolo fa diede i natali al fascismo, oggi li sta dando a coalizioni antisistema (né di destra né di sinistra perché sono contemporaneamente di destra e di sinistra) che faranno da punto di riferimento per fenomeni analoghi diffusi più o meno in tutti i Paesi (e, perché no?, a partire dagli Usa). Non a caso Steve Bannon, l'ideologo di Trump, è venuto ad osservare da vicino e con interesse questa esperienza perché – sono sue parole – è il primo ed unico caso in cui i populismi di destra e di sinistra si sono alleati, costituendo un fronte invincibile. Del resto, se in Francia l'anno scorso, si fosse votato con una legge simil-Rosatellum, considerando le comuni istanze programmatiche e la medesima base di consenso, forse oggi sarebbe al potere un'alleanza tra Marine Le Pen (nonostante le radici del Front National nel regime di Vichy) e Jean-Luc Mélençon. In sostanza,



non sono del tutto e per sempre sventati i rischi di tornare alle tristi passioni che portarono, nel cuore del Vecchio continente, a due guerre mondiali durante il “secolo breve”.

## In memoria di Pierre Carniti\*

*di Giuliano Cazola*

La leggenda racconta che i vecchi soldati – reduci da tante battaglie e cosparsi di cicatrici per le ferite riportate (quelle inflitte all’anima non si vedono ma sono le più dolorose) – non muoiono mai: scompaiono all’improvviso nella nebbia. E da lì ritornano quando c’è bisogno di loro. Mi piace pensare che questa storia sia vera anche nel caso di Pierre Carniti, un grande dirigente sindacale scomparso pochi giorni or sono ad 81 anni. Pochi leader sono riusciti, al pari di **Pierre Carniti**, ad influenzare tanto l’epoca in cui hanno vissuto e a modificare la cultura dominante della propria organizzazione. Carniti veniva da lontano. Giovannissimo era partito dalla provincia di Cremona per frequentare, a Firenze, quella mitica Scuola Quadri, a cui la Cisl aveva affidato la formazione dei suoi gruppi dirigenti. I corsi duravano nove mesi, durante i quali venivano impartite (da docenti che poi “illuminarono” le loro materie, come **Gino Giugni** e **Federico Mancini**) nozioni di diritto del lavoro, economia, storia e scienze politiche, nonché lezioni sulle tecniche della contrattazione collettiva. Poi, Pierre era stato inviato a Milano alla **Fim-Cisl**, mettendosi in luce nel dibattito interno alla sua Confederazione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22.](#)

esprimendo una fortissima personalità, sostenuta da una solida tempra morale.

All'inizio degli anni sessanta, la prima linea della lotta politica all'interno del movimento sindacale era dislocata sul fronte dell'unità. Già l'unità sindacale: la grande aspirazione di quella generazione di sindacalisti che presero il posto di coloro che non riuscirono a difendere l'unificazione precaria concordata tra le principali forze politiche antifasciste con il Patto di Roma. Carniti e gli altri leader della FLM (**Bruno Trentin** e **Giorgio Benvenuto**) arrivarono ad un passo dal portare a termine un processo di unità che nasceva dal basso, attraverso la partecipazione democratica dei lavoratori. Ma furono sconfitti. Pierre era un profeta dell'unità sindacale, ma la sorte volle che l'ultimo suo atto ai vertici della Cisl fosse un'azione di rottura o quanto meno una giusta risposta a scelte sbagliate della maggioranza della Cgil. Nella vicenda della **scala mobile** (nel 1984 sul decreto di S.Valentino e nel 1985 sul referendum abrogativo) Pierre Carniti guidò la sua organizzazione in una difficile battaglia e vinse, rompendo l'incantesimo secondo il quale nulla poteva essere fatto in tema di lavoro senza il consenso del Pci. Ma quel No giusto che seppe dire gli spezzò qualche cosa dentro che non si è mai più ricomposto.

Nel suo commiato, **Bruno Ugolini**, il giornalista che ha dedicato, per decenni, un'intensa attività professionale ai metalmeccanici fino a divenire il cantore della loro storia, ha ricordato le parole pronunciate da Pierre a conclusione di una delle ultime apparizioni pubbliche. Era la citazione di un brano tratto dal saggio "Il futuro è nel nostro passato", di **Fiorella Casucci Camerini**: "E oggi in questi nuovi tempi di individualismo sfrenato, di odio, di violenza, del sonno della ragione, in cui il suono della campana per ciascuno di noi è sommerso da un frastuono assordante, è essenziale recuperare il senso di solidarietà, di fraternità e di

unione, pena la dissoluzione della comunità”. Queste non sono solo parole, rappresentano una consegna per ciascuno di noi, che gli fummo amici e compagni e che continuiamo a sopravvivergli, magari ancora per poco. Il senso di solidarietà, di fraternità e di unione è diventato un disvalore nell’Italia di oggi (che plaude, in queste ore, alla miserabile iniziativa del ministro degli Interni nei confronti di centinaia di disperati raccolti nel Mediterraneo). È vittoriosa la politica del rancore, dell’invidia sociale, dell’odio, del giustizialismo forcaiolo nei confronti di atti e vicende del tutto legittime, ma giudicate perseguibili in nome di uno Stato che pretende di dichiararsi etico. Per un leader sindacale come Pierre che ha dedicato l’intera vita alla causa dei lavoratori è doloroso constatare che vasti settori di quella classe operaia ritenuta protagonista della storia e custode della libertà e della giustizia, ha consentito, con il proprio voto, l’affermazione dei partiti populistici. Proprio così. L’Italia – lo ha affermato **Steve Bannon** – è il primo Paese in cui va al potere un’alleanza (per ora invincibile) dei populismi di destra e di sinistra. In un recente dibattito televisivo un esponente del M5S destinato ad avere un ruolo importante nella compagine governativa ha sottolineato che i tre quarti dei dipendenti dell’ILVA di Taranto hanno votato per il suo partito, nonostante le ambiguità sul futuro dello stabilimento (di recente il comico-guru ha proposto di riconvertire quei lavoratori in guide turistiche).

La generazione di Pierre Carniti credeva in una società divisa in classi e che fosse compito del sindacato (di classe, come si diceva a quei tempi) difendere gli interessi, migliorare le condizioni di vita ed affermare il potere dei lavoratori nelle aziende e nella società. L’avversario era il padrone come singolo e come classe sociale. Oggi il nemico è diventato il signore della porta accanto perché sfoggia un’auto più lussuosa o perché, da pensionato, percepirà un assegno più elevato. Oppure, il profugo che **Matteo**

**Salvini** vuole deportare sulle spiagge africane con una pacca sulle spalle, un sacco di noccioline e un gelato. **Carniti aveva capito e denunciato questo declino etico prima ancora che politico nel suo “testamento”**: la lunga lettera aperta che nell’ottobre scorso aveva indirizzato ai dirigenti delle confederazioni sindacali. Una lettera che dovrebbe essere assunta come un manifesto-guida da parte di un sindacalismo depresso, che si è accorto di avere il nemico nei propri ranghi e che non sa più che pesci pigliare: se consegnarsi ai nuovi vincitori oppure combatterli non solo per quello che fanno o dicono, ma per quello che sono.

Come tanti altri dirigenti sindacali Carniti ha conosciuto clamorose vittorie e patito dure sconfitte. Ci sta. Fa parte dei rapporti di forza e della dialettica della storia. Scrivendo di lui, **Marco Bentivogli** che lo conobbe da ragazzino, perché suo padre Franco lavorava con Pierre, ha ricordato che il suo monito era quello di non rassegnarsi mai. Ma davanti allo spettacolo che offre oggi questo Paese, io resto convinto che Carniti abbia accolto la morte come una liberazione. Quando lasciò la segreteria generale della Cisl nel discorso di commiato volle citare le parole di **San Paolo**: “ho combattuto la buona battaglia, ho terminato la mia corsa, ho conservato la fede”. Ecco, la fede: nell’essere umano, nei suoi diritti e doveri. Chi lo frequentava ancora negli ultimi mesi lo descriveva sempre più esile, macerato, provato, ma netto e brillante, sempre tagliente nella battuta, ancora fermo nelle sue convinzioni. Per ritrovare, anche in quel corpo malato, il Pierre delle grandi battaglie bastava incrociare il suo sguardo, quei “rai fulminei”, infossati nel cranio, che non hanno mai perso vivacità nello scrutare l’orizzonte alla ricerca di un’idea alla quale attaccarsi. Per non doversi mai arrendere.

Quando era ancora alla Fim di Milano (ed io stavo alla Fiom di Bologna), Carniti aveva fondato una rivista intitolata **“Dibattito sindacale”**, che leggevo sempre con grande interesse per i suoi

articoli innovativi. Vi era riportata in copertina una frase di un dirigente laburista inglese (mi pare si chiamasse **David Crossman**) che mi è rimasta impressa come una regola di vita. Nonostante le ricerche compiute, non sono più stato in grado di ritrovarne il testo. Ne ricordo però il senso. Diceva che la libertà sarà sempre in pericolo e le nazioni rischieranno di perdere il loro livello di civiltà e di benessere se una minoranza non si assumerà la responsabilità di contrastare l'arroganza dei potenti e l'apatia delle masse. Le minoranze, dunque, le **élites**. Perché uno non vale uno. Quanti adesso invocano la sovranità del popolo farebbero bene a mandare a memoria quel concetto. In democrazia chi ottiene la maggioranza dei voti ha diritto di governare. Ma non ha comunque ragione.

## Pensioni: la Matrioska giallo-verde\*

*di Giuliano Cazola*

Il progetto del governo Conte (Carneade? Chi era costui?) **in materia di pensioni** allo scopo di dare uno “stop” (è la parola usata nel contratto) alla riforma Fornero, ricorda la tipica e variopinta bambolina russa a più strati, ognuno dei quali si apre per farne uscire un'altra figura, identica, ma di minori dimensioni. All'inizio avevo pensato di utilizzare un paragone più consono alle tradizioni italiane: un uovo di Pasqua con sorpresa al suo interno. Poi mi sono ricordato che la nuova maggioranza “tifa” per Putin ed ho ritenuto più pertinente evocare una Matrioska, anche perché la vivacità dei suoi colori rendono bene l'idea delle contumelie che i nuovi “padroni del vapore” rivolgono da sempre alle norme introdotte nel 2011 e ad Elsa Fornero. Bene. Cominciamo dal primo involucro. Lo troviamo, nel contratto, nel brano che riportiamo di seguito (escludendo per il momento di commentare la reintroduzione della c.d. opzione donna ed ignorando la riproposizione della solita leggenda metropolitana della separazione tra previdenza ed assistenza).

“Occorre provvedere all'abolizione degli squilibri del sistema previdenziale introdotti dalla riforma delle pensioni cd. “Fornero”, stanziando 5 miliardi per agevolare l'uscita dal mercato del

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23.](#)

lavoro delle categorie ad oggi escluse. Daremo fin da subito la possibilità di uscire dal lavoro quando la somma dell'età e degli anni di contributi del lavoratore è almeno **pari a 100**, con l'obiettivo di consentire il raggiungimento dell'età pensionabile con 41 anni di anzianità contributiva, tenuto altresì conto dei lavoratori impegnati in mansioni usuranti”.

È questa la proposta (di matrice leghista) su cui si è discusso di più e sulla quale si sono concentrati gli interessi dei media, trascurando, invece, **un altro capitolo introdotto nel programma su istanza del M5S – la pensione di cittadinanza** – nonostante il suo impatto sui costi e sull'equilibrio strutturale del sistema. Restiamo, allora, sull'aspetto (quota 100 e 41 anni di servizio) che pretende di **consegnare all'eternità quella pensione anticipata/anzianità che ha assai contribuito a determinare l'insostenibilità dei conti pensionistici**. Nel valutare tale proposta gli osservatori hanno concentrato le loro critiche sulle coperture, sostenendo che 5 miliardi non sarebbero sufficienti (questo dibattito sulle coperture è singolare, perché non si interroga sul merito delle proposte, come se – risolto il problema finanziario – le misure annunciate fossero utili ed opportune). A queste critiche ha risposto colui che si è attribuito il merito di aver redatto il programma (il prof. Alberto Brambilla, presidente della Fondazione Itinerari previdenziali ed esperto riconosciuto ed apprezzato del settore). A chi gli ricordava le critiche rivolte da più parti sull'inadeguatezza delle coperture, Brambilla, in una intervista ha replicato così: “Perché non si conosce la proposta. L'idea è di mandare in pensione chi ha almeno 64 anni con 36 di contributi. Oppure 41 anni e mezzo di contributi, a prescindere dall'età e non più di 2-3 anni di contributi figurativi, per escludere chi è stato in cassa integrazione per 10 anni, ad esempio”.

“Gatta ci cova”, mi sono detto. Fanno capolino dei chiarimenti importanti che cambiano in parte lo scenario esposto nel contrat-



to. Ma se ne stanno rendendo conto gli elettori dei partiti di maggioranza? Proviamo a spiegarglielo. Innanzi tutto, **indicare**, per giunta in modo rigido, **una età minima significa delimitare il campo degli aventi diritto**. Per di più **la soglia dei 64 anni non è solo più elevata di quanto previsto per usufruire** – alle condizioni previste – **dell’Ape sociale** (che sarebbe abolito), **ma anche dell’età effettiva (intorno a 61-62 anni) che sono in grado di far valere le attuali generazioni di pensionandi che si avvalgono del pensionamento anticipato *made in Fornero***.

Un’altra ipotesi, accennata nell’intervista, avrebbe degli effetti significativi: quella di **poter computare nei 41 anni** – a prescindere dall’età anagrafica – **soltanto 2-3 anni di contribuzione figurativa**. **Il che comporterebbe la necessità di lavorare per 43-44 anni, se nel corso della vita attiva, l’interessato avesse dovuto avvalersi di lunghi periodi coperti da contribuzione figurativa** (maternità, congedi, cassa integrazione, disoccupazione, malattia, infortunio, ecc.).

Ma le sorprese non sono finite. **Per le nuove pensioni, il periodo intercorrente tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 2011 sarebbe calcolato con il metodo contributivo anche per coloro ai quali la riforma Dini aveva garantito la permanenza nel retributivo** (quanti, alla fine del 1995, avevano maturato almeno 18 anni di anzianità contributiva). In sostanza, quello che non si ebbe il coraggio di fare allora (cioè passare tutti al calcolo contributivo pro rata dal 1° gennaio 1996) e che la riforma Fornero ha introdotto, pro rata, dall’inizio del 2012, verrebbe attuato ora in modo sostanzialmente retroattivo. **Sfugge la logica** (ammesso che ve ne sia una) di un’impostazione siffatta rivolta (forse) ad anticipare di poco la possibilità di andare in quiescenza a spese della adeguatezza dei trattamenti, che risulterebbero, in linea generale, ridotti.

**E che fine farebbe l'aggancio automatico dell'età all'incremento dell'attesa di vita?** Secondo Brambilla resterebbe in vigore solo per le pensioni di vecchiaia, solitamente riservate alle donne e ai settori deboli del mercato del lavoro. Occupiamoci ora della c.d. pensione di cittadinanza, a cui tiene in particolare il M5S in coerenza con l'impostazione assistenzialistica del suo programma (vedi il reddito di cittadinanza). Premesso che **garantire un trattamento mensile di 780 euro lordi, incentiverebbe – al di là dei costi – l'evasione contributiva, dal momento che spetterebbe allo Stato di assicurare un reddito dignitoso ai pensionati**, occorre precisare quale sia la platea dei beneficiari. Attualmente, secondo l'INPS, il 62,2% delle pensioni ha un importo inferiore a 750 euro. Percentuale che per le donne raggiunge il 75,5%. Tuttavia, **degli 11,1 milioni di pensioni con importo inferiore a 750 euro, solo il 44,3% (4,9 milioni) beneficia di prestazioni legate a requisiti reddituali bassi, quali integrazione al minimo (cfr. [Pensioni, soglie 2018 di integrazione al minimo](#)), maggiorazioni sociali (cfr. [Ricostituzione pensione: come funziona](#)), pensioni e assegni sociali (cfr. [Assegno sociale, beneficiari e requisiti](#)) e pensioni di invalidità civile (cfr. [Prestazioni invalidità, cambiano le regole](#))**. Per avere diritto a queste ulteriori agevolazioni è necessario che il reddito, non solo stia all'interno di un tetto indicato per il singolo e la coppia, ma **derivi unicamente da pensione**. La stessa limitazione era prevista, pure ai tempi del famoso milione di lire lordo mensile disposto dal governo Berlusconi. **Immaginiamo che venga confermata l'ipotesi meno onerosa**, anche in considerazione delle ridotte risorse disponibili a fronte di innumerevoli propositi di incremento di spesa.

## Alla riscoperta dell'acqua calda\*

di Giuliano Cazza

Mettiamo il caso che sia vostra intenzione acquistare un'automobile e che siate incuriositi dalla martellante pubblicità televisiva attraverso la quale una nuova casa produttrice, di repentino successo, sta lanciando sul mercato un suo modello. Vi recate dal rivenditore che vi mostra la vettura, cerca di persuadervi a pagare un prezzo elevato (quello di listino) perché, a suo dire, vale la pena averla. Poi, ad un tratto, gettando di sfuggita un'occhiata al contachilometri vi accorgete che, in realtà, vi stanno rifilando un'auto usata. Incuriositi ed insospettiti, prestate ancora più attenzione e scoprite che sono presenti ammaccature camuffate con una pennellata di vernice, per di più di un colore diverso, e notate che i pneumatici hanno eroso quasi tutto il battistrada per non parlare di altri gravi difetti. Arrivate così alla conclusione che da quel signore non sono si possono acquistare autovetture nuove, ma è bene non fidarsi neppure di quelle usate. Dove vogliamo arrivare con questa metafora *politically(in)correct* (ma coerente con la natura stessa della rubrica, la cui libertà è garantita dai bravi giovani che curano il Bollettino)? Semplicemente a raccontare un episodio che ha visto protagonista il neo superministro del Lavoro e dello Sviluppo economico nonché vice-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24.](#)

premier del governo Conte, al suo esordio ad un congresso sindacale (il XVII della Uil svoltosi nei giorni scorsi). Nel suo intervento **Luigi Di Maio si è soffermato su uno dei temi cari al Movimento di cui è “capo politico”: il reddito di cittadinanza**, croce e delizia, ormai da anni, del dibattito politico. Ma per non compiere passi falsi riportiamo le parole di Di Maio, in proposito, per come le abbiamo lette ed ascoltate nei media. (Il reddito di cittadinanza, ndr) “Non è dare soldi a qualcuno per starsene sul divano. Ma è dire con franchezza: **hai perso il lavoro** ora ti è richiesto un percorso per **riqualificarti ed essere reinserito** in nuovi settori”. Ecco perché non basterà formarsi, cercare attivamente un’occupazione. In cambio del reddito minimo, “dai al tuo sindaco ogni settimana 8 ore lavorative gratuite di pubblica utilità”. Dunque il lavoro socialmente utile sarà “conditio sine qua non’ per ottenere l’assegno”.

Se le parole – le quali esprimano sempre dei concetti – hanno un senso, **assistiamo al “cambiamento” sostanziale del ruolo e delle funzioni del reddito di cittadinanza**. Sarà perché viene naturale ai giovani (soprattutto se studiano poco) pensare di essere i primi a compiere un’attività o un’esperienza che, magari, risale alla notte dei tempi, nell’intervento del neo ministro ci imbattiamo in antiche conoscenze, come ad esempio i **lavori socialmente utili**, gli **LSU** che, già concepiti come una misura provvisoria per dare lavoro, sono diventati – specie in alcune aree del Paese – una vera e propria condizione professionale, uno stato giuridico stabilizzato da decenni, sempre eguale a se stesso, compreso il fatto che gli interessati si guardano bene dallo svolgere qualsiasi attività formativa che venisse loro proposta o anche di accettare percorsi di inserimento nel mercato del lavoro privato, essendo la posizione degli LSU divenuta ormai una sorta di ultimo girone dell’impiego pubblico.

Tornando, invece, alle cose più serie (si fa per dire) ci sembra di aver notato **una certa discrepanza tra le parole del ministro e quelle contenute nel contratto giallo-verde**: una discrepanza che si trasforma in una faglia se paragonata – come vedremo – ai profili contenuti nel progetto di legge “grillino” sul reddito di cittadinanza. Cominciamo da una definizione tecnica di chi “ha perso il lavoro”: si chiama “disoccupato” e non va confuso con quanti il lavoro non lo hanno ancora sperimentato, i quali vengono definiti “inoccupati”. C’è poi la variante dei *neet* (i c.d. scoraggiati che ormai hanno lasciato perdere tutto, gli studi e la ricerca del lavoro), ma non entriamo troppo nei particolari. Bene: **a tutela dei disoccupati** (involontari, ai sensi dell’art.38 della Costituzione) **esiste, da molti decenni, una indennità che, da ultimo ha preso il nome di Naspi e che, tutto sommato, è assai più conveniente del reddito di cittadinanza**, al punto da “cannibalizzare” lo stesso “assegno di ricollocazione”, dal momento che nelle prime esperienze di politiche attive del lavoro è emerso che i lavoratori disoccupati preferiscono centellinare fino all’ultimo giorno di durata il regime Naspi, prima di rimettersi in gioco attraverso un percorso di riqualificazione accompagnati dal relativo assegno.

Che cosa è scritto in proposito del reddito “grillino” nel contratto? Ecco qua: “La misura si configura come uno strumento di sostegno al reddito **per i cittadini italiani che versano in condizione di bisogno**; l’ammontare dell’erogazione è stabilito in base alla soglia di rischio di povertà calcolata sia per il reddito che per il patrimonio. L’ammontare è fissato in 780,00 Euro mensili per persona singola, parametrato sulla base della scala OCSE per nuclei familiari più numerosi”. **Versare in condizione di bisogno è sicuramente un concetto molto più ampio dell’essere disoccupato**. Infatti, il profilo dei beneficiari viene descritto dal comma 2 dell’articolo 1 dell’AS 1148 nei seguenti termini: “2. //

*reddito di cittadinanza è finalizzato a contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garantire il diritto al lavoro, la libera scelta del lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento sociale di tutti i soggetti in pericolo di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”.*

Che cosa siamo legittimati a pensare allora? Che, parlando ad un congresso sindacale, Di Maio abbia voluto sottolineare soltanto uno degli aspetti del reddito di cittadinanza (la tutela contro la disoccupazione) perché più consono all'ambiente che lo ospitava? Se così fosse ci sarebbe stata una sottovalutazione dell'impegno di carattere generale dei sindacati, molto attenti (almeno a parole) alle problematiche della lotta all'esclusione sociale. Oppure dobbiamo pensare che, **per ragione di costi, il reddito di cittadinanza sarà ridimensionato per quanto riguarda i destinatari?** A che servirebbe se fosse così? A prendere il posto della Napsi? E per quale motivo? Ecco perché siamo più propensi a credere che il neo ministro abbia le idee confuse in materia di diritto del lavoro. Ce ne eravamo già accorti nel leggere la bozza del decreto dignità.

## Vitalizi degli ex parlamentari: la Colonna Infame\*

*di Giuliano Cazza*

Nei prossimi giorni la Camera dei deputati dovrebbe esaminare, in Aula, ed approvare il Regolamento proposto dalla Presidenza sulla **abolizione dei vitalizi in essere o nella quota pro rata** (quella antecedente il 1° gennaio 2012, quando entrò in vigore, anche per i parlamentari, un vero e proprio regime pensionistico secondo il calcolo contributivo). Il tema è noto perché se ne è discusso a lungo sui media.

Un tentativo di disciplinare la materia per legge (il c.d. ddl Ricchetti) era naufragato nella XVII legislatura. Ora la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera (quello del Senato ha manifestato dei dubbi di merito e di legittimità) si basa sul principio dell'**autodichia**, ovvero sul potere, riconosciuto agli organi costituzionali, di decidere in autonomia e di avvalersi di un sistema giurisdizionale interno.

I vitalizi già erogati (ragguagliati al numero delle legislature a partire da un minimo di cinque anni di attività parlamentare) verrebbero **ricalcolati, in modo retroattivo, secondo il metodo contributivo** (vedremo come), sia pure con alcune norme di salvaguardia. La delibera della Camera, infatti, introduce due soglie minime sotto le quali l'assegno vitalizio degli ex-parlamentari non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 luglio 2018, n. 25](#).

potrà scendere nemmeno dopo i tagli. La prima è di **980 euro per chi abbia svolto un solo mandato**. Se invece il ricalcolo contributivo causasse – per chi ha espletato più di un mandato – un **taglio superiore al 50%** dell'importo goduto prima della delibera, l'assegno verrebbe comunque mantenuto a un **minimo di 1.470 euro**. Sarebbero in tutto 1.338 (su 1.405) gli ex deputati interessati ad un taglio di misura significativa (dal 40% al 60%).

Non è questa la sede per esprimere delle valutazioni di carattere politico (volendo anche etico) sul provvedimento. Mi limito soltanto a far notare **l'inaccettabilità di alcune motivazioni che accompagnano la delibera**, come se essa avesse la *mission* di recuperare la refurtiva di un ladrocinio compiuto in modo continuativo, nel tempo, ai danni del popolo italiano. Ci sono, ad avviso di chi scrive, elementi di diritto a sostegno di una critica radicale della misura.

Metto subito le mani avanti: la questione non riguarda la violazione di presunti diritti acquisiti (caratteristica che, secondo una tesi diffusa, fornirebbe una copertura di immodificabilità delle prestazioni già erogate secondo la normativa a suo tempo vigente). “Rileva qui – viene sottolineato nei dossier a cura degli Uffici – **quanto delineato nella giurisprudenza costituzionale riguardo ai trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo**. La Corte costituzionale ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla ‘cristallizzazione’ normativa ed ha **riconosciuto al legislatore la facoltà di intervenire con scelte discrezionali, anche emanando disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina di rapporti di durata**, ed anche se l'oggetto di tali rapporti sia costituito da diritti soggettivi perfetti. D'altro canto – proseguono – la Corte ha scandito che l'intervento del legislatore non possa trasmodare in un **regolamento irrazionale**, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti,



l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica (così ad esempio la sentenza n. 310 del 2013)”).

A voler essere essenziali il punto è dunque il seguente: **esiste una parvenza di razionalità della delibera Fico?** A mio parere la risposta non può essere che radicalmente negativa. Parliamoci chiaro: non nulla da dire se – in presenza delle difficoltà del Paese – si fosse chiesto agli ex parlamentari di fornire un contributo – più o meno simbolico vista la scarsa rilevanza dei risparmi acquisibili – di solidarietà, consistente in un taglio strutturale dei vitalizi – integrali o pro rata – percepiti. Peraltro l'operazione poteva essere giustificata anche da un'esigenza di maggior equilibrio all'interno della “categoria” degli ex parlamentari, dal momento che i “nuovi” vengono sottoposti ad un regime (contributivo) ritenuto meno favorevole di quello precedente.

Ma che senso ha la manovra concepita, per realizzare la quale è stato necessario **inventarsi** – come lo chiamano oggi – **un algoritmo fondato su dati inesistenti ed inventati?** Innanzi tutto, **un montante contributivo costruito a tavolino**, assolutamente virtuale, per calcolare contributi soltanto teorici (l'amministrazione delle Camere, al pari di quella dello Stato, non versava i contributi spettanti al datore, perché provvedeva a pagare direttamente il vitalizio al momento dell'insorgenza del diritto). In parallelo sono stati predisposti, con il contributo dell'Inps, **coefficienti di trasformazione al di fuori della scala corrente** (e cioè inferiori a 57 e superiori a 70 anni). Ciò comporterà che il coefficiente di trasformazione di un ex deputato ora ottantenne (e quindi con un'attesa di vita limitata) sarà quello vigente o reinterpretato al momento della riscossione dell'assegno. Ovvero **il moltiplicatore virtuale di un montante contributivo anch'esso virtuale risalirà ad un momento anteriore quando l'attesa di vita era certamente maggiore di quella all'atto del ricalcolo** (e quindi si determinerà un taglio più consistente). In

sostanza nel regime del vitalizio nel quale il requisito portante era quello del numero delle legislature diventerà centrale, a posteriori, quello della età anagrafica al momento della erogazione dell'assegno, con **il paradosso per cui gli ex deputati eletti in più legislature saranno quelli meno toccati dalla controriforma.**

Infine, c'è un'ultima considerazione da compiere. Improvvisamente il Paese si è innamorato del sistema contributivo: la pensione deve corrispondere – dicono tutti – ai contributi versati, ancorché la quasi totalità dei trattamenti vigenti siano stati erogati secondo le regole del retributivo (dal 2012, del misto). Che questo sia un principio sacrosanto è discutibile: **la migliore dottrina** (si vedano gli scritti di Mattia Persiani) **ritiene che non vi sia un corrispettivo tra contributi e prestazioni, essendo i primi uno strumento** (insieme ad altri di natura fiscale) **di finanziamento di prestazioni i cui criteri sono stabiliti dalla legge.** Ma senza scomodare la dottrina, è sufficiente un modesto ragionamento. Si dice che gli ex parlamentari (nel nostro caso per ora solo gli ex deputati) devono essere trattati come tutti i cittadini. Il fatto è che **i lavoratori italiani hanno sentito parlare di calcolo contributivo in tutto o in parte soltanto a partire dal 1° gennaio 1996** (infatti le prime pensioni in tutto contributive devono ancora apparire all'orizzonte). **Per quale ragione, allora, a un migliaio degli ex deputati ormai anziani** se non addirittura vegliardi e alle loro vedove, **deve essere applicato *ex tunc*** – unico caso in Italia – **un sistema contributivo cervellotico, arzigogolato, fasullo?** Ai posteri l'ardua sentenza.

## Il contributo essenziale dell’Inps nella denuncia delle fake news\*

*di Giuliano Cazola*

Nei giorni scorsi ha avuto luogo la presentazione del [XVII Rapporto dell’Inps](#), riguardante, nel complesso, la situazione economica, occupazionale e sociale del Paese. L’Istituto di via Ciro il Grande (*nomen omen*) è un osservatorio qualificato e privilegiato. Come un “Grande fratello” buono entra in tutte le case e in tutti i posti di lavoro; vanta un bilancio che è secondo soltanto a quello dello Stato (dal quale riceve 110 miliardi di trasferimenti) provvede a gestire non solo le pensioni, ma anche le altre prestazioni previdenziali (malattia, maternità, ANF, disoccupazione involontaria, ecc.), i c.d. ammortizzatori sociali, gli sgravi contributivi per le aziende, le misure di carattere assistenziale (attraverso la GIAS).

**Il Rapporto, col trascorrere degli anni – soprattutto durante la presidenza Boeri – è migliorato in qualità, per il monitoraggio dell’occupazione in generale e delle sue diverse tipologie, ma soprattutto fornisce un quadro esaustivo di tutte le prestazioni erogate, in stretto rapporto, dinamico e basato su dati reali, con gli effetti dei provvedimenti di legge che le hanno istituite e le riguardano. Se proprio c’è da notare una criticità, a chi**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26](#).

scrive il XVII Rapporto è sembrato molto **laconico per quanto riguarda l'esposizione dei dati di bilancio dell'Istituto**, anche se è riportato il saldo di esercizio del 2017 negativo per 6,9 miliardi (6,2 miliardi nel 2016) mentre la situazione patrimoniale, pertanto, si attesta anch'essa più o meno su quell'importo dopo aver azzerato il modesto avanzo di 78 milioni dell'anno precedente.

Come è noto, la relazione del Presidente Tito Boeri ha scatenato una dura polemica politica, con toni inaccettabili da parte del ministro Matteo Salvini, sulla questione degli immigrati. Sullo sfondo di tale polemica ci stanno, da parte di ambedue i contendenti, delle ambiguità non chiarite. Sia Salvini che Boeri fanno riferimento all'immigrazione regolare. Il ministro non la vuole confondere con i "clandestini" e si dichiara consapevole del ruolo che essa svolge nel mercato del lavoro. Tuttavia, **nel pensiero leghista c'è sempre un sottofondo che non tarda a manifestarsi: anche degli immigrati regolari potremmo fare a meno e cavarcela da soli con i nostri giovani** i quali, invece, sono costretti ad espatriare.

Per Boeri, **il contributo essenziale sul piano demografico e quindi occupazionale e finanziario al sistema pensionistico è quello che proviene dall'immigrazione regolare e attiva**, con un saldo positivo, tra contributi versati e prestazioni riscosse, di ben 5 miliardi. Dimentica il presidente di aggiungere che si tratta di una situazione necessariamente in evoluzione: gli immigrati sono tendenzialmente giovani e quindi in attività. Ma la ruota della vita è destinata a girare anche per loro; e verrà il momento che passeranno nel novero degli assistiti. **In fondo tra i due ragionamenti esiste un filone comune che porta – *hic Rod-hus hic salta* – dall'accoglienza all'integrazione.**

Resta solo da chiedersi fino a che punto sia sostenibile una considerazione un po' apodittica del prof. Boeri, quando afferma che

«per ridurre l'immigrazione clandestina bisogna aumentare quella regolare». È vero che i due fenomeni si muovono all'interno di una medesima "area grigia" (è frequente il caso che i "regolari" siano entrati nel Paese da "clandestini", poi regolarizzati dalle sanatorie), ma occorre mettersi in condizione di governare questi processi, non lasciarli alla tragica spontaneità dell'accoglienza se non si è in grado di fare il salto di qualità dell'integrazione.

**Del resto che l'aumento dei lavoratori stranieri sia un'esigenza per il nostro Paese è indicato anche dallo scenario nazionale di base** della RGS che ipotizza un incremento della spesa pensionistica sul Pil (il 16,3% anziché il 15,6% nel 2040) principalmente in conseguenza del deterioramento del quadro demografico. Determinante di fondo è la stima di una riduzione del flusso netto di immigrati (media annua di 154mila unità contro le 209mila della precedente previsione) che ridimensiona l'offerta di lavoro e quindi di occupati, determinando una contrazione del tasso di crescita medio del Pil reale (-0,3%).

**Sull'offerta di lavoro influiscono, in aggiunta al flusso netto di immigrati, la revisione al ribasso del tasso di fecondità** (valore iniziale del 2016 pari a 1,34 figli per donna in condizione fertile rispetto al precedente 1,44%). La differenza di stima nella spesa pensionistica comporta un effetto cumulato (si veda anche il **Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica** a cura della **Corte dei Conti**) sul debito pubblico in rapporto al Pil pari a 8,9 punti percentuali nel 2040 (circa 150 miliardi di euro 2016) e di 32,6 punti alla fine del periodo di previsione.

Ma del tema immigrazione si è parlato a lungo nei giorni scorsi: ad insistere su questo tema si mortificherebbero altri argomenti trattati nel Rapporto, ognuno dei quali meriterebbe un ampio riferimento. **L'Inps ha messo a fuoco, infatti, tante altre questioni che stanno, sia pure in modo sbilenco, al centro del dibattito.**

Al di là del balletto dei costi e delle coperture, il presidente Boeri, nella sua relazione, ha fatto delle affermazioni risolutive per quanto riguarda l'impostazione basilare delle proposte contenute nel programma giallo-verde (i colori dell'itterizia e della bile) e costruite sulla centralità del pensionamento anticipato. **“Ripristinare le pensioni d'anzianità significa ridurre il reddito netto dei lavoratori. In un sistema pensionistico a ripartizione come il nostro – ha ribadito – i contributi di chi lavora servono ogni anno a pagare le pensioni di chi si è ritirato dalla vita attiva. Oggi abbiamo circa 2 pensionati per ogni 3 lavoratori. Questo rapporto è destinato a salire nei prossimi anni.** Secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale a legislazione invariata, a partire dal 2045 avremo addirittura un solo lavoratore per pensionato. Oggi un reddito pensionistico vale l'83% del salario medio. In queste condizioni, con un solo lavoratore per pensionato, quattro euro su cinque guadagnati col proprio lavoro andrebbero a pagare la pensione a chi si è ritirato dalla vita attiva. Il passaggio al sistema contributivo (ci sono dei progetti in proposito? ndr), con regole pensionistiche meno generose, serve proprio ad evitare che questo avvenga. Ma se dovessimo oggi – ha continuato il presidente dell'Inps – abbassare l'età di pensionamento con prestazioni che hanno ancora una forte componente retributiva, condanneremmo i lavoratori a destinare fino a due terzi del proprio salario al pagamento delle pensioni. Ad esempio, **ripristinando le pensioni di anzianità con quota 100 (o 41 anni di contributi) si avrebbero subito circa 750mila pensionati in più”**.

Spulciando nel Rapporto si scoprono altre scomode verità su questo tema. Restringendo ancora di più l'attenzione alle sole prestazioni di vecchiaia e anzianità/anticipata ci si accorge che sono le seconde ad aver presentato la dinamica di spesa più sostenuta. Se **nel 1995** (prima della entrata in vigore della riforma

Dini che pure introdusse un requisito anagrafico per usufruire di quel trattamento) **la spesa per pensioni di anzianità/anticipata rappresentava il 25% del totale della spesa per prestazioni pensionistiche** da lavoro (al netto dei prepensionamenti), la quota è continuata ad aumentare per arrivare a più del 45% nel 2016. Va però sottolineato che questa crescita è accompagnata da un progressivo incremento dell'età a cui è consentito l'anticipo”.

Nel periodo esaminato è **cambiato in maniera significativa anche il valore dell'età media al pensionamento**. Sia per le pensioni di vecchiaia che per quelle di anzianità/anticipata si registra una importante tendenza alla crescita dell'età di uscita dal mercato del lavoro. La crescita è continuata lungo tutto il periodo esaminato e sostanzialmente simile per le due tipologie di pensione, seppure più discontinua nel caso delle pensioni di anzianità/anticipata. In media nel periodo esaminato l'incremento si aggira intorno ai 5 anni. Questo è un aspetto rilevante quando si vuole valutare l'adeguatezza delle prestazioni in quanto ad età di pensionamento più elevate corrispondono maggiori anzianità contributive e dunque importi medi delle prestazioni maggiori, seppure calcolate con la regola retributiva che ancora non incorpora le aspettative di vita al pensionamento nella formula di computo della prestazione.

Sempre nel dibattito di questi mesi ci si è chiesti quali siano stati gli effetti indotti dalle incentivazioni a favore delle assunzioni a tempo indeterminato. E di conseguenza che cosa sia successo ai lavoratori assunti dalle aziende che hanno usufruito di queste agevolazioni. La vulgata è quella di un giudizio sostanzialmente negativo per ambedue le fattispecie, che tuttavia è parzialmente smentito dai dati. Al di là di una valutazione corretta del rapporto costi/benefici, secondo il Rapporto, la crescita del tempo indeterminato è stata rapidissima nel 2015 e, successivamente, il livel-

lo raggiunto è stato sostanzialmente difeso. La modesta flessione osservata sul finire del 2017 (anche per l'attesa degli sgravi previsti per gli under 35 ed entrati in vigore il primo gennaio 2018) è stata recuperata nei primi mesi del 2018. Complessivamente si può dire, con il Rapporto, che, **dopo il boom del 2015, gli ulteriori schemi di incentivazione adottati (dall'esonero 2016 a Garanzia Giovani etc.) hanno contribuito ad assicurare il turn-over** – vale a dire un numero di assunzioni tale da controbilanciare l'insieme delle cessazioni determinate da pensionamenti, licenziamenti o dimissioni – **ma non sono stati in grado o non hanno potuto produrre ulteriori incrementi in valore assoluto.**

Per quanto riguarda specificamente la dinamica dei flussi di nuovi rapporti a tempo indeterminato nel primo trimestre 2018 merita segnalare la netta differenza tra le *performance* delle regioni del Nord e quelle delle regioni del Sud. Per le prime la numerosità delle attivazioni a tempo indeterminato nel primo trimestre 2018 si è avvicinata ai livelli massimi del 2015, è risultata ben maggiore a quella del biennio 2016-2017 e ha riguardato in modo particolare i giovani attorno ai 30 anni, raccogliendo quindi anche la spinta dovuta al nuovo sgravio strutturale; per le regioni del Sud, invece, non si nota alcuno scostamento rispetto al trend.

Oltre che sulla sopravvivenza dei rapporti di lavoro agevolati, si temeva una possibile ondata di licenziamenti sul finire del triennio incentivato con la decontribuzione 2015. Tale triennio si è concluso a gennaio 2018 per le attivazioni di gennaio 2015, a febbraio 2018 per le attivazioni di febbraio 2015 e così seguendo le misure previste nelle successive leggi di bilancio. Secondo talune previsioni critiche, **i rapporti di lavoro agevolati sarebbero destinati ad esaurirsi appena e solo quando l'incentivo non è più attivo.**



Una verifica puntuale se i tassi di licenziamento siano effettivamente “esplosi” alla fine del triennio agevolato può essere proposta per le attivazioni a tempo indeterminato del primo trimestre 2015. Per confronto, **ai tassi mensili di licenziamento dei rapporti attivati con esonero nel primo trimestre 2015 il Rapporto accosta i tassi di licenziamento dei rapporti attivati nel primo trimestre 2014**: tra questi, per ottenere un gruppo di controllo maggiormente omogeneo con i rapporti esonerati del 2015, vengono selezionati solo i rapporti che avrebbero avuto il requisito essenziale per l’esonero, vale a dire l’assenza di altri rapporti di lavoro a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti. **Il risultato è che il tasso di licenziamento per i rapporti agevolati attivati nel 2015 è minore di quello osservato nel 2014 per i primi 18 mesi** mentre si è del tutto normalizzato successivamente, senza alcuna apprezzabile anomalia di comportamento anche attorno ai 36 mesi. Quanto la realtà si differenzi da queste attese pessimiste è evidenziato dal confronto tra i tassi di sopravvivenza per tutti i rapporti di lavoro a tempo indeterminato iniziati tra il 2014 e il 2016. Secondo il Rapporto si registra che:

- a. il tasso standard di sopravvivenza a un anno per le attivazioni a tempo indeterminato si aggira attorno ai due terzi. Per i rapporti esonerati con le decontribuzioni 2015 e 2016 esso risulta maggiore, pari rispettivamente al 79% e al 75%. Ciò spiega il tasso complessivo di sopravvivenza più alto per le attivazioni 2015 (71%);
- b. il tasso standard di sopravvivenza a due anni si colloca attorno al 50%; per le attivazioni 2015 è risultato più elevato (58%) per effetto della maggior sopravvivenza segnalata per i rapporti esonerati (65%).
- c. il tasso standard di sopravvivenza a tre anni si colloca poco sopra il 40%; i rapporti attivati nel 2015 si collocheranno probabilmente su valori prossimi al 50%.

Se, infine, si passa a valutare, anziché l'incidenza sui flussi di attivazione, quella sugli stock, assumendo due anni come ipotesi media di durata di un rapporto incentivato, è possibile stimare che fisiologicamente la quota di rapporti a tempo indeterminato agevolati sul relativo totale sia al di sotto del 10%. In alcuni momenti peraltro (ad es. nel 2016) tale incidenza può aver superato il 20%. **Pertanto non pare che le agevolazioni abbiano influito più di tanto sulla ripresa del mercato del lavoro.** Sicuramente meno di quanto sia attribuibile al contestato decreto Poletti del 2014 sulla liberalizzazione dei contratti a termine: una misura che oggi viene messa in discussione.

## Quando una tabella viene accusata di essersi intrufolata in un decreto\*

*di Giuliano Cazza*

Se non ci fossero delle **gravissime ripercussioni istituzionali**, il caso della tabella che si intrufola nel decreto (in)degnità all'insaputa del ministro Luigi Di Maio sarebbe un'ulteriore conferma di quanto asseriva il grande Albert Einstein: due cose sono infinite, lo spazio e la stupidità umana, ma sul primo aveva qualche dubbio (e non sulla seconda). Di gaffe il titolare del dicastero del Lavoro (in unione personale con lo Sviluppo economico) non ha collezionate parecchie. Dando prova di un candore preoccupante (visto il ruolo che ricopre) si è stupito quando il testo del suo decreto (scopiazzato qua e là, come è stato ampiamente dimostrato) è dovuto passare al vaglio della c.d. **bollinatura: una procedura ordinaria per ogni norma di spesa della quale vanno accertati sia l'entità dei costi sia l'adeguatezza delle coperture finanziarie**. E non si tratta di una complicazione burocratica, di un ostacolo artificioso attraverso il quale le lobby pretendono di condizionare il cammino della “buona politica” verso radiosi obiettivi di cambiamento, ma di un **preciso (e sacrosanto) adempimento di rango costituzionale, in assenza**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27](#).

**del quale il presidente della Repubblica non può promulgare le leggi.**

Ma il *new look* di chi ci governa non si limita a credere che basti annunciare le proprie intenzioni su *facebook* per vederle realizzate. I provvedimenti sottoposti all'iter parlamentare di approvazione devono essere accompagnati da due relazioni: una illustrativa, l'altra tecnica. Quest'ultima è molto importante perché è chiamata a dare conto degli effetti che quelle norme produrranno. **Chi è tenuto a redigere le relazioni tecniche? Gli uffici dei ministeri proponenti, con il contributo degli enti pubblici (l'Inps in particolare), sotto il coordinamento del ministro dell'Economia (e quindi della Rgs).** Ovviamente, i tecnici non sono degli indovini; le loro previsioni sono discutibili, ma occorrono degli argomenti altrettanto fondati di quelli usati nella relazione. In ogni caso è doveroso che questo documento presenti un carattere "terziario" ed oggettivo, il più possibile rispettoso della realtà dei fatti. **È un approccio indispensabile per consentire ai parlamentari di valutare il provvedimento con la consapevolezza delle conseguenze ipotizzabili.**

Il *casus belli* riguarda una tabella contenuta nella relazione tecnica a proposito della stretta sui contratti a termine la cui durata viene ridotta da 36 a 24 mesi, mentre per i rinnovi dopo i primi 12 mesi vengono reintrodotti specifiche e rigorose causali (accertabili quindi in giudizio e promotrici di un contenzioso a posteriori); le possibili proroghe passano da 5 a 4; viene aumentato l'importo dei contributi a carico delle aziende dopo la prima proroga. È proprio sulla stretta dei contratti a termine che, nella relazione, viene stimato un impatto negativo sull'occupazione. **In base ai dati della tabella birichina, su circa 2 milioni di contratti a termine attivati ogni anno, il 4 per cento supera i 24 mesi e quindi si pone di per sé in contrasto con le nuove norme. Ne deriva che, secondo la relazione tecnica, di que-**

**sti 80mila rapporti oltre i 24 mesi, il 10%, (vale a dire 8mila) saranno perduti ogni anno (si veda la tabella) per non parlare delle minori entrate contributive e fiscali.**

Di Maio non smentisce la consueta sicumera. Per lui non c'è alcun bisogno di dimostrare il contrario: “C'è scritto (nel decreto, ndr) che farà perdere 8mila posti di lavoro in un anno. Quel numero, che per me non ha alcuna validità, è apparso la notte prima che il dl venisse inviato al Quirinale. Non è un numero messo dai miei ministeri o altri ministri”. La verità è che “questo decreto dignità ha contro lobby di tutti i tipi. Il mio sospetto è che questo numero sia stato un modo per cominciare a indebolire questo decreto e fare un po' di caciara. Non mi spaventa», assicura. La dichiarazione di Di Maio è affidata, come di consueto, a *facebook*. Il riferimento – quasi esplicito – è rivolto al Mef e alla Ragioneria. Tanto che, con tono intimidatorio, il ministro minaccia l'uso dello *spoil system* per fare pulizia nella Rgs. **È gravissimo che un ministro della Repubblica immagini addirittura una congiura ai danni del provvedimento che dovrebbe costituire il suo biglietto da visita al punto da accusare uno dei dipartimenti più qualificati dell'amministrazione pubblica come la Ragioneria generale dello Stato.**

L'obiettivo è quello di sostituire Daniele Franco e mettere al suo posto una persona di fiducia di quegli scalzacani che gestiscono le politiche economiche e finanziarie del governo giallo-verde. La linea di condotta è l'intimidazione. Roberto Saviano critica le battaglie navali di Matteo Salvini e lui minaccia pubblicamente di privarlo della scorta; Tito Boeri – dati alla mano – svolge delle considerazioni non gradite al ministro di Polizia, il quale non esita a dichiarare che arriverà il momento della resa dei conti. Il ministero della Difesa fa notare che, al Viminale, si occupano di questioni di sua pertinenza, ma viene ridicolizzato in diretta dal ministro. Un sottosegretario, in Aula, minaccia di querelare un

parlamentare dell'opposizione che lo aveva criticato. Poi Di Maio, il minore dei fratelli De Rege, ha superato il maggiore, immaginando addirittura una *spy story* ai suoi danni.

**Sono manifestazioni che denotano un disprezzo delle regole e dei ruoli istituzionali, in nome di una superiore morale rivoluzionaria (?) *legibus soluta*.** In verità, a Luigi Di Maio non passa neppure per l'anticamera del cervello (Dio lo riposi!) che le previsioni contenute nella tabella incriminata siano corrette. E che le imprese, piuttosto che assumere con le regole che lui vuole imporre, preferiranno non farlo. E che non esiste la possibilità di abolire le precarietà per legge, imponendo ai datori di avvalersi di rapporti contrattuali a tempo indeterminato. In sostanza, un pregiudizio di carattere ideologico diventa una verità rivelata.

Ma di prove di arroganza se ne vedono tutti i giorni da parte degli esponenti di questo esecutivo e dei loro corifei. Prendiamo il caso dell'abolizione dei vitalizi degli ex deputati. Non intendiamo entrare nel merito, ma soltanto far notare un aspetto ripugnante. Si sta cercando di intimidire gli interessati a non fare ricorso, sottoponendo quelli che lo faranno a vere e proprie liste di proscrizione, additandoli al livore dell'opinione pubblica ("hanno osato fare ricorso. Che vergogna!"). Dimenticando il principio ribadito dall'24 della Carta fondamentale: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi". Oppure c'è un sedicente tribunale dello Stato etico che ha preso il posto del giudice naturale?

**Effetti finanziari – Art. 1, comma 1, e art. 2**

Oneri(+)/risparmi(-) - (importi in milioni di euro)						
Anno	Numero soggetti interessati (in migliaia)	Minori entrate contributive lordo fisco	Naspi	<i>Di cui contr. figurativa</i>	Totali lordo fisco	Minori entrate contributive netto fisco
2018	3,3	5,1	12,1	4,0	17,2	17,2
2019	8,0	46,2	79,7	28,6	125,9	119,0
2020	8,0	49,8	-26,3	-10,9	23,5	15,0
2021	8,0	50,3	-46,8	-19,3	3,5	0,3
2022	8,0	50,8	-47,3	-19,5	3,5	0,3
2023	8,0	51,3	-47,7	-19,7	3,6	0,3
2024	8,0	51,8	-48,2	-19,9	3,6	0,3
2025	8,0	52,3	-48,7	-20,1	3,6	0,3
2026	8,0	52,8	-49,2	-20,3	3,6	0,2
2027	8,0	53,4	-49,7	-20,5	3,7	0,3
2028	8,0	53,9	-50,2	-20,7	3,7	0,3

## Sergio Marchionne: la quercia caduta\*

*di Giuliano Cazola*

*Dov'era l'ombra, or sé la quercia spande morta,  
né più coi turbini tenzona.  
La gente dice: Or vedo: era pur grande!*

L'improvvisa uscita di scena di Sergio Marchionne, costretto ad affrontare, a soli 61 anni, una sfida decisiva (tra le tante con cui si è misurato) con una grave malattia, mi ha ricordato i versi che Giovanni Pascoli dedicò ad una quercia caduta e allo stupore della gente nel osservarne quelle caratteristiche a cui non aveva mai fatto caso né dato importanza in precedenza, quando l'albero "tenzonava" con il vento e le tempeste.

In queste ore, le istituzioni e i media gli riconoscono "*in articulo mortis*" (ci auguriamo ovviamente che tale evento non abbia a verificarsi se non tra molti anni, anche se il tono delle cronache dei tg sembra darlo già per avvenuto) quei meriti che a lungo hanno prima negato, poi ignorato quando il manager "cittadino del mondo" era ancora "folgorante in soglio". **I commenti "politicamente corretti" di queste ore si limitano a ricordare che Marchionne ebbe dei problemi, sia con i sindacati che con la Confindustria.** Ci è voluto un bravo sindacalista come Marco Bentivogli a denunciare questa narrazione omertosa delle "diffi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28.](#)



coltà” incontrate da Marchionne e a rivendicare su Il Sole 24ore, di aver concorso con lui a sfidare “l’Italiotta delle rendite e dei ricatti”. **Quanti sono coloro che – se avessero un briciolo di onestà intellettuale – dovrebbero scusarsi con Sergio Marchionne?**

Nel 2010 (solo 8 anni or sono), ai tempi del “tormentone” di Pomigliano, quando alla Fiat veniva imputato di ferire a morte i diritti sacrosanti dei lavoratori, **la grande maggioranza dei giuslavoristi (in sintonia con il “culturame” di ogni vocazione) non esitò a schierarsi con la Fiom la quale accusava il Lingotto di voler imporre un metodo di relazioni industriali ottocentesco.** Quelle stesse forze politiche e sindacali convinte che, tutto sommato, l’accordo dovesse essere firmato (soprattutto dopo l’esito favorevole del referendum tra i lavoratori), lo facevano in nome di una sorta di stato di necessità. Come ricordò Pietro Ichino, persino Pier Luigi Bersani ed Enrico Letta, allora, rispettivamente, segretario e vice segretario del Pd, sostennero che quell’intesa andava sottoscritta in una logica di “male minore”; ma doveva essere il primo e l’ultimo dei contratti di quel tipo (il leader della Cisl Raffaele Bonanni, invece, si è vantato giustamente in un suo saggio di gridare nei comizi “uno, cento, mille Pomigliano”).

Proprio così: **quell’accordo che difendeva l’occupazione e creava sviluppo in un’area critica del Paese era sommerso da accuse feroci soltanto perché la Fiat si permetteva di spostare la pausa-caffè, di contrastare l’assenteismo anomalo e di riorganizzare i turni per una migliore saturazione degli impianti.** Nel referendum che seguì (ed approvò) l’accordo sulla produttività, tutti i *talk show* televisivi e i loro conduttori tifavano per Maurizio Landini e soci, mentre i lavoratori favorevoli erano presentati con un compassionevole disprezzo,

come se la loro scelta fosse condizionata dal solito vizio italiano del “tengo famiglia”.

Sergio Marchionne confermò la posizione, ribadendo che non voleva essere costretto ad abbandonare il Paese e che il Piano Fabbrica Italia, con gli investimenti previsti e i nuovi modelli prodotti (si veda, a conferma, il boom delle vendite della Jeep fabbricata nello stabilimento di Cassino), **avrebbe messo il gruppo nelle condizioni di competere sul mercato globale dove i produttori di auto, nei prossimi anni, si sarebbero potuti contare sulle dita di una mano.**

Marchionne (insieme con i sindacati riformisti) riuscì a “passare” in tutti gli stabilimenti; poi a realizzare, sulla base di quegli accordi, una sorta di contratto dell’auto, tarato sulle esigenze del suo gruppo. Ma fu costretto ad uscire dalla Confindustria (un altro soggetto che oggi dovrebbe chiedere scusa), quando si accorse che l’associazione di viale dell’Astronomia gli voltava le spalle e sceglieva, invece, il dialogo tormentato e inconcludente con la Cgil. Il ministro Maurizio Sacconi aveva fatto approvare dal Parlamento una norma – **l’articolo 8 del decreto 138/2011** – che poteva risolvere il problema degli accordi Fiat, superando i limiti del protocollo del 28 giugno 2011 (sottoscritto anche dalla Cgil), il quale ammetteva, a certe condizioni, il ricorso alle deroghe contrattuali, ma escludeva dalla sua applicazione, perché sottoscritti in precedenza, proprio gli accordi di Pomigliano e Mirafiori (lasciandoli quindi in balia dei ricorsi giudiziari promossi dalla Fiom in diversi tribunali sparsi nella Penisola). **La Confindustria di Emma Marcegaglia, nel settembre di quello stesso anno, si rassegnò ad un accordo con le confederazioni sindacali in cui si impegnava a non applicare, attraverso intese a livello decentrato, quella norma di carattere derogatorio rispetto ai contratti nazionali e alle disposizioni di legge.**

Eppure la dissociazione della Fiat dalla Federmeccanica e dalla Confindustria produsse una mutazione genetica della natura stessa dell'organizzazione di Viale dell'Astronomia dove adesso le grandi imprese leader sono in prevalenza quelle partecipate dallo Stato. Prima che la Fiat andasse per la sua strada, un giornalista americano mi chiese quale significato avrebbe avuto quell'evento. Io gli risposi che **sarebbe stato come se la California fosse uscita dall'Unione**. Eppure, l'impostazione innovativa di quell'articolo (che riconosceva alle parti sociali la possibilità di rompere uno delle più solide ingessature dell'ordinamento giuridico italiano: l'inderogabilità *in pejus* delle norme di legge e dei contratti nazionali) **avrebbe potuto aprire una stagione diversa nel campo delle relazioni industriali promuovendo quella contrattazione di prossimità che tutti gli osservatori indicano come la nuova frontiera della flessibilità produttiva e del lavoro**. Allo stesso modo, la linea di politica industriale portata avanti da Marchionne non sarebbe stata possibile senza quella radicale trasformazione degli schemi contrattuali che hanno portato Fca ad avere una contrattazione collettiva autonoma, fuori dal contratto nazionale dei metalmeccanici, realizzando così il duplice obiettivo di un assetto – insieme – di prossimità, nel territorio, ed uniforme sul piano nazionale.

**Avrebbe potuto fare di più il manager della Fiat-Fca? Certamente. Ma a lui interessava sistemare l'assetto delle relazioni industriali negli stabilimenti italiani di un gruppo sempre più multinazionale**. Tutto sommato, conservava un occhio di riguardo e di affetto per il proprio Paese, purchè l'azienda fosse messa in condizione di produrre in modo competitivo. **Il limite della svolta di Sergio Marchionne nell'ambito delle relazioni industriali sta proprio qui: aver pensato al gruppo in una visione mondiale, inclusiva degli stabilimenti siti da noi, e non la Sistema Italia**. Sappiamo tutti che altri

importanti complessi produttivi hanno seguito, sul piano della contrattazione, l'esempio di Fca. Su quelle esperienze è in vigore una sorta di embargo mediatico: lo stesso che si applicò agli stabilimenti Fca dopo la ristrutturazione. Una personalità come Marchionne sarebbe stata in grado di promuovere una diversa struttura della contrattazione, estendendo il modello con cui aveva riportato sugli scudi gli stabilimenti italiani. Ma forse aveva altri pensieri, doveva portare a compimento altri obiettivi, in un contesto globale in grande, accelerata ed imprevedibile trasformazione. Che in Italia, allora, le parti sociali continuassero pure a “rammendare le solite vecchie calze”. Lui ci aveva provato, a cambiare; ma il gioco non valeva la candela. Non c'è peggior sodo di chi si rifiuta di sentire O forse presagiva che gli sarebbe mancato il tempo.

## Pensioni: “Gesù, fate luce”\*

*di Giuliano Cazola*

L'estate del nostro scontento sta per passare la mano all'autunno del nostro incerto destino. Non è solo un problema di calendario, ma di prospettiva politica ed economica. **La legge di bilancio per il 2019 costringerà il governo giallo-verde a gettare la maschera sulle sue reali intenzioni** e su quale delle sue “anime” finirà per prevalere, visto che fino ad ora abbiamo sentito enunciazioni e propositi che non si tengono insieme neppure con le “pecette”.

Le settimane che abbiamo alle spalle sono state comunque significative di una situazione di caos. Il Parlamento ha chiuso per ferie dopo aver **convertito il decreto dignità, aggiungendo il ri-finanziamento del bonus – introdotto dal governo Gentiloni per le nuove assunzioni** – allo scopo di compensare la perdita di posti di lavoro previsti per effetto della controriforma del contratto a tempo determinato e della reintroduzione, in particolare, di una causale molto vincolante e limitativa a partire dal primo rinnovo.

Sempre sul fronte del lavoro, la più importante vertenza, quella dell'**Ilva di Taranto**, è stata funestata da una linea di condotta per lo meno discutibile (in verità la giudichiamo “irresponsabile”)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29.](#)

del ministro Luigi Di Maio, il quale ha gettato – senza esibire uno straccio di prove, ma incassando solo delle smentite dall’Anac e dall’Avvocatura dello Stato – un **sospetto di un vizio di irregolarità della gara per l’acquisizione dello stabilimento, vinta da Arcelor-Mittal**, mentre si avvicinano sempre di più le scadenze decisive per la permanenza in vita di quell’unità produttiva. Ma la problematica più effervescente – servita agli italiani sotto l’ombrellone o durante le escursioni in montagna – è stata quella delle **pensioni** e delle materie affini. All’inizio di luglio è arrivata la delibera dell’Ufficio di presidenza della Camera (la fatwa dell’ayatollah Roberto Fico, Supremo guardiano della rivoluzione) riguardante il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati. Così i vicini di casa di questi “privilegiati” hanno potuto togliersi lo sfizio di consultare le liste di proscrizione e compiacersi dei tagli inferti al loro assegno. Intanto, il Consiglio di Stato, circa un mese dopo, ha trasmesso il suo parere sulla stessa materia alla Presidente del Senato Elisabetta Casellati, la quale si era rivolta al massimo organo della giustizia amministrativa per avere lumi, e, forse, per guadagnare tempo. Il Consiglio ha avuto buon gioco nel richiamare quanto in proposito è stato espresso nella giurisprudenza della Consulta, mettendo tuttavia in chiaro che non essendovi una proposta formalizzata il suo contributo non poteva che essere generico ed astratto. In sostanza, **il Consiglio di Stato non ha condiviso la tesi di quanti ritengono intangibili i c.d. diritti acquisiti; ha ammesso che si possano rivedere situazioni pregresse, a precise condizioni: le misure devono essere razionali, non possono incidere sulle situazioni sostanziali mettendo in crisi l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Questa è pertanto la premessa *maior* del sillogismo; si tratta di vedere se il regolamento della Camera (e quello eventuale del Senato) in funzione di premessa *minor*, siano compatibili con il quadro giuridico indicato dalla**

**Corte Costituzionale.** Ma questo dovrà deciderlo un giudice; e non sarà facile né immediato, in un contesto procedurale regolato dal principio dell'autodichia ovvero da un sistema giurisdizionale, con due gradi di giudizio, interno all'istituzione parlamentare.

Sistemati così, almeno per ora, i vitalizi, l'attenzione si è spostata sulle c.d. pensioni d'oro. In proposito, il contratto di governo si esprime in questi termini: **“Per una maggiore equità sociale riteniamo altresì necessario un intervento finalizzato al taglio delle c.d. pensioni d'oro (superiori ai 5.000,00 euro netti mensili) non giustificate dai contributi versati”**. Il dibattito – anche in relazione a quanto è avvenuto per i vitalizi – si concentra pertanto su di un possibile ricalcolo secondo criteri connessi ai contributi versati. Se non che, all'inizio di agosto, **i capigruppo alla Camera del M5S (D'Uva) e della Lega (Molinari) si esibiscono in un progetto di legge a firma congiunta (AC 1071) che sconvolge l'intera impostazione del ricalcolo**, in quanto penalizza i trattamenti vigenti e futuri in rapporto all'età nella quale il lavoratore è andato in quiescenza sulla base dello scostamento riferito all'età di vecchiaia. In sostanza, finisce per tagliare quelle pensioni di anzianità (sia pure oltre il limite di 80mila euro lordi l'anno) che la Lega ha strenuamente difeso e che intende favorire con le modifiche da apportare alla riforma Fornero: le due magiche quota 100 e quota 41, che campeggiano in bella vista nel contratto. Nel giro di qualche giorno è stata scoperta la gaffe ed il progetto congelato.

*Ma il Circo Barnum giallo-verde ci offre un ulteriore colpo di scena. Scende in campo Alberto Brambilla – solitamente accreditato(si) come guru della Lega in materia di welfare – con **un breve rapporto di Itinerari previdenziali**, redatto insieme con Gianni Geroldi ed Antonietta Mundo, autorevoli esperti di questioni previdenziali e riconosciuti tali. Il documento distrugge, con una spietata requisitoria corredata di significativi esempi, il*

*progetto di legge D'Uva-Molinari; giudica a rischio d'incostituzionalità un eventuale taglio delle c.d. pensioni d'oro; liquida con durezza, come mero assistenzialismo per di più iniquo, l'idea grillina della pensione di cittadinanza; formula la proposta alternativa di un contributo di solidarietà, temporaneo, con aliquota progressiva (dallo 0,40% al 15%) da applicare per le diverse fasce del trattamento pensionistico, a partire da 2mila-2,5mila euro lordi mensili. I risparmi ricavati (1,2 miliardi l'anno) sarebbero destinati al finanziamento per l'avvio di due fondi: uno per la disabilità e l'altro per l'occupazione giovanile. È il caso di dire con un grande scrittore napoletano, Domenico Rea: "Gesù, fate luce". Di certo, nell'area di questa maggioranza c'è un po' di tutto; persino l'opposizione.*



## Dalle pensioni d'oro a quota 100\*

*di Giuliano Cazola*

Nella legge di bilancio per il 2019 sarà finalmente resa giustizia? **Saranno tagliate le pensioni d'oro di quegli scrocconi che superano i 4mila euro netti al mese?** Anche su questo tema, che ha alimentato oltre ogni misura consentita quell'invidia sociale che è divenuta il sentimento dominante del nostro vivere (in)civile, le forze della maggioranza si presentano divise. Eppure, attente come dichiarano di essere ai contenuti del contratto, avrebbero di che orientarsi, sia pure vagamente.

Leggiamo insieme il dispositivo. **“Per una maggiore equità sociale riteniamo altresì necessario un intervento finalizzato al taglio delle c.d. pensioni d'oro** (superiori ai 5.000,00 euro netti mensili) non giustificate dai contributi versati”. Per la verità, in queste poche e laconiche righe ci sono due soli aspetti che sembrano chiari: il taglio dovrebbe operare per i trattamenti che superano il limite indicato (poi ridotto a 4mila euro netti); sarebbero colpite soltanto le prestazioni “non giustificate” dai versamenti contributivi.

**Per quanto riguarda le modalità tecniche dell'intervento l'indirizzo non è chiaro**, anche se i frequenti riferimenti al “ricalcolo” hanno indotto a ritenere che il modello da seguire anche

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30.](#)

per le pensioni d'oro sarebbe stato quello adottato nella manomissione dei vitalizi degli ex deputati. Poi, ai primi d'agosto a conquistare la scena sulla pista del Circo Barnum delle pensioni è stato il **Pdl (AC 1071)** a firma congiunta dei due capigruppo della maggioranza alla Camera D'Uva (per il M5S) e Molinari (per la Lega). È bastato poco per accorgersi che il **“ricalcolo”** (ancorché proclamato a tutto spiano), **non prendeva minimamente in considerazione i contributi versati, ma l'età del pensionamento**, finendo, nei fatti per penalizzare in modo retroattivo quei trattamenti di anzianità in difesa dei quali la Lega aveva fatto cadere ben due governi (nel 1994 e nel 2011) nonché quelli futuri, gli stessi in favore dei quali il contratto di governo prevede una modifica sostanziale della riforma Fornero (le ormai note quota 100 e quota 41). Sempre che superino gli 80mila euro all'anno lordi e per le frazioni liquidate con il calcolo retributivo.

Le critiche più severe a tale progetto sono venute da un esperto di vaglia vicino alla Lega come Alberto Brambilla, il quale, sotto l'egida di **Itinerari previdenziali**, ha pubblicato il 14 agosto una nota redatta insieme a Gianni Geroldi e Antonietta Mundo (pubblicata interamente in altra parte del Bollettino). È sufficiente leggere la **Premessa** del documento per comprendere quanto sia radicale il dissenso degli autori nei confronti del Pdl D'Uva-Molinari.

*“**Premessa** – Il **ricalcolo** delle pensioni cosiddette d'oro o di privilegio, applicando il metodo di calcolo contributivo, così come previsto dal Progetto di Legge (PdL) presentato da Lega e M5S in data 6 agosto 2018, all'**articolo 1**, non è assolutamente un ricalcolo ma solo una riduzione delle pensioni basata sul rapporto tra i coefficienti di trasformazione relativi alle età di pensionamento effettivo e quelli relativi alle età di pensionamento stabilite nella **tabella A, allegata al PdL**; in pratica tutta l'operazione è basata esclusivamente sulle età di pensionamento con forti penalizzazioni per le pensioni di anzianità e quelle con 40 anni di contributi. Tutto ciò implica*

*una rimodulazione delle “regole” in modo retroattivo ed è quindi un’operazione che può presentare una lesione della **certezza del diritto** e **profili di incostituzionalità**. Inoltre, soprattutto per le pensioni decorrenti dal 2019, il punto di riferimento è costituito dai requisiti previsti dalla riforma Fornero, proprio quella che i due partiti al Governo volevano cancellare e che invece viene ulteriormente rafforzata in peius. Infine, definire queste prestazioni come d’oro o di privilegio, oltre che essere tecnicamente non corretto, tende a farle percepire come un’ingiustizia e quindi mina la coesione sociale, fattore indispensabile in una società complessa come l’attuale”.*

**La proposta alternativa è quella di un contributo di solidarietà** a cui sarebbero sottoposte tutte le pensioni a partire da 2.000 € lordi mensili (di cui 0,40% verrebbe versato al fondo per la non autosufficienza e il resto al fondo occupazione) che crescerebbe progressivamente fino al 12%-15% per i trattamenti più elevati; il contributo sarebbe calcolato sulla base dei singoli scaglioni di pensione (non sull’importo totale) ed avrebbe una durata limitata ad un triennio, allo scopo di dare avvio alla costituzione e alla operatività dei fondi citati. E di non incorrere nella sanzione della Consulta.

A quanto si sa, **il Pdl d’iniziativa parlamentare sulle pensioni d’oro rimane “in attesa di giudizio”**, mentre, nelle ultime ore, è cambiata la posizione relativa alla determinazione di “quota 100”, che dovrebbe anticipare l’applicazione del requisito di “quota 41”. Matteo Salvini – invadendo ancora una volta le competenze del ministero del Lavoro – ha dichiarato che non saranno previsti limiti anagrafici (mentre era stata ipotizzata per l’accesso un’età minima di 64 anni). Il che ovviamente si ripercuote sull’entità della copertura finanziaria richiesta. Secondo Stefano Patriarca, responsabile della società di consulenza Tabula, consentire l’accesso alla pensione con la quota 100 (somma tra età e contributi, fissando comunque un minimo di 35 anni di versamenti) **potrebbe costare, nel 2019, 11,5 miliardi per arrivare**

**a quasi 15 a regime**, il terzo anno dall'avvio della normativa. Nel 2017 – come ha spiegato lo stesso Patriarca – sono state liquidate dall'Inps nel solo settore privato circa 290.000 nuove pensioni previdenziali dirette e tra queste circa 160.000 di anzianità. In media chi è andato in pensione anticipata aveva 61 anni. “Se oltre a quota 100 si prevedesse anche la possibilità di uscire con 41 anni di contributi a prescindere dall'età – ha concluso Patriarca – il costo nel primo anno sarebbe di 12,3 miliardi e di quasi 16 miliardi a regime”. La nuova normativa – secondo stime dell'Inps – allargherebbe la platea dei trattamenti anticipati di 750mila unità già nel primo triennio di applicazione.

## Pensioni e quote giallo-verdi: misure contro i giovani\*

*di Giuliano Cazza*

La storia della pensione (anticipata) di anzianità è intessuta nella stessa filigrana della storia del Paese. Per rendersene conto è sufficiente risalire alle sue origini (scheda 1).

### Scheda 1

**1965** – Con legge n. 903 fu introdotto nell’ordinamento dell’Ago il pensionamento anticipato di anzianità con 35 anni di anzianità contributiva. Venne abolito anche ogni divieto di cumulo, tanto che i pensionati di anzianità avrebbero potuto accedere alla prestazione senza neppure interrompere il rapporto di lavoro.

**1968** – Si comprese subito che, in prospettiva, **l’introduzione della pensione di anzianità era stato un errore**, anche se gli oneri sostenuti furono sostanzialmente modesti (in meno di un triennio si spesero 170 miliardi di lire, l’equivalente di circa 750 milioni di euro attuali). Il Governo provò a scambiare l’abolizione del pensionamento anticipato con la concessione dell’aggancio della pensione alla retribuzione, fortemente richie-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#).

sta dai sindacati. In un primo momento le confederazioni accettarono, poi la Cgil ritirò l'adesione e proclamò lo sciopero generale che, sorprendendo gli osservatori, ebbe un esito plebiscitario. I lavoratori – seppure ancora giovani – avevano già compreso che quella sarebbe stata la loro “uscita di sicurezza”. Nel dlgs n. 488 (in attuazione della legge delega n. 238) fu disposta la formula retributiva (65% della retribuzione dell'ultimo triennio, fu abolita la pensione di anzianità (salvo un trattamento transitorio fino al 1970 nel caso di disoccupazione involontaria, con liquidazione secondo la precedente formula contributiva), venne fissato un rigoroso divieto di cumulo.

**1969** – Nella legge n. 153 si **rafforzò il calcolo retributivo** (il 74% dei migliori tre anni negli ultimi cinque, poi dal 1976, l'80%; a regime ora divenuti dieci), si garantì l'effettività del sistema di perequazione automatica, fu attenuato il divieto di cumulo ed introdotta la pensione sociale, fu ripristinata la pensione di anzianità dopo 35 anni di versamenti, inclusa la contribuzione figurativa e a prescindere dall'età anagrafica.

Dopo di allora **il pensionamento di anzianità divenne una sorta di mausoleo** del lavoro che nessuno osò più violare (peraltro all'inizio degli anni '70 vennero istituite la baby pensioni nel pubblico impiego, riducendo, in alcuni casi, i requisiti vigenti già troppo generosi). Così mentre si allungava l'attesa di vita degli italiani (e con essa il periodo di riscossione dell'assegno da pensionati) si riduceva, nei fatti, l'età in cui diveniva possibile l'accesso alla quiescenza (non si dimentichi che anche l'età legale di vecchiaia era del tutto inadeguata essendo – con un minimo di 15 anni di versamenti- pari a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne). La stagione delle riforme stentò a superare il Muro di Berlino del pensionamento anticipato (di cui si fece (a)buso nel decennio della grande ristrutturazione industriale attraverso i

prepensionamenti: 400mila per 50mila miliardi di lire). Il governo Amato nel 1992 provò ad elevare a 36 anni il requisito contributivo, ma fu costretto a fare marcia indietro.

**Il primo governo Berlusconi, nel 1994, cadde sul tentativo di introdurre una penalizzazione economica da applicare per ogni anno di anticipo rispetto all'età prevista** per la vecchiaia (una soluzione un po' rozza, ma che avrebbe forse risolto il problema senza dover ricorrere alle soluzioni arabesche che furono adottate in seguito). Toccò alla legge n.335 del 1995 (la c.d. riforma Dini-Treu) inserire anche un requisito anagrafico (che andava da 52 a 57 anni fino al 2008) da far valere insieme ai classici 35 anni di anzianità in concorrenza con un canale solo contributivo (e quindi distinto dal parametro demografico) incamminato verso il raggiungimento, nel medesimo arco temporale, del limite di 40 anni di servizio. Successivamente, **il governo Prodi aggiustò ulteriormente il tiro e soprattutto promosse, per quanto riguardava il trattamento anticipato, l'allineamento del settore pubblico con quello privato**. Gli eventi ulteriori si caratterizzarono con aspetti simbolici: lo "scalone" di Roberto Maroni, il sistema delle "quote" di Cesare Damiano, fino alla riforma del 2011 a cui sono state attribuite le sette piaghe (immaginarie) che hanno colpito i pensionati (anzi, i pensionandi) italiani.

Tutto ciò premesso, nonostante le leggende metropolitane che continuano a circolare, anche nell'ordinamento vigente **è possibile anticipare l'accesso al pensionamento** (tanto che attualmente è superiore – soprattutto tra i lavoratori maschi e residenti al Nord – il numero di coloro che si avvalgono dell'anticipo rispetto a coloro che ricorrono al trattamento ordinario di vecchiaia: nel lavoro dipendente privato, nei flussi correnti, su 100 pensioni di vecchiaia ve ne sono 201 di anzianità). In sostanza, **nel 2019-2020, secondo la normativa vigente, è possibile andare in pensione anticipata a 43 e 2 mesi se uomini (a 42 e 2**

**mesi donne) a prescindere dall'età anagrafica.** L'età effettiva alla decorrenza in media è risultata – è un dato di fatto non un requisito – intorno ai 62 anni. Inoltre, se vi fosse un tetto (come ipotizzato in misura di 2-3 anni al massimo) per la contribuzione figurativa utile a “fare anzianità” non v'è chi non veda che i periodi richiesti, oggi e domani, tenderebbero ad avvicinarsi e quasi a coincidere.

Va poi ricordato che ora vi è un contesto complessivo che ha mutato l'assetto delineato dalla riforma Fornero. L'Ape sociale (che abbisognerebbe di rifinanziamento) consente ai disoccupati e agli appartenenti a 15 categorie di lavori disagiati o soggetti a condizioni familiari particolari, di ritirarsi a 63 anni (con una contribuzione ridotta) a spese dello Stato. **Con l'Ape volontaria si può ottenere un prestito conveniente, in anticipo sul trattamento spettante, a 63 anni con 20 anni di versamenti. Se coloro che hanno diritto all'Ape sociale fossero anche “precoci”** (titolari di 12 mesi di versamenti prima dei 19 anni di età) potrebbero avvalersi dell'uscita dal lavoro con 41 anni di contributi. Normative più favorevoli valgono per i lavoratori sottoposti a mansioni usuranti. A regime 200mila lavoratori fruiranno, poi, del trattamento riservato ai c.d. esodati (ovvero andranno in quiescenza con le regole vigenti prima della riforma Fornero). È in tale contesto, alla fine di una storia lunga come la guerra dei trent'anni, che nella telenovela delle pensioni di rito giallo-verde è iniziata una nuova puntata: il vice premier Matteo Salvini (immortalato nella copertina di Time, con un'effigie che ricorda quella di Henry Landru) ha precisato che, a formare quota 100 (uno dei nuovi parametri d'uscita), interverrebbe un'età minima di 62 anni, mentre per usufruire del canale di accesso alla pensione sulla base dell'anzianità di servizio, a prescindere dall'età anagrafica, sarebbero sufficienti 41,5 anni (il secondo parametro alternativo al primo).



Degli oneri occorrenti, degli effetti sulla sostenibilità del sistema pensionistico, del numero e della tipologia dei soggetti che trarrebbero beneficio e di quelli che invece pagherebbero il conto (piuttosto salato) si è scritto a iosa in questi giorni, tanto che non vale la pena di insistere, perché – come dice il proverbio – non esiste una persona che sia più sorda di chi non vuole sentire. **È difficile, però, anche per i descamisados giallo-verdi, sottrarsi ad una domanda: ha un senso investire un bel pacchetto di miliardi per mandare in quiescenza delle persone ancora giovani, in larga maggioranza maschi e residenti nelle regioni del Nord,** inserendole a blocchi di centinaia di migliaia in un sistema in cui resteranno a lungo (vista l’attesa di vita, un elemento del tutto scomparso dal dibattito, nonostante che sia cruciale per la sostenibilità), a carico di generazioni che dovranno sobbarcarsi la maggiore spesa senza nutrire alcuna speranza di potersi avvalere, quando verrà il loro turno, di requisiti analoghi a quelli che saranno tenuti a garantire alle generazioni precedenti? Non è necessario attribuire ai posteri “l’ardua sentenza”. Si sta preparando – è evidente già ora – una delle più grandi abbuffate della storia pensionistica italiana: i *baby boomers* si apprestano ad uscire dal mercato del lavoro, perpetuando in pensione – come la luce di una stella che continua a raggiungerci anche se l’astro è spento da tempo – i postumi di una condizione lavorativa ormai archiviata dalla storia. Forse sarebbe il caso di interrogarsi non solo sugli effetti per i conti pubblici delle controriforme dei fratelli De Rege e del signor Nessuno. Siamo sicuri che la fuoriuscita dal mercato del lavoro di persone ancora giovani non creerà problemi sul lato dell’offerta in quelle regioni in cui vi è un sostanziale pieno impiego? Non sarà che alla fine si dovrà fare ricorso, nel laborioso Nord leghista, ad ulteriore manodopera straniera per “far girare” le macchine nelle officine?

## **Pensioni d'oro: nella follia un po' di logica sarebbe gradita\***

*di Giuliano Cazza*

Mi interessò del tema della previdenza dal **1987**, quando, **entrato a far parte della segreteria confederale della Cgil, mi fu assegnata la responsabilità delle politiche sociali**. Provenivo da un'esperienza di carattere industriale; in precedenza – dopo un lungo periodo alla Fiom ed oltre un decennio trascorso nella direzione di un'importante struttura regionale come l'Emilia Romagna – avevo svolto il ruolo di segretario dei chimici. In quella veste, avevo negoziato con **Montedison, insieme con le altre organizzazioni di categoria di Cisl e Uil, la costituzione del primo fondo pensione a capitalizzazione di nuova generazione**.

Oggi tutti si compiacciono della previdenza complementare, del c.d. welfare aziendale; allora, **quell'accordo fu considerato quasi un tradimento**, una lesione del sacrosanto principio della previdenza obbligatoria custodita nel sacrario dell'Inps. Eppure – grandezza della Cgil di quei tempi – pochi mesi dopo divenni la volpe messa a guardia del pollaio. In realtà mi accorsi ben presto che il settore era talmente complicato da gestire, che di solito i segretari non ci provavano neanche e lasciavano fare ad alcuni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 settembre 2018, n. 32](#).

esperti dell'apparato che avevano fatto quel lavoro tutta la vita e che costituivano una memoria storica ed un bagaglio di competenze insuperabili. La stessa cosa avveniva nei partiti sia di governo che di opposizione (ricordo Nino Cristofori per la Dc e per il Pci Adriana Lodi). I due potenti funzionari a cui i sindacati avevano in pratica delegato la conduzione del settore erano Bruno Bertona della Cisl e Carlo Bellina della Cgil (che poi divenne mio collaboratore leale ed onesto, pur nella diversità delle posizioni).

Me la ero talmente presa per quel piccolo processo subito che decisi di mettermi in grado di essere io a dirigere il settore (che comprendeva tutte le politiche di welfare, compresa la sanità, dove veniva considerato politicamente scorretto – anzi eretico – criticare l'istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978, definito da Enrico Berlinguer, “un pezzo di socialismo”). Eletto in luglio, passai tutta l'estate a studiare. Ricordo che annotavo tutto su di un quadernetto (che conservo ancora) per mandare bene a mente concetti di cui ignoravo fino a poche settimane prima l'esistenza. Ovviamente mi ci sono voluti anni, in seguito, per approfondire la materia, ma mi misi in grado di farmi delle idee già al mio rientro a settembre.

Le pensioni, poi, hanno rappresentato una componente essenziale della mia vita. Me sono occupato con continuità per trent'anni (di politiche del lavoro ho ripreso ad interessarmi dopo la morte di Marco Biagi) in diversi ruoli (sindacali, amministrativi, politici, di studio) fino ad appassionarmi all'argomento, credo, comprendendo con largo anticipo **l'importanza che il tema avrebbe acquisito nella vita pubblica e privata e nel dibattito politico**. Le pensioni sono state l'ancora di salvezza che mi ha consentito di tornare a galla dopo ogni sconfitta (e ce ne sono state tante). Passo con qualche esagerazione per essere uno dei massimi esperti della materia, ho scritto migliaia di articoli e saggi ed al-

meno una dozzina di libri. In tutto questo tempo **mi vanto di essermi battuto – sempre sconfitto – contro un acerrimo nemico a cui attribuisco la principale responsabilità della crisi del sistema pensionistico italiano: il pensionamento di anzianità** ovvero l'istituto **che consente la quiescenza in anticipo sull'età di vecchiaia.**

Dell'argomento ho parlato tante volte che intendo evitare di ripetermi con i miei 25 lettori. Mi limito a riprendere le considerazioni svolte in proposito da **Fabrizio e Stefano Patriarca** in un saggio che descrive in modo sintetico e chiaro quali guasti ha prodotto il pensionamento anticipato. **In Italia si lavora per meno anni, si pagano più pensioni, per una aspettativa di vita tra le più elevate al mondo** (gli aspetti demografici sono del tutto assenti nello sgangherato dibattito aperto in questi ultimi anni sul tema delle pensioni). Ma non siamo ancora arrivati alla fine della storia. **Tra il 1998 e il 2014** sono state liquidate in Italia più di **7 milioni di pensioni di vecchiaia e di anzianità.** Di queste 3,5 milioni sono di vecchiaia per un ammontare pari a 33 miliardi, con un importo medio della pensione pari a 750 euro mensili e un'età media di accesso al trattamento pari a 63 anni. Di contro, le pensioni di anzianità liquidate, nello stesso periodo, sono state 3,6 milioni, con un importo cumulato di spesa pari a 76 miliardi, una pensione media pari a 1.616 euro mensili e con un'età di accesso pari a 58 anni. Così, **ben 3,6 milioni di persone con un'età media di 58 anni hanno percepito pensioni di livello medio-alto, pari a più del doppio di quelle erogate, in media cinque anni dopo, a chi è andato in pensione di vecchiaia.**

Ancor più clamoroso un altro dato contenuto nel saggio. Nel 2001 la voce di spesa più elevata riguardava le pensioni di vecchiaia (61,7 miliardi) contro i 58,2 miliardi dei trattamenti di anzianità; nel decennio successivo è **cambiata profondamente la**

**struttura della spesa: quella delle pensioni di anzianità è aumentata del 104%, mentre la spesa per la vecchiaia del 23%.** Negli anni del nuovo secolo vi è stato un incremento di spesa di circa 89 miliardi dei quali ben 60 addebitabili ai maggiori oneri per gli assegni di anzianità, mentre è di 14 miliardi il contributo alla crescita dovuto alla vecchiaia (la parte residua è attribuita alle altre tipologie). L'incidenza della spesa pensionistica riguardante i soggetti in età compresa tra 55 e 64 anni è in Italia di poco inferiore al 4% del Pil (contro il 2,2% della media europea). **L'impatto sul debito pubblico del pensionamento di anzianità negli anni 2000 può essere valutato in circa 30 punti di maggiore indebitamento rispetto al Pil nel 2012.**

*In cauda venenum*, i Patriarca smentiscono anche le accomodanti teorie secondo le quali il pensionamento anticipato servirebbe alle categorie degli operai con accesso precoce nel mercato del lavoro. Infatti, tra il 2008 e il 2012, dei 988mila nuovi pensionati di anzianità solo il 44% si collocava al di sotto dei 1.500 euro mensili per una spesa complessiva di 6,2 miliardi pari al 26% di quella totale. In questa platea, i dipendenti privati rappresentavano il 18% con una spesa pari al 10% del totale. La maggioranza delle pensioni di anzianità (il 55%) percepiva trattamenti più alti di 1,5 mila euro mensili per un ammontare pari al 75% di quella totale.

Anche avvalendosi di dati più recenti la sostanza non cambia: nello stock, pubblici, privati e autonomi sono già 5,8 milioni – per un onere annuo superiore ai 90 miliardi – di lavoratori (il maschile è usato in senso specifico perché sono gli uomini ad avvalersene in stragrande maggioranza) appartenenti alle generazioni del baby boom, in grado di arrivare – per la loro collocazione sul mercato del lavoro – all'appuntamento con la quiescenza in possesso di una storia contributiva corrispondente ai requisiti richiesti, ma a un'età intorno ai 60 anni e a fronte di una prospettiva di

vita destinata ad allungarsi ulteriormente. **Anche la riforma che porta in nome di Elsa Fornero non fu in grado di “superare” le pensioni di anzianità: si limitò** a ridefinirle “pensioni anticipate di vecchiaia”, **ad applicare al requisito contributivo richiesto** (fu questa la misura di maggior effetto) **l’incremento automatico conseguente alle dinamiche dell’attesa di vita** (i suoi predecessori si erano limitati ad applicarlo solo all’età di vecchiaia) ed inserì **una soglia anagrafica minima – 62 anni –** per poter accedere al trattamento senza incorrere in modeste penalizzazioni economiche. Quest’ultima norma venne poi prima sospesa poi abolita. Non si dimentichi poi che le otto salvaguardie pro esodati hanno rimesso, a regime, in circolazione 200mila pensioni anticipate, per di più in grado di avvalersi dei requisiti più laschi previgenti alla riforma del 2011.

**Nella XVII legislatura**, il governo Gentiloni ha predisposto un pacchetto di misure “collaterali” (Ape sociale e aziendale, Rita, tutela dei c.d. precoci) in grado di venire incontro – con discreta generosità – ai casi e alle situazioni in cui vi fosse effettivamente esigenza di pensionamento anticipato, consentendo nello stesso tempo la possibilità di un esodo volontario (Ape volontario) agevolato da un prestito restituibile a rate ventennali.

**Il cataclisma del 4 marzo** che ha portato non solo al governo ma al potere la coalizione giallo-verde ha posto all’ordine del giorno il “superamento” (invero si sono adoperati pure sostantivi più truculenti) della riforma Fornero. Nelle proposte contenute nel contratto di governo **viene valorizzato il pensionamento di anzianità attraverso la possibilità di usufruire di due uscite: quota 100 come somma dell’età anagrafica e dei versamenti contributivi** (si è a lungo discusso di inserire un’età minima che ora pare assestata a 62 anni) o in alternativa **quota 41 anni (o 41,5) come anzianità di servizio, a prescindere dall’età anagrafica**. In quest’ipotesi si è parlato anche di un pos-

sibile tetto di 2-3 anni per la contribuzione figurativa, senza accorgersi che in tal modo l'anzianità richiesta a dei lavoratori che hanno avuto nel corso della vita attiva periodi di cig e di lavoratrici in maternità si sarebbe sostanzialmente avvicinata alla misura richiesta dalla riforma Fornero (nel 2019, 43 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne).

I numeri e i costi di siffatta operazione – aggiunti a quelli della c.d. pensione di cittadinanza di stampo “grillino” – sono noti e ribaditi più volte al giorno dai tg e dai titoli dei giornali (anche se sarebbe più prudente attendere la stesura delle norme relative). Se invece volessimo farci un'idea di come verranno (mal)trattate le **c.d. pensioni d'oro** (altro caposaldo della politica sociale gialloverde) ci è stata fornita – durante il mese di agosto – una traccia autorevole attraverso la presentazione di una [proposta di legge alla Camera \(AC 1071\)](#) a prima firma dei due capigruppo della maggioranza (D'Uva per il M5S e Molinari per la Lega).

E qui il destino mi ha riservato una sorpresa: **i miei nemici giallo-verdi mi hanno offerto su di un piatto d'argento le testa dei pensionati di anzianità e, in genere, di coloro che nel tempo sono andati in quiescenza (sia anticipata che di vecchiaia) ad un'età da anziani/giovani.** A questo punto – come si diceva nei romanzi dell'Ottocento – è necessario fare un passo indietro e tornare a quanto, a proposito delle “pensioni d'oro”, stava scritto nel contratto di governo. **“Per una maggiore equità sociale riteniamo altresì necessario un intervento finalizzato al taglio delle c.d. pensioni d'oro (superiori ai 5.000,00 euro netti mensili –poi divenuti 4,5 mila, ndr) non giustificate dai contributi versati”.** Il dibattito – anche in relazione a quanto è stato stabilito per i vitalizi degli ex deputati – si è concentrato pertanto su di un possibile ricalcolo secondo criteri connessi ai contributi versati. Nei talk show televisivi i saltimbanchi del nuovo potere hanno ripetuto a iosa che non aveva nulla da temere

chi avesse potuto dimostrare un'adeguata copertura contributiva. Invece nulla di tutto questo. Limitatamente alle quote liquidate in regime retributivo, **le c.d. "pensioni d'oro"** (superiori a 90mila euro lordi l'anno come cumulo complessivo di tutti gli assegni percepiti: un ammontare che poi diventa pari a 4,5mila miliardi netti mensili), sia quelle in essere, sia quelle erogate dal 1° gennaio 2019, **verranno penalizzate in relazione all'età in cui il soggetto è andato in quiescenza, messa a confronto con quella, vigente all'atto del pensionamento, dell'età di vecchiaia.** Il nuovo ammontare sarà corrispondente al rapporto tra i coefficienti di trasformazione previsti per le due età anagrafiche. **Del decantato ricalcolo secondo i contributi versati, non vi è più traccia.**

Addirittura, per i trattamenti con decorrenza anteriore alla data del 1° gennaio 2019 le quote retributive sono ridotte alla risultante del rapporto tra il coefficiente di trasformazione vigente al momento del pensionamento relativo all'età dell'assicurato alla medesima data e il coefficiente di trasformazione corrispondente **all'età riportata nella tabella A allegata alla legge per ciascun anno di decorrenza della pensione.** Il fatto è che l'età riportata nella suddetta tabella (copiata pari pari da un documento dell'Inps del 2015) indica dei requisiti diversi da quelli vigenti al momento del pensionamento. In sostanza, **viene effettuata una riforma dell'età pensionabile** ora per allora. Si tenga presente che l'età virtuosa indicata nella tabella parte da 63 anni e 7 mesi nel 1974 ed arriva a 67 il 1° gennaio 2019. Ciò quando per la pensione di anzianità è stato introdotto un requisito anagrafico (pari a 52 anni) oltre a quello contributivo solo a partire dal 1996 e che la pensione di vecchiaia maturava fino al 1992 a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne.

Ma non c'è solo questo aspetto. Il pdl D'Uva-Molinari manda anche un chiaro avviso ai naviganti che attendono di vendicarsi



di Elsa Fornero: “noi vi diamo quota 100 con 62 anni di età minima; ma se vi spetta una pensione retributiva superiore a 90mila euro lordi, fate attenzione. Perché se non avete 67 anni ve la tagliamo”. Vi sono poi dei palesi errori tecnici. Si parla indifferentemente di 90mila euro lordi annui e di 4,5mila euro mensili netti: come se fosse pacifica la corrispondenza tra i due importi e se tale corrispondenza restasse immutata nel tempo a prescindere dal possibile variare del sistema fiscale e contributivo e di quant'altro determina il differenziale tra il lordo e il netto. Ma non è finita. **Chi scrive esprime delle motivate perplessità sul fatto che la soglia dei 90mila euro lordi annui o dei 4,5mila euro netti mensili si applichi anche ai trattamenti vigenti.** Quanto meno la norma è formulata in modo da legittimare questi dubbi. In sostanza, per il passato il taglio rischia di essere applicato a tutti i trattamenti di vecchiaia e di anzianità erogati ad un'età inferiore a quella di **vecchiaia virtuale arbitrariamente indicata nella tabella A, a prescindere dal loro importo.** Vediamo perché col testo dei commi 2 e 3 dell'articolo 1.

2. La rideterminazione di cui al comma 1 si applica anche ai trattamenti pensionistici diretti aventi decorrenza anteriore alla data del 1° gennaio 2019. In tali casi le quote retributive sono ridotte alla risultante del rapporto tra il coefficiente di trasformazione vigente al momento del pensionamento relativo all'età dell'assicurato alla medesima data e il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età riportata nella tabella A allegata alla presente legge per ciascun anno di decorrenza della pensione. Nel caso in cui l'età alla decorrenza del trattamento sia superiore a 65 anni, deve essere utilizzato il coefficiente di trasformazione relativo a tale età.

3. Per le pensioni aventi decorrenza antecedente il 1° gennaio 1996, alla data di pensionamento si applicano i coefficienti di trasformazione in vigore fino alla data del (ecc.)

È vero che il titolo dell'articolo (*Disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale attraverso il ricalcolo contributivo dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili*) fa esplicito riferimento ai trattamenti superiori a 4,5 mila euro, ma è sufficiente questo a coprire le disposizioni dell'intero articolo? Diversamente da quanto avviene nel comma 1, nei commi 2 e 3 tale importo non viene più richiamato (il termine "rideterminazione" consente di includere anche la soglia della pensione o si limita al rapporto tra i coefficienti come si dice di seguito?). Ammesso e non concesso che sia così, **si può parlare di euro in anni in cui questa moneta non esisteva senza indicare nessuna forma di equivalenza con la lira?** Il calcoletto ce lo possiamo fare da soli, si dirà sulla base del cambio lira/euro. Di certo andando indietro nel tempo si complica sempre di più, tuttavia, l'equivalenza tra 90mila euro al lordo e 4,5mila euro al netto, per le modifiche intervenute sul piano fiscale. Poi c'è **un problema di valore costante della moneta: una pensione di 8 milioni** (netti) al mese negli anni 70' e 80' era di gran lunga maggiore dei 4,5 mila euro di oggi. Peraltro i 4,5 mila euro di oggi tra 10 anni saranno pari alla metà del valore di adesso. Ci si deve impiccare ad un albero finto (come quello di Natale) per il passato e alla pianticella di Bertoldo nel futuro? **Non sarà il caso di prevedere meccanismi di equivalenza e di rivalutazione?** Inoltre i 4,5mila euro (ammesso e non concesso che la cifra valga anche per il passato) sono considerati al momento della liquidazione o al valore di oggi al lordo delle rivalutazioni intervenute nel frattempo?

Per concludere: c'è stato un periodo in cui le pensioni nei regimi Ago non potevano superare, al lordo, il 12 milioni annui dapprima e in seguito i 24 milioni di lire. Ipotizzare che vi potessero essere trattamenti pari a 180 milioni di lire l'anno e disciplinarne il

ricalcolo **ora per allora** significa compiere un esercizio vano ed inutile. Sarebbero poi colpiti dalla rideterminazione persone che sono state costrette ad andare in pensione (pensiamo ai pubblici dipendenti collocati a riposo a discrezione delle amministrazioni al compimento dei 40 anni di servizio) oppure persone a cui il pensionamento anticipato era una forma di tutela (i prepensionamenti da esuberi o da crisi produttiva, i salvaguardati ex Fornero, i lavoratori sottoposti a lavorazioni con amianto o a mansioni usuranti). Costoro sarebbero sottoposti al taglio perché la norma per ora risparmia solo l'invalidità, la reversibilità e i trattamenti per le vittime del dovere e del terrorismo.

Infine **l'articolo 2 – il colmo dei paradossi – metterebbe in discussione i criteri usati nella definizione del ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati** – il capolavoro di Roberto Fico – in quanto fondati non sull'età di pensionamento ma su di un virtuale montante contributivo. Che storia! Dio salvi l'Italia. Non gli italiani, i quali queste disgrazie se le sono andate a cercare il 4 marzo scorso. Hanno voluto la bicicletta? Avanti a pedalare.

## Il lavoro prima del diluvio\*

*di Giuliano Caszola*

Con le consuete e incomprensibili concessioni al luogo comune corrente secondo il quale il mercato del lavoro nostrano sarebbe dominato dalla precarietà, l'Inps continua a definire **“Osservatorio sul Precariato”** (la P maiuscola non è una nostra licenza) il report periodico recante i dati sui nuovi rapporti di lavoro. Si tratta comunque di un'iniziativa lodevole e di un documento utile che compie un monitoraggio puntuale e ravvicinato sui flussi nella loro dinamica. Riteniamo opportuno soffermarci sui **dati complessivi dei primi sette mesi dell'anno (gennaio-luglio)**, per essere così in grado di chiudere una sorta di **bilancio degli effetti delle politiche del lavoro della XVII legislatura in attesa di aprirne un altro**, nei prossimi mesi, con riferimento alle politiche adottate, nell'attuale, dalla nuova maggioranza.

**Ovviamente, i trend dell'occupazione sono influenzati da un complesso di circostanze molto più ampie e variegate di quelle riconducibili agli interventi del legislatore**, i quali, se possono aiutare il lavoro in taluni casi, sono certamente in grado di determinare in tanti altri, e in misura maggiore, veri e propri danni ed ostacoli. Marco Biagi ci ha insegnato che, sul terreno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

dell'occupazione, non esiste un incentivo economico che sia in grado di compensare gli effetti di un disincentivo normativo.

I primi sette mesi dell'anno si chiudono prima dell'entrata in vigore del c.d. decreto dignità (legge n.96/2018: il biglietto da visita del governo giallo-verde in materia di lavoro); quindi i dati sui flussi costituiscono una specie di consegna tra due diverse fasi politiche contraddistinte da profonde differenze: tra ciò che è stato fatto in una logica di migliore flessibilità e quanto si farà tornando ad ingessare le regole. **Quello che raccoglie i dati da gennaio a luglio non è certo un bollettino della vittoria** (e non è firmato da Armando Diaz), **ma è pur sempre un risultato importante da non sottovalutare e, soprattutto, da non invertire con politiche sbagliate.** Riportiamo di seguito la dinamica dei flussi.

Complessivamente **le assunzioni**, riferite ai soli datori di lavoro privati, nel periodo gennaio-luglio 2018 sono state 4.597.000: **sono aumentate del 6,5% rispetto allo stesso periodo del 2017. In crescita risultano tutte le componenti: contratti a tempo indeterminato +1,8%, contratti a tempo determinato +6,0%, contratti di apprendistato +11,8%, contratti stagionali +3,3%, contratti in somministrazione +13,5% e contratti intermittenti +6,8%.** Nei primi sette mesi dell'anno – continua il Report – **si conferma l'aumento delle trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato (+101.000), che registrano infatti un fortissimo incremento rispetto al periodo gennaio-luglio 2017 (+59,0%). In contrazione nel periodo gennaio-luglio 2018 i rapporti di apprendistato confermati alla conclusione del periodo formativo (-18,2%).** Le cessazioni nel complesso sono state 3.560.000, in aumento rispetto all'anno precedente (+10,7%): **a crescere sono le cessazioni di tutte le tipologie di rapporti a termine, soprattutto contratti intermittenti e in somministrazione, mentre diminuiscono**

**quelle dei rapporti a tempo indeterminato (-4,5%).** Nei primi sette mesi del 2018 sono stati incentivati **70.297 rapporti di lavoro con i benefici previsti dall’esonero triennale strutturale per le attivazioni di contratti a tempo indeterminato di giovani** (Legge n. 202 del 27/12/2017): 38.508 riferiti ad assunzioni e 31.789 relativi a trasformazioni a tempo indeterminato. Il numero dei rapporti incentivati è pari al 6,9% del totale dei rapporti a tempo indeterminato attivati.

Quest’ultimo dato è molto significativo perché dimostra che **gli incentivi alle assunzioni non sono di per sé la soluzione del problema.** Le aziende assumono generalmente il personale di cui hanno bisogno, anche prescindendo dai bonus fiscali e contributivi loro riconosciuti; è assai improbabile, invece, che procedono ad assunzioni unicamente per incassare lo sconto sul costo del lavoro. Anzi, si potrebbe pensare che molte assunzioni incentivate (non così le trasformazioni) sarebbero state compiute ugualmente per rispondere a reali esigenze produttive.

Per quanto riguarda il lavoro occasionale **la nuova disciplina anti-voucher ha ottenuto il suo scopo, riducendolo ad un ruolo assolutamente marginale di qualche migliaio di unità.** Come se ci fosse un testamento da consegnare ai posteri, anche la **Nota trimestrale sulle tendenze dell’occupazione** del secondo trimestre dell’anno in corso (redatto e pubblicato in sinergia dal **Ministero del lavoro, Istat, Inps, Inail ed Anpal**) ha voluto tracciare – in data 18 settembre – un resoconto compiuto sull’andamento del mercato del lavoro. Come se fosse un canto del cigno.

Nel secondo trimestre 2018 si osserva – stando alla descrizione del quadro di insieme – **una importante crescita dell’occupazione** sia rispetto al primo trimestre sia a livello tendenziale, in leggera accelerazione rispetto al trimestre precedente. **Le dinamiche del mercato del lavoro si sono sviluppate –**

l'osservazione merita di essere sottolineata – **in un contesto di lieve rallentamento della crescita del Pil** (+0,2% in termini congiunturali e +1,2% su base annua) rispetto al ritmo registrato nei due trimestri precedenti; l'input di lavoro misurato in termini di Ula (Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno) registra una dinamica più rapida di quella del Pil a livello congiunturale (+0,4%) e più lenta su base tendenziale (+0,9%). **Il tasso di occupazione destagionalizzato è risultato pari al 58,7%, in notevole crescita (+0,5 punti percentuali) rispetto al trimestre precedente.** L'aumento interessa tutte le classi di età (anche a livello tendenziale). L'indicatore supera di oltre tre punti il valore minimo del terzo trimestre 2013 (55,4%), **tornando ai valori pre-crisi e sfiorando il livello massimo del secondo trimestre del 2008 (58,8%).**

Vi è riportato poi qualche chiarimento *politically(in)correct* per quanto riguarda il lavoro dei giovani. **Al netto della componente demografica** (trascurata solitamente nelle analisi), **l'aumento dell'occupazione – secondo la Nota trimestrale – sarebbe più accentuato per i giovani, meno forte per gli over50 e avrebbe riguardato anche i 35-49enni.** Riguardo alla disoccupazione, sarebbe stato leggermente meno intenso sia il calo per gli under 49 che l'aumento degli ultracinquantenni. Sempre al netto della componente demografica, l'inattività sarebbe diminuita di meno sia per i 15-34enni sia per i 35-49enni, e di più per i 50-64enni. La simulazione tuttavia – precisa il documento – non include gli altri possibili effetti sottostanti alla diversa composizione per età della popolazione: dal numero di individui che concorrono a una posizione lavorativa, al diverso capitale umano impiegabile nel processo produttivo, alle differenti opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In ogni caso, occorrerebbe parafrasare il principe Amleto quando dice all'amico Orazio che ci sono più cose tra il cielo e la terra

che in tutta la sua filosofia. La considerazione vale anche per gli andamenti del mercato del lavoro rispetto alla loro solita, ripetitiva e stantia rappresentazione di una notte in cui tutte le vacche sono nere.



## Nato ieri\*

*di Giuliano Cazola*

Purtroppo sono ancora tanti gli italiani disposti ad acquistare un'auto usata da Luigi Di Maio. Sarebbe bene tuttavia accertarsi dell'effettivo chilometraggio che la vettura porta in dote, perché il rivenditore pentastellato non esita a manomettere il contachilometri. Così dopo un po' di tempo quelle auto vanno in panne. Il ministro del Lavoro, del resto, amministra il delicato settore di cui è titolare come se fosse “nato ieri” (dal titolo di un bel film in bianco e nero *made in Usa*) e fosse autorizzato, dal suo ruolo, a dire tutto ciò che gli passa per la testa – incurante delle smentite – in quanto portatore di una verità rivoluzionaria che si inverte da sé, anche quando è palesemente il contrario della verità (Giancarlo Pajetta, un vecchio comunista *d'antan*, una volta affermò che tra la verità e la rivoluzione, lui avrebbe scelto la rivoluzione). Chi non ricorda la “manina” – accusata di essere strumento di una congiura internazionale contro il governo del popolo – rea di aver inserito – fraudolentemente – una tabella nella relazione tecnica del decreto dignità, nella quale si attestava la perdita di posti di lavoro in conseguenza della controriforma del lavoro a termine? Il testo conteneva persino una norma di copertura per le minori entrate derivanti da quelle misure, ma Di Maio conti-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34](#).

nuava ad insistere nella sua teoria del tentativo di “colpo di Stato” da parte dei poteri forti. Poi, una volta approvato il decreto, il ministro intonò il *de profundis* per il *jobs act*, dimostrando di non sapere che **la nuova disciplina dei contratti a tempo determinato era antecedente al pacchetto riconducibile alla legge n.183 del 2014: il *jobs act*, appunto).**

Ma fino a qui si tratta di sottigliezze. È invece assai più **rilevante l'ignoranza esibita dal ministro per quanto riguarda la disciplina del licenziamento**, materia travagliata e cruciale del diritto del lavoro. Arriviamo all'accordo Ilva. Dopo una gestione assai discutibile (la dichiarazione urgente alla Camera nella quale furono denunciate gravi irregolarità nel bando e nell'assegnazione dello stabilimento ad Arcelor-Mittal; i pareri chiesti all'Anac e all'Avvocatura dello Stato con l'obiettivo mancato di trovare una copertura; la minaccia di revoca; l'accusa di “delitto perfetto” e quant'altro) indossata la giacca da ministro dello Sviluppo (e attraversata Via Veneto per passare da una poltrona all'altra) Di Maio riuscì a chiudere la vertenza. C'è chi sostiene che il caos finale sia servito per strappare migliori condizioni di quelle di cui si era accontentato Carlo Calenda: ma non è questo l'aspetto che ci interessa. Tornato al Lavoro, il nostro non ha perduto l'occasione di prendersela nuovamente con il *jobs act*. “*Non ci saranno esuberanti e non ci sarà il Jobs Act nell'azienda*”, rimarcò trionfo il vicepremier e ministro Luigi Di Maio, perché “i lavoratori saranno assunti con l'articolo 18”. Il fatto è che **l'applicazione della disciplina del recesso secondo l'articolo 18 – come novellato dalla legge n.92 del 2012 – non è una conquista del valoroso ministro, ma un'automatica conseguenza delle norme vigenti**. È infatti noto – tranne che a Di Maio – che il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (dlgs n.23/2015) può essere applicato solo agli assunti dal 7 marzo 2015 in poi. Per tutti gli altri continua a valere la previgente normativa. Pertanto **non**

**essendo nuovi assunti** (perché non licenziati dalle precedenti gestioni) **i dipendenti dell’Ilva è normale che a loro** (come per la grande maggioranza dei lavoratori subordinati italiani) **sia confermata la tutela prevista dall’articolo 18**. L’articolo 2112, comma 1, del codice civile è molto chiaro in proposito: *“In caso di trasferimento d’azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano”*.

Ma non c’è limite al peggio. È successo che il solerte ministro si sia recato davanti a cancelli della Bekaert, a Figline Valdarno, dove ben 318 lavoratori hanno perduto il posto di lavoro. In quell’occasione Di Maio ha scoperto che, avendo l’azienda cessato l’attività, a quei lavoratori non spettava la cassa integrazione. Si tratta di una misura opportuna che ha chiuso faticosamente un’era di pratiche scandalose. **Quando un’azienda chiude definitivamente i battenti, non ha senso, infatti, applicare il regime di cassa integrazione alle maestranze** (come si faceva una volta, per molti anni e talvolta per decenni) **essendo l’istituto finalizzato a coprire e a tutelare i lavoratori durante un periodo** (che nei casi di riconversione, ristrutturazione e riorganizzazione può essere di anni) **a conclusione del quale l’azienda ha la possibilità di ripartire risanata**. È inutile fingere che dei disoccupati stiano ancora alle dipendenze di una “scatola vuota”. **La Naspi e le misure di politiche attive sono lì apposta per tutelare queste persone**. Lo stesso reddito di cittadinanza – a prenderlo per un momento sul serio – dovrebbe essere incompatibile con un ritorno all’uso improprio della cig “a babbo morto”. Ma a Di Maio questa scoperta ha provocato un attacco di indignazione tanto che alcuni giorni dopo, a Genova, si è lanciato in un’invettiva contro quella infamia (non accorgendosi che ad essere infami erano solo le sue parole): “Sia dannato il giorno in cui venne fatto il jobs act. Chi lo ha fatto non deve essere chiamato statista ma assassino politico”. Allora promise

che avrebbe rimediato al grave *vulnus* inferto ai diritti dei lavoratori, inserendo una norma riparatrice nel c.d. decreto Genova (n.109/2018). Così è stato. E tutti giù a ringraziare questo ministro che mantiene la parola data. Tanto che Di Maio ha potuto postare su facebook una lettera inviatagli dalla presidentessa del Consiglio comunale della città toscana in cui viene elogiato al pari di un Garibaldi redivivo: *“Proprio grazie al suo impegno e al lavoro prezioso del Governo, è stato approvato il Decreto legge n. 109 del 28 settembre scorso, e il susseguente accordo con la proprietà Bekaert che all’articolo 44 ha reintrodotta la Cassa integrazione per cessazione di attività. Tutti i lavoratori, e non solo quelli dello stabilimento di Figline, possono ora tornare ad usufruire di un diritto che era stato abolito nel 2015 con l’approvazione del Job act”*.

Chi volesse rendersi conto di come stiano davvero le cose è bene che vada a leggere **il testo dell’articolo 44** citato. E magari, se vuole capire quale assassinio politico ha compiuto il *jobs act* in materia, si prenda la briga di consultare **l’articolo 21 del dlgs n.148 del 2015**. Per evitare ai lettori incuriositi di perdere tempo nelle ricerche, riportiamo i due testi nella scheda. Non ci vorrà molto per capire che nei testi dei due provvedimenti, **sono identiche le “causali di intervento” che possono consentire l’autorizzazione ad un ulteriore periodo di cig straordinaria** anche in caso di cessazione dell’attività produttiva da parte dell’impresa: è sufficiente che **“sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell’azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale”**. Così Di Maio si è rivenduto – magari allargando un po’ le maglie – **una prerogativa dei lavoratori che il *jobs act* non aveva mai abolito.**

## Scheda

### **Art. 44 del decreto legge n. 109/2018**

#### *Trattamento straordinario di integrazione salariale per le imprese in crisi*

1. In deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e per gli anni 2019 e 2020, può essere autorizzato sino ad un massimo di dodici mesi complessivi, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del Ministero dello sviluppo economico e della Regione interessata, il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale, secondo le disposizioni del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 25 marzo 2016, n. 95075, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 24 maggio 2016, oppure laddove sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, nonché in alternativa attraverso specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata, nel limite delle risorse stanziare ai sensi dell'articolo 21, comma 4, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, e non utilizzate, anche in via prospettica.

### **Articolo 21 del dlgs n.148/2015**

#### *Causali di intervento*

In deroga agli articoli 4, comma 1, e 22, comma 2, entro il limite di spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, può essere autorizzato, sino a un limite massimo rispettivamente di dodici, nove e sei mesi e previo accordo stipulato in sede governativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del Ministero dello sviluppo economico, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria qualora all'esito del programma di crisi aziendale di cui al comma 3, l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale. A tal fine il Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementato dell'importo

di cui al primo periodo per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Al fine del monitoraggio della relativa spesa gli accordi di cui al primo periodo del presente comma sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri per l'applicazione del presente comma.

## Il lato oscuro del reddito di cittadinanza\*

*di Giuliano Cazza*

**Nel contratto di governo, venivano affidate ai centri per l'impiego delle funzioni importanti.** Il loro compito era quello di attivare i percettori del reddito di cittadinanza con politiche attive e formative che consentissero di presentare, una dopo l'altra in un arco temporale di due anni, tre offerte di lavoro, rifiutate le quali il soggetto sarebbe decaduto dal diritto. “Tale percorso – secondo il contratto – prevede un investimento di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e il potenziamento dei centri per l'impiego che fungeranno da catalizzatore e riconversione lavorativa dei lavoratori che si trovano momentaneamente in stato di disoccupazione. La pianificazione di un potenziamento generale di tutti i centri per l'impiego sul territorio nazionale – proseguiva il documento – è finalizzata a: **incrementare la presenza, efficienza e qualità dei servizi per l'impiego; identificare e definire idonei standard di prestazione dei servizi da erogare; adeguare i livelli formativi del personale operante**”.

Prima di procedere oltre, il testo consente di sottolineare la confusione che regna nella maggioranza di governo sui profili e le condizioni dei destinatari della prestazione. **Il reddito di cittadinanza è uno strumento che serve a combattere la povertà,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)

dapprima assicurando un reddito modulato secondo i carichi familiari, poi mediante un inserimento guidato nel mercato del lavoro? **Oppure è un provvedimento che svolge la funzione della Naspi ed è rivolto solo ai disoccupati** ovvero a coloro che hanno perduto involontariamente un posto di lavoro? Le parole esprimono dei concetti distinti: il disoccupato versa in una condizione differente da quella dell'inoccupato e come tale non può essere individuato come il lavoratore che versa momentaneamente in stato di disoccupazione e che deve essere reinserito nel mercato del lavoro.

Comunque andrà, i demiurghi dell'operazione saranno i centri per l'impiego, le strutture di mano pubblica chiamati ad intermediare la domanda con l'offerta di lavoro. In quale modo e con quali strategie e procedure resta un mistero. Tanto più adesso che **il Def ha dimezzato la dote ad un solo miliardo** (il che è positivo perché si riduce l'ammontare delle risorse candidate a non risolvere nulla).

Assegnare questo nuovo ruolo soltanto ai centri per l'impiego è un'ulteriore dimostrazione della (sub)cultura statalista di una delle componenti della maggioranza (il M5S appunto). **Non si comprende perché dovrebbero essere escluse le agenzie del lavoro.** In Italia operano circa 80 agenzie per il Lavoro, autorizzate dal Ministero competente) e iscritte nell'apposito Albo tenuto dall'Anpal. **Le 47 agenzie aderenti ad Assolavoro** – si legge in una nota presentata durante un'audizione alla Camera – **rappresentano circa l'85% del settore.** In Italia occupano direttamente circa **10.500 addetti**, di cui il 75% donne, l'80% al di sotto dei 30 anni e al 95% laureati. Attraverso l'attività di ricerca e selezione svolta dalle agenzie per il lavoro in un anno **oltre 50mila persone** vengono assunte direttamente dalle aziende clienti. I lavoratori in somministrazione in Italia sono stati **in media 439mila nel 2017** (media annuale su base trimestrale; **700mila** le persone



che hanno avuto almeno una occasione di lavoro in somministrazione nel corso dell'anno) a fronte di **2,7 milioni di lavoratori con contratto a termine** (dato Inps). L'incidenza del lavoro in somministrazione nel nostro Paese è ancora sotto la media europea, attestandosi intorno **all'1.5%**, contro l'1,9% ed è inferiore rispetto ad altri Paesi come la Germania dove tale percentuale è del 2,4%. Particolarmente rilevante è il costante incremento dei **lavoratori a tempo indeterminato, pari a oltre 37mila nel 2017**.

Nonostante un potenziale di professionalità e di capacità operativa visibilmente superiore a quello dei centri per l'impiego e a risultati apprezzabili sul terreno dell'occupazione, **se non ci fosse la somministrazione le agenzie dovrebbero chiudere bottega**, perché anche per loro non è facile effettuare politiche di ricollocazione. **Le sperimentazioni organizzate dall'Anpal riguardanti l'assegnamento di ricollocazione non hanno avuto successo in primo luogo perché i lavoratori disoccupati hanno preferito portare a conclusione l'intervento della Naspi piuttosto che infilarsi in un piano di politiche attive**.

Anche quello che ad avviso di chi scrive merita di essere considerato uno dei programmi di maggior successo (o se si vuole di minore insuccesso) come **Garanzia Giovani**, è lì a provare quanto siano complessi i percorsi di politica attiva. Da quando è entrato in vigore (il 1° maggio 2014) sono stati quasi 1,4 milioni i giovani registrati, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. Rispetto ai registrati, i presi in carico da parte dei servizi competenti sono pari al 77,7%. L'80,6% dei presi in carico sono giovani con una maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro (profiling medio-alto e alto). **Il numero di utenti che è stato preso in carico dai centri per l'impiego (Cpi) è nettamente più elevato in confronto a quanto registrato per le agenzie per il lavoro (Apl), rispettivamente 78,7% e 21,3%, ma nelle Regioni del**

**Nord-Ovest questa distribuzione si inverte: il 21,5% dei giovani è stato preso in carico dai centri per l'impiego contro il 78,5% delle agenzie per il lavoro.** Per quanto riguarda l'attuazione, il 55,6% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a un intervento di politica attiva. Il 58,7% delle azioni è rappresentato dal tirocinio extra-curricolare. Seguono gli incentivi occupazionali con il 24,1%. La formazione è il terzo percorso più diffuso (12,7%). Rispetto a chi ha completato l'intervento di politica attiva, sono oltre 283 mila i giovani occupati al 31 luglio 2018, cioè il 52,3%. Il tasso di inserimento occupazionale rilevato a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani passa dal 43,3% (1 mese) al 52% (6 mesi). Il primo ingresso nel mercato del lavoro entro il mese successivo alla conclusione del percorso riguarda il 43,6% dei giovani, percentuale che sale al 59,1% se si guarda ad un lasso temporale più lungo (entro 6 mesi). Fino a qui il Rapporto numero 6 del 2018 del Ministero del Lavoro.

Ma **almeno si è trattato di un impegno serio e concreto**, privo degli aspetti surreali che si ipotizzano per il reddito di cittadinanza come l'obbligo di acquistare prodotti italiani e “moralmente” ineccepibili. Ma soprattutto somiglia ad una grida manzoniana la pena di sei anni di reclusione per i c.d. furbetti: una sanzione più grave e pesante di quelle previste – solo per fare alcuni esempi – per l'omicidio colposo (anche stradale), la truffa aggravata, il furto aggravato, la rapina. *God bless Italy.*

## Un messaggio di speranza\*

*di Giuliano Cazola*

Mentre le regioni settentrionali, entro i confini dello Stato fantoccio della Repubblica sociale italiana (Rsi), erano sotto la dominazione delle truppe naziste, una fiaccola di libertà si accese, il 9 novembre del 1943, nell'Ateneo padovano. **Concetto Marchesi, un insigne latinista e grande intellettuale, allora Rettore di quella Università, inaugurò l'anno accademico con uno straordinario discorso che colpì le coscienze delle centinaia di studenti** accorsi per ascoltarlo. “In nessuno di noi manchi, o giovani – concludeva – lo spirito della salvezza, quando questo ci sia, tutto risorgerà quello che fu malamente distrutto, tutto si compirà, quello che fu giustamente sperato”. È rivolto direttamente agli studenti: “Giovani, **confidate nell'Italia**. Confidate nella sua fortuna se sarà sorretta dalla vostra disciplina e dal vostro coraggio: confidate nell'Italia che deve vivere per la gioia e il decoro del mondo, nell'Italia che non può cadere in servitù senza che si oscuri la civiltà delle genti. In questo giorno 9 novembre dell'anno 1943 in nome di questa Italia dei lavoratori, degli artisti, degli scienziati, io dichiaro aperto l'anno 722° dell'Università padovana”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36](#).

Successivamente – il 28 novembre – inviò al Ministro dell’Istruzione una lettera in cui spiegava i **motivi delle sue dimissioni**: “È responsabilità tutta mia se non intendo apparire collaboratore di un governo da cui mi distacca una capitale e insanabile discordia. rassegno frattanto per l’ultima volta le mie dimissioni. Ella volle un giorno riconoscermi la fermezza del carattere. Non vorrà rimproverarmi oggi di averla mantenuta”. Poi, scrisse di getto – il 1° dicembre – un’**incitazione alla lotta di liberazione agli studenti padovani** che fu affissa sui muri della città. “Studenti: mi allontanano da voi con la speranza di ritornare a voi maestro e compagno, dopo la fraternità di una lotta assieme combattuta. Per la fede che vi illumina, per lo sdegno che vi accende, non lasciate che l’oppressore disponga della vostra vita, fate risorgere i vostri battaglioni, liberate l’Italia dalla schiavitù e dall’ignominia, aggiungete al labaro della vostra Università la gloria di una nuova più grande decorazione in questa battaglia suprema per la giustizia e per la pace nel mondo”.

Può sembrare esagerato paragonare quegli eventi pur grandi nella loro tragicità (nel Paese era in corso una guerra civile, nell’ambito del secondo conflitto mondiale del secolo scorso) con le miserie della nostra epoca. Ma **i valori contro i quali Concetto Marchesi incitava i giovani alla lotta sono tornati in campo di nuovo adesso**, nell’Italia del XXI secolo: il nazionalismo, il sovranismo, l’identitarismo e, perché no?, il razzismo. Tutti quegli “ismi” che il presidente Macron ha definito le “passioni tristi” del Vecchio Continente, ricordando le sciagure di cui furono causa e protagoniste. Queste dannate ideologie e subculture, che stanno conquistando consensi in molti Paesi europei, in Italia hanno vinto, rendendo possibile – come ha riconosciuto lo stesso Steve Bannon – al populismo di destra e di sinistra di allearsi e di governare insieme.

**Le opposizioni non si sono ancora riprese dalla sconfitta del 4 marzo;** ma – quel che è più grave – esse stentano a contrapporsi alle soluzioni demagogiche che il governo sta portando avanti, perché il *virus* del populismo ha fatto breccia anche nel loro elettorato. Queste forze non sembrano neppure in grado di organizzare un Aventino.

Eppure, una scintilla di libertà è scaturita nei giorni scorsi a Milano – la capitale morale dell'Italia, che ha saputo cambiare pelle sul piano economico, produttivo e sociale rimanendo all'altezza delle più importanti città europee – in occasione dell'Assemblea dell'Assolombarda. C'era davvero **la necessità di ascoltare un discorso come quello del presidente Carlo Bonomi. Il suo è stato insieme una denuncia della decadenza etico-politica** in cui verso l'Italia e un'implacabile denuncia della maggioranza giallo-verde, non per ciò che fa, ma per quello che è, esprime e vuole perseguire. Bonomi non si è coperto con la foglia di fico usata da Vincenzo Boccia, il quale – dopo aver riservato, nelle scorse settimane, un formidabile assist alla Lega di Matteo Salvini – si è limitato, a Capri, a criticare la manovra di bilancio chiedendone alcune modifiche. Purtroppo la stessa ambigua linea di condotta la stanno tenendo anche le grandi confederazioni sindacali.

**Il presidente di Assolombarda ha colto la questione centrale dell'attuale fase politica.** “E, su tutto questo (la rappresentazione dei mutamenti intervenuti nel quadro internazionale, *ndr*), nella generalità dei Paesi occidentali e innanzitutto in Italia – sono parole di Bonomi – ha assunto una forza sempre più rapida un massiccio fenomeno di riorientamento del consenso popolare. Verso forze che auspicano il ritorno a sovranità nazionali contrapposte. Verso un'idea di Stato non solo dispensatore di sussidi, ma di nuovo protagonista nell'affermazione sulla scena internazionale di vincoli e dazi discrezionali, come in ambito naziona-

le nella conduzione diretta di imprese e nell’offerta di beni e servizi. Verso un’idea di comunità nazionale chiusa nelle proprie frontiere, diffidente se non esplicitamente avversa a ogni idea ordinata di gestione e integrazione dei flussi migratori. Si tratta di fenomeni di un tale impatto che come imprese non possiamo e non dobbiamo ignorare”. “Come comunità di imprese che si riconosce in Assolombarda – ha aggiunto – noi avvertiamo il nostro dovere come rivolto all’intera società, e non solo verso i nostri collaboratori e soci, clienti e fornitori. Come parte del ceto dirigente del nostro Paese, non possiamo e non dobbiamo volgerci dall’altra parte, e discutere solo delle nostre esigenze e attese in vista della prossima legge di bilancio”.

Che cosa significa, allora, tale assunzione di responsabilità? “Di fronte a questo quadro, avvertiamo un dovere. Dobbiamo tutti contribuire a una nuova strategia di responsabilità nazionale, con gli occhi rivolti all’Europa. Noi tutti dobbiamo sentirci responsabili di ciò che saremo”. Poi le parole diventano ancora più nette. **“Non è il momento di abbandonare processi potenzialmente disgregativi così profondi nelle mani di qualcuno che non pensa all’interesse di tutta la comunità.** “La politica ha il suo mandato popolare. Ma le istituzioni di un Paese libero dai tempi di Montesquieu vivono dell’equilibrio tra poteri diversi. Guai a rinunciarvi!”. “È avvenuta nel volgere di pochi mesi – prosegue il *j’accuse* – una trasformazione profonda del senso di sé e della volontà reattiva degli italiani. È un fenomeno che non trova riscontro nell’alternanza tra destra e sinistra al governo durante la Seconda Repubblica. Assume forme di ripulsa verso la stessa idea di democrazia rappresentativa, verso i fondamenti garantisti della giustizia e della presunzione d’innocenza. Inoltre esprime sfiducia crescente verso la scienza – si pensi al rilievo del fenomeno NoVax, che ci vede segnalati ormai dalle autorità sanitarie internazionali come un Paese prima della cui visita sottopor-

si a profilassi – e le nuove tecnologie, imputate di sostituire lavoro umano accrescendo le fila dei disoccupati. In particolare questi due ultimi fenomeni minano anche la fiducia verso la libera impresa, considerata come un attore di processi organizzativi, gestionali e finanziari non più volti a rafforzare l'occupazione e la coesione sociale, bensì potenzialmente tali da accrescere i divari di reddito e il disagio sociale. È inutile fingere di non vedere la portata convergente di questi fenomeni”.

In sostanza, **non si tratta di criticare uno specifico provvedimento allo scopo di ottenerne qualche modifica, con un'ottica meramente corporativa.** L'impegno è più ampio e difficile: si deve contrastare una visione, un indirizzo politico complessivo.” Come imprese – è l'appello di Carlo Bonomi – siamo chiamati a **una grande battaglia culturale su uno dei fondamenti stessi di ogni idea di comunità.** Ed è per questo che dobbiamo impegnarci con forza perché non si radichi e si diffonda sempre più in Italia il ritorno in grande stile dello Stato paternalista. Non abbiamo bisogno di uno Stato che torni ad essere padre e madre: perché nella storia del Novecento questa formula ha prodotto guai immensi. L'etica pubblica non è l'etica di uno Stato che voglia dall'alto imporre ai cittadini la sua visione di cosa sia morale e cosa no. Dobbiamo dire NO a uno Stato che chiuda gli esercizi commerciali la domenica, sostenendo di difendere le famiglie. Viola la libertà di milioni di consumatori, abbatte consumi e lavoro, mina la possibilità che proprio le famiglie in cui lavorano due componenti si possano contemperare i tempi di lavoro con le scelte di consumo. “NO a uno Stato che torna a prepensionare aggravando il furto ai danni dei più giovani. Nessun dato empirico comprova l'ipotesi che un pensionato anzitempo lasci il suo lavoro a un disoccupato giovane. NO a uno Stato che crede di poter rigestire il trasporto aereo. Se non potevamo permetterci, anche giustamente, un aereo di Stato come

quello della presidenza del Consiglio, possiamo mai tornare a permetterci una flotta pubblica di Stato? Quando già con il prestito ponte abbiamo profuso 6 volte l'ammontare di quello che il venture capital dà alle start up in Italia in un anno? E tutto questo per un vettore che perde 1,2 milioni di euro al giorno? Perché non fare un referendum e chiedere agli italiani se vogliono ancora pagare di tasca propria per Alitalia? NO a uno Stato che si oppone alle grandi opere infrastrutturali come TAP, TAV, e Terzo Valico. Il governo ha evitato un grave errore respingendo la tentazione di chiudere l'ILVA, scelga ora sulle grandi opere di trasporto ed energetiche di parlare la lingua del futuro e non quella del passato. NO a uno Stato che ci chiama "prenditori" e che dopo anni di promesse continua a non pagarci oltre 40 miliardi, chi è il vero prenditore? NO a uno Stato che creda di poter strappare 35 mila contratti di concessione: la vicenda tragica del ponte Morandi vede con troppa disinvoltura dimenticate le responsabilità della vigilanza tecnica e di sicurezza del concedente pubblico, ignorata la necessità che le responsabilità si accertino con indagini amministrative e penali, calpestata la prescrizione vigente che la realizzazione della nuova opera sia fatta con gara di evidenza europea e non con affidamento diretto.

Occorre allora: "Promuovere i nostri giovani e non pensare solo a chi un reddito l'ha già (nel discorso Bonomi ha ricordato una ricerca sulle nuove frontiere del lavoro condotta insieme con Adapt, *ndr*). Riequilibrare la finanza pubblica non perché ce lo dice l'Europa, ma perché sappiamo che è nostro primario interesse Tornare a credere nella forza della libertà e non in quella del paternalismo dall'alto."

**Chi scrive ritiene che questo discorso andrebbe letto nelle scuole. È invece un segno dei tempi che le cronache lo ab-**



**biano annoverato tra le tante notizie che vengono date, in seconda battuta, dopo esservi ampiamente diffusi, i media, sulle bravate quotidiane dei nuovi governanti.**

## La Stalingrado della Cgil\*

*di Giuliano Cazzola*

Nella più importante confederazione sindacale italiana è in corso **un dibattito molto aspro, divisivo e venuto clamorosamente allo scoperto**. In altri tempi, quando il sindacato (il riferimento non riguarda la sola Cgil) era ancora un interlocutore fondamentale nel contesto della società civile, i media si sarebbero gettati a capofitto in questa inedita controversia, mentre ora vi dedicano soltanto qualche notazione di sfuggita.

Ricapitoliamo i fatti. Al prossimo Congresso **Susanna Camusso**, giunta al termine del mandato, lascerà la segreteria generale. Il suo prossimo incarico dovrebbe essere addirittura la direzione della Cisl internazionale. Nei giorni scorsi – **dopo aver condotto una consultazione informale** – **ha ritenuto che fosse giunto il momento di proporre il nome del suo successore e**, con il consenso della maggioranza della segreteria, **ha indicato Maurizio Landini**. L'ex leader della Fiom non è più il descamisado che dirigeva i metalmeccanici (dove ha incassato – come ricordano i suoi avversari – solo cocenti sconfitte). Negli ultimi anni ha dimostrato di avere il cinismo necessario per capire che Parigi val bene una messa. Così, **prima di passare al vertice confederale, ha accettato di stipulare – in modo unitario – un rinnovo**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37](#).

**contrattuale che in precedenza avrebbe respinto con sdegno.** E, ciò che più significativo, è riuscito a farlo approvare – a dimostrazione di una capacità di leadership che rasenta il fideismo – da una grande maggioranza di quei lavoratori che lo seguivano – nei secoli fedeli – quando li chiamava a scioperare contro i mulini a vento.

**In una società dell'immagine, Landini** (sia pure in evidente declino rispetto alle performance del passato) **è una delle personalità più note del sindacalismo nostrano**, diversamente dal riformista Vincenzo Colla (l'altro candidato) che è conosciuto solo all'interno dell'organizzazione dove ha ricoperto ruoli di notevole importanza. Se ce la farà ad occupare il posto che fu di Giuseppe Di Vittorio, Luciano Lama e di Bruno Trentin, Landini sarà il primo “sandinista” (così vengono definiti i seguaci di Claudio Sabattini) ad essere entrato non solo nella segreteria confederale, ma a divenirne il segretario generale.

**La candidatura di Landini ha sollevato, però, diverse critiche e autorevoli pareri contrari** (ne dà conto con grande apertura il giornale *on line* “Il diario del lavoro” fondato da Massimo Mascini, già giornalista sindacale d'*antan*, de *Il Sole 24 Ore* quando il sindacato era ancora un tema interessante per l'opinione pubblica). Era quindi inevitabile che dai *post sui social* si dovesse, prima o poi, arrivare al confronto negli organismi dirigenti. **La questione è stata iscritta all'ordine del giorno del Direttivo del 27 ottobre. In tale istanza hanno la maggioranza i sostenitori di Landini. Era quindi interesse della componente che parteggia per Colla, rinviare il problema all'Assemblea generale dove i rapporti di forza sono più equilibrati.** Così, a stare a quanto è trapelato, la sessione del Comitato direttivo della “Grande madre” si è svolta come se si trattasse di una riunione di condominio, caratterizzata da schermaglie procedurali piuttosto che da un effettivo dibattito politico. I membri della segreteria

favorevoli a Landini hanno presentato, durante la discussione, un documento la cui approvazione avrebbe comportato l'assunzione – da parte del Direttivo uscente – della candidatura dell'ex leader della Fiom. A quel punto una dirigente vicina a Landini ha proposto una mozione d'ordine per chiudere il dibattito e procedere al voto, provocando in tal modo l'abbandono dell'area Colla della seduta e il venir meno così il numero legale, nonché la conseguente sospensione dei lavori.

**La Cgil, quindi, è spaccata a metà, nel bel mezzo dello svolgimento del Congresso. Ma perché si è risvegliata un'opposizione alla leadership di Maurizio Landini?** La sua elezione alla segreteria generale avrebbe un chiaro indirizzo politico non solo per la Cgil, ma per l'intera sinistra. Diversamente da Vincenzo Colla – acerrimo avversario del sovranpopulismo dilagante anche tra i ranghi della Confederazione (il 30% degli iscritti il 4 marzo ha votato per il M5S e il 10% per la Lega) – **Landini non ha mai preso una posizione netta nei confronti del governo e della maggioranza giallo-verde.** Anzi, si è concesso più volte apprezzamenti – che alla prova dei fatti avrebbe fatto bene a risparmiarsi – sui provvedimenti adottati (si veda il decreto dignità) e sulle promesse propalate senza ritegno dai due vicepresidenti del Consiglio.

Ecco perché, se questo fosse l'orientamento che la Cgil assumerà nei prossimi mesi, c'è da temere che anche il Congresso del Pd (ammesso e non concesso che si tenga) ne risentirà. Del resto, come potrebbe essere altrimenti? La confederazione di Corso Italia è **l'ultima casamatta da cui la sinistra riformista potrebbe ancora sparare qualche colpo.** Ma, per come si sono messe le cose, sembra prevalere il principio (deleterio) che è meglio stare con i lavoratori anche quando sbagliano. Come ha scritto Emilio Miceli, leader dei chimici, “non solo siamo in presenza di un Governo che ha una linea di politica economica e sociale

che non condividiamo, ma anche di una classe dirigente che ci allontana, contemporaneamente, dall'Europa e dalla democrazia come è disegnata nella Carta Costituzionale. Un'autentica rivoluzione (in questo sono stati di parola!) che fa del nazionalismo, dell'indebolimento della democrazia e del razzismo i suoi punti di forza. Ovunque la democrazia è in fase di trasformazione: in Italia rischia di cedere". Del medesimo tenore – sempre su Il diario del lavoro – la posizione di Alessandro Genovesi, segretario degli edili: "Di fronte ad una visione di società espressa dal Governo dei nuovi sofisti (teorici per cui solo le apprensioni dei sensi e l'impressione soggettiva determinano il vero in quanto utile) quanto possiamo cavarcela con la logica del **"giudicheremo provvedimento per provvedimento"** (la filosofia di Landini, *ndr*) negando a noi stessi la natura reazionaria (che può anche avere consenso popolare) di questa cultura politica fatta alimentando rabbia, paure, sistematicamente impegnata a scavalcare corpi intermedi e a semplificare i processi democratici e i contrappesi istituzionali... tutta vocata a parlare alla pancia del Paese e non alla sua testa, alle sue energie migliori?".

Ecco perché nel congresso della Cgil è in corso la **"battaglia di Stalingrado"** contro le controriforme delle forze sovranpopuliste e in difesa delle politiche riformiste del mercato del lavoro che – sia pure con travagliati compromessi – hanno caratterizzato le due precedenti legislature.

## Le bugie hanno le gambe corte\*

*di Giuliano Cazola*

C'è una frase attribuita ad Abraham Lincoln che dovrebbe essere mandata a memoria dai due vice-presidenti del Consiglio. Diceva il grande presidente che **è possibile ingannare uno per sempre e tutti per una volta. Nessuno però potrà mai ingannare tutti per sempre.** I due (in particolare Luigi Di Maio) invece ci provano in continuazione, tanto da sbandierare come cosa fatta le misure che caratterizzano di più il contratto dell'attuale maggioranza: il reddito e la pensione di cittadinanza e il superamento della riforma Fornero. Nel disegno di legge di bilancio questa materia è complessivamente regolata dall'articolo 21 nei termini seguenti.

### **Articolo 21**

#### ***Fondi per l'introduzione del reddito e delle pensioni di cittadinanza e per la revisione del sistema pensionistico***

**Comma 1:** La disposizione istituisce un fondo, denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza», che costituisce limite di spesa, per le finalità indicate dalla stessa, da attuare con successivi provvedimenti normativi diretti a rispettare in ogni caso il predetto limite di spesa, con dotazione di 9 miliardi annui a decorrere dal 2019. È in ogni caso garantito il riconoscimento delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 novembre 2018, n. 38.](#)

prestazioni Rel fino alla piena operatività dei nuovi istituti e le relative risorse confluiscono nell'istituendo fondo per la relativa finalità e concorrono alla determinazione del limite di spesa complessivo. Pertanto dalla disposizione in esame conseguono i seguenti maggiori oneri per la finanza pubblica, rispetto alla legislazione vigente: 6,8 miliardi per l'anno 2019, 6,84 miliardi per l'anno 2020 e 6,87 miliardi annui a decorrere dal 2021.

**Comma 2:** La disposizione istituisce un fondo, denominato «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani», che costituisce limite di spesa, per le finalità indicate dalla stessa, da attuare con successivi provvedimenti normativi diretti a rispettare in ogni caso il predetto limite di spesa, con dotazione di 6,7 miliardi per l'anno 2019 e di 7 miliardi annui a decorrere dal 2020. Dalla disposizione consegue pertanto una maggiore spesa per prestazioni pari a 6,7 miliardi per l'anno 2019 e a 7 miliardi annui dal 2020.

In sostanza, **i due Fondi costituiscono un limite massimo di spesa, mentre le soluzioni normative sono rinviate a successivi provvedimenti: ddl collegati, emendamenti in corso d'opera.** Vengono persino ipotizzati decreti legge natalizi, sempre che ad essi siano riconosciute le ragioni d'urgenza ritenuti insussistenti dal governo stesso nei primi giorni di novembre, quando la manovra è stata effettivamente presentata. Le risorse, a seconda delle esigenze e degli eventuali risparmi, possono essere spostate da un fondo all'altro, fermo restando il loro ammontare complessivo. Da notare che il reddito di cittadinanza si inserisce negli spazi (e si avvale delle risorse) destinate al ReI (reddito di inclusione) le cui prestazioni mantengono piena operatività fino all'entrata in vigore di nuove misure.

C'è poi un comma 4 che riconosce **un miliardo all'anno per il potenziamento dei centri per l'impiego e 10 milioni per l'Anpal.** Dell'altro tema che ha assatanato il dibattito sui talk show **(i tagli alle c.d. pensioni d'oro) non è dato reperire traccia.** A meno che non vi sia l'intenzione di portare avanti, per suo conto, il progetto di legge a prima firma D'Uva, beffandosi

delle critiche universali che ha ricevuto anche nell'ambito della coalizione.

Questa è la realtà che scorre sotto i nostri occhi. Tutto rimane nel vago. Ma tutto è dato per scontato, nonostante che le nuove norme cominceranno la loro navigazione tra le due Camere dopo l'approvazione della legge di bilancio, a partire dalla ripresa dei lavori parlamentari nel 2019. **Chi ha fatto dei conti sulle quote (100 e/o 41) è opportuno che si prenda una pausa di riflessione, prima di trasformarsi in un esodato a sua insaputa.**

Anche della proroga dell'opzione donna non si sa più nulla. Quanto, poi, al reddito (e, immaginiamo, alla pensione) di cittadinanza, si era capito male: chi è proprietario della casa in cui abita dovrà accontentarsi – a quanto si è detto ultimamente – solo di 500 euro mensili, essendo gli ulteriori 280 euro assegnati in quota affitto. Eppure, esibendo una faccia di bronzo da manuale sulla quale spiccano smaglianti sorrisi (ricordate i versi che Catullo dedica al sorriso di Egnazio?), gli esponenti del governo e della maggioranza giallo-verde si presentano in tv come se tutte le promesse elettorali fossero state già mantenute per la felicità degli italiani. Ai quali sarebbe utile far sapere – avvalendosi dei dati dell'Inps sui flussi del pensionamento del 2018 – che **favorire ulteriormente l'uscita anticipata sarebbe come fare piovere sul bagnato. L'età effettiva non è infatti quella che raccontano, ma quella che risulta dalla seguente tabella.**

#### **Età effettiva alla decorrenza delle pensioni nel gennaio-settembre 2018**

	Vecchiaia	Anzianità	Invaldità	Superstiti	<b>Totale</b>
Maschi	66,5	61,0	54,1	77,0	<b>63,7</b>
Femmine	65,9	60,1	52,3	74,7	<b>69,6</b>
<b>Totale</b>	<b>66,3</b>	<b>60,7</b>	<b>53,4</b>	<b>75,1</b>	<b>66,7</b>



E i flussi del 2018 confermano la netta prevalenza del numero delle pensioni di anzianità (a favore di lavoratori maschi e residenti al Nord). Nel Fondo dei lavoratori dipendenti privati, su 100 pensioni di vecchiaia, ce ne sono state 229 anticipate.

## Chi è causa del suo mal, pianga se stesso\*

*di Giuliano Cazza*

**Nel dibattito sulla manovra economica 2019 ci sono due grandi assenti: la Confindustria e le organizzazioni sindacali e, più in generale, le c.d. parti sociali** che storicamente sono state rappresentate, nei fatti, dai due soggetti collettivi prima ricordati. Precisiamo. Non è che Cgil, Cisl e Uil abbiano deciso di non occuparsi di questi problemi o che la più importante Associazione degli imprenditori non abbia nulla da dire a proposito del nuovo corso politico del Paese (le parole più nette, adamantine e condivisibili le ha pronunciate Carlo Bonomi all'Assemblea dell'Assolombarda). Chi volesse un'informazione a 360° gradi a proposito di che cosa pensano e propongono – su tutto quanto accade in Italia, in Europa e nel mondo – i dirigenti sindacali e delle associazioni imprenditoriali può consultare i siti, in particolare Il Diario del Lavoro di Massimo Mascini. Ben poco troverebbe, invece, sui grandi quotidiani (ho consultato ieri il Corriere della Sera e la Repubblica senza trovare nulla che riguardasse le parti sociali, neppure nelle pagine dedicate all'economia); mentre i dirigenti sono scomparsi dagli stessi talk show che fino a pochi anni or sono li accoglievano come delle Wanda Osiris reincarnate.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 novembre 2018, n. 39.](#)

Il declino dei sindacati è più recente di quello della Confindustria, la quale non venne neppure invitata in occasione delle ultime trattative che, nella trascorsa legislatura, ebbero esiti importanti (raccolti nel verbale di sintesi del 28 settembre 2016) in materia previdenziale ed assistenziale (il pacchetto APE ebbe origine in quella circostanza). **Confindustria e sindacati, di tanto in tanto, si sostengono tra loro stipulando qualche inutile accordo interconfederale sulla riforma dell’assetto della contrattazione collettiva** col proposito di accontentare tutte le istanze e le propensioni che sussistono al proprio interno e, quindi, finendo per “rammendare le solite vecchie calze”.

Quanto ai sindacati, essi hanno perso iscritti, hanno visto impoverirsi le loro risorse; pur tuttavia ha ragione Gaetano Sateriale e rivendicare in un articolo su *Il Diario del lavoro* che: “La nostra vita, la nostra attività quotidiana è più ricca delle diatribe: nelle categorie come nelle strutture confederali, a Roma come nei territori. Un lavoro svolto da centinaia di quadri che produce migliaia di trattative e accordi unitari, e servizi erogati quotidianamente a migliaia di persone sole”. **Ad essere venuto meno è il ruolo politico svolto dal sindacato italiano: quello che lo rendeva partecipe e spesso codecisore delle grandi scelte di politica economica**, ai tempi lontani della concertazione; solo titolare di un potere d’interdizione, negli anni successivi, una volta venuto meno il dialogo sociale.

Oggi, il governo agisce nei campi delicati della politica economica, del lavoro e sociale, come se i sindacati non esistessero; **i loro dirigenti, però, sono pienamente consapevoli di non avere la forza di farsi ascoltare**. “Abbiamo deciso di reagire – ha tuonato il 18 ottobre scorso Susanna Camusso – a una manovra di cui non capiamo il senso su futuro del Paese e crescita e qualità del lavoro, reagire costruendo un documento unitario di Cgil, Cisl e Uil che presenteremo agli esecutivi di lunedì prossimo (22

ottobre, ndr) per la sua approvazione e che sarà poi sottoposto alla discussione e al giudizio dei nostri delegati e lavoratori nelle assemblee”. Nella successiva conferenza stampa di presentazione, i tre leader sindacali hanno minacciato una “mobilitazione” in mancanza di una convocazione. Pochi giorni dopo, tuttavia, la segretaria generale della Cgil, concludendo il congresso della Camera del Lavoro di Bologna, ha fornito una prova di onestà intellettuale: “Non è che il governo non voglia discutere con le parti sociali – ha affermato Camusso -. È che nega l’esistenza democratica della rappresentanza. Pensa che la rappresentanza non sia uno dei fattori fondamentali della democrazia di un paese”. La numero uno della Cgil ha spiegato, poi, che” anche il rapporto con il Parlamento è segnato dall’idea che c’è un’unica rappresentanza incarnata dal contratto di governo e nient’altro”. E ha ribadito che se non ci sarà un confronto i sindacati dovranno essere netti nel dare una risposta. Ma ha subito aggiunto:” Dobbiamo essere altrettanto netti tra di noi nel dire che non è scontato, dobbiamo lavorare seriamente se vogliamo che le masse ci seguano”. Poi le parole di fiducia e consolazione: “Al di là di come si sono spostati gli orientamenti elettorali, i lavoratori e i pensionati ci sono”.

Ma il dubbio rimane: **li seguiranno i lavoratori, quegli stessi che, il 4 marzo, hanno votato per il M5S e la Lega?** Ed è questa la domanda cruciale che sovrasta lo stesso congresso della Cgil. Un tema che ha ripreso anche Maurizio Landini – colui che quasi certamente prenderà il posto di Camusso – nel suo intervento conclusivo della Cgil di Milano. L’ex leader della Fiom ha raccontato ai delegati di essersi fermato, nei mesi scorsi, in un autogrill nei pressi di Pescara, dove era stato avvicinato da persone iscritte alla Cgil che avevano ammesso di aver votato per la Lega, ma che nello stesso tempo gli raccomandavano di tener duro anche nei confronti del governo giallo-verde. Come a dire: nono-

stante tutto, noi possiamo continuare ad essere il sindacato che rappresenta quei lavoratori e i loro bisogni. Del resto, **sono scomparsi o sono in via di estinzione quei partiti che – come protagonisti diretti o loro eredi – fondarono il patto di Roma prima, favorirono, poi, le scissioni che portarono, nel 1950, all’assetto confederale tradizionale. Che cosa dovrebbe fare la Cgil, nel nuovo contesto: suicidarsi? Coltivare le memorie? Resuscitare i morti?**

**Per capire il senso delle cose sarebbe bastato chiedere a quei lavoratori dell’autogrill come mai avevano deciso di votare per Salvini.** La risposta sarebbe stata semplice: è il partito che con più decisione vuole abolire la riforma **Fornero**, come peraltro intende fare la stessa Cgil. Quanto al **jobs act** non sei stato tu, caro Landini, a dichiarare che ha tolto dei diritti fondamentali ai lavoratori e che non è una legge degna di un partito di sinistra? Certo **Gigginò Di Maio** ci è andato pesante quando ha maledetto quel provvedimento, ma la sostanza della valutazione non cambia. Se non è zuppa – direbbe Antonio Di Pietro – è pan bagnato.

È vero, dunque. Tutto è cambiato. È bene che i morti seppelliscano i morti. La vita continua. Nel 1943, dopo il 25 luglio, bastò che il Governo Badoglio mandasse dei commissari (antifascisti) a liquidare le corporazioni. Poi tutte le sedi, le strutture e gli iscritti si ritrovarono a far parte di un sindacato unitario democratico e libero, la Cgil. I lavoratori poterono scegliere una nuova appartenenza tra quelle che venivano loro offerte dall’alto; più o meno le medesime che trovavano stampate sulle schede elettorali e nella lotta politica nella società. Il 4 marzo si è verificato un processo inverso: sono stati i lavoratori che – in buona misura nella Cgil – hanno tratto le conseguenze politiche delle loro battaglie sindacali. Presto ne chiederanno conto anche nella composizione dei gruppi dirigenti, non tanto per la tessera che dovranno avere nel

portafoglio, ma per le politiche che saranno tenuti a seguire. Come ha sostenuto Marco Bontivogli – un sindacalista anomalo – **il populismo sindacale ha preceduto quello politico**; lo ha alimentato, gli ha fornito degli argomenti e delle platee da conquistare.

## Legge di bilancio 2019: Presidente Mattarella ci faccia sognare!\*

*di Giuliano Cazza*

Alcuni quotidiani hanno diffuso la notizia – non confermata né smentita dal Quirinale – che **il Presidente della Repubblica potrebbe rifiutarsi di promulgare la legge di bilancio**, una volta approvata, in quanto contraria alle indicazioni provenienti dalla Unione europea. Ovviamente, la cosa ha sollevato l'indignazione preventiva dei commentatori sovranisti, i quali – da trogloditi in materie di regole – non hanno esitato a vagheggiare di una sudditanza nei confronti di Bruxelles. La promulgazione di una legge è, infatti, un atto dovuto. È quindi impensabile che un Presidente scrupoloso e corretto come Sergio Mattarella assuma una posizione siffatta che, oltre ad essere illegittima, determinerebbe, tra l'altro, una situazione di pericolosa instabilità, non solo politica.

**La Costituzione attribuisce al Capo dello Stato una diversa possibilità di intervento nel processo legislativo, di cui si avvalsero, in tutta la storia della Repubblica, solo due suoi predecessori:** Francesco Cossiga (un messaggio da non confondere con quello che, nel 1991, esortava il Parlamento a porsi il problema delle riforme istituzionali) e Giorgio Napolitano, nel

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).

2010, durante il suo primo mandato, con osservazioni critiche in merito ad una legge – il c.d. collegato Lavoro – ritenuta molto importante dal governo allora in carica presieduto da Silvio Berlusconi. La norma di cui si avvalse Napolitano (prima di lui Cossiga) fu **l'articolo 74 della Carta**, il quale recita: **“Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata”**.

Il c.d. **collegato Lavoro** (AC 1441 e AS 1167), una proposta collegata alla legge di bilancio per il 2009, aveva avuto, a quel momento, un iter travagliato: ben 4 letture e forti polemiche in occasione di ognuna. Per la delicatezza dei temi trattati, ad ogni passaggio c'era stata una questione che aveva suscitato, in particolare, la polemica tra maggioranza ed opposizioni, salvo concentrarsi poi su di un diverso motivo di scontro nel passaggio alla lettura successiva. Mentre l'AS 1167-B era all'esame del Senato per essere approvato nel medesimo testo messo a punto dalla Camera, sui quotidiani, a seguito di un appello sottoscritto da alcuni giuristi, **esplodeva la polemica** (in primo luogo da parte della Cgil) contro le disposizioni di cui all'articolo **31** in materia di conciliazione ed arbitrato, con particolare riferimento **all'effettiva volontà del lavoratore di sottoscrivere la clausola compromissoria** che avrebbe indirizzato la composizione del contenzioso in materia di lavoro verso un lodo di equità davanti ad un collegio arbitrale. Intanto, il fatto che il Quirinale prendesse tempo, dopo l'approvazione definitiva, nella promulgazione della legge, autorizzava più di un dubbio sulla linea di condotta che il Capo dello Stato avrebbe seguito. Queste indiscrezioni non furono sicuramente estranee alla decisione del Governo di invitare le parti sociali – in un incontro svoltosi l'11 marzo del 2010 – a sottoscrivere un **avviso comune** con il quale le stesse si impegnavano (sen-



za l'adesione della Cgil) ad **escludere la materia della risoluzione del rapporto di lavoro nelle intese negoziali con cui erano chiamate ad introdurre, nella contrattazione collettiva, delle forme di conciliazione e di arbitrato**. Era un modo, questo, con il quale il Governo, nella persona del ministro Maurizio Sacconi, tentava di allontanare la pressione politica esercitata sul tema dell'arbitrato. Ma nell'aria si avvertiva che qualche cosa di importante stava per accadere.

“Tanto tuonò che piovve”: il testo della legge (che poi prese in nome di AC 1441-*quater*-D) fu rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, per una nuova deliberazione, **con messaggio del 31 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione**. Era la prima volta che un Presidente assumeva una **posizione su di una legge in materia di lavoro**. In sostanza, l'articolo 74 riconosce al Capo dello Stato un'ampia discrezionalità in materia, limitandosi soltanto a chiedere che il rinvio avvenga “con un messaggio motivato”; il medesimo articolo afferma altresì che – se approvata nuovamente dalle Camere – la legge deve essere promulgata. Perché è solo il Parlamento titolare del potere legislativo. Pertanto la mancata proroga sarebbe una violazione della Costituzione. Il messaggio in questione conteneva un rinvio motivato e circostanziato, che affrontava, in premessa e in termini generali, anche il tema della complessità del provvedimento che, nel corso di ben quattro letture, si era caricato di un numero crescente di articoli spesso riguardanti materie eterogenee.

Ciò premesso – con l'auspicio di un'attenta riflessione sul modo in cui procedere nel futuro alla definizione di provvedimenti legislativi – **il messaggio di rinvio indicava le disposizioni su cui era richiesta una nuova deliberazione, soffermandosi, in particolare e con precise osservazioni anche di merito, sull'articolo 31**, che modificava le disposizioni del Codice di procedura civile in materia di conciliazione e arbitrato nelle con-

troversie individuali di lavoro, e **sull'articolo 20**, relativo alle responsabilità nei confronti del personale militare che presta la sua opera sul naviglio di Stato. Con riferimento **all'articolo 31** il messaggio presidenziale, pur ritenendo apprezzabile un indirizzo normativo teso all'introduzione di strumenti arbitrari volti a prevenire e accelerare la risoluzione delle controversie, evidenziava tuttavia la **necessità di definire, in via legislativa (non solo contrattuale), meccanismi meglio idonei ad accertare l'effettiva volontà compromissoria delle parti, con riguardo al contratto individuale, e a tutelare il lavoratore, soprattutto nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro.**

Inoltre, **il messaggio metteva in luce che la possibilità di pervenire a una decisione arbitrale "secondo equità" non poteva in ogni caso compromettere diritti costituzionalmente garantiti, o comunque indisponibili, di cui era titolare il lavoratore;** nel settore del pubblico impiego, tale possibilità andava altresì coniugata con il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa. Nel messaggio era apprezzato **l'avviso comune sottoscritto, l'11 marzo 2010, dalle parti sociali** (senza l'adesione della CGIL) con il quale le stesse si erano impegnate "a definire con tempestività un accordo interconfederale escludendo che il ricorso delle parti alle clausole compromissorie poste al momento della assunzione possa riguardare le controversie relative al rapporto di lavoro"; ma si affermava, nel contempo, che doveva essere meglio risolto il problema del rapporto tra legge e contratto e che l'individuazione dei diritti inderogabili era più ampia di quella riguardante la materia del licenziamento di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

**Un forte richiamo era contenuto, nel messaggio, rispetto alla sussistenza di un'effettiva condizione di volontarietà da parte del lavoratore nel momento in cui veniva chiamato a**

**sottoscrivere la clausola compromissoria, soprattutto se al momento dell'assunzione quando la sua posizione era più debole.**

L'ultimo rilievo attinente all'articolo 31 riguardava le perplessità sollevate dal previsto decreto che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali sarebbe stato autorizzato ad emanare per regolare la materia dell'arbitrato secondo equità, una volta trascorsi dodici mesi di sostanziale **inerzia delle parti sociali**: il messaggio di rinvio aveva ritenuto che non vi fossero, al momento, i presupposti di una delegificazione in tale materia.

Per quanto attiene **all'articolo 20** – lo ricordiamo per dovere di cronaca – il messaggio evidenziava **la necessità di una riformulazione della norma** volta ad assicurare, escludendo profili di rilevanza penale (in linea con gli adattamenti del resto previsti al riguardo dal testo unico in materia di sicurezza sul lavoro), **l'effettiva sussistenza di un autonomo titolo di responsabilità sul quale fondare il diritto al risarcimento per i danni arrecati alla salute dei marinai impiegati sul naviglio di Stato**, prevedendo altresì l'istituzione di un apposito fondo che provvedesse ad assicurare l'effettivo risarcimento. L'articolo 20 recava disposizioni in materia di infortuni e di igiene del lavoro; in particolare, attraverso l'interpretazione autentica dell'articolo 2, lettera b), della legge n. 51 del 1955, si mirava ad escluderne l'applicazione non soltanto, come da essa espressamente previsto, per il “lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili”, ma anche per il lavoro a bordo del naviglio di Stato, fatto salvo il diritto del lavoratore al risarcimento del danno eventualmente subito. Per questi motivi era definita la “norma salva Ammiragli”.

Infine, il messaggio del Capo dello Stato sottolineava, in termini invero difficili da apprezzare nelle loro conseguenze pratiche, l'opportunità di una riflessione anche su disposizioni in qualche

modo connesse a quelle citate – presenti negli articoli 30, 32 e 50 – che riguardavano gli stessi giudizi in corso “e che oltretutto rischiavano, così come erano formulate, di prestarsi a seri dubbi interpretativi e a potenziali contenziosi”. Non si ritiene utili appesantire la rievocazione di quel messaggio anche a proposito di queste norme, limitandoci al nodo cruciale di cui all’articolo 31.

Il governo e la maggioranza tennero in quel caso un atteggiamento di grande correttezza istituzionale. Avrebbero potuto sollevare qualche problema politico. In fondo Napolitano era stato eletto da una maggioranza di centro-sinistra ed il suo messaggio faceva proprie le obiezioni sollevate dalla Cgil e da giuslavoristi vicini a questo sindacato. Prevalse, invece, l’intenzione di dare corso alle osservazioni contenute nel messaggio e di rifiutare il braccio di ferro con il Quirinale (ovvero l’approvazione del testo nella stessa versione) che peraltro la norma costituzionale avrebbe consentito.

La Camera, da dove ripartì il riesame, tenne conto dei rilievi del Capo dello Stato e formulò le seguenti modifiche, dapprima votate in Commissione Lavoro in sede referente, poi trasmesse in Aula.

**In particolare, relativamente all’articolo 31 fu previsto:**

- **che nell’arbitrato di equità si dovesse tener conto, oltre che dei principi generali dell’ordinamento, anche dei principi regolatori della materia (derivanti anche da obblighi comunitari);**
- **che in caso di impugnazione del lodo arbitrale la competenza fosse, in unico grado, del Tribunale in funzione di giudice del lavoro;**
- **che la clausola compromissoria non potesse essere patuita e sottoscritta prima della conclusione del periodo di prova (e, ove non previsto, prima che fossero trascorsi 30 giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro);**

- che la clausola compromissoria non potesse comunque avere ad oggetto le controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro;
- che davanti alle commissioni di certificazione le parti potessero farsi assistere da un legale di fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui avessero conferito mandato;
- che in assenza di accordi interconfederali o contratti collettivi volti a definire la pattuizione di clausole compromissorie, trascorsi 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convocasse le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, al fine di promuovere un accordo; nel caso in cui non si giungesse ad un accordo nei successivi 6 mesi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, potesse individuare, in via sperimentale, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali, le modalità di attuazione della nuova disciplina.

La storia non era finita qui. Al suo approdo in Aula, l'opposizione riuscì a far passare un emendamento che feriva a morte la clausola compromissoria. Così furono necessarie altre due letture per arrivare nel novembre 2010 a questa legge (col n. 183), dopo un iter procedurale di ben 27 mesi. Il bello è che, poi, di tutto il *casus belli* della clausola compromissoria e del relativo arbitrato secondo equità, non si fece più nulla. Quelle norme ora giacciono nel dimenticatoio delle occasioni perse.

Ad avviso di chi scrive, a dieci anni di distanza, sarebbe non solo legittimo, ma opportuno che il Presidente Mattarella si avvallesse del potere che gli è conferito dall'articolo 74, una volta che la legge di bilancio fosse approvata in via definitiva. Le motivazioni del messaggio presidenziale troverebbero

riferimento nell'articolo 81 della Costituzione che ha recepito il *fiscal compact* (“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico./Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”). Inoltre, è opportuno ricordare che le procedure per l'elaborazione della legge di bilancio, nell'ambito dell'Unione europea, non sono stabilite a titolo di reciproca informazione, allo scopo di scambiarsi lettere di cortesia, ma riguardano regole di codeterminazione e di codecisione coerenti con l'appartenenza ad una comunità integrata.

L'invio da parte del Capo dello Stato di un messaggio al Parlamento, ai sensi dell'articolo 74, con la richiesta motivata di un riesame, anche se fosse ignorata – come è prevedibile – dal governo e dalla maggioranza **servirebbe quanto meno a chiarire le responsabilità di un provvedimento che – al di là del merito discutibile – è nato e si conferma come una violazione ed una sfida aperta nei confronti di un progetto politico che il Paese persegue dal 1957, quando fu tra i fondatori della Comunità europea.** Anche per il Presidente della Repubblica vale l'imperativo categorico: “Si faccia quanto si deve, accada ciò che può”.

## Per fare una norma basta la parola di un ministro?\*

*di Giuliano Cazola*

“Ho già dato mandato di stampare le prime cinque o sei milioni di tessere elettroniche”. Questa è l’ultima trovata del ministro del Lavoro nonché vice presidente del Consiglio, Luigi Di Maio. Basterebbe gettare uno sguardo distratto all’articolo 21 del ddl di bilancio per restare allibiti. Perché **se l’annuncio corrisponde al vero, diventa materia per la Procura della Corte dei Conti, dal momento che non vi è una sola norma nell’ordinamento che giustifichi la spesa per un istituto che non esiste.** Ammesso e non concesso che sia sufficiente la previsione di una copertura finanziaria general-generica è pur sempre vero che per ora tale copertura è inclusa in un disegno di legge che attende ancora l’approvazione. È quindi più probabile che si tratti di un ultimo gesto (in ordine di tempo) di un ministro che unisce al merito di dire quello che pensa il demerito di non pensare a quello che dice.

Così un attacco di vanagloria ha indotto Di Maio a spiegare – come se dovesse nascere dalla sua testa in un giorno in cui sia tormentato da una fastidiosa emicrania – come sarà il futuro reddito di cittadinanza. La **durata massima** sarà pari a tre anni.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 novembre 2018, n. 41.](#)

Dopo 18 mesi però si provvederà a controllare se chi lo riceve ha ancora i titoli per farlo o se, cambiate le condizioni di vita e di lavoro, si dovrà sospendere l'erogazione. Il reddito sarà destinato alle **famiglie con un Isee inferiore a 9.360 euro**, anche se l'importo potrebbe salire in base al numero di componenti del nucleo familiare. Dai tecnici che stanno “facendo l'impresa” arrivano altre notizie. L'importo totale – 780 euro – sarà appannaggio delle famiglie che hanno presentato un Isee pari a zero, mentre per il resto si procederà per “progressione”: l'ammontare del beneficio si ridurrà progressivamente in base al reddito dichiarato. Con un Isee pari a 200 euro al mese si riceveranno 580 euro, con un Isee di 300 euro 480 e via dicendo. Per quanto riguarda **la casa**: l'assegno sarà pieno per chi è in affitto, ridotto per chi è proprietario. Di Maio ha confermato che i beneficiari dovranno fare **lavori di pubblica utilità** e corsi di formazione: “Queste persone saranno impegnate per tutta la giornata”. Se il disoccupato rifiuterà tre diverse proposte di lavoro, il reddito di cittadinanza andrà incontro a decadenza.

Poiché il ministro possiede l'ottimismo della volontà (e il pessimismo dell'intelligenza?) va in giro dicendo che **già nei primi mesi dell'anno prossimo, il reddito di cittadinanza e quota 100 diventeranno realtà**. In un mese si rafforzano i centri per l'impiego, nel mese successivo queste strutture prendono in carico i poveri, in seguito arriveranno le card a domicilio a milioni di cittadini aventi diritto, a favore dei quali i centri per l'impiego cominceranno ad assumere iniziative di formazione (materia di competenza regionale), esperienze di lavori socialmente utili, fino ad offrire loro almeno tre posti di lavoro nell'arco di due anni. Sempre che, ovviamente, sia arrivata nel frattempo uno straccio di normativa, approvata dal Parlamento, promulgata dal Capo dello Stato e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Oppure sarà suf-



ficiente la narrazione del ministro, per dribblare un fastidio burocratico come quello dell'iter legislativo?

**Intanto, guai a farsi l'idea che le platee interessate saranno ridimensionate.** Peccato che il parametro per decidere chi avrà diritto a ricevere il reddito di cittadinanza sarà l'Isee: i 9 miliardi di euro stanziati dovrebbero essere dunque suddivisi tra **i 2,5 milioni di famiglie con Isee inferiore ai 9.360 euro annui** (soglia indicata dall'Esecutivo). Ebbene, se così fosse il reddito di cittadinanza si tradurrebbe nell'erogazione di 293,95 euro mensili per famiglia. Ovviamente riceverà di più chi ad oggi ha un reddito più basso e viceversa, ma nonostante l'ammontare del beneficio si riduca progressivamente in base al reddito dichiarato, i conti continuano a non tornare. Facendo un calcolo ancora più approfondito, *Il Sole 24 Ore* ha sottolineato che, sempre in base agli Isee presentati nel 2016, **sono 469mila le famiglie con Isee a zero.** Pertanto, 4,4 miliardi su 9 andranno a coprire i 780 euro mensili da erogare a questi nuclei che avranno diritto (sempre in base alle regole annunciate dal M5s) al contributo pieno. **In pratica un quinto dei potenziali aventi diritto assorbirà circa la metà dello stanziamento riservato dalla Legge di Bilancio al reddito di cittadinanza. Per gli altri 2 milioni di nuclei rimarranno 4,6 miliardi di euro:** in questo caso l'importo medio mensile scenderebbe per la stragrande maggioranza dei beneficiari a 184,15 euro al mese. Secondo il ministro Di Maio, è con queste misure che il governo abolirà la povertà assoluta. Si è soliti dire che non basta un decreto per realizzare siffatto obiettivo. “Questi qui” (come li definisce nel suo ultimo libro Filippo Ceccarelli) pensano di cavarsela con le chiacchiere.

**“Perdona loro che non sanno quello che fanno”  
(Luca, 23, 34)\***

*di Giuliano Cazola*

Quando gli osservatori istituzionali rendono noti dati statistici o trend economico-finanziari problematici se non addirittura critici, il governo giallo-verde, nelle persone dei due vice-premier, fornisce una sua versione dei fatti. **La responsabilità** di queste performance assai poco rassicuranti **deve essere attribuita agli esecutivi della passata legislatura** che avevano varato una legge di bilancio intessuta della prassi maniacale (ed imposta dall'Europa matrigna) della austerità (una politica che in Italia non si è mai vista sul serio). Per quanto riguarda, invece, la nuova maggioranza essa potrà essere giudicata soltanto a partire del 1° gennaio prossimo quando entrerà in vigore la manovra improntata alla crescita e al benessere del popolo italiano. Fino ad ora, aggiungono gli esponenti della nuova coalizione, **il governo, sui temi economici e del lavoro, non ha ancora fatto nulla se non il decreto dignità che ha cominciato a determinare i suoi effetti dal 1° novembre.**

C'è del vero in questa difesa da avvocato d'ufficio che si appella alla clemenza della Corte. Ma è troppo facile replicare che – seguendo questa logica – una volta approvata la legge di bilancio

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 dicembre 2018, n. 42.](#)

qualunque esecutivo potrebbe avvalersi di un lungo periodo di aspettativa, limitandosi, di tanto in tanto, a monitorare i processi in corso, senza intervenire (*unicuique suum*), qualora si presentasse la necessità di correzioni, se ad avviarli fossero stati avversari politici. Le misure di aggiustamento a tempo debito, perché **il compito di una compagine ministeriale non è quello di affrontare i problemi del Paese**, ma quello di fare in permanenza campagna elettorale in polemica con i predecessori.

L'altra osservazione è ancora più inquietante: **il governo giallo-verde sta mettendo in ginocchio il Paese più per effetto delle parole a vanvera e delle dichiarazioni arroganti dei suoi maggiori esponenti che non attraverso leggi e provvedimenti discutibili**. La crescita dell'economia – dopo 14 trimestri caratterizzati da un segno moderatamente positivo – si è dapprima fermata, poi in ottobre ha invertito la rotta (rendendo ancor più improbabile che nel 2019 il Pil aumenti dell'1,5% come è previsto a sostegno della manovra); il tasso di disoccupazione ha ripreso ad aumentare; gli investitori si sono messi sull'Aventino. In proposito è molto serio il quadro descritto da Bankitalia, nell'ultimo Bollettino economico. Gli investitori non residenti hanno ridotto – scrive via Nazionale – le loro consistenze di titoli di portafoglio italiani di 42,8 miliardi: i disinvestimenti hanno riguardato soprattutto i titoli pubblici (24,9 miliardi) e le obbligazioni bancarie (12,4 miliardi). Gli acquisti di titoli pubblici italiani effettuati da non residenti nel periodo tra gennaio e aprile (41,7 miliardi) sono stati più che compensati dalle vendite registrate in maggio e in giugno (57,9 miliardi nei due mesi), in concomitanza con le tensioni sui mercati finanziari del nostro paese; in luglio e agosto gli investitori esteri hanno venduto titoli del debito sovrano complessivamente per 8,7 miliardi. L'aumento dello spread è costato ai cittadini quasi 1,5 miliardi di interessi in più negli ultimi sei mesi. Saliranno a oltre 5 miliardi nel 2019 e a 9 miliardi nel

2020. La quattordicesima emissione del Btp Italia si è chiusa con una raccolta pari 2,1 miliardi di euro. A fronte della stima del Tesoro per un incasso atteso tra 7 e 9 miliardi. Il collocamento era destinato al mercato retail italiano, ma fin dal primo giorno di offerta, la raccolta è apparsa molto debole con i risparmiatori e le famiglie poco disposti a sottoscrivere l'emissione. Cautela confermata anche nelle sedute dei giorni successivi, tanto che il collocamento retail è stato archiviato con un totale di 31 mila contratti per un controvalore di 863 milioni di euro, record negativo di sempre per il Btp Italia riservato ai risparmiatori. Al di sotto delle aspettative anche la raccolta tra gli investitori istituzionali. La domanda si è, infatti, fermata a quota 1,3 miliardi, attraverso 55 richieste di adesione. È il bilancio di un'emissione del Btp Italia che si è conclusa con il secondo peggior risultato, dopo quello del giugno 2012, quando furono raccolti poco più di 1,7 miliardi. Non sono segnali incoraggianti questi, se nel corso del 2019 il fabbisogno sarà di circa 400 miliardi di euro. Sempre secondo Bankitalia il calo dei titoli di Stato «ha determinato una riduzione del valore della ricchezza finanziaria delle famiglie» del 2% (poco meno di 85 miliardi) nei sei mesi a giugno, e «negli ultimi mesi il peggioramento dei corsi azionari e obbligazionari si sarebbe riflesso in un'ulteriore perdita di valore di circa l'1,5 per cento». Ma tutto questo per il governo non conta.

È in arrivo l'età del "latte e del miele". La manovra di bilancio non porterà agli italiani solo lo sviluppo economico e nuovi posti di lavoro, ma anche la felicità. E la povertà sarà messa fuori legge (tanto più che l'accattonaggio è divenuto un reato grazie alla conversione del decreto sicurezza). L'ultimo gioco delle tre carte lo stanno facendo con i fondi (per le pensioni e per il reddito di cittadinanza, rispettivamente di 6,7 e di 9 miliardi nel 2019) **di cui all'articolo 21 della legge di bilancio**. Dovendo stringere la cinghia per accontentare Bruxelles e ridurre il deficit di qualche

decimale, si sono inventati che, in verità, **quegli stanziamenti sono stati troppo generosi e che, dunque, si possono attuare le misure promesse agli elettori** (delle quali non vi è traccia nella manovra) con un ammontare inferiore di risorse, **senza l'esigenza di ridurre le platee interessate**. Intanto, per ora, gli emendamenti relativi non sono ancora stati presentati, a pochi giorni di distanza da quando il disegno di legge andrà in Aula alla Camera. Per fortuna la Ragioneria generale vigila e non è disposta a regalare a nessuno la “bollinatura” delle norme di spesa.

## Il reddito (di cittadinanza) del lavoro nero\*

*di Giuliano Caszola*

Dell’Ardima (la ditta della famiglia Di Maio) non si parla più dopo l’annuncio della sua messa in liquidazione da parte del vice premier Luigi Di Maio, che ne era comproprietario a sua insaputa. Quel fatto ha quanto meno dimostrato che la falange grillina vive non solo “nel mondo”, ma appartiene anche “al mondo”; e ne condivide le contraddizioni. Ma tornando al punto, ammesso e non concesso che Di Maio sia cascato dalle nuvole quando ha saputo delle assunzioni irregolari effettuate dal padre, quella vicenda – a lui così prossima – dovrebbe fargli comprendere che **cosa potrebbe causare, nel Sud ma non solo, l’istituzione del reddito di cittadinanza**, sulla base di regole secondo le quali l’erogazione dell’assegno diventa la priorità, mentre tutto il resto (la riforma dei Centri per l’impiego, l’organizzazione dei corsi di formazione e dei lavori socialmente utili, l’avviamento al lavoro, ecc.) è affidato ad un ottimismo un po’ spensierato della volontà, senza alcuna traccia, anche modesta, del pessimismo dell’intelligenza. **Non solo il reddito di cittadinanza potrà convivere ed affiancare attività che si svolgono nel sommerso, ma potrà integrare forme di occupazione apparentemente regolari ma con retribuzioni inferiori alla soglia ca-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 dicembre 2018, n. 43.](#)

**nonica.** L'Anpal ha compiuto un monitoraggio sugli effetti di un contributo finanziario alle aziende della Campania per favorire nuove assunzioni a tempo indeterminato. Poco meno della metà dei casi segnalati risultavano essere – un evidente segnale sospetto – rapporti a part time.

Peraltro, sull'operazione reddito di cittadinanza **vige un totale assenza di qualsiasi norma operativa nel disegno di legge di bilancio** (come se bastasse la “tradizione orale” dei tempi di Omero). Secondo quanto indicato dal ministro, il parametro per decidere chi avrà diritto a ricevere il reddito di cittadinanza sarà l'Isee: i nove miliardi di euro stanziati dovrebbero essere dunque suddivisi tra i 2,5 milioni di famiglie con Isee inferiore ai 9.360 euro annui (questa è la soglia comunemente indicata). Ebbene, se così fosse il reddito di cittadinanza – secondo uno studio de *Il Sole 24 Ore* – si tradurrebbe nell'erogazione di 293,95 euro mensili per famiglia. In base agli Isee presentati nel 2016, sono 469mila le famiglie con Isee uguale a zero. Pertanto, 4,4 miliardi su 9 miliardi andrebbero a coprire gli assegni mensili da erogare a questi nuclei più svantaggiati, che avranno diritto al contributo pieno. In pratica un quinto dei potenziali aventi diritto assorbirebbe circa la metà degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio. Per gli altri 2 milioni rimarrebbero 4,6 miliardi di euro: in questi casi l'importo medio mensile scenderebbe per la stragrande maggioranza dei beneficiari a 184,15 euro al mese.

**Nel disegno di legge di bilancio**, approvato dalla Camera e trasferito al Senato dove si annunciano grandi cambiamenti, **vi sono poi, in materia di lavoro, diverse omissioni e commisioni. Quanto alle prime vi è la questione dei voucher.** La loro sostanziale abrogazione per sottrarsi dal referendum della Cgil aveva determinato (per ammissione degli stessi sindacalisti) un maggior ricorso al lavoro nero. Nel contratto gialloverde era previsto il loro ripristino; ma alla fine si è tradotto in un modesto ri-

to. Passando alle commissioni, i danni più seri li sta facendo il decreto dignità con la reintroduzione della causale dopo i primi 12 mesi di lavoro a termine. **È in corso un ricambio dei dipendenti assunti a tempo determinato prima che scadano i 12 mesi. Tanto che i sindacati, per evitare questo turn over, spurio e indotto, si avvalgono del “famigerato” articolo 8 voluto da Maurizio Sacconi** (nella legge n.148/2011) che consente di derogare anche alle norme di legge mediante la contrattazione collettiva. **Il bonus fiscale per le partite Iva** (lo scampolo della flat tax) **determinerà un interesse convergente del datore e del dipendente a trasformare il rapporto in una collaborazione** (con apertura della partita Iva da parte del lavoratore). **Aumenterà il lavoro nero degli stranieri in rapporto all’incremento della condizione di clandestinità indotta dal decreto sicurezza** (un altro vergogna di questa fase). Quanto alle pensioni, se sarà introdotto un divieto di cumulo tra pensione e reddito per un certo numero di anni, a carico di coloro che sceglieranno quota 100, è assolutamente immaginabile che molti di loro si “sommergeranno” anche perché saranno quasi tutti lavoratori maschi residenti al Nord dove il lavoro non manca. Infine, la via d’uscita anticipata determinerà dei problemi anche per quanto riguarda l’offerta di lavoro.

Pur ammesso che per ogni neo pensionato le aziende procedano ad una nuova assunzione (un processo che tutti ritengono impraticabile), **se i 220 mila dipendenti privati se ne andassero subito in pensione con quota 100, è dubbio che vi sarebbero, in una banale logica di coorti demografiche, dei giovani pronti a prendere i loro posti, che così potrebbero essere coperti solo da altri lavoratori stranieri.** Quanto ai pubblici dipendenti – a partire dai 4mila nuovi assunti, dalle Regioni, nei centri per l’impiego- come la metteranno i nostri con l’obbligo costituzionale di assumere per concorso? Il titolare del Lavoro è



stato molto sbrigativo: ha parlato di sollecite procedure di selezione senza diffondersi sulle competenze che saranno richieste. Poi la sagra si arricchita di altre figure: a partire dall'assegnazione di un tutor ad ogni disoccupato con il compito di prenderlo in carico, di formarlo e di orientarlo verso un lavoro (e un'assunzione?). Ma non è finita qui: parlare di tutor è troppo poco. Ecco, allora, il "Mississippi navigator", la figura professionale individuata dal governo italiano in collaborazione con l'Università del Mississippi e alla quale sarebbe affidata la presa in carico del disoccupato. Infine, capita che ad un sottosegretario leghista venga un dubbio palinogenetico: ma questi Centri per l'impiego ce la faranno a reggere l'assalto dei postulanti? Così fa capolino la proposta di affidare la gestione del pacchetto reddito di cittadinanza all'Inps e all'Anpal.

Sempre per quanto riguarda il lavoro, la maggioranza, per dimostrare un alto livello di modernità, ha inserito una **norma che consente alle lavoratrici di lavorare per tutti i nove mesi della gravidanza**, posticipando l'intero periodo dopo la nascita. A chi scrive questo capovolgimento normativo non trova un'attendibile spiegazione. Anche la Cisl, che pure ha assunto una posizione più possibilista di quella della Cgil, ha sentito il dovere di mettere le mani avanti: "La flessibilità della scelta di rimanere o meno al lavoro negli ultimi mesi di gravidanza per poterne usufruirne con un periodo più prolungato dopo il parto – ha dichiarato Liliana Ocmin –, può essere una opportunità in più per le donne madri, ma bisogna vigilare che non ci siano abusi da parte dei medici e forme di pressione dei datori di lavoro sulle donne prima e dopo la gravidanza". Tanto più in un Paese che ha combattuto le c.d. dimissioni in bianco – imponendo un percorso burocratico con tratti di eccesso di zelo nel caso di rapporto di lavoro – proprio per impedire alle aziende di sbarazzarsi delle dipendenti incinte, vista l'impossibilità di licenziarle. **Quella pre-**

**sunta logica coercitiva che starebbe dietro ad un atto di dimissioni, non potrebbe essere presente anche nel caso di una dipendente che accetta di correre il rischio di partorire sul posto di lavoro?** In questi anni si è estesa il più possibile – anche alle lavoratrici autonome e alle libere professioniste, la tutela della maternità; non mi sembra che abbia un senso intraprendere un cammino in direzione opposta. Probabilmente la materia, pure per quanto riguarda la tutela, merita un riesame, alla luce delle condizioni delle famiglie, delle innovazioni mediche e della strumentazione terapeutica; ma non è opportuno agire con emendamenti estemporanei.

## La storia si ripete all'incontrario: dalla farsa alla tragedia\*

*di Giuliano Cazzola*

Una testimonianza personale. **Correvano i primi anni '90**, pressappoco in questo stesso periodo dell'anno. **Il governo aveva predisposto la legge finanziaria e i sindacati – come al solito – avevano espresso un giudizio negativo.** Allora era in uso presentare una contro-finanziaria di Cgil, Cisl e Uil con tutti i crismi, inclusa la conferenza stampa d'illustrazione. **Si assumevano i medesimi saldi della manovra, ma si proponevano, per realizzarli, misure differenti, più "eque".** Riuscivamo anche a farci prendere sul serio, perché ci sforzavamo di mettere in campo delle idee (magari sostituendo qualche taglio di spesa con maggiori entrate). Del resto, allora i sindacati godevano ancora di una certa considerazione, anche perché erano in grado di contestare le scelte dei governi e sostenere le proprie rivendicazioni a suon di scioperi più o meno generali. Se non volevano forzare troppo la mano, Cgil, Cisl e Uil proclamavano qualche astensione dal lavoro, in genere per grandi settori (pubblici e privati) o per gruppi di regioni. In questo modo riuscivano a cancellare qualche ticket nella sanità e ottenevano dei miglioramenti degli assegni al nucleo familiare o altri benefici per i lavoratori.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 dicembre 2018, n. 44.](#)

Così era andata anche in quell'anno. Eravamo ormai arrivati alle battute finali e Cisl e Uil avevano tirato – giustamente – i remi in barca, mentre i comunisti della Cgil spingevano – *noblesse oblige* – per fare ancora qualche sciopero visto che non si era ottenuto tutto ciò che si era chiesto e che la manovra rimaneva “iniqua”. Fu proprio in quella riunione in cui si esprimevano gli ardori della maggioranza della confederazione che **ad Ottaviano Del Turco (allora “aggiunto” di Bruno Trentin) venne un’idea. Si presentò alla tribuna e propose di adottare un’altra forma di lotta: fare *lobbying*.** In sostanza, le segreterie confederali avrebbero dovuto dare mandato a tre plenipotenziari (uno per organizzazione) affinché si recassero alla Camera durante le votazioni (in corso) sulla Finanziaria, consultassero i testi, elaborassero degli emendamenti da passare ai tutti i gruppi. Non avrebbe importato – aggiunse – che fossero votati dall’opposizione di sinistra. Il sindacato non avrebbe guardato in faccia nessuno ed apprezzato l’aiuto di tutti. Ascoltando le parole del mio grande amico e leader socialista pensai fra me e me: “questa non se la bevono”. Invece, la decisione fu presa in quel senso. Ho sempre avuto il sospetto che Trentin (che peraltro era stato anche deputato) se la ridesse sotto i baffi, ma che avesse deciso di lasciar correre per salvare capra e cavoli, essendo pienamente consapevole che ormai il tempo era finito, ma che, tutto sommato, era utile dare un contentino ai più assatanati dei suoi compagni.

**Il sottoscritto fu indicato come plenipotenziario della Cgil. La mattina dopo, insieme ai due colleghi delle altre organizzazioni (non ricordo chi fossero), mi recai di buon ora nella sede del gruppo del Pci (preventivamente avvertito), scelto perché si trovava sullo stesso piano dell’Aula; e quindi saremmo stati agevolati nella nostra azione di *lobbying*.** Quando entrammo, ci accolse il segretario del gruppo il quale ci annunciò che la Finanziaria era stata già votata durante la notte.

Poi ci fece capire, gentilmente, che la predisposizione degli emendamenti e il loro voto non sono mai un arrembaggio dell'ultima ora, ma rispondono ad una procedura organizzata, tra Commissioni ed Aula (mi sono reso conto di tali procedure nella XVI legislatura, quando sono stato eletto alla Camera). Sconsolati, tornammo sui nostri passi. Ci sarebbe voluto il Generale Cambronne per commentare la nostra figura. Fuori ci aspettavano i giornalisti, anche loro incuriositi per l'esito della nuova "forma di lotta". Io pensai che fosse arrivato il momento dell'autoironia. E raccontai come erano andate davvero le cose. Il giorno dopo i quotidiani intitolavano – più o meno così – i commenti sulla nostra disavventura: **“Siamo andati a fare *lobbying*, ma era già tutto finito”**.

Qualcuno si chiederà per quale motivo ho voluto rinvangare, da un passato morto e sepolto, questa vicenda. Semplice. **Nel caso della legge di bilancio per il 2019, Cgil, Cisl e Uil stanno facendo una *lobbying* tardiva, quando tutto è ormai finito.** Solo che non si limitano a mandare, a Montecitorio, tre segretari confederali un po' sprovveduti (veri pifferi di montagna che, invece di suonare, furono suonati). No. Gli attuali gruppi dirigenti fanno le cose in grande. Con migliaia di lobbisti a loro insaputa. Hanno convocato, per il 19 dicembre, tre attivi unitari, rispettivamente a Milano, a Roma e a Napoli. Per quella data i giochi saranno già conclusi; nella sostanza se non ancora nella forma (perché il disegno di legge dovrà comunque tornare alla Camera per l'approvazione definitiva del testo varato dal Senato). In breve: Cgil, Cisl e Uil non hanno svolto alcun ruolo nel corso di una vicenda che ha tenuto in fibrillazione tutto il Paese. Ecco perché la situazione comica di quel giorno lontano si è ripetuta oggi con le stimmate della tragedia. Se i sindacati non contano più nulla è la

democrazia stessa ad essere malata. Ma è ancora peggio se – come temo – la loro inerzia nasconde un sostanziale apprezzamento per le misure di questo governo.

22.

**POLITICHE DEL LAVORO  
E INCENTIVI**

## **Il lavoro per davvero. Gran nodo tra vecchio e nuovo anno\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**Anche il 2017 è stato un anno in cui si è parlato molto di lavoro. Dalla guerra di numeri sulle assunzioni del *Jobs Act* all'esplosione dei contratti temporanei, una volta terminati i generosi incentivi che avevano accompagnato la prima fase della riforma del mercato del lavoro. Dall'alternanza scuola lavoro alle politiche attive e di ricollocazione che stentano a decollare e che portano taluni a richiedere a gran voce il ripristino a pieno regime dell'articolo 18. Una norma simbolo per il lavoro questa che, in realtà, non è però mai stata abrogata quanto, più semplicemente, superata dal Governo di Matteo Renzi per i soli nuovi assunti dal marzo 2015.**

**Non sono mancate le polemiche, gli scontri verbali e neppure nuove proposte per il prossimo anno. L'imminente campagna elettorale fa anzi immaginare che quello del lavoro resterà un tema centrale anche nei prossimi mesi. Ma nonostante tutto questo c'è tutto un mondo del lavoro che resta invisibile e che viene richiamato solo talvolta come arma dal populismo e dalla demagogia e per questo ancor più tradito. Si tratta di tutta quella fetta di persone, giovani e anziani, uomini e donne, del sud**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2018, n. 1.](#)



e del nord, clandestini e migranti che sono oggi esclusi dalle normali logiche del mercato del lavoro.

**Alcuni di loro sono esclusi poiché non hanno proprio la possibilità di avere un lavoro, o perché hanno una formazione che non li prepara al lavoro o, peggio, perché espulsi a causa delle numerosissime crisi aziendali che abbiamo visto negli ultimi anni** (e che ancora vediamo). Espulsioni non accompagnate da una seconda possibilità, ma accompagnate dal peso di competenze obsolete e dalla difficoltà, a cinquant'anni, di reinventarsi e tornare a studiare, anche perché oggi sono pochi gli strumenti che consentono di riqualificarsi mantenendo un reddito per sopravvivere. Ma non ci sono solo i disoccupati e gli inattivi. Esistono in Italia tre milioni di lavoratori vittime del lavoro nero, che gli ultimi dati vedono in crescita e che lavorano senza tutele, senza una assicurazione previdenziale per il futuro, senza un salario dignitoso, senza una copertura in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali. E poi coloro che pur avendo formalmente un contratto si trovano a lavorare in condizioni lontane da ciò che ci si aspetterebbe da un Paese moderno, come i lavoratori che ormai da oltre una settimana a Castelnuovo Rangone proseguono uno sciopero della fame di protesta nell'indifferenza generale.

**A questo si aggiungono i migranti, che in Italia più che in ogni altro Paese europeo finiscono presto a ricoprire quei lavori più umili e dal salario più basso, mostrando la nostra incapacità di sfruttare al meglio un capitale umano che spesso è molto più qualificato di quello che si immagina.** Per non parlare poi di tutte quelle persone affette da malattie croniche o peggio ancora da disabilità per i quali il lavoro sembra essere negato di diritto, quasi che in un mondo in cui la medicina e la tecnologia fanno miracoli non vi sia la possibilità per persone

con problemi fisici e mentali di contribuire al bene comune attraverso il loro lavoro.

**Il modo migliore per fare un torto a questo lungo elenco di invisibili sarebbe renderli oggetto di qualche bel pensiero natalizio, quasi che un periodo di quiete e gioia ci imponga moralisticamente di guardare a chi sta peggio di noi.** Al contrario l'auspicio per il prossimo anno è che queste persone siano messe al centro della agenda politica non solo come un problema a cui guardare ma come una enorme risorsa di energie e speranze da liberare. Perché così, come non ha futuro una società che relega i malati a problema dei familiari, non hanno del pari futuro società ed economie che hanno smesso di essere inclusive e di moltiplicare le opportunità a beneficio di tutti. E questo non significa rilanciare politiche di mera assistenza oggi impossibili per i vincoli di bilancio e per il debito che ci caratterizza. Ma politiche che includono proprio perché attivano la persona, la rendono in grado di partecipare, in primis attraverso il lavoro, alla società.

## La falsa promessa delle (vecchie) politiche attive\*

di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi

Il lavoro è al centro della contesa elettorale. Le forze politiche hanno però fino ad ora sviluppato unicamente la *pars destruens*, la rottamazione di quanto fatto negli anni passati, senza ancora avanzare proposte costruttive e di prospettiva. E in quest'ottica si può leggere l'assenza pressoché totale di un tema, che ci si sarebbe aspettati avere più spazio, o almeno qualche convinto richiamo progettuale: le politiche attive. Si tratta certamente di un tema spinoso, dove è difficile fare proposte realmente innovative e rispetto al quale il governo in corso ha faticato non poco, rendendo difficile utilizzare quello delle politiche attive come un fiore all'occhiello dei risultati raggiunti dal *Jobs Act*. Ma allo stesso tempo si tratta di un tema centrale, troppo spesso banalizzato e quindi abusato. Sconta soprattutto il limite di essere ancora pensato per un mercato del lavoro che non c'è più, quello del Novecento industriale, dove era ancora facile la ricollocazione da posto a posto. Anche per questo, e per i troppi errori del passato, quello delle politiche attive rischia di diventare un elenco di buone intenzioni e, al tempo stesso, di false promesse. Eppure delle politiche attive e di ricollocazione dobbiamo tornare a parlare perché è grazie a loro che si costruisce

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in un mercato sempre più mutevole, flessibile e imprevedibile. Formazione, riqualificazione, bilanci di competenze e soprattutto orientamento sono tra gli strumenti principali che possono servire ad un lavoratore che voglia affrontare una carriera che, volente o nolente, sarà sempre più discontinua.

**Ma quando si parla di politiche attive occorre tenere in mente almeno due fattori, tra loro molto legati. Il primo è che non stiamo affrontando unicamente un nodo politico e di regolazione dei mercati del lavoro, quanto un nodo culturale.** Gli ultimi dati Eurostat mostrano come in Italia l'82% della popolazione ricorra ancora a parenti e amici come canale principale per la ricerca del lavoro. Non abbiamo ancora sviluppato una cultura dei servizi per il lavoro. E questo non solo per gli scarsi risultati che il sistema pubblico produce, anche i dati sull'utilizzo delle agenzie private sono infatti bassi, nonostante l'aumento dei lavoratori in somministrazione. Il dato culturale è il risultato di diverse caratteristiche dell'economia italiana: dalla dimensione delle imprese alle grandi differenze territoriali, dalla cultura del posto fisso a decenni di ammortizzatori sociali usati male. Del tutto assente è poi il segmento del collocamento organizzato da scuole e università che ha invece un ruolo strategico nei moderni mercati del lavoro che mettono al centro dei processi di impresa la formazione e le competenze professionali. Da qui l'importanza dei percorsi di apprendistato scolastico e universitari che ancora non decollano nel nostro Paese e che invece sono motivo di vanto delle economie che meglio hanno intercettato le sfide dei mercati e dei nuovi modelli d'impresa. Occorre quindi lentamente intervenire su questa profonda criticità sviluppando una cultura dei servizi al lavoro che necessariamente ha bisogno di tutti gli attori, non solo coloro che sono specificatamente adi-

biti a questo, ma è fondamentale il ruolo delle imprese, dei sindacati, delle istituzioni locali, delle scuole e delle università.

**Il secondo elemento è anch'esso di natura culturale. Troppo spesso si sono immaginate le politiche attive unicamente come una modalità per riqualificare i lavoratori senza partire dai loro bisogni, ma dai bisogni astratti di un sistema industriale che nel frattempo era in profonda trasformazione.** E così, e questo viene denunciato soprattutto nei Paesi in cui le politiche attive sono state svolte molto più che in Italia, si sono traditi centinaia di migliaia di lavoratori illudendoli che bastassero corsi di formazione per poter tornare sul mercato. Al contrario la mutevolezza dello scenario oggi impone politiche attive che partano dalle capacità e dalle competenze delle persone, prendendo atto che non ogni strategia di riqualificazione è possibile e che un esercizio a tavolino è spesso molto dannoso.

**La priorità resta comunque quello di collocare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro fuori da logiche burocratiche e centraliste.** Per investire sulle persone occorrono logiche di prossimità e di comunità: robuste reti sociali di appartenenza dove le identità personali e anche le diversità vengano esaltate come fattori di forza e come opportunità di una società che non vuole lasciare nessuno indietro.

## Nuove politiche attive per il lavoro nel mercato che cambia\*

*di Luigi Oliveri*

Nell'articolo "[La falsa promessa delle \(vecchie\) politiche attive](#)", pubblicato su *Avvenire* il giorno 1 febbraio 2018 e su *bollettinoadapt.it*, Michele Tiraboschi e Francesco Seghezzi centrano due elementi fondamentali.

**Il primo, consiste nel ruolo dei servizi per il lavoro.** Spesso la stampa evidenzia il dato, sicuramente non positivo, della scarsa intermediazione svolta dai servizi pubblici, per altro ignorando sistematicamente o quasi il divario immenso che caratterizza la rete italiana, dotata di poco meno di 7000 dipendenti da quella generalmente utilizzata come pietra di paragone tedesca, dotata di quasi 100.000 unità.

**L'intermediazione è fondamentale, ma non è l'unico dei servizi che debbono essere prodotti dai centri per l'impiego.**

L'articolo lo spiega molto bene: *“Formazione, riqualificazione, bilanci di competenze e soprattutto orientamento sono tra gli strumenti principali che possono servire ad un lavoratore che voglia affrontare una carriera che, volente o nolente, sarà sempre più discontinua”*.

**Dunque, è necessario, quando si ragiona di politiche attive per il lavoro, essere consapevoli di quali sono i servizi da**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

**rendere**, perché altrimenti non si è in grado di cogliere quali risultati si possono ottenere e, di conseguenza, nemmeno si riesce a capire come programmare le attività e come organizzare l'interazione/integrazione pubblico privato.

In effetti, i servizi per il lavoro prevedono:

- prima accoglienza, profilazione e accordo sui sistemi di ricerca attiva;
- orientamento;
- formazione;
- riqualificazione;
- bilancio di competenze;
- misure di politica che combinino in modi diversi le precedenti azioni (comprendendo anche tirocini);
- intermediazione di lavoro, cioè proposte di avviamento al lavoro vero e proprio.

L'ultimo elemento è importantissimo, ma non è il solo. Per altro, in un sistema che sempre più si orienta a remunerare i soggetti privati che in via sussidiaria si aggregano al pubblico per avviare al lavoro le persone col sistema a risultato, funzioni preparatorie come appunto accoglienza, bilanci di competenze e orientamento è largamente necessario siano in forte misura svolte dai servizi pubblici, già finanziati a questi scopi, visto che si tratta di funzioni preliminari, difficilmente remunerabili a seguito del risultato, ma necessariamente da compensare in base al flusso dei soggetti trattati.

**Dunque, occorre imparare a comprendere che i servizi per il lavoro non sono solo intermediazione.** In un contesto sociale ed economico soggetto ai cambiamenti epocali come quello nel quale viviamo è molto probabile che nella transizione tra un lavoro e l'altro sempre più spesso le persone dovranno cambiare anche in modo radicale non solo la qualificazione professionale necessaria a rientrare in un certo settore, ma a riorientarsi e riqua-

lificarsi praticamente da zero, per sperimentare settori e forse anche tipologie lavorative (autonome invece che subordinate) del tutto diverse da quelle precedentemente svolte.

Compreso ciò, la valutazione delle politiche attive non potrà fare a meno di tenere conto, quindi, di quanto e come i servizi accolgono, orientano, avviino a tirocini, aiutino a comprendere i gap di competenze, intermedino formazione e non solo lavoro.

**Il secondo punto centrale è quello dell'opacità del mercato.**

Citiamo ancora il passaggio fondamentale dell'articolo: *“Gli ultimi dati Eurostat mostrano come in Italia l'82% della popolazione ricorra ancora a parenti e amici come canale principale per la ricerca del lavoro. Non abbiamo ancora sviluppato una cultura dei servizi per il lavoro. E questo non solo per gli scarsi risultati che il sistema pubblico produce, anche i dati sull'utilizzo delle agenzie private sono infatti bassi, nonostante l'aumento dei lavoratori in somministrazione. Il dato culturale è il risultato di diverse caratteristiche dell'economia italiana: dalla dimensione delle imprese alle grandi differenze territoriali, dalla cultura del posto fisso a decenni di ammortizzatori sociali usati male”*.

**I dati ci dicono che solo il 18% della ricerca di lavoro avviene avvalendosi dei canali “ufficiali”: servizi pubblici o agenzie private che siano, tanto è vero che risulta comunque molto bassa anche l'intermediazione dei privati.** Per altro, l'utilizzo delle agenzie è in costante aumento, è vero, ma la gran parte delle somministrazioni è limitata a pochissimi giorni, connessa a necessità di sostituzioni per assenze di breve termine o per contingenze di brevissima durata.

**Dunque, si pone il problema di una domanda di lavoro che sceglie canali chiusi, opachi e ristretti, che sfuggono alla possibilità di intercettazione dei servizi pubblico/privati.**

Questi dispongono di banche dati molto folte e sempre più coerenti, omogenee ed organizzate di persone disposte a lavorare e, dunque, ad una rappresentazione quasi totale e capillare



dell'offerta di lavoro, cui fa fronte una domanda asfittica. L'intermediazione di lavoro non può che risultare, dunque, bassa ed insufficiente.

**Come agire? Confermato che le politiche attive debbono essere studiate a partire dai bisogni della persona in un contesto da considerare per sua natura ormai mutevole**, le norme di regolazione del mercato del lavoro dovrebbero puntare sull'incentivazione virtuosa della manifestazione della domanda di lavoro ai canali ufficiali. Facciamo pochi esempi: le aziende potrebbero essere condotte a chiedere ai servizi per il lavoro la selezione e l'avvio del personale, consentendo loro di incrementare i numeri e la durata dei tirocini, rispetto agli standard normali; oppure incrementando gli sgravi a qualsiasi titolo previsti dalla normativa di volta in volta vigente; o, ancora, rendendo più facile il prolungamento del tempo determinato oltre la soglia dei 36 mesi.

**Insomma, occorrerebbe porsi il problema di premiare le aziende disposte virtuosamente a rendere trasparente e conoscibile il proprio fabbisogno**, anche normando un patto di servizio personalizzato con esse, simmetrico a quello che la normativa richiede al lavoratore. Le imprese, allo scopo contattate da servizi per il lavoro dinamici ed in grado di incontrarle e dialogare con esse, si impegnano a forme di ricerca attiva dei lavoratori mediante i servizi, stipulando con essi i modi operativi necessari (non ultimi anche indicazioni su come organizzare specifiche attività formative), spinte dai vantaggi che la normativa offrirebbe loro.

**I servizi per il lavoro potrebbero essere valutati, dunque, anche per la capacità di illustrare alle imprese i vantaggi e di stipulare questi patti di servizio**, sì da ottenere in un colpo solo l'emersione della domanda, le informazioni necessarie per un corretto orientamento di chi cerca lavoro ed un incremento

graduale e significativo anche dell'intermediazione al lavoro, fermi restando gli altri indispensabili servizi elencati prima.

**Il patrimonio dei servizi è sempre, prima dell'organizzazione e degli strumenti, la conoscenza.** Conoscere direttamente le imprese e la domanda, prendendo atto che essa è improntata, attualmente, alla massima flessibilità, consente ai servizi di rendere ai lavoratori risposte a loro volta commisurate alle esigenze del mercato.

## Semplificazione: raccogliere il guanto di una sfida\*

*di Andrea Asnaghi*

Con la lungimiranza e la tempestività a cui ormai siamo abituati, **ADAPT** lancia ai nuovi legislatori dalle sue colonne ([La battaglia della semplificazione](#), 22 marzo 2018) **il guanto di una sfida che chi scrive non può non raccogliere per vari motivi, soprattutto perché nella semplificazione ci crede**, al punto da promuovere da anni – insieme ad un gruppo di colleghi, votati alla “lucida follia, del Centro Studi e Ricerche dei Consulenti del Lavoro di Milano – la formulazione di proposte di semplificazione, dapprima rimaste all’interno della categoria e poi sfociate, nel 2014, in un [progetto organico di Riforma del lavoro](#) (presentata al congresso regionale lombardo e apparsa anche sul *Bollettino ADAPT* n. 21 del 26 maggio 2014) e, da allora, comparse nella pubblicazione puntuale sul mensile “Sintesi” sotto la forma di proposte di vario genere.

**La semplificazione non è di per sé una riduzione di tutela, come ben scrivono i professori Ichino e Tiraboschi, anzi nel suo intento di portare chiarezza aumenta la certezza del diritto, che è insieme certezza di esigibilità del diritto e di sapere con precisione anche cosa nel concreto si possa esigere.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12](#).

Sembra banale osservare che non si valuta l'efficacia di una legge in funzione della sua lunghezza e complicatezza, ma riguardo alla sua concretezza e capacità di cogliere il bersaglio, che spesso è caratteristica della goccia giusta piuttosto che del fiume in piena. Anzi, la semplificazione è sintomo di una mentalità per la quale le cose giuste e necessarie si affermano grazie ad una molteplicità di fattori, e non soltanto con la chimerica ricerca di una "legge perfetta" che in questi anni in tanti campi non si è mai vista – e non solo per la, a volte, palese insipienza del legislatore – ma per un difetto, per così dire, ontologico. Significativo, peraltro, che il c.d. "decreto semplificazioni" (D. Lgs. 151/01) sia stata in realtà la peggior accozzaglia di disposizioni casuali e raffazzonate fra quelle viste negli ultimi anni.

Sotto questo profilo, **la semplificazione non è necessariamente (o soltanto) scrivere meno, ma è scrivere bene**, con concretezza e piena cognizione di causa, ed è per questo che ci permettiamo di aggiungere qualcosa alle dotte e profonde riflessioni con cui il guanto, che come detto raccogliamo senza indugio, è stato lanciato e che ci sembra che in qualche modo possano contribuire a completarle.

**Vorremmo aggiungere alle tre accezioni della semplificazione proposte (semplicità formale, sostanziale ed applicativa) una quarta forma di semplificazione, che definiremmo "organica" o di sistema.** Il diritto del lavoro non è un mondo a sé stante ma si innesta in una miriade di intrecci con il diritto civilistico, fiscale, previdenziale, assicurativo ed altro ancora. Trascurare in una proposta di riforma giuridica questi aspetti, per quanto l'obiettivo di considerarli possa apparire titanico, non solo può essere deleterio, ma può portare ad effetti perversi o condurre in un inestricabile ginepraio. Tanto per fare un esempio, la definizione di subordinazione contenuta nel, pur ottimo, Codice Semplicato del lavoro si arenava, in parte trascurando gli aspetti

suddetti, sulla definizione del lavoro dei soci di società, degli amministratori, dei familiari e del lavoro microimprenditoriale, che poi sono gli aspetti su cui la dottrina si arrovella da tempo senza trovare, a parere di chi scrive, soluzioni definitive e convincenti. O, sempre per offrire esempi, il problema della subordinazione e parasubordinazione è stato, obiettivamente, fatto esplodere da una serie di norme fiscali ed assicurative (di pura applicazione pratica, se si vuole) promulgate all'inizio del 2000 il cui effetto devastante è stato la proliferazione di contratti non genuini, a cui da allora nessuna norma (non la Biagi, non la Fornero e nemmeno il Jobs Act) è riuscita a porre riparo. Una qualsiasi riforma che voglia davvero semplificare – cioè dare certezze immediate – non potrà pertanto trascurare tali aspetti ma considerarne i tanti agganci con il diritto del lavoro, oltre che gli effetti e/o le ricadute.

**Se la precedente è un'osservazione “a monte” della analisi sulla semplificazione, vorremmo aggiungerne un'altra “a valle”, ovvero quando gli Autori prospettano, molto opportunamente, anche soluzioni normative caratterizzate solo da un inquadramento generale** e che rimandano, per una declinazione puntuale delle regole, ad un sistema di relazioni industriali, ovvero alla contrattazione collettiva, anche di secondo livello. Orbene, a parere di chi scrive non si può dimenticare che la maggior parte del tessuto imprenditoriale italiano è formato da piccole aziende che da tale sistema rischiano di rimanere escluse e che la bilateralità non riesce a raggiungere o, ancora, che vivono entro un sistema di cooperazione di fatto fra imprenditore e lavoratori che non necessita di corpi intermedi, magari attori di interventi posticci o artificiosi. Tuttavia – anche senza scomodare il tema, pur sussistente, della libertà sindacale negativa – sarebbe errato e riduttivo liquidare molte di tali aziende come espressione di una imprenditorialità retriva. Queste imprese potrebbero esse-

re invece facilmente raggiunte da un sistema di concertazione autonoma positiva che trovasse un suo sbocco nella strada della certificazione (ex art. 75 D. Lgs. 276/03) di accordi spontanei e regolamenti. Temi (per fare esempi) come il welfare aziendale e la partecipazione, la produttività e la conciliazione vita-lavoro, con il carico di incentivazioni che comportano (giustamente, perché migliorano la vita delle persone e la qualità del lavoro) non possono essere relegate ad una contrattazione ove le parti sociali semplicemente non esistano o non abbiano ragione di esistere. Questo, peraltro, eliminerebbe anche molta autoreferenzialità delle parti sociali stesse e le porrebbe in una condizione di sana concorrenza e di rappresentatività conquistata sul campo, e non “imposta” per legge.

Finiamo con un’ultima osservazione relativamente alla certezza del diritto che è anche certezza di un tessuto di vigilanza efficace e coerente (nel presente, soprattutto ciò che manca sembra una vigilanza in prevenzione dei tanti fenomeni perversi del mercato del lavoro, fra cui spiccano la somministrazione illecita ed il caporalato) che difenda le filiere buone e non permetta ambiti sempre maggiori di concorrenza sleale. Forse non sembrerà un tema particolarmente azzeccato rispetto alla semplificazione, ma vorremmo osservare che la semplicità di realizzazione e di esecuzione di una legge corrisponde anche ad una semplicità di controllo. Oggi molte energie delle imprese sono sprecate in un apparato burocratico, e sanzionatorio, di peso eccessivo e senza un reale risultato in termini di legalità acquisita o di sviluppo, e l’espressione “tanto quando arrivano qualcosa che non va la trovano sempre”, oppure “ogni giorno ne inventano una nuova” fa da contraltare e ad una sfiducia dilagante nella realizzazione di una sana imprenditorialità, quando non diventa un alibi (falso ma accattivante) alle peggiori manovre elusive.

**Per noi parlare di semplificazione è anche parlare di tutto ciò. Per questo la battaglia della semplificazione porta dietro di sé altre sfide che non abbiamo intenzione di perdere.**

## La battaglia per la semplificazione\*

*di Pietro Ichino, Michele Tiraboschi*

I lettori di questo *Bollettino* conoscono bene il progetto del [Codice semplificato del lavoro](#) che, nel corso delle legislature XVI e XVII, ha visto impegnato un gruppo di senatori di diverse parti politiche e poi un gruppo di esperti coordinato da chi scrive per mezzo di una piattaforma digitale messa a disposizione da Adapt. Mentre si apre una nuova legislatura la cui connotazione politica è ancora molto incerta, ci sembra che sia opportuna una riflessione approfondita su quanto di positivo quel progetto ha già incominciato a produrre nell'ordinamento del lavoro, influenzando direttamente – ancorché solo parzialmente – i contenuti e le forme della produzione legislativa in materia di lavoro del periodo 2014-2017; ma anche sugli aspetti di quella produzione legislativa che invece rispecchiano ancora il vecchio modo di scrivere le leggi, incurante dei dettami del [Decalogue for Smart Regulation](#) emanato a Stoccolma nel novembre 2009 dal Gruppo di studio di alto livello istituito a questo scopo dalla Commissione Europea.

In questa nuova fase appare anche importante mettere a fuoco con maggiore precisione la nozione stessa di “semplificazione” dell'ordinamento lavoristico. Proprio il lavoro svolto negli anni passati ha consentito di porre in evidenza tre accezioni diverse di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 26 marzo 2018, n. 12](#).



questo termine: la *semplificazione formale*, che fa riferimento alla facilità di lettura e comprensione del testo legislativo; la *semplificazione sostanziale*, che fa riferimento alla riduzione della complessità del contenuto dispositivo della norma; infine la *semplificazione procedurale*, che fa riferimento al processo attraverso il quale il contenuto della norma viene interpretato e applicato, quindi alla necessità o no dell'intervento di un organo amministrativo o giudiziario che specifichi il contenuto concreto della disposizione e al grado di prevedibilità dell'esito pratico di tale intervento.

La riflessione su questo tema appare indispensabile, innanzitutto, per un confronto costruttivo con coloro che, negli anni passati, si sono opposti al progetto del *Codice semplificato del lavoro* sostenendo che “semplificazione equivale a smantellamento delle protezioni”. Noi riteniamo che questa affermazione non corrisponda al vero: il livello della protezione effettiva dei lavoratori non dipende né dalla complessità formale, né dalla complessità sostanziale, né dalla complessità procedurale della disciplina della materia; ma la discussione, per essere produttiva, deve essere articolata in riferimento a ciascuna delle tre accezioni possibili della nozione di semplificazione.

Può costituire un utile punto di ripartenza del dibattito e del lavoro progettuale su questo tema di cruciale importanza lo scritto che qui presentiamo su *Il problema della semplificazione del diritto del lavoro*, destinato al *Liber Amicorum* per Giuseppe Santoro Passarelli (cui, in occasione del suo settantesimo compleanno, va il nostro augurio più affettuoso).

## **Analisi degli strumenti di politica attiva del lavoro nella proposta del “reddito di cittadinanza”\***

*di Gianluca Meloni*

Con la recente campagna elettorale, conclusasi con le elezioni politiche dello scorso 4 marzo, ha avuto al centro del dibattito la tematica del così detto “reddito di cittadinanza”, in particolare nella versione proposta dal Movimento Cinque Stelle attraverso il Disegno di Legge n. 1148 per l’*“Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l’introduzione del salario minimo”*. Il testo presentato al Senato dai 5 stelle nella scorsa legislatura prevedrebbe in realtà l’introduzione nel nostro ordinamento non tanto di un “reddito di cittadinanza”, ma bensì di quello che viene in generale definito “reddito minimo garantito”, attraverso un meccanismo finalizzato – grazie a l’integrazione del reddito esistente o l’erogazione di un reddito tout court – a garantire a tutti i nuclei familiari il superamento della “soglia di povertà”.

**Le dimensioni di analisi da prendere in considerazione nell’esame della proposta del reddito di cittadinanza sono tre:**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 aprile 2018, n. 14.](#)

- la prima di carattere **economico-finanziario**, riguardante l'impatto sul bilancio pubblico e la sostenibilità stessa di tale misura;
- la seconda che può essere definita di natura **etico-filosofica**, riferita alla valutazione dell'equità e dell'utilità per l'individuo e per la società di garantire a una consistente parte della popolazione attiva un sostentamento economico senza limiti temporali e totalmente sconnesso da elementi di assicurazione sociale del lavoratore;
- la terza attinente ai **meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro**, nello specifico con riferimento al nesso tra l'erogazione del sussidio e le misure di politica attiva del lavoro.

**La finalità del presente articolo è quella di analizzare il terzo degli elementi sopra citati, in particolare attraverso la disamina delle previsioni contenute nella proposta di legge e il confronto di queste ultime con la normativa attualmente vigente.**

Il primo aspetto preso in considerazione riguarda **gli enti a cui la proposta di legge demanda le funzioni la cui esplicazione è necessaria per il raggiungimento delle finalità previste in materia di politiche attive**: nello specifico, l'articolo 5 assegna un **ruolo strategico al centro per l'impiego** (definito "*la struttura che ha il ruolo di regia*") attribuendogli i seguenti compiti:

- ricevere le domande di accesso al reddito di cittadinanza, prendere in carico tutti i soggetti previsti dalla norma e gestire le relative procedure;
- coordinare le attività degli enti che partecipano allo svolgimento dei procedimenti e raccoglierne i pareri;
- registrare – al fine dell'implementazione del libretto formativo elettronico del cittadino e del fascicolo personale elettronico

del cittadino – della scheda anagrafico-professionale del cittadino nel sistema informatico nazionale per l'impiego.

**La norma proposta riconosce ulteriori compiti – ad integrazione e supporto del ruolo dei Cpi – a differenti enti, nello specifico:**

- le **scuole**, le **università** e i **centri di formazione** sono chiamati a certificare per via telematica sia l'assolvimento degli obblighi scolastici sia le competenze certificate degli studenti;
- le **regioni**, valuteranno la distribuzione del reddito e la struttura della spesa sociale, e forniranno le statistiche sulla possibile platea dei beneficiari;
- le **agenzie formative accreditate** forniranno ai centri per l'impiego le informazioni relative alla programmazione dei corsi e dei percorsi formativi, alla frequenza da parte degli iscritti e forniranno i dati relativi alla certificazione delle competenze dei soggetti tramite la struttura informativa centralizzata.

**I compiti assegnati dalla proposta di legge alla rete dei centri per l'impiego non sono, allo stato attuale, assolvibili, e per essere resi tali richiederebbero una serie di interventi, tesi a superare innanzitutto due principali criticità.**

**La prima di carattere organizzativo e strutturale:** nel nostro paese il personale dei centri per l'impiego è di poco superiore alle seimila unità (solo per avere un termine di paragone, in Francia sono poco meno di trentamila, nel Regno Unito sessantasettemila e in Germania settantaquattromila), con un rapporto tra disoccupati registrati e operatori di 228 a 1. È evidente che senza un forte investimento in risorse umane o in innovazione tecnologica (con strumenti che rendano davvero più agevole e veloce l'attività degli operatori) gli obiettivi indicati nella proposta del M5S – in particolare con riferimento alle tempistiche dei servizi erogati ai lavoratori – siano difficilmente raggiungibili: tali interventi richiedono non solo risorse finanziarie che appaiono sotto

dimensionate nella proposta in esame, ma soprattutto una trasformazione organizzativa che richiede tempistiche non brevi.

**Il secondo ostacolo attiene invece alla *governance* dei centri per l'impiego**, i quali sono di competenza regionale: qualsiasi percorso riformatore necessita, di conseguenza, di un accordo tra tutte le regioni. È a questa situazione che intendeva porre mano il Jobs Act, attraverso l'istituzione dell'Anpal e l'attribuzione alla stessa di un ruolo di coordinamento della Rete dei servizi per le politiche del lavoro, mantenendo in capo alle regioni e alle province autonome la gestione amministrativa dei centri per l'impiego: la mancata approvazione della riforma costituzionale, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V, e il persistere di una ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni, rende difficoltoso realizzare interventi finalizzati al miglioramento dell'efficacia delle politiche attive e dei servizi rivolti ai lavoratori e alle aziende.

Di fatto, nel nostro paese esistono ventuno sistemi pubblici per l'impiego, con politiche del lavoro e sistemi informativi caratterizzati da notevoli differenze e spesso non dialoganti tra di loro.

**La tematica dei sistemi informativi è definita nell'art. 6, nel quale si individua nella "struttura informativa centralizzata" lo strumento attraverso il quale i soggetti descritti all'art. 5 devono condividere le loro banche dati** al fine di rendere possibile l'implementazione del reddito di cittadinanza, e tra questi sono compresi gli strumenti finalizzati realizzare efficaci azioni di politica attiva del lavoro, e in particolare:

- favorire l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro;
- garantire un ampio riconoscimento delle competenze;
- favorire la registrazione in formato elettronico delle qualifiche;
- implementare in formato elettronico il libretto formativo del cittadino;

- collegare il formato elettronico delle qualifiche alle comunicazioni obbligatorie;
- pianificare l'integrazione del libretto formativo del cittadino nella costruzione del fascicolo personale elettronico del cittadino;
- favorire il monitoraggio longitudinale delle dinamiche del mercato del lavoro;
- fornire un modello di analisi sistemica per il monitoraggio e la verifica in tempo reale dei risultati raggiunti dai percorsi di politica attiva e passiva, di istruzione e formazione.

**È necessario sottolineare che la “struttura informativa centralizzata” indicata dalla proposta normativa attualmente non è stata né implementata, né progettata, e richiede percorsi e soluzioni organizzative particolarmente complessi.**

Attualmente funziona un “sistema federato”, ossia composto da una rete di sistemi regionali, tra di loro connessi e interoperabili: ogni regione ha progettato un proprio Sistema Informativo Lavoro (SIL), sebbene nell'ambito di standard nazionali condivisi, che non dialoga con gli altri sistemi regionali; spesso, nell'ambito della stessa regione, le province hanno adottato sistemi informativi differenti. Al Ministero del lavoro è rimasta una funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

**Il Sistema informativo unico delle politiche del lavoro, previsto nel Jobs Act, è rimasto sulla carta: attualmente sono due i servizi di politica attiva offerti dal Portale Anpal: la Did e l'assegno di ricollocazione.** A tale proposito, un ulteriore elemento di forte criticità è rappresentato dalla mancata previsione dei meccanismi che **consentirebbero ai SIL oggi, e domani al Sistema informativo unico delle politiche del lavoro, di dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici:** nella situazione attuale vi è

infatti una netta separazione tra i sistemi informatici deputati alla gestione amministrativa delle attività dei servizi per l'impiego e i portali di intermediazione tra lavoratori e aziende.

**Il riferimento alla realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore, contenute nella proposta di legge in esame, sarebbe di indubbia utilità, se ne fossero però definite le modalità operative di realizzazione in modo stringente**, al fine di evitare che tale strumento resti soltanto sulla carta, come precedentemente accaduto con il libretto formativo del cittadino.

Nell'ottica dell'efficacia del funzionamento delle politiche attive del lavoro è di particolare importanza il funzionamento del “**meccanismo di condizionalità**”, ossia degli strumenti che vincolano il sussidio allo svolgimento da parte del percettore di specifiche azioni finalizzate al reinserimento lavorativo. Il primo aspetto da tenere in considerazione è la **durata del beneficio**: a tale proposito l'articolo 8 specifica che “*il reddito di cittadinanza è erogato per il periodo durante il quale il beneficiario si trova in una delle condizioni previste all'articolo 4*”. Il secondo aspetto da valutare riguarda gli **obblighi del beneficiario**, descritti nei loro aspetti generali nell'articolo 9, e – *relazione all'inserimento lavorativo* – nell'articolo 11. Nello specifico è previsto che il beneficiario deve:

- fornire **immediata disponibilità al lavoro** presso i centri per l'impiego territorialmente competenti e accreditarsi sul sistema informatico nazionale per l'impiego. Da tale obbligo sono esclusi i soggetti in età pensionabile;
- sottoporsi al **colloquio di orientamento** di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni (ora abrogato dal d.lgs. n. 150/2015 e sostituito da altra procedura di accertamento dello stato di disoccupazione e di disponibilità al lavoro);

- accettare espressamente di essere avviato a un **progetto individuale di inserimento** o reinserimento nel mondo del lavoro;
- seguire il percorso di **bilancio delle competenze** previsto nonché redigere, con il supporto dell'operatore addetto, il piano di azione individuale funzionale all'inserimento lavorativo;
- svolgere con continuità un'azione di **ricerca attiva del lavoro** e recarsi almeno due volte al mese presso il centro per l'impiego;
- accettare espressamente di essere avviato ai **corsi di formazione o riqualificazione professionale** in tutti i casi in cui l'ente preposto al colloquio di orientamento e al percorso di bilancio delle competenze, rilevi carenze professionali o eventuali specifiche propensioni.
- sostenere i **colloqui psico-attitudinali** e le eventuali **prove di selezione** finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate;
- offrire la propria disponibilità – coerentemente al proprio profilo professionale, alle competenze, alle propensioni ed agli interessi – per la **partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività**, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni.

Le **cause di decadenza dal beneficio** – nel caso di inosservanza degli obblighi previsti – sono descritte nell'articolo 12; in particolare, la decadenza interviene quando il beneficiario:

- non ottempera agli obblighi di cui all'articolo 11;
- sostiene più di tre colloqui di selezione con palese volontà di ottenere esito negativo, accertata dal responsabile del centro per l'impiego attraverso le comunicazioni ricevute dai selezionatori o dai datori di lavoro;
- rifiuta, nell'arco di tempo riferito al periodo di disoccupazione, più di tre proposte di impiego ritenute congrue;



- recede senza giusta causa dal contratto di lavoro, per due volte nel corso dell'anno solare.

**Aspetto centrale del funzionamento del meccanismo di condizionalità è, quindi, la previsione della proposta di lavoro ritenuta congrua:** in mancanza di tale requisito il disoccupato non è tenuto, infatti, ad accettare l'eventuale offerta di lavoro. Il progetto di legge prevede che, affinché l'offerta sia considerata congrua, deve avere le seguenti caratteristiche:

- a) essere attinente alle propensioni, agli interessi e alle competenze acquisite dal beneficiario in ambito formale, non formale e informale, certificate, nel corso del colloquio di orientamento, nel percorso di bilancio delle competenze e dagli enti preposti: trascorso un anno di iscrizione al centro per l'impiego, e qualora non abbia accettato nessuna proposta di lavoro, il beneficiario è tenuto ad accettare le proposte di lavoro che non possiedono tali requisiti;
- b) prevedere una retribuzione oraria è maggiore o uguale all'80 per cento di quella riferita alle mansioni di provenienza se la retribuzione mensile di provenienza non supera l'importo di 3.000 euro lordi;
- c) il luogo di lavoro non dista oltre 50 chilometri dalla residenza del soggetto interessato ed è raggiungibile con i mezzi pubblici in un arco di tempo non superiore a ottanta minuti.

Sono esentate dall'obbligo della ricerca del lavoro e dagli obblighi di cui all'articolo 11 le madri, fino al compimento del terzo anno di età dei figli, ovvero, in alternativa, i padri, su specifica richiesta o comunque nel caso di nucleo familiare monoparentale.

**Aldilà delle difficoltà oggettive – precedentemente descritte – esistenti affinché i centri per l'impiego siano in grado di adempiere alle funzioni sopra descritte, appare evidente come il meccanismo di condizionalità sopra descritto non sia dotato di strumenti incisivi al fine di contenere gli abusi**

**e di indirizzare con forza il lavoratore al reinserimento lavorativo.**

In particolare:

- appare eccessivamente rigida la configurazione della congruità, che rimanda alle competenze, alle propensioni e agli interessi del lavoratore: è evidente che questi ultimi due aspetti abbiano un carattere aleatorio;
- l'attribuzione al selezionatore aziendale del compito di ravvivare l'eventuale volontà del lavoratore di ottenere un esito negativo del colloquio innesca un meccanismo che da un lato attribuisce ad un soggetto privato una funzione che dovrebbe essere svolta da un soggetto pubblico, dall'altro rischia di restare inattuata;
- nella ricerca dell'occupazione il ruolo attivo di ricerca è demandato al centro per l'impiego, mentre un ruolo marginale è riservato al lavoratore stesso: questo approccio è senz'altro di difficile attuazione e andrebbe capovolto;
- la previsione dei percorsi di reinserimento lavorativo rimane piuttosto vaga, rimandando semplicemente alla disponibilità del lavoratore ad "essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale", e alla disponibilità allo svolgimento di lavori di pubblica utilità;
- la tutela delle genitorialità, in particolare delle madri, appare sproporzionata rispetto alle analoghe tutele che sono riconosciute alle lavoratrici madri occupate.

**In conclusione, sebbene la garanzia di un reddito minimo garantito ai nuclei famigliari che vivono condizioni di particolare disagio economico possa essere considerata un'esigenza meritevole di tutela pubblica, questa non dovrebbe mai avere finalità meramente assistenzialistica, ma altresì dovrebbe essere finalizzata al rapido e pieno reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati nel mercato del**

**lavoro e all'efficace inserimento nel contesto produttivo dei giovani che terminano il percorso di studi.** Tali risultati possono essere raggiunti soltanto migliorando la qualità dell'istruzione e della formazione, e sviluppando la capacità di collegare le stesse al mercato del lavoro in modo dinamico, consentendo – davvero – ai lavoratori di tutte le età l'accesso a percorsi di formazione e di “riconversione” delle proprie competenze.

## **Precarietà, quali sfide nella grande trasformazione del lavoro?\***

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**L'annuncio dell'imminente approvazione da parte del governo del cosiddetto [Decreto Dignità](#) ha riportato al centro del dibattito il tema del precariato.** Convitato di pietra di ogni riflessione sul mercato del lavoro negli ultimi vent'anni, quella del precariato sembra essere una vera e propria ferita aperta per il nostro Paese. Ferità che rischia però di non essere compresa a fondo, e soprattutto di non essere letta con le lenti dei cambiamenti che il lavoro sta vivendo. Al di là dei giudizi sui singoli provvedimenti del decreto è importante provare a delineare le diverse sfaccettature che il tema del precariato oggi può assumere. La tentazione di ridurre tutto ad una dimensione formalistica, fatta di leggi e contratti, è sempre in agguato. Tanto che oggi sembra essere pacifica l'equiparazione tra precarietà e contratti di lavoro temporanei, siano essi a tempo determinato o in somministrazione. Tutto ciò che non ha durata indeterminata sarebbe quindi causa di precarietà, ossia di quel senso di instabilità che si prova a non avere una prospettiva certa del futuro. E questo avrebbe conseguenze molto concrete come il ritardo nella costituzione di una famiglia o la difficoltà di ottenere un mutuo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 luglio 2018, n. 25](#).

**Presentata in questi termini la questione sembrerebbe chiara, e si renderebbe necessario e perfino urgente un intervento che si concentri soprattutto nel limitare l'utilizzo di quei contratti temporanei che la genererebbero.** Ma questa lettura rischierebbe di essere parziale. Infatti se è vero che è riscontrabile in diversi casi una coincidenza tra breve durata e precarietà, questo avviene soprattutto in quei casi in cui le imprese utilizzano i contratti di lavoro temporaneo con logiche opportunistiche che scaricano il rischio sui lavoratori. Al contrario vi sono molti casi in cui la temporaneità del contratto è determinata, soprattutto nelle imprese più avanzate e innovative, dal posizionamento su mercati incerti e volatili e dalla necessità di ragionare per progetti e cicli e non per archi di tempo lunghi. Ma questo non è vero solo dal punto di vista delle imprese, ma anche da quello dei lavoratori. Non si ricorda quasi mai infatti come circa **il 40% dei contratti a tempo indeterminato avviati ha una durata inferiore ai due anni**, a causa della volontà dei lavoratori, spesso di quelli più competenti e delle fasce d'età giovanili, di provare nuove esperienze e di costruire carriere discontinue.

**Con questo non si vuol dire che il problema della precarietà si risolve da sé, né che non debba essere affrontato.** Ma che deve essere inserito all'interno di una logica di governo del mercato del lavoro che non può essere la stessa di trent'anni fa. Temere la transizione perché in sé rischiosa significa avere un mercato del lavoro che non segue le sfide dei nuovi modelli produttivi. **Investire in politiche attive e rifondare il welfare sulla persona piuttosto che sui contratti** con cui lavora non è quindi in contraddizione con un intervento sulle forme di vera precarietà come i contratti brevi e i reiterati, i tirocini che proliferano senza controllo, il ripensamento dei voucher o il rafforzamento di quei contratti che sanno conciliare flessibilità e tutele, come lo *staff leasing*. Ma il tutto inserito in quadro più ampio nel quale an-

che imprese e sindacati hanno grandi responsabilità, diverso è infatti pensare l'uso del lavoro temporaneo nella manifattura altra cosa nel commercio, in agricoltura o nei servizi. Pensiamo solo alla maggioranza delle imprese che forma solamente i lavoratori permanenti o ai sindacati che tendono, seppur con eccezioni, a rappresentare il posto di lavoro più che il lavoratore. **La vera sfida per combattere il precariato è quindi quella di comprenderlo e conoscerlo, a partire dai lavoratori stessi e da chi ha la responsabilità di rappresentarli.** Questo in un Paese come il nostro dove ogni intervento regolatorio di tipo restrittivo, oltre a rompere gli equilibri raggiunti dalle parti sociali nei diversi settori produttivi, finisce spesso con l'alimentare un fiorente mercato del lavoro in nero che ha dimensioni di gran lunga maggiori del lavoro temporaneo.

## Dal 1° luglio via libera alla tracciabilità delle retribuzioni\*

*di Matteo Di Gregorio*

**Dal 1° luglio sarà obbligatorio corrispondere la retribuzione mediante gli istituti bancari o postali.** Lo ha stabilito il Legislatore con la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, co. 910-914 legge 27 dicembre 2017, n. 205) allo scopo di rendere tracciabili i flussi di pagamento impedendo al datore di versare al lavoratore stipendi e anticipazioni di importo inferiore rispetto a quanto indicato nei prospetti paga.

**L'obbligo si applica, oltre che ai rapporti di lavoro subordinato,** indipendentemente dalla durata e dalle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, **ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa ed ai contratti di lavoro stipulati in qualsiasi forma dalle cooperative con i propri soci.** Dunque, rientrano nell'ambito di applicazione della norma non solo tutte le tipologie contrattuali di lavoro – quali, ad esempio, i contratti a tempo determinato, a tempo parziale, di apprendistato, di somministrazione di lavoro, di lavoro intermittente – ma anche i compensi da corrispondere a lavoratori che subordinati non sono (co.co.co.).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 luglio 2018, n. 25.](#)

**Sono espressamente esclusi dall’obbligo i rapporti di lavoro instaurati con le pubbliche amministrazioni** – in questo caso sono già previste modalità tracciabili di pagamento – **e i rapporti di lavoro domestico**, che spesso hanno una durata molto breve anche nell’arco della giornata. Inoltre, restano fuori dalla previsione sopra citata **anche i compensi derivanti da borse di studio, tirocini, rapporti autonomi di natura occasionale.**

**La tracciabilità sembrerebbe riferirsi esclusivamente alla corresponsione della remunerazione così come individuata dal contratto individuale e collettivo applicabile al rapporto di lavoro.** Non dovrebbe coinvolgere i rimborsi spese e le altre somme corrisposte al lavoratore diverse dagli elementi retributivi. **Le modalità attraverso le quali sarà possibile effettuare la corresponsione della retribuzione sono specificamente individuate al comma 910:** bonifico sul conto identificato dal codice IBAN indicato dal lavoratore; strumenti di pagamento elettronico; pagamento in contanti presso lo sportello bancario o postale dove il datore di lavoro abbia aperto un conto corrente di tesoreria con mandato di pagamento; emissione di assegno consegnato direttamente al lavoratore o, in caso di suo comprovato impedimento, ad un suo delegato.

Se il pagamento dovesse essere effettuato con modalità diverse, al secondo periodo del comma 913 è prevista una **sanzione amministrativa pecuniaria** consistente nel pagamento di una somma da 1.000 euro a 5.000 euro.

Con un parere rivolto al Comando Generale della Guardia di Finanza, **l’Ispettorato Nazionale del Lavoro ha precisato che la violazione di tale obbligo risulta integrata** non solo quando la corresponsione delle somme avvenga con modalità diverse da quelle indicate dal legislatore, ma **altresì “nel caso in cui, nonostante l’utilizzo dei predetti sistemi di pagamento, il versamento delle somme dovute non sia realmente effettua-**



to” (si veda [parere INL del 22 maggio 2018, n. 4538](#)). Ciò avviene, continua l’Ispettorato, ad esempio qualora il datore revochi successivamente il bonifico bancario già disposto in favore del lavoratore oppure quando l’assegno emesso venga annullato prima dell’incasso.

**In linea con un consolidato orientamento giurisprudenziale, il Legislatore ha anche precisato che la firma apposta dal lavoratore sul prospetto paga non costituisce prova dell’avvenuto pagamento della retribuzione** (v. art. 1, comma 912 L. 205/2017). Resta fermo in capo al datore l’obbligo di consegna della busta paga ai sensi della legge 5 gennaio 1953, n. 4.

**Nonostante il nobile fine perseguito dal legislatore, l’obbligo introdotto costituisce un adempimento particolarmente oneroso per gli operatori economici**, che a breve si troveranno costretti a dover disporre una significativa mole di bonifici anche per prestazioni di breve durata (si pensi al lavoro intermittente) e per acconti anche di lieve entità.

**A tal proposito, curiosa è la disposizione di cui al comma 914 dell’art. 1 della Legge di Bilancio 2018, con la quale si concede un termine di tre mesi dall’entrata in vigore della suddetta legge per la stipula di una convenzione** tra Governo, Associazione bancaria italiana, Poste italiane Spa e associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente (non comparativamente!) rappresentative a livello nazionale. La convenzione – finora mai sottoscritta dalle parti indicate benché il termine di tre mesi sia già ampiamente scaduto nel marzo di quest’anno – sarebbe servita, secondo gli intenti del Legislatore, ad *“individuare gli strumenti di comunicazione idonei a promuovere la conoscenza e la corretta attuazione delle disposizioni?”* relative all’obbligo di tracciabilità delle retribuzioni. Peraltro, a tale scopo è stata autorizzata una spesa di 100.000 euro per l’anno 2018.

**Ad una prima lettura della disposizione di legge non si comprende quale possa essere l'utilità della predetta convenzione**, che difatti è rimasta inattuata. Piuttosto, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore volto a realizzare una riduzione dei costi legati agli adempimenti da rispettare a seguito dell'applicazione della norma sopra commentata, mediante il coinvolgimento degli operatori bancari e postali.

## **Il basso tasso di trasformazione dei contratti flessibili. Una lettura dei dati INPS\***

*di Luigi Oliveri*

### **Quante possibilità vi sono che un contratto flessibile apra le porte verso una successiva stabilizzazione?**

Piuttosto che demonizzare forme di assunzione comunque regolate dalla legge e largamente praticate nell'Unione Europea, introducendo irrigidimenti che probabilmente non sortiscono poi l'effetto di incrementare i contratti a tempo indeterminato, è opportuno verificare se i contratti flessibili sono, e in quale misura, una porta capaci di condurre successivamente verso il lavoro a tempo indeterminato.

**L'analisi proposta è anche utile per comprendere se i rapporti di lavoro flessibili sono utilizzati dalle imprese allo scopo di attivare una “prova sul campo” più ampia e profonda di quella già prevista dalla legge e dai contratti, o se, piuttosto, le condizioni del mercato del lavoro, connesse ovviamente con i nuovi sistemi di produzione, da un lato, e la situazione economica nel suo complesso, dall'altro, rendano in ogni caso refrattarie le imprese alla sottoscrizione di contratti di lavoro stabili, per quanto oggi privi della tutela della reintegra e, sovente, anche sorretti da sgravi, a singhiozzo, ma ricorrenti.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27.](#)

**I dati relativi al periodo gennaio-aprile 2018 dell'Osservatorio sul precariato raccolti dall'Inps sembrano piuttosto chiari nell'escludere che il tempo determinato sia uno strumento generale di apertura verso il lavoro a tempo indeterminato.**

Mettendo a confronto le tabelle che riportano i dati sulla quantità di assunzioni a termine e sulle trasformazioni dei lavori a tempo determinato in lavori a tempo indeterminato, si ottiene quanto contenuto nella tabella seguente.

Mese	Assunzioni a termine		Trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine		Trasformazioni su assunzioni a termine	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Gennaio	222.065	288.661	29.995	57.081	13,51%	19,77%
Febbraio	196.452	230.305	17.723	31.779	9,02%	13,80%
Marzo	252.427	254.269	21.887	33.397	8,67%	13,13%
Aprile	283.744	263.579	26.134	38.644	9,21%	14,66%

È chiaro che si tratta di dati di flusso e, quindi, disomogenei. Non vi è, quindi, una rispondenza diretta tra le assunzioni a termine e le trasformazioni.

Tuttavia, si può ricavare una tendenza. In media, nei primi 4 mesi dell'anno nel 2017 il rapporto tra trasformazioni a tempo indeterminato e contratti a termine registra un tasso di poco superiore al 10%; nel 2018, questo tasso supera sempre di poco il 15%.

Guardiamo, allora, il rapporto tra assunzioni a tempo indeterminato e trasformazioni da tempo determinato:

Mese	Assunzioni a tempo indeterminato		Trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine		Trasformazioni su assunzioni a tempo indeterminato	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Gennaio	118.642	144.696	29.995	57.081	25,28%	39,45%
Febbraio	92.005	98.666	17.723	31.779	19,26%	32,21%
Marzo	107.973	100.414	21.887	33.397	20,27%	33,26%
Aprile	107.683	99.620	26.134	38.644	24,27%	38,79%

**In media, poco più del 22% delle assunzioni a tempo indeterminato nei primi 4 mesi del 2017 sono consistite in trasformazioni;** il tasso cresce fino quasi al 36% nello stesso periodo del 2018.

Quindi, una parte non trascurabile dei contratti a tempo indeterminato è frutto di precedenti assunzioni a termine. Ma, il flusso delle trasformazioni dei lavori a termine in tempi indeterminati non appare particolarmente entusiasmante.

Con le prudenze del caso, quindi, non pare di poter concludere che, attualmente almeno, l'assunzione a tempo determinato costituisca di per sé un primo passo verso un'occupazione duratura nella stessa azienda.

Queste osservazioni empiriche sui dati esposti dall'Inps possono confermare, allora, alcune conclusioni già tratte da tempo, riassumibili in almeno due grandi temi.

**Il primo**, riguarda la contingenza economica. Contrariamente agli obiettivi fissati dal decreto Poletti prima e confermati dal Jobs Act, poi, il tempo indeterminato non è affatto la “forma comune” dei rapporti di lavoro, intesa, cioè, come normale, ordinaria e in qualche modo prevalente modalità di regolazione del contratto tra le parti. I flussi annuali rivelano il contrario (nono-

stante, oltre tutto, il limite numerico aziendale delle assunzioni a termine pari al 20% del personale a tempo indeterminato in forza).

**È evidente che con un mercato ancora asfittico e una crescita economica lenta e lontana dai livelli pre 2008, le aziende non investono nel tempo indeterminato.** Non solo perché materialmente la maggior parte delle assunzioni è a termine, ma anche perché i passaggi dal tempo determinato al tempo indeterminato sono piuttosto contenuti, segno evidente di prudenza estrema da parte delle aziende, anche se il d.lgs 23/2018 ha eliminato la reintegra anche per il caso di licenziamento illegittimo per mancanza di giusta causa o giustificato motivo oggettivo.

**Il secondo tema**, ancora più ampio e da esplorare, concerne il cambiamento complessivo delle modalità di organizzazione del lavoro. Appare sempre più chiaro che, al di là delle contingenze economiche, il tempo determinato costituisca lo strumento principale di organizzazione di aziende, sempre più portate evidentemente ad agire sulla base di specifici progetti cui connettere simmetrici fabbisogni di portata contenuta nel tempo.

Misure normative che provino a forzare il sistema, puntando alla stabilizzazione del lavoro a termine sembrano, comunque, destinate ad un'efficacia blanda, se si fermano al solo aspetto della regolazione del singolo contratto di lavoro. Occuparsi della durata massima del lavoro a termine, riducendola da 36 a 24 mesi, mentre la possibilità di trasformazione in tempo indeterminato non raggiunge il 20%, non costruisce certo in capo al lavoratore una rilevante garanzia di ottenere un rapporto di lavoro stabile; stessi effetti non particolari probabilmente si otterranno dall'introduzione delle causali di rinnovo dei singoli rapporti di lavoro.

Al netto della necessità di rivedere nel suo complesso il welfare, le politiche attive del lavoro ed il rilancio della crescita come

strumenti indispensabili per il rilancio del lavoro nella consapevolezza che il modo di svolgerlo è cambiato, semmai avrebbe senso verificare se i molti contratti a termine siano una modalità ciclica di copertura di fabbisogni costanti nel tempo.

Un conto è, infatti, prendere atto che specifiche tipologie organizzative legate a progetti di sviluppo, alla commercializzazione internazionale e ad appalti, oltre che a nuove tecnologie continuamente in evoluzione inducano necessariamente le aziende a lavori a singhiozzo, che mutano nell'organizzazione e nelle competenze da richiedere, così da rendere sostanzialmente connaturo all'organizzazione aziendale il ricorso a lavori a termine. Altro conto è, invece, che nell'ambito di una produzione con modalità organizzative sostanzialmente fisse nel tempo ed un fabbisogno lavorativo quantificabile in modo chiaro, l'azienda continui ad alternare molte persone, richiedendo però sempre la stessa mansione. Certo, si tratterebbe in questo caso di lavori probabilmente non particolarmente specialistici, con un alto tasso di fungibilità. Ma, se il fabbisogno resta stabile nel tempo, un continuo ricorso a lavori a termine rivelerebbe comunque un approccio all'organizzazione ed al lavoro alquanto problematico, che proprio l'assenza di cause giustificative non permetterebbe di orientare, se non proprio correggere.

**Le regole, allora, per il lavoro meriterebbero una complessa segmentazione: flessibilità più ampia per produzioni ed organizzazioni in costante evoluzione; flessibilità più contenute, in favore di una maggiore stabilità,** laddove a fabbisogni aziendali costanti corrispondano avvii al lavoro sempre identici a se stessi.

Non si tratterebbe di una novità. Anche negli anni '60 si differenziò la disciplina dei licenziamenti individuali e delle tutele stratificando le aziende, scegliendo il criterio della loro dimensione, accettabile in un mondo produttivo ancora tendenzialmente

omogeneo e stabile. Oggi il lavoro di diversificazione delle regole, laddove si considerasse questa scelta utile e percorribile, risulterebbe molto più complicato, ma d'altra parte imporre di immaginare lavori stabili nel tempo come sistema ordinario di regolazione del lavoro per ambiti di tecnologie e modalità operative che cambiano ogni sei mesi apparirebbe solo come un'enunciazione velleitaria, cosa in parte avveratasi appunto col d.lgs 81/2015.



## **Alla ricerca di un moderno sistema integrato di servizi per l'impiego\***

*di Silvia Spattini*

*L'Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego* promossa dalla Commissione Lavoro del Senato nel corso della XVIII Legislatura ha il merito di avere riportato l'attenzione sul rilevante tema dei servizi per il lavoro. Tuttavia, è opportuno sottolineare che tale impostazione, ossia il focus sui soli servizi pubblici per l'impiego, rischia di alimentare una antica, e certo anacronistica, contrapposizione tra operatori pubblici e privati. È infatti bene ricordare che, almeno a partire dal decreto legislativo n. 469/1997, con il quale si è superato il monopolio pubblico del collocamento, è chiaro che tale attività non è più una «funzione pubblica», riservata a Stato o Regioni, ma è un «servizio pubblico» che, come tale, è definito dagli attori pubblici, ma può essere reso anche da soggetti privati purché autorizzati o accreditati ai sensi della normativa vigente.

Se è profondo e costante il monitoraggio dei centri per l'impiego (prima svolto dall'ISFOL ed ora da ANPAL in collaborazione con INAPP), poco è stato invece fatto per comprendere la multiforme realtà degli operatori privati autorizzati e/o accreditati.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 luglio 2018, n. 28.](#)

Eppure basterebbe svolgere una rapida analisi dell'[albo informatico delle agenzie per il lavoro](#) tenuto presso ANPAL per accorgersi di talune evidenti anomalie che caratterizzano l'Italia rispetto non solo al contesto internazionale e comparato ma anche alle logiche di sistema sottese all'impianto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro definito dalla legislazione vigente (legge Biagi – d.lgs. n. 276/2003 e Jobs Act – d.lgs. n. 150/2015).

### **L'inquadramento del sistema dei servizi per il lavoro**

**In Italia l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro (in senso ampio) non può essere liberamente svolta da intermediari privati, in quanto permangono da un lato il divieto di mediazione, rimanendo infatti in vigore l'articolo 11, comma 1, della legge n. 264/1949 che appunto vieta l'esercizio dell'attività di mediazione se non svolta da uffici autorizzati, e dall'altro il divieto di somministrazione, anche dopo l'abrogazione della legge n. 1369/1960, poiché è prevista dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003 una sanzione di rilevanza penale in caso di svolgimento non autorizzato delle attività in somministrazione. In entrambi i casi, la normativa permette di derogare ai generali divieti attraverso l'autorizzazione, quale provvedimento amministrativo che rimuove il limite imposto per ragioni di interesse pubblico, consentendo di svolgere una attività altrimenti vietata (sia consentito rinviare in generale, su questi temi, a S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, Milano, Collana ADAPT-Fondazione "Marco Biagi", 2008, n. 16).**

**Con particolare riferimento all'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (ossia il corrispondente moderno del collocamento), non è più da tempo, come anticipato, una «funzione pubblica», riservata a Stato o Regioni, ma è un «servizio pubblico» che, come tale, è definito dagli attori pubblici, ma può essere reso anche da soggetti privati purché autorizzati o accreditati ai sensi della normativa vigente (con riferimento al sistema degli accreditamenti, si rimanda a ADAPT, [\*Politiche attive: il tassello \(mancante\) dei regimi di accreditamento\*](#), Working Paper ADAPT, 2015, n. 180).**

**La regolazione del mercato del lavoro italiano è infatti riconducibile al modello di coesistenza regolata tra operatori pubblici e privati per l'impiego**, dove ai soggetti privati è consentito di operare nel mercato soltanto se in possesso dell'apposita autorizzazione, rilasciata a seguito di verifica della sussistenza di specifici requisiti stabiliti dalla normativa (articoli 4, 5 e 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276).

**La *governance* del mercato del lavoro non è, tuttavia, soltanto ispirata alla compresenza di operatori pubblici e privati, ma anche all'idea del loro «coordinamento e raccordo [...] al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro» (art. 3, comma 2, lett. c), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ancora vigente).** In linea con la filosofia comunitaria e internazionale (Commissione europea, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM (1998)641, 16-17; Raccomandazione ILO n. 188 del 1997), la coesistenza è improntata prevalentemente alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati, piuttosto che alla complementarità o alla concorrenza, connaturata comunque alla coesistenza.

Il sistema di regolamentazione e organizzazione del mercato del lavoro non è stato messo in discussione dagli ultimi interventi in materia di servizi per l'impiego e politiche attive per il lavoro ad

opera del decreto legislativo n. 150/2015. Infatti, mentre sono stati ridisegnati il segmento pubblico dei servizi per l'impiego e la gestione dell'erogazione di servizi e misure di politica attiva per il lavoro, è stata lasciata sostanzialmente invariata la disciplina del segmento privato (solo marginalmente toccata), confermando il riconoscimento del ruolo dei privati nel mercato del lavoro, innanzitutto, includendoli nella rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

### **Le attività oggetto di autorizzazione**

**Come anticipato, le attività che in senso ampio riguardano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non sono attività libere, infatti, il decreto legislativo n. 276/2003 ha stabilito (art. 4, comma 1) che le attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione di personale e di supporto alla ricollocazione professionale possano essere svolte soltanto da soggetti in possesso di apposita autorizzazione, rilasciata a seguito di una rigorosa selezione.**

Nel mercato del lavoro italiano, queste attività possono essere svolte (con dei distinguo) da diversi soggetti pubblici e privati. Per alcuni di essi, tali funzioni rappresentano le loro attività tipiche, mentre per altri sono soltanto complementari alle attività principali.

### **Gli operatori del mercato del lavoro**

**Gli attori pubblici che *in primis* svolgono l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro sono i centri per l'impiego.**

**Ma accanto ad essi, altri soggetti pubblici posso operare nel mercato del lavoro sulla base di una autorizzazione, alle condizioni stabilite dal decreto legislativo n. 276/2003, si tratta di: università; istituti di scuola secondaria di secondo grado; comuni ovvero unioni di comuni e comunità montane; camere di commercio** (si deve ricordare per completezza anche l'ENPALS, confluito tuttavia nell'INPS). Essi possono essere autorizzati a svolgere, in particolare, attività di intermediazione, che non svolgono a fine di lucro e non costituire la loro attività principale, bensì attività complementare alle loro attività tipiche.

Anche nell'ambito degli operatori privati, si distinguono soggetti che svolgono professionalmente l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, da altri soggetti autorizzabili, per i quali tale attività configura un servizio aggiuntivo e complementare alla loro attività principali.

**Sono operatori professionisti dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro le agenzie per il lavoro (nello specifico agenzie di somministrazione di lavoro, di intermediazione, di ricerca e selezione di personale e di ricollocazione professionale) autorizzate e iscritte all'albo informatico ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003.**

**Ad esse si aggiungono tutti gli altri soggetti privati autorizzati e iscritti all'albo informatico in regime particolare ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003.** Le categorie di soggetti autorizzabili in questo ambito sono: le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; i patronati; gli enti bilaterali; le associazioni senza fini di lucro aventi come oggetto sociale la tutela del lavoro, l'assistenza e promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; i gestori di siti

internet che svolgono l'attività senza finalità di lucro, nonché l'ordine dei consulenti del lavoro che ha costituito a tal fine una fondazione.

### ***Segue: i numeri***

**In Italia sono presenti 501 Centri per l'impiego** (il *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017* dell'ANPAL li classifica come 501 principali, a cui si aggiungono 51 sedi secondarie e 288 sedi distaccate o sportelli territoriali), che, a seguito del decreto legislativo n. 150/2015, sono stati affidati alle Regioni.

**Il conteggio dei soggetti autorizzati (sia pubblici sia privati) può essere effettuato attraverso la consultazione dell'[albo informatico delle agenzie per il lavoro](#) tenuto presso ANPAL**, che si compone di diverse sezioni, una dedicata a ciascuna tipologia di attività oggetto di autorizzazione. Dall'analisi dell'albo, risulta la situazione rappresentata nella Tabella 1.

**Tabella 1**

<b>Tipologia di attività autorizzata</b>	<b>N. soggetti autorizzati</b>
Attività di somministrazione di tipo generalista	107
Attività di somministrazione di tipo specialista	8
Attività di intermediazione	
Regime ordinario (art. 4, d. lgs. 276/2003, con fine di lucro)	9
Regime particolare (art. 6, d. lgs. 276/2003, senza fine di lucro)	2526
Autorizzazione regionale	55

Attività di ricerca e selezione del personale	822
Attività di supporto alla ricollocazione	156

Fonte: Albo informatico delle agenzie per il lavoro – Sito ANPAL. Nostre elaborazioni

**Sono 107 le agenzie di somministrazione di tipo specialista autorizzate alla somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato.**

In Europa sono conteggiate in totale 75.800 agenzie private (WEC, *Economic Report. Enabling work, Adaptation, Security & Prosperity*, 2018 edition, 17). **Dal confronto internazionale (Tabella 2), emerge la limitatezza del numero delle agenzie di somministrazione presenti in Italia. La spiegazione risiede sicuramente nel fatto che la legislazione italiana ha requisiti molto severi con riferimento all'acquisizione della relativa autorizzazione, che costituisce pertanto una elevata barriera all'entrata a tale mercato e determina una limitata concorrenza.**

**Tabella 2**

Paese	Numero di agenzie
Regno Unito	24.155*
Germania	11.494*
Francia	1.500*
Giappone	20.000**
Stati Uniti	17.340**

\* Dati 2017 Staffing Insutries Analysts.

\*\* Dati 2013 WEC.

Le agenzie di somministrazione c.d. di tipo specialista, ossia autorizzate alla sola somministrazione di lavoro a tempo indeterminato per una delle attività di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h), rappresentano una categoria che potremmo definire "residuale", poiché il riferimento normativo su cui si basano è ormai abrogato, quindi sarebbe difficile, senza interventi sulla disposizione, poter rilasciare altre autorizzazioni riconducibili a tale tipologia. A ben vedere si lascia in parte scoperto un ambito molto specialistico, infatti i requisiti finanziari per l'ottenimento di questa tipologia di autorizzazione erano ridotti rispetto alle agenzie specialiste (che possono svolgere somministrazione a tempo indeterminato), proprio perché la loro operatività era limitata ad una sola attività e l'obiettivo era introdurre nel mercato operatori specializzati alla fornitura di manodopera per attività generalmente svolte in appalto (cfr. S. Spattini, *Mercato della somministrazione e tutele dei lavoratori*, in V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), [\*Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità\*](#), ADAPT University Press, 2018, 7-12, spec. 11).

**Con riferimento ai soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, sono soltanto 9 quelli autorizzati in regime ordinario. Dato sorprendente se comparato ai 2526 autorizzati in regime particolare e senza fine di lucro oppure agli 822 soggetti autorizzati all'attività di ricerca e selezione.**

L'ultima sezione dell'albo è dedicata alle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale, che risultano essere 156.



### ***Segue:* le dinamiche dei numeri**

**Pare interessante approfondire le ragioni della consistenza dei numeri relativi alle diverse tipologie di soggetti autorizzati.**

**Innanzitutto, ci si interroga sul motivo dell'enorme differenza tra il numero di soggetti autorizzati all'attività di intermediazione in regime ordinario (ai sensi dell'art. 4, del d. lgs. n. 276/2003) e in regime particolare (ai sensi dell'art. 6, del d. lgs. n. 276/2003). È evidente che i requisiti da soddisfare nell'ambito del regime particolare sono minimi rispetto a quelli del regime ordinario. Non ci sono requisiti economici e in sostanza è sufficiente la comunicazione al Ministero del lavoro e la richiesta di iscrizione all'albo. **Ovviamente le tue tipologie di autorizzazione non sono indifferenti, i presupposti sono profondamente diversi** perché nel caso del regime ordinario le agenzie svolgono tale attività professionalmente e a fine di lucro, mentre per loro natura i soggetti autorizzati in regime particolare svolgono l'attività di intermediazione a complemento e completamento della loro attività principale, oltre che svolgerla senza scopo di lucro.**

La sproporzione di soggetti autorizzati in regime particolare rispetto al regime ordinario lascia qualche sospetto circa la completa genuinità della loro collocazione nell'ambito dei soggetti autorizzati in regime particolare.

**Con riferimento invece alla grande differenza di numero tra soggetti autorizzati all'intermediazione e alla ricerca e selezione, emerge chiaramente dal confronto (Tabella 3), come i requisiti per l'ottenimento dell'autorizzazione all'attività di ricerca e selezione siano molto meno restrittivi di quelli richiesti per l'attività di intermediazione, in particolare il capi-**

tale versato richiesto è la metà e non è prevista una diffusione territoriale minima.

**Tabella 3**

	<b>Intermediazione</b>	<b>Ricerca e selezione</b>
<b>Capitale versato</b>	50.000, 00 euro	25.000, 00 euro
<b>Diffusione territoriale</b>	4 regioni	non richiesto
<b>Oggetto sociale</b>	indicazione nello statuto come prevalente	indicazione nello statuto (né prevalente, né esclusivo)

**Questo dato comincia a chiarire le ragioni della differenza 9 a 822** tra il numero di soggetti autorizzati all'intermediazione e di quelli autorizzati alla ricerca e selezione e lascia più di qualche dubbio sul fatto che tutti i soggetti autorizzati a svolgere attività di ricerca e selezione si limitino strettamente alle attività rientranti nella relativa definizione normativa, senza invadere l'ambito dell'intermediazione.

**Diventano allora rilevanti le definizioni legali di intermediazione e ricerca e selezione**, ancora affidate all'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 276/2003, rispettivamente alla lett. b) e c). **L'intermediazione è «l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro**, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, **comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate**

all'inserimento lavorativo». **La ricerca e selezione del personale è invece definita come «l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente**, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; **pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento**; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati».

**A livello di definizione normativa delle attività di intermediazione e ricerca e selezione del personale, l'elemento distintivo tra le due attività che caratterizza l'attività di intermediazione è rappresentato dalla raccolta di *curricula* (indipendentemente dalla risposta ad annunci di lavoro) e dalla costruzione di una banca dati dei CV dei lavoratori.** Nell'ambito dell'attività di **ricerca e selezione del personale**, invece, l'attività dell'agenzia è volta a compiere ricerche di personale su incarico del committente, attraverso l'organizzazione di **piani di reclutamento calibrati sulla ricerca**, consistenti tra l'altro in pubblicazione e diffusione di annunci di lavoro. In questo ambito, la **raccolta delle candidature e dei relativi CV è possibile soltanto in risposta alle specifiche campagne** e sono da utilizzare ai fini della stessa, mentre non “sarebbe” (*rectius* è) possibi-

le raccogliere CV indipendentemente dalle ricerche di personale in atto e costituirne una banca dati, in quanto queste attività costruirebbero attività di intermediazione, per la quale, tuttavia, non hanno ottenuto autorizzazione.

**A legislazione invariata la verifica dell'attività delle agenzie di ricerca e selezione e di intermediazione è rilevante**, poiché, come detto i requisiti per acquisire la relativa autorizzazione sono alquanto differenti. **Tuttavia, invece di tollerare una prassi di fatto illegale**, a 15 anni dalla definizione del regime di autorizzazioni, il mondo è cambiato, il mercato dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro è più maturo e **forse è giunta l'ora di una parziale revisione del regime autorizzatorio. Il vero discrimine è tra intermediazione e interposizione**, cioè tra soggetti che si limitano a mettere in contatto datori di lavoro e lavoratori e soggetti che si frappongono e assumono la titolarità del rapporto di lavoro (agenzie di somministrazione). **Si potrebbero allora individuare due tipologie di autorizzazione: una per l'attività di somministrazione (che potrebbe mantenere gli attuali requisiti) e una per le restanti attività oggetto di una autorizzazione**, per la quale non dovrebbe essere presente il requisito territoriale, dato che attualmente molta parte di questa attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro avviene online. **Questo sarebbe, peraltro, occasione per valutare quale delle nuove piattaforme che facilitano l'incontro tra domanda ed offerta di servizi dovrebbe ricadere all'interno dell'intermediazione di lavoro.**

## **I numeri e il funzionamento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro**

Nell'ottica del funzionamento del mercato del lavoro e del sistema dei servizi per l'impiego, rileva ricordare che **l'attività di intermediazione, cioè di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può essere svolta lecitamente e professionalmente, oltre che dai centri per l'impiego (501), soltanto dalle agenzie di intermediazione (9) e dalle agenzie di somministrazione (107), la cui autorizzazione consente di svolgere anche l'attività di intermediazione, non invece dalle agenzie di ricerca e selezione.**

**Benché non si possa pensare che tutti gli incontri tra domanda e offerta di lavoro possano avvenire attraverso operatori professionali del mercato del lavoro e che il buon funzionamento di tale incontro risolva i problemi del mercato del lavoro, tuttavia il limitato numero totale di detti operatori non può che incidere negativamente sulla trasparenza del mercato, nonché sulla qualità degli incontri.** Gli operatori, infatti, facilitano gli incontri, favorendo la circolazione e diffusione delle informazioni relative alle ricerche di personale e ai profili dei lavoratori e contribuiscono a migliorarne la qualità, favorendo a soddisfare il bisogno professionale dell'impresa con il lavoratore più adeguato per le sue competenze ed esperienze per quel posto di lavoro.

**Inoltre, è generalmente riconosciuto che l'efficienza dei servizi per l'impiego siano una garanzia di efficacia dell'implementazione delle politiche attive per il lavoro, che nell'ottica del «servizio pubblico» non sono necessariamente soltanto attuate dai centri per l'impiego, ma anche da soggetti privati autorizzati o accreditati.**

È allora evidente la rilevanza di un sistema dei servizi per l'impiego che da un lato sostenga la circolazione delle informazioni e contribuisca attivamente all'intermediazione per una migliore qualità dell'incontro e dall'altro lato implementi efficacemente le politiche attive per il lavoro. Questo sistema non può che integrare operatori pubblici e privati, ottimizzando le risorse operanti sui territori e incrementando la collaborazione.

In realtà, dovremmo già guardare oltre questo step, poiché l'incontro tra domanda e offerta del lavoro non è più il collocamento del Novecento industriale, ma deve fare i conti con la c.d. grande trasformazione del lavoro e la prospettiva dell'impresa 4.0, che implicano da un lato supportare i lavoratori nelle fasi di transizione (passando per periodo di disoccupazione e riqualificazione) e dall'altro reperire e, anche, formare profili adeguati ai nuovi lavori.

## Lavoro, i grandi temi scomparsi dal dibattito\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

Con la fine di agosto riprende il dibattito politico in vista della Legge di Bilancio per il 2019, prova fondamentale di tenuta e di responsabilità per il governo Conte e per i suoi ministri chiave. Ci sarà modo di valutare le singole proposte quando prenderanno forma. In questa fase può essere invece importante sviluppare una riflessione su quello che ad oggi, e ormai da troppo tempo, manca nel dibattito italiano sul mercato del lavoro. L'Eurostat ha diffuso nei giorni scorsi alcuni dati interessanti sulle imprese e l'innovazione nei diversi Paesi europei utili per comprendere alcuni dei nodi centrali e non affrontati. L'Italia ha un numero di occupati in industrie ad alto livello tecnologico, e in imprese che si occupano di servizi *knowledge-intensive*, inferiore di 5 punti rispetto alla media europea e di 10 punti rispetto alla Germania. Un dato che sembra marginale e che tuttavia permette di evidenziare almeno due tematiche che oggi è difficile ritrovare nel dibattito pubblico e politico e che ci riportano ad affrontare lo sviluppo italiano in una prospettiva di medio e lungo periodo. **Il primo nodo è quello della produttività.** Pochi occupati in imprese innovative significa anche e soprattutto poche imprese innovative che sono poi quelle che anche indirettamente, grazie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29.](#)

all'indotto, generano maggiore occupazione. Questo non vuol dire negare le eccellenze che pure non mancano, ma ricordarci che sono proprio la poca ricerca e la scarsa valorizzazione del capitale umano a determinare la bassa produttività del lavoro nel nostro Paese. Da questo punto di vista **occorrerebbe riprendere in mano il dossier Impresa 4.0 monitorando quanto accaduto dopo gli investimenti effettuati in macchinari e tecnologie di nuova generazione.** Oggi infatti la principale sfida per il nostro Paese è governare il cambiamento nella organizzazione del lavoro evitando, come già accaduto in passato, di abbracciare un determinismo tecnologico che potrebbe tradursi in occupazione minore o comunque di più bassa qualità.

**Il secondo nodo è quello delle competenze,** delle forme di apprendimento e della professionalità. Negli ultimi mesi si è discusso molto di tipologie contrattuali e di norme sul lavoro, parlando poco o nulla di quella che sembra essere la nuova tutela nel mercato del lavoro contemporaneo: la possibilità di una adeguata e mirata formazione professionale. Senza una riflessione approfondita su esigenze, strumenti e metodi per questa professionalità 4.0 rischiamo di rimanere bloccati in una visione idilliaca della formazione che consiste nel promettere ai nostri studenti e a qualunque lavoratore che basti qualche corso di formazione per trovare o ritrovare un lavoro o per gestire da protagonisti le sempre più frequenti transizioni occupazionali che caratterizzano i percorsi di carriera. Purtroppo non è così. Tanto per i giovani, che hanno bisogno di percorsi di qualità come l'apprendistato e di reali offerte formative in tirocinio e alternanza (che è obbligatoria da poco tempo e presenta ancora numerosi aspetti da migliorare), quanto per i lavoratori ormai maturi che necessitano di un percorso lungo e complesso per trovare spazio nelle imprese innovative che oggi consentono buoni salari e buoni lavori. Anche in questo caso **occorrerebbe monitorare, ripensare e rilanciare,**



**in raccordo con le parti sociali e i fondi interprofessionali, il credito d'imposta per la formazione 4.0 per renderlo strumento strutturale.**

**Due temi, la produttività e l'apprendimento, sui quali si gioca il futuro del Paese e che possono, in una visione di medio e lungo periodo oggi poco di moda, fornire proprio quelle risposte che le persone chiedono senza scorciatoie spesso impraticabili.** Rimettere al centro il lavoro significa infatti rimettere al centro la persona e, con essa, una visione del futuro che riguarda la vita di tutti, dai più giovani ai più maturi, in un momento storico di passaggio nel quale il pericolo più sentito è quello di essere lasciati soli.

## La centralità del lavoro nel messaggio economico di Papa Francesco\*

di Valerio Gugliotta

Quelle che **Papa Francesco** ha rilasciato nell'[intervista al Sole 24 Ore](#) del 7 settembre 2018, firmata da Guido Gentili, sono parole forti che rappresentano un duro monito nei confronti di **un sistema economico che crea esclusi e scarti**, in quanto mette al centro ed obbedisce soltanto a «*un idolo, che si chiama denaro*». Ma, al contempo, sono parole che parlano di futuro e sanno di speranza, in quanto auspicano **l'impegno per un nuovo ordine economico, maggiormente inclusivo, comunitario e basato su nuove convinzioni, nuovi atteggiamenti e nuovi stili di vita**.

Sullo sfondo di una netta critica a un modello economico che ha messo al primo posto il profitto e che ha creato la falsa illusione che l'attività finanziaria – a discapito dell'economia reale – potesse creare crescita e sviluppo, Francesco ha sottolineato come sia la disoccupazione la principale conseguenza di un «*sistema economico che non è più capace di creare lavoro*». E afferma: «*L'attività economica non riguarda solo il profitto ma comprende relazioni e significati. Il mondo economico, se non viene ridotto a pura questione tecnica, contiene non solo la conoscenza del come (rappresentato dalle competenze) ma anche del perché*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30](#).

*(rappresentata dai significati). Una sana economia pertanto non è mai slegata dal significato di ciò che si produce e l'agire economico è sempre anche un fatto etico».*

L'agire economico deve, allora, tenere unite azioni e responsabilità, giustizia e profitto, produzione di ricchezza e la sua redistribuzione e deve superare la centralità dell'attività finanziaria, mettendo piuttosto **al centro la persona umana e il lavoro**. Secondo il Pontefice, infatti, *«l'attuale centralità dell'attività finanziaria rispetto all'economia reale non è casuale: dietro a ciò c'è la scelta di qualcuno che pensa, sbagliando, che i soldi si fanno con i soldi. I soldi, quelli veri, si fanno con il lavoro. È il lavoro che conferisce la dignità all'uomo non il denaro».*

Un **tema centrale** lungo tutta l'intervista, infatti, è proprio quello del **lavoro**, su cui il Papa offre una profonda riflessione, parlandone da prospettive di lettura diverse.

**In primo luogo**, ne legittima la rilevante **funzione sociale** che esso ha **per la persona**: *«L'idea che il lavoro sia solo fatica è abbastanza diffusa, ma tutti sperimentano che non avere un lavoro è molto peggio di lavorare. (...) Lavorare fa bene perché è legato alla dignità della persona, alla sua capacità di assumere responsabilità per sé e per gli altri».* Si tratta di parole assolutamente non banali, ma ricche di significato, che pongono enfasi sull'aspetto educativo che il lavoro può avere sulla persona, e sull'impatto generativo che può avere sulle attitudini e sulle capacità dell'individuo, idoneo come è a creare *«le condizioni per la progettualità personale».* Non trascurando di spendere parole ed attenzioni in favore dei poveri – sottolineando l'importanza del welfare, di politiche di redistribuzione e della solidarietà nel combattere le disuguaglianze sociali – evidenzia i rischi nefasti derivanti da una visione distorta dei sussidi che, se *«non legati al preciso obiettivo di ridare lavoro e occupazione, creano dipendenza e deresponsabilizzano»*, tramutandosi, quindi, in un mero assistenzialismo.

**In secondo luogo**, il tema del lavoro viene richiamato anche quando risponde alle domande sulle **aziende** e sul **loro ruolo economico**. Secondo il Pontefice, infatti, è «*importante lavorare insieme per **costruire il bene comune ed un nuovo umanesimo del lavoro, promuovere un lavoro rispettoso della dignità della persona che non guarda solo al profitto o alle esigenze produttive ma promuove una vita degna sapendo che il bene delle persone e il bene dell'azienda vanno di pari passo***». E affinché si tenga viva la “dimensione comunitaria dell'azienda”, elenca una serie di principi ed elementi quali la distribuzione e la partecipazione alla ricchezza prodotta, l'inserimento dell'azienda in un territorio, la responsabilità sociale d'impresa, il welfare aziendale, la parità di trattamento salariale tra uomo e donna, la coniugazione tra i tempi di lavoro e i tempi di vita, il riconoscimento del giusto salario. Sottolinea, inoltre, che le imprese possono dare un **forte contributo alla dignità del lavoro**, riconoscendo che l'uomo è la risorsa più importante di ogni azienda e **investendo non soltanto sulla sua formazione tecnica, ma anche sulla formazione umana, sulla “formazione ai valori”**.

**In terzo luogo**, la centralità del lavoro viene richiamata anche quando parla del **fenomeno migratorio**, sottolineandone l'impatto formativo e generativo che esso può avere sui contesti sociali e territoriali, sia di provenienza sia di arrivo, di coloro che oggi si spostano tra il Sud e il Nord del mondo. Nell'attuale scenario di globalizzazione, infatti, imprenditori e istituzioni “coraggiose” possono avere un ruolo di primo piano nei confronti dei migranti a partire dall'«*intraprendere percorsi di investimento, nei loro paesi, in formazione, dalla scuola allo sviluppo di veri e propri sistemi culturali e, soprattutto in lavoro. Investimento in lavoro che significa accompagnare l'acquisizione di competenze e l'avvio di uno sviluppo che possa diventare bene per i paesi ancora oggi poveri consegnando a quelle persone la dignità del lavoro e al loro paese la capacità di*

*tessere legami sociali positivi in grado di costruire società giuste e democratiche».*

Lungo l'intervista non è mancato, inoltre, un richiamo alle attività e ai soggetti del cosiddetto **Terzo settore** che, improntati non all'esclusivo meccanismo dei profitti, contribuiscono a far *«evolvere il sistema verso una più chiara e compiuta assunzione delle responsabilità da parte dei soggetti economici»*. Proprio, la stessa diversità delle forme istituzionali di impresa contribuirebbe, infatti, a generare un mercato più civile e, al tempo stesso, più competitivo.

**In conclusione**, le parole che il Pontefice ha rilasciato nell'intervista enfatizzano e arricchiscono ulteriormente il **messaggio economico e sociale** che **Francesco** porta avanti ormai da anni, che guarda ad un'economia più inclusiva, più comunitaria, improntata all'etica, che miri a una crescita integrale e che si basi sulla **centralità della persona e del lavoro**.

**Chiusure domenicali:  
le giuste premesse per un dibattito pubblico  
che vada oltre l'effetto annuncio\***

*di Matteo Colombo*

Nelle ultime settimane si è molto discusso della proposta di chiudere gli esercizi commerciali un determinato numero di domeniche e giorni festivi all'anno, annunciata dal Ministro Di Maio. Il dibattito si è subito polarizzato tra chi la reputa una “misura di civiltà” volta a “proteggere la famiglia” e a difendere la piccola distribuzione dai giganti del settore, e chi invece la critica, sostenendo che a rischio ci siano molti posti di lavoro e che “la libertà non ha orari”. Una polarizzazione che ha impedito qualsiasi dibattito costruttivo, facendo sì che le parti rimanessero trincerate nelle loro posizioni contrapposte.

**Alle spalle delle diverse proposte dei partiti (e dei sindacati) non c'è infatti un'approfondita riflessione antropologica e sociologica:** non ci si chiede, cioè, quale sia il senso del lavoro per l'uomo, come il lavoro – e soprattutto i tempi del lavoro – oggi stiano cambiando con l'introduzione di un nuovo paradigma lavorativo sociale e culturale; non ci si chiede nemmeno con quali argomentazioni, oggi, proporre un giorno del riposo, o giorno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 settembre 2018, n. 32](#), e in [Boll. Spec. ADAPT, 31 ottobre 2018, n. 3](#).

della comunità: se a partire da una concezione confessionale, oppure da una riflessione etica e sociale. L'assenza di queste – radicali – domande fa sì che le diverse proposte corrano il rischio di appiattirsi a semplici slogan o ad analisi solo abbozzate. Ciò che occorre è proprio il contrario: una proposta che sia parte di un orizzonte più ampio, che abbia la pretesa di partire da un retroterra culturale chiaro e approfondito.

**In un contesto produttivo dove l'organizzazione del lavoro va sempre più nella direzione di superare la c.d. "unità aristotelica" di spazi e luoghi, dove sempre più si lavora a progetto e per obiettivi e non in base al principio dell'ora-lavoro, ha ancora senso dividere nettamente tempo del lavoro e tempo del non-lavoro?** Antropologicamente, argomentare partendo dalla "liberazione dal lavoro", così come fatto ad esempio dal Movimento 5 Stelle o dalla Lega, rischia di generare un'idea di uomo dualistica e frammentata. Si lascia intendere che il tempo del lavoro è il tempo della fatica, rigidamente separato dal tempo della libertà. L'idea di uomo che sta alle base di questa proposta genera uno sguardo nei confronti del lavoro come condanna, come qualcosa di estraneo all'uomo stesso. Quest'idea di relazione tra uomo e lavoro, concepita come relazione solamente utilitaristica o al massimo funzionale, dimentica il valore di senso e di significato che il lavoro assume per la vita di ognuno di noi. Si rischia così di trasmettere anche un'idea di uomo separato in sé stesso, in quanto non riesce a ricondurre la sua attività lavorativa al suo desiderio di senso per sé, per la sua vita.

**Ciò di cui abbiamo bisogno oggi è invece un'antropologia unitaria, in grado non tanto di difendere l'uomo dal lavoro, ma di educare a uno sguardo in grado di cogliere nella relazione con il lavoro una possibilità di senso per sé.** Allo stesso tempo, argomentazioni opposte a difesa dell'occupazione e della libertà di lavorare quando meglio si crede, rischiano di appiattare

tutta la profondità umana sulla dimensione lavorativa. Ma l'uomo non è solo ciò che fa [1]: l'uomo si realizza anche nella dimensione dell'agire e dell'essere. Anche in questo caso, il rischio è quello di appiattare tutto il dibattito su una sola dimensione antropologica, cioè quella del lavoro, a scapito invece di una concezione integrale dell'uomo. Una visione unitaria valorizza invece la persona, come origine di una domanda di senso che si espande e permea tutto ciò che vive: il suo lavoro, la sua azione, il suo essere, e non si riduce a una sola di queste dimensioni, ma invece le valorizza all'interno di un sistema di reciproche influenze e interdipendenze. Chi interviene nel dibattito pubblico dovrebbe quindi chiedersi: che idea di uomo e di lavoro sottostà a questa proposta? E che senso ha la relazione tra questi due termini, e quindi: perché l'uomo lavora?

**Per quanto riguarda invece la riflessione a proposito della domenica, argomentare partendo da una confessione religiosa è difficile, se non impossibile: l'attuale società multiculturale e multiconfessionale è invece più orientata al tema del senso della comunità, della convivenza.** Oggi i legami sociali, culturali, religiosi, tradizionali, politici sono spezzati. Cosa continua a tenerci assieme? Uno spunto ci arriva dalla riflessione dell'etica sociale [2]: una prima consapevolezza da (ri)guadagnare è che il virtuale non sostituisce – né può sostituire – la realtà dell'incontro e dell'esperienza vissuta assieme, la quale è invece una dimensione fondamentale per la vita di ognuno. Per generare però rapporti che abbiano luoghi nei quali concretizzarsi è necessario trovare dei tempi che riescano ad unire e a promuovere l'incontro tra persone. Concordare quindi un giorno dove è liberamente possibile, a chiunque voglia, entrare nella comunità attraverso le proposte che questa fa, e soprattutto vivere la relazione con altri come relazione significativa e determinante per la propria esperienza, è coerente con una teoria etica che vede nella



relazione il centro dell'essere umano. **Costruire luoghi d'incontro è però possibile se si identificano tempi dell'incontro:** i quali, anche in questo caso, non vanno a sostituirsi dualisticamente agli altri giorni della settimana, visti come giorni della solitudine o del lavoro vissuto come peso. Sono invece spazi di possibilità, il cui senso non è determinato dal lavoro, o al contrario dalla libertà dal lavoro, o dal riposo come riposo dal lavoro, ma dalla centralità della persona, concepita come nucleo di libertà e possibilità che chiede luoghi e tempi in cui esprimersi, nelle sue molteplici dimensioni.

**Ciò che tiene assieme questi termini (lavoro – persona – comunità) è la categoria di relazione. Che senso hanno le relazioni che viviamo? Quella con il lavoro, quella con gli altri, quella con la comunità nella quale viviamo e lavoriamo? Queste domande devono stare alla base di ogni proposta che vada a regolamentare come e quando l'uomo lavora. Chi oggi può farsi portatore di un'analisi e di uno sguardo come questo?** Una prima risposta indica nei corpi intermedi e nella rappresentanza i luoghi nei quali approfondire queste analisi: essi sono chiamati ad essere interpreti sussidiari e portatori di una proposta significativa di un'idea di lavoro, società, libertà, persona, dalla quale partire per proporre un dibattito serio e costruttivo, finalizzato al bene comune.

[1] Una tesi di questo tipo si ritrova in H. Arendt, *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, 2017.

[2] F. Riva, *La collana spezzata. Comunità e testimonianza*, Cittadella editore, 2012.

## Non solo cassa integrazione, in gioco ci sono le politiche del lavoro\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

L'eterno ritorno dell'uguale. Potrebbe sembrare eccessivo scomodare il filosofo per analizzare l'attuale dibattito sul mercato del lavoro in Italia, ma essendo da alcuni giorni tornata al centro la questione della cassa integrazione, dopo mesi di discussione sui contratti a termine e sulla precarietà, il pensiero va in questa direzione.

Un dibattito che nasce da una situazione concreta e urgente, che vede **quasi 200mila lavoratori**, soprattutto occupati in imprese metalmeccaniche, **a rischio disoccupazione qualora venisse meno la cassa integrazione straordinaria entro la fine dell'anno**. Rischio concreto o meglio certezza vista le novità introdotte dal **Jobs Act** che ne hanno ridotto la durata massima. Il tema della cassa integrazione richiama quello più ampio degli ammortizzatori sociali e quello più ampio ancora delle politiche del lavoro in un mercato in profondo cambiamento. Infatti è difficile negare che la situazione attuale sia figlia del tentativo di applicare i principi della *flexicurity* anche nel nostro Paese, concentrandosi però soprattutto sul fronte flessibilità piuttosto che su quello della sicurezza. Risulta chiaro infatti come un interven-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

to sulla flessibilità, in questo caso sulla riduzione della durata massima degli ammortizzatori sociali, sia più semplice da attuare rispetto alla complessa realizzazione di un sistema di ricollocazione dei lavoratori che parta da una riqualificazione professionale che consente di renderli occupabili in altre imprese. Aver ridotto le tutele, pur con tutte le criticità del vecchio sistema degli ammortizzatori sociali, senza averne costruite di nuove e moderne, ha creato una situazione di stallo e rischio particolarmente difficile da affrontare. Se poi, oltre a questo, sono mancate serie politiche per l'industria (con l'eccezione del piano Impresa 4.0 che avrà però effetti nel medio-lungo termine), è ancor più chiaro che è difficile che le imprese in difficoltà si riprendano e che vi siano molte imprese in grado di assorbire la disoccupazione.

**Per questi motivi occorre oggi non cadere nella tentazione di ripristinare un vecchio modello convinti che il ritorno al passato possa essere la soluzione.** È evidente che c'è una dimensione emergenziale del fenomeno per la quale è necessario intervenire temporaneamente, anche prolungando strumenti che andrebbero ad esaurirsi. Ma è oltremodo evidente che la sfida del momento attuale è quella che situazioni di questo genere si riducano sempre di più.

**E allora diventano due gli elementi fondamentali.** Da un lato non interrompere, e anzi potenziare, quelle politiche per l'industria che siano in grado di sostenere le imprese nella corsa all'innovazione e all'ampiamiento dei mercati di riferimento, anche attraverso seri processi di riorganizzazione che non siano solo una scusa per rimanere in uno stato vegetativo permanente. Dall'altro rendersi conto che nel mercato del lavoro di oggi, e ancor di più in quello che ci aspetta, le transizioni occupazionali non possono più essere considerate come la conseguenza di una crisi o di una chiusura aziendale. Saranno invece molto più presenti e ordinarie all'interno di carriere discontinue fatte di nume-

rosi cambiamenti di natura contrattuale, occupazionale e professionale. Per questo un approccio emergenziale non può più essere adottato e la semplice reintroduzione dei vecchi ammortizzatori sociali non è altro che un evitare di affrontare il problema. **La sfida resta sempre quella di ripensare il tessuto produttivo e il mercato del lavoro per poter ritornare ad essere un Paese competitivo e allo stesso tempo giusto**, nel quale il dualismo tra imprese non diventi, come spesso accade, origine di disuguaglianza per i lavoratori stessi.

## **Il convitato di pietra dimenticato nel trentennio dell’“età dell’oro”\***

*di Pietro Ichino*

### **1. Il ragionamento proposto da Luigi Cavallaro, in estrema sintesi**

Di quanto è accaduto in Italia nell’ultimo mezzo secolo in materia di lavoro e welfare, Luigi Cavallaro ci propone il suggestivo racconto che riassumo nei punti che seguono (chiedendogli scusa di qualche eccesso di schematicità, necessario per l’immediatezza della nostra discussione).

a. Tra la fine degli anni ‘60 e la metà degli anni ‘70, sotto la spinta di forti lotte del movimento operaio, attraverso una grandiosa stagione riformatrice favorita sul piano politico dalle “convergenze parallele” di DC e PCI (Moro-Berlinguer), l’ordinamento italiano dà attuazione al principio costituzionale del diritto al lavoro nella sua accezione piena, come “diritto sociale”, attraverso una ristrutturazione in senso laburista – ma Luigi poi arriva a parlare di una vera e propria esperienza di “socialismo” – della propria costituzione materiale.

b. Questa si attua attraverso uno scambio tripartito, nel quale le imprese accettano di farsi garanti del diritto al lavoro dei propri

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

dipendenti (art. 18 St. lav.), nel quadro di una pianificazione statale del processo produttivo, in cambio della garanzia pubblica di un sostegno della domanda interna ed estera (leva monetaria, svalutazione, inflazione) e, nella metà dell'economia nazionale a partecipazione statale, in cambio dell'impegno del Governo a coprire sistematicamente le perdite aziendali. I lavoratori, dal canto loro, rappresentati dalle confederazioni sindacali maggiori, accettano una politica di relativa moderazione salariale, in cambio di un welfare pensionistico già generosissimo nel settore pubblico (pensione piena con soli 15 anni di contribuzione e senza requisito di età), ma reso molto generoso anche nel settore privato dalla riforma del 1969: aggancio delle pensioni all'ultima retribuzione indipendentemente dai contributi versati, possibilità di pensionamento senza requisiti anagrafici, col solo requisito di 35 anni di contribuzione, oppure con 20 anni di contribuzione e 55 (donne) o 60 anni di età.

c. Senonché “corpose e arcaiche culture reazionarie”, favorite dalla crisi petrolifera incominciata nel 1973 e dalla fiammata inflazionistica conseguente, nella seconda metà degli anni '70 riescono a “imprimere al percorso riformatore una brusca frenata” per mezzo di uno “sciopero del capitale” attuato con lo spostamento di valuta all'estero. I salvataggi delle imprese in crisi ad opera dello Stato e l'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni non valgono a impedire il calo dell'occupazione industriale, che indebolisce il movimento sindacale.

d. Si arriva così alla c.d. “svolta dell'EUR” del febbraio 1978, nella quale le confederazioni maggiori riconoscono l'impresa come “vero e unico polmone del sistema economico” e accettano di restaurare le sue prerogative, la sua libertà d'azione. Donde, alla fine degli anni '70, il “diritto del lavoro dell'emergenza” ispirato al principio del “garantismo flessibile”: in particolare la legittimazione della contrattazione collettiva in deroga, la rimozione dei

vincoli al contratto a termine e l'allargamento dell'area del lavoro precario con l'istituzione del contratto di formazione e lavoro (1978), poi il riconoscimento del part-time (1984), il progressivo smantellamento del meccanismo dell'avviamento al lavoro su richiesta numerica (1986-1991), il riconoscimento legislativo del licenziamento collettivo acausale con corrispondente inizio di restrizione della possibilità di uso della Cassa integrazione in alternativa alla riduzione degli organici (1991). Su questa linea si collocheranno poco dopo le leggi Treu (1997), Biagi (2003) e Jobs Act (2014-15).

e. In parallelo rispetto a questo smantellamento del diritto del lavoro dell'età dell'oro, viene affermandosi prepotentemente l'idea della necessità di una stretta monetaria, che viene attuata in un primo tempo col rendere indipendente la Banca centrale dal Governo (Ciampi-Andreotta 1981), poi con la progressiva abdicazione dello Stato alla propria sovranità monetaria, fino al trattato di Maastricht (1992), all'ingresso nel sistema della moneta unica europea egemonizzato dall'ortodossia tedesca (2001), all'accettazione del pareggio di bilancio come principio costituzionale e all'attuazione delle ricette di politica economica e del lavoro provenienti da Bruxelles e Francoforte (2010-2012). Una "mutazione epocale che nel giro di due decenni porterà la nostra economia a riconfigurarsi da economia corporativa, di comando, mista, con elementi di mercato emergenti ma non prevalenti, a economia monetaria di produzione, cioè capitalista, in cui ogni istanza pubblica di pianificazione e programmazione assumerà carattere subordinato". Conclusione, ancora con le parole di Luigi Cavallaro: "La breve vita felice del diritto al lavoro è ormai finita".

## 2. Una lettura molto diversa della stessa vicenda

Poiché la vicenda raccontata da Luigi l'ho vissuta molto da vicino lungo tutto l'arco dell'ultimo mezzo secolo, mi permetto di riempire alcuni vuoti nei punti *c*, *d* ed *e*, con qualche osservazione di rilievo non secondario che può portare a guardare ad essa da una prospettiva assai differente.

Per incominciare, mi sembra che nel racconto di Luigi manchi un “convitato di pietra” che nella storia reale di quella che lui descrive come l'età dell'oro è stato invece onnipresente e via via più importante: l'indebitamento pubblico. Nel corso degli ultimi due decenni del secolo scorso e del primo del nuovo secolo, per permettersi la “rivoluzione socialista” di cui si è detto al punto *b* – con lo Stato-Pantalone che copriva le perdite delle imprese dell'Iri, la Cassa integrazione che “integrava” il regime di *job property* e le pensioni Inps ai cinquantenni usate come indennizzo di ultima istanza per la perdita del posto – l'Italia non soltanto ha fatto sistematicamente ricorso all'inflazione e alla svalutazione della moneta, ma ha pure speso ogni anno mediamente l'equivalente di trenta miliardi di euro più di quello che produceva, finanziando questo eccesso di spesa attraverso un corrispondente indebitamento dello Stato. Indebitamento che, così, nell'arco del trentennio è arrivato a raddoppiarsi. Se si considera anche questo dato, è difficile non vedere nella “ristrutturazione dell'ordinamento in senso laburista” o addirittura “socialista”, indicata da Luigi come il fondamento della nostra età dell'oro, più che una espropriazione di potere padronale da parte del movimento operaio, una espropriazione di risorse delle generazioni future da parte della generazione mia e, con responsabilità meno grave, della generazione cui appartiene Luigi. Ed è difficile non pensare che quell'età dell'oro ha avuto vita breve non per effetto della controrivoluzione capitalistica, ma semplicemente perché



nessun regime può sopravvivere facendo affidamento su di una illimitata disponibilità del mondo circostante a continuare a prestargli denaro: prima o poi i creditori incominciano inevitabilmente a dubitare della possibilità che il proprio credito venga onorato e chiudono i cordoni della borsa. Questo, non altro, è ciò che è accaduto nella crisi del debito italiano del 2011.

In altre e più sintetiche parole: l'età dell'oro è finita perché quell'oro era per buona parte roba altrui. Per capire quel che è accaduto non c'è bisogno di scomodare le “arcaiche e corpose culture reazionarie” evocate da Luigi.

L'idea che sottende il suo racconto – oggi condivisa da molta parte della sinistra italiana – è che solo una robusta politica keynesiana, consistente nel “pompate domanda” nel sistema anche attraverso l'inflazione, abbia la virtù di rendere economicamente possibile il diritto al lavoro, e più in generale l'insieme dei diritti del lavoro. Ma J.M. Keynes predicava quella politica solo in riferimento alla congiuntura negativa; mentre nel trentennio di cui stiamo parlando essa è stata praticata nei periodi di vacche grasse come in quelli di vacche magre. Non dimentichiamo, poi, che l'inflazione keynesiana ha la funzione essenziale di ridurre i salari reali, in funzione di un aumento dell'occupazione, in una situazione di rigidità verso il basso dei salari nominali determinata principalmente dall'azione del sindacato; è quanto meno problematico ravvisare qualche cosa di “laburista” o addirittura di “socialista” in questo uso per così dire “antisindacale” della leva monetaria, salvo qualificare come laburista o socialista qualsiasi intervento statale mirato a contrastare la fase negativa del ciclo economico.

### 3. Notazioni di contorno, più specificamente giuslavoristiche

Quando, nella seconda metà degli anni '70, si incominciò a discutere della necessità di allentare i vincoli in materia di contratto a termine, le esigenze che venivano sottolineate da parte imprenditoriale nei settori del commercio e del turismo erano reali e facilmente dimostrabili: l'allentamento dei vincoli che ne seguì fu accettato dal sindacato – ho il ricordo personale di quelle trattative per avervi preso parte – perché appariva evidente che non si trattava affatto di richieste pretestuose e che l'imposizione drastica dell'assunzione a tempo indeterminato era irragionevole. E quando, negli stessi anni, si incominciò a parlare di un contratto di lavoro a termine a contenuto formativo con possibilità di “assunzione nominativa”, lo si fece perché si assisteva già allora a una drammatica difficoltà di inserimento nel tessuto produttivo per i giovani all'uscita dalla scuola o dall'università, causata dalla “tenaglia” del vincolo dell'assunzione numerica gestita dal collocamento pubblico, coniugato con il vincolo dell'assunzione a tempo indeterminato.

Poiché ho conosciuto e studiato da vicino il funzionamento del collocamento pubblico e delle graduatorie per l'assunzione numerica negli anni '70 e '80, mi sento di affermare – sulla base di argomenti compiutamente esposti a suo tempo – che esso costituiva una iattura per la parte professionalmente più debole dei lavoratori e in generale per gli outsider, forti o deboli che fossero. L'ordinamento italiano del lavoro non sarebbe certo più prodigo di vantaggi per i lavoratori se quel regime non fosse stato abrogato nel '97, anche per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia europea. Né i lavoratori italiani oggi starebbero meglio se nel 1984 il Pci e la Cgil fossero riusciti a far bocciare la norma che ha riconosciuto e regolato il lavoro a tempo parziale. O se

fosse rimasto in piedi il divieto drastico di operare in Italia per le agenzie di lavoro temporaneo. Ma, soprattutto, non credo che i lavoratori starebbero meglio in un'ipotetica Italia – Paese manifatturiero esportatore – isolata sul piano istituzionale e su quello economico dal resto del continente europeo. Vedere nel processo di integrazione economica e politica dell'Italia nell'Unione Europea soltanto il risultato di una rivincita del capitale contro i lavoratori significa ignorare la dimensione continentale, quando non addirittura mondiale, che ormai assumono tutte le grandi questioni economiche e sociali, dalla regolazione del commercio a quella della finanza, dalla protezione dell'ambiente ai flussi migratori. Significa anche pensare che i lavoratori possano fare a meno degli imprenditori; ma, come non ci può essere impresa senza lavoro, così non può esserci lavoro senza l'impresa. Dove deperisce o addirittura sparisce l'impresa inevitabilmente deperiscono o spariscono anche i diritti dei lavoratori.

Detto questo, nondimeno apprezzo molto il “racconto” di Luigi per un aspetto: esso mette limpidamente in luce la natura vera del regime instaurato con l'articolo 18 dello Statuto del 1970: precisamente l'appartenenza di questa norma alla categoria delle *property rules*. Mi sono proposto altrove di argomentare più approfonditamente questa classificazione, anche per spiegare il senso tecnico-giuridico e le ragioni di politica del lavoro della sostituzione progressiva, tra il 2012 e il 2015, di questa *property rule* con una *liability rule*. Mi limito qui soltanto ad alcune brevi osservazioni su questo punto, volte solo a mostrare quanto poco – a mio modo di vedere – il vecchio regime di *job property* abbia a che fare con l'interesse *generale* dei lavoratori, con il laburismo, o con un socialismo che non intenda confondersi con le esperienze di “comunismo reale” fiorite nel secolo scorso nell'Europa dell'est. Innanzitutto, non opera nell'interesse generale dei lavoratori una forma di protezione del lavoro che per sua natura giova soltanto

agli insider, ai lavoratori stabili dell'impresa di dimensioni medio-grandi, creando un ostacolo all'accesso a questa condizione da parte degli outsider. Non possiamo dimenticare che, anche al culmine di quella che Luigi chiama l'età dell'oro, della protezione offerta dall'articolo 18 godeva soltanto un lavoratore italiano su due in una posizione di sostanziale dipendenza dall'impresa (a metà degli anni '90, circa 3,6 milioni di dipendenti pubblici e 5,5 milioni di dipendenti di imprese con organico superiore alla soglia dei 15). Che "socialismo" è quello che, per sua stessa struttura, esclude dai propri benefici una parte consistente della forza-lavoro?

In secondo luogo, un regime di *job property* – cioè un regime che sostanzialmente attribuisce al solo prestatore di lavoro la facoltà di recedere dal rapporto, salvi casi estremi di suo inadempimento o di catastrofe aziendale – è per sua natura caratterizzato da una maggiore vischiosità del mercato del lavoro, quindi da una peggiore allocazione delle risorse umane: è infatti un regime nel quale è più difficile che il lavoratore si sposti da un posto per il quale è, o è diventato, poco adatto a uno dove può essere più produttivo. Per convincersene, basti osservare ciò che accade nel settore pubblico, dove il principio della *job property* è applicato con la più alta intensità. E dove si assiste diffusamente e in modo particolarmente evidente a un circolo vizioso tra scarso impegno delle persone, scarsa produttività e basse retribuzioni (ma in qualche misura dello stesso circolo vizioso soffre di fatto l'intero tessuto produttivo nazionale). È dunque ragionevole ritenere che in un regime di *job property* il lavoro sia mediamente meno produttivo e quindi meno remunerato, a parità di altre condizioni, rispetto a un regime nel quale la protezione contro il licenziamento sia affidata a una *liability rule*.

Abbiamo visto come nei decenni passati la protezione offerta dall'articolo 18 abbia avuto un necessario complemento nella

Cassa integrazione guadagni vecchia maniera: la quale consentiva di rispettare formalmente il principio della *job property* impedendo il licenziamento anche quando l'azienda versasse in una crisi irreversibile. Perché dove si può attivare la Cig, il licenziamento non può avere corso essendo questo vietato dalla regola dell'*extrema ratio*. Il risultato è stato una miriade di casi di crisi di aziende medio-grandi nelle quali ai lavoratori si è assicurata la titolarità formale di un rapporto di lavoro di fatto non più esistente per cinque, dieci, persino vent'anni di fila. Una vera trappola per quei lavoratori, il cui *appeal* nel mercato del lavoro è andato progressivamente riducendosi col protrarsi della loro inattività (salvo che si attivassero nel mercato irregolare) fino ad azzerarsi. Anche a voler prescindere dal costo insostenibile di questo meccanismo di "protezione", in termini di spreco di denaro e di risorse umane, che cosa ha mai a che fare questo meccanismo con il laburismo o il socialismo, comunque li si voglia intendere?

Infine un'osservazione di carattere statistico. La probabilità per un lavoratore stabile di essere licenziato, in Italia, è rimasta sostanzialmente invariata, intorno all'1,4 per cento annuo, prima e dopo il 2012. Ed è rimasta la stessa per gli assunti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015 (a proposito: del diluvio di "licenziamenti a buon mercato" che avrebbe dovuto verificarsi, ai danni degli assunti a tempo indeterminato nel 2015, al termine del triennio di sgravio contributivo, quindi nel corso del 2018, non si è vista alcuna traccia). Sta aumentando, questo è vero, la quota degli assunti a termine, sia in termini di flusso sia in termini di stock (frazione di forza-lavoro occupata in un dato momento); ma questo non è un fenomeno soltanto italiano: si sta verificando in tutto l'Occidente sviluppato. L'idea che si possa tornare al rapporto tra lavoratori stabili e a termine degli anni '60 col solo ripristinare la legislazione di allora è soltanto un'illusione.

## La piattaforma informatica può solo supportare ma non sostituire i servizi per il lavoro\*

*di Luigi Oliveri*

Su *I Blog del Fatto* del 26 ottobre 2018 **Francesco Pastore** e **Francesco Giubileo** hanno pubblicato l'articolo intitolato [Centri per l'impiego, sarà rivoluzione. Se il sistema è tutto digitale, potenziarli non servirà.](#)

**Si tratta di un'agiografia ottimistica del piano di ristrutturazione dei servizi per il lavoro proposto al Ministro del lavoro dal Prof. Mimmo Parisi e basato sull'esperienza del Mississippi**, secondo la quale visto che tutto l'iter di gestione del reddito di cittadinanza sarà digitalizzato, a questo punto non servirà maggior personale nei centri per l'impiego e sarà, anzi, possibile ridurli dagli attuali 532, ad un centinaio di hub ove si erogheranno servizi "specialistici".

**La teoria, lo si afferma subito, è suggestiva ed affascinante, ma non convince.** Non è la prima volta che gli Autori esprimono la ferma convinzione che con l'informatica si risolva tutto (cfr. F. Giubileo, F. Pastore, [Per trovare lavoro servono centri per l'impiego 4.0](#)). E non è, questa, la prima volta che chi scrive sommessamente evidenzia quali sono i problemi connessi ad una fede assoluta da positivismo ottocentesco sulle risorse della tecno-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37.](#)

logia sulle magiche proprietà dei siti e delle app (cfr. [Gli equivoci sulle funzioni dei centri per l'impiego](#)). Per quanto sia brutto autocitarsi, non si può che riprendere una considerazione dell'articolo di critica linkato poco prima: *“Gli autori ricordano che in Italia operano nei centri per l'impiego 8.000 dipendenti (in realtà, per effetto della riforma Delrio non sono più di 6.000, tra pensionamenti anticipati e trasferimenti vari), mentre in Germania 80.000. Di fronte a divari organizzativi e finanziari di questa natura, non può in alcun modo convincere l'affermazione degli Autori, secondo la quale “l'innovazione tecnologica permette oggi di sviluppare i progetti anche con solo 8mila dipendenti e non 80mila come in Germania”. Giustissimo puntare sulla tecnologia e sulle competenze dei dipendenti. Ma è fin troppo semplice osservare che in Germania sicuramente non sono indietro nell'innovazione tecnologica e sanno fare di conto benissimo: se hanno un simile parco di dipendenti, 10 volte e più quello italiano, c'è una ragione”*.

Lo confermiamo. **Lo sviluppo di piattaforme tecnologiche per la gestione dei flussi procedurali è fondamentale, come anche l'aggancio delle banche dati di centri per l'impiego, Inps, anagrafi comunali, anagrafi tributarie e banche dati (sempre promesse e mai realizzate) dei benefici consessi a vario titolo alle persone** (dai sostegni alla disoccupazione alle misure di contrasto al disagio sociale). Si tratta di strumenti conoscitivi per la programmazione e l'erogazione di servizi concreti, assolutamente indispensabili.

Ma, pensare, come suggerisce il titolo dell'articolo, ottima sua sintesi, che non occorra potenziare i servizi per il lavoro “se tutto è digitale”, per un verso è scontato, per altro verso irrealistico.

Perché sarebbe scontato? È ovvio: se davvero tutta la gestione dei servizi per il lavoro potesse essere gestita da server, router, memorie, data base, applicativi web, software, app, pc e telefonini, non servirebbe nessuna funzione di intermediazione, nemmeno privata, per la gestione del mercato. Ci penserebbero gli algo-

ritmi di calcolo e le app a creare automaticamente le proposte di lavoro e l'incontro domanda/offerta.

Ma, la realtà ci propone, per ora almeno (in futuro non lo si può escludere che tutto sia governato da software), qualcosa di piuttosto diverso da una grande Matrix che governa il mercato del lavoro. Di piattaforme e collegamenti e banche dati, come rilevato sopra, c'è un gran bisogno.

Ritenere davvero possibile che “tutto” sia “digitale” è, però, irrealistico. Meglio precisare: non è irrealistico utilizzare al meglio le risorse digitali. **È irrealistico pretendere che “tutto” lo sia.**

È il caso di spiegare il perché. Riportiamo, quindi, alcuni passaggi dell'articolo degli autori: *“cambia totalmente la logica del sistema, poiché permette al livello nazionale di veicolare completamente online i servizi pubblici per l'impiego. Tutto passerà attraverso la piattaforma disponibile anche per smartphone”; “Attraverso un protocollo con il Miur, si possono anche caricare i curricula di tutti gli studenti che completano scuola/università. Questo significa che l'intermediazione virtuale riguarderà la maggioranza dei destinatari del Reddito di cittadinanza e anche dei destinatari degli altri ammortizzatori sociali, che tramite il portale potranno cercare lavoro”.*

Va benissimo la logica del sistema, che è quella di puntare su strumenti on line di caricamento delle informazioni e di gestione dei dati.

Non si tiene, conto, però, purtroppo, di qualche “dettaglio” che, invece, non può e non deve essere trascurato.

**Il progetto di Parisi non sembra focalizzare nel modo dovuto il target dei destinatari del reddito di cittadinanza, che si fa coincidere grosso modo con le persone in stato di povertà.** Ebbene, con la sperimentazione del Rei i comuni, l'Inps ed i centri per l'impiego (che per la verità da sempre avevano avuto contatto con questo tipo di utenza) hanno potuto toccare con mano una realtà evidente a tutti: i potenziali destinatari soffrono di condizioni di povertà spesso derivanti da condizioni di esclu-



sione sociale rilevanti e di scarsa qualificazione culturale, oltre che lavorativa. Si tratta di utenti con rilevanti problemi di lingua e, anche se di lingua madre, di comprensione del testo. Soprattutto, per quanto molti di essi dispongano di smartphone, non hanno conoscenze operative di base sufficienti per saper gestire autonomamente processi di contatto tramite app, meno che mai se interamente digitali. Gli operatori sanno bene che agli sportelli giungono utenti privi anche della mail personale: il sistema delle prenotazioni degli appuntamenti per i servizi, già presente nelle realtà più avanzate, molte volte fa cilecca perché la veicolazione delle prenotazioni viaggia verso caselle di posta elettronica dei patronati e non personali. In quanto alle comunicazioni tramite Sms, parte non trascurabile di questa utenza continua a cambiare Sim e numeri ed il contatto continuativo non è per nulla garantito.

Insomma, tra le funzioni da erogare, un'attenta analisi dell'utenza, richiederebbe orientamento e formazione proprio all'utilizzo dei sistemi di comunicazione on line, sui quali il target del reddito di cittadinanza appare piuttosto in ritardo. E non consideriamo in generale i rilevanti problemi di *digital divide* che attanagliano il Paese.

Lo stesso sistema lineare immaginato dal Parisi richiede imprescindibili fasi con intervento "umano", delle quali non sembra che nessuno stia tenendo conto.

**Leggiamo, sempre dal Fatto on line, [la sintesi procedurale del piano Parisi](#):** *“Già ad aprile, il cittadino interessato potrà compilare la domanda on line sul portale del Reddito di cittadinanza presso un Centro per l'impiego, un internet point o direttamente sul suo smartphone. Si potranno caricare i documenti per la verifica dell'idoneità e si riceverà un sms che conferma che la domanda è andata a buon fine. Due settimane dopo, un altro sms informerà il cittadino che ha appuntamento presso un centro impiego per verificare i requisiti di idoneità. L'istruttore della pratica, che si occu-*

*pa della verifica dei requisiti di idoneità, esaminerà la domanda, chiarirà ogni aspetto”.*

Dunque:

- vi sarà una domanda di reddito di cittadinanza;
- vi sarà un appuntamento tra richiedente e un “addetto”;
- vi sarà un’“istruttoria” sulla domanda, condotta da un “istruttore”, per la “verifica dei requisiti”.

Aggiungiamo quel che manca in questa sintesi: occorrerà un provvedimento di ammissione o di rigetto della domanda. Ma, in questo secondo caso, potrà seguire un necessario sistema per garantire un ricorso, con altra istruttoria ed altri provvedimenti.

Insomma, il piano fa apparire che tutto sia digitalizzabile, ma nella realtà come si nota emergono aspetti di gestione “burocratica”: la domanda, l’istruttoria, la valutazione.

Adempimenti in realtà non eliminabili e che richiedono (almeno, ancora ad oggi) un intervento umano.

**C’è, poi, il problema della condizionalità. Sicuramente i sistemi possono veicolare le proposte di lavoro, formazione e lavori socialmente utili (sempre a patto che il destinatario del reddito di cittadinanza disponga dello smartphone e delle capacità di usare le risorse telematiche). Ma, occorre una formalizzazione dell’accettazione o, in particolare, del rifiuto. Perché da questo, in particolare, se ingiustificato, scatta la procedura per la decadenza, che ovviamente richiede un avviso, la possibilità di controdurre presentando giustificazioni, l’adozione del provvedimento finale, la possibilità di ulteriori ricorsi. Deve essere evidenziata e giustificata l’accettazione od il rifiuto delle offerte, altrimenti il sistema salta, perché il condizionamento della percezione del reddito all’accettazione delle offerte di lavoro, formazione e lavori socialmente utili è requisito indispensabile.**

Ma, questi adempimenti non possono farli solo le macchine, né sono sufficienti cartonati riproducenti dipendenti fotografati. Occorrono persone.

Quante? Uno dei difetti dell'attuale livello di programmazione della riforma dei Cpi è che nessuno ha ancora dato un'idea chiara. È sicuramente da escludere che bastino i nemmeno 8.000 dipendenti attuali, largamente insufficienti già oggi per le funzioni dei quali i Cpi si occupano (e che restano: accoglienza, informazione, acquisizione delle dichiarazioni di immediata disponibilità, stipulazione del patto di servizio, presidio del patto di servizio, orientamento di base, orientamento specialistico, proposte di politiche attive come formazione, tirocini, misure finanziate; e ancora le molteplici funzioni per il collocamento dei disabili, il contrasto all'evasione scolastica, le migliaia e migliaia di certificazioni dei rapporti, le risposte alle migliaia e migliaia richieste di accesso, solo per citare le principali).

L'idea degli hub? Può anch'essa essere ottima. Ma, molti dei milioni di utenti potenziali destinatari del reddito di cittadinanza non dispongono di mezzi di trasporto privato e spesso nemmeno delle risorse per il mezzo di trasporto pubblico. Chi lavora nei centri per l'impiego e segue progetti di aiuto alle categorie particolarmente svantaggiate lo sa bene.

**Gli Autori Giubileo e Pastore chiosano il loro articolo così:**  
*“ai critici della riforma suggeriamo un approccio ottimistico verso il modello proposto. Molti dei problemi avanzati sono emersi anche negli Stati Uniti e sono stati facilmente risolti. D'altronde se una pubblica amministrazione rema contro, ti dirà sempre due cose: il progetto c'è già o/ e stiamo cercando di farlo; oppure il tuo progetto non si può fare perché ci sono dei problemi. Ecco questo è il principale problema di attuazione di questo rivoluzionario progetto di riforma dei centri per l'impiego: l'opposizione dei burocrati che sono conservatori per natura”.*

Chi scrive non ha dubbi che sarà tacciato di rientrare nell'alveo di quegli appartenenti alla "pubblica amministrazione che rema contro".

Non importa. Sono state proposte osservazioni non finalizzate a critiche preconcepite alla riforma, ma allo scopo, invece, di tenere conto di elementi progettuali che appaiono trascurati, perché la riforma possa davvero funzionare. E il potenziamento dei centri per l'impiego sembra proprio non possa mancare, sebbene non sia chiara la misura e anche il costo (non si sa nemmeno se il miliardo di euro previsto dal Governo – che prima erano due, poi 1,5 – sia una tantum o continuativo).

**Infatti, si è dell'idea di chi, sempre sul tema dell'efficienza dei Centri per l'impiego, ha scritto in un recente passato:** *“Il software non può certo sostituire il ruolo significativo di esperti del settore e la loro conoscenza o esperienza delle politiche attive del lavoro, piuttosto è uno strumento da mettere a loro disposizione, in modo da renderne più efficiente l'operato, con molteplici vantaggi per l'attore pubblico”*. Per completezza di informazione, gli Autori di quanto citato poco prima sono Francesco Pastore e Francesco Giubileo, in Lavoce.info: [\*“Un call center per trovare lavoro”\*](#).

## Lavorare di domenica: esiste ancora uno sfavore legislativo?\*

*di Idapaola Moscaritolo*

*Il rinnovato interesse in materia di chiusure domenicali, sfociato nelle recenti proposte di legge presentate dal Governo alla Camera, si traduce in un dibattito già ampiamente affrontato. Infatti la disciplina del riposo settimanale coincidente con il giorno della domenica non presenta, rispetto al quadro legale oggi vigente, specifici vincoli neppure a livello comunitario lasciando carta bianca ai Paesi membri nella scelta (o nella “non scelta”) sulla collocazione del riposo settimanale.*

### **Le chiusure domenicali nel quadro normativo**

La disciplina sulle chiusure domenicali è da sempre stata oggetto di un intenso dibattito. Infatti, nel corso degli anni, si è assistito ad un progressivo rimaneggiamento della materia che ha visto come protagonista una graduale, seppur lenta, liberalizzazione in favore della tutela e della promozione della concorrenza.

Già a partire dal ventennio passato, con l'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 114 del 1998 sulla riforma del settore del commercio, si concedeva al singolo comune la possibilità di individuare giorni e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 31 ottobre 2018, n. 3.](#)

zone del territorio nei quali era possibile derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Suddetti giorni potevano comprendere quelli del mese di dicembre, «*nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno*» [1].

Successivamente con l'intervento sull'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, c.d. “*Decreto Bersani Visco*” (così come modificato dall'art. 35, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111) [2], si è proceduto, in via sperimentale, alla liberalizzazione degli orari per tutti quegli esercizi commerciali siti in località turistiche e città d'arte non più assoggettati «*all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezzogiornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio*».

Tuttavia, il vero e proprio cambiamento, confluì nel c.d. decreto “*Salva Italia*”, varato dal Governo Monti (d. l. del 6 dicembre 2011, n. 201 in materia di “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”) [3], che implementò la definitiva liberalizzazione degli orari di apertura per gli esercizi commerciali nel giorno della domenica e nei festivi. Regime che si estese, quindi, a tutti gli esercizi senza differenziazioni di località turistiche o città d'arte.

Orbene, a distanza di circa 7 anni, ritorna in Parlamento il tema delle aperture (e chiusure) domenicali. In particolare, le proposte di legge dell'attuale Governo presentate in Commissione Attività Produttive e in corso di esame dal 6 settembre 2018, mirano proprio a modificare la disciplina delle liberalizzazioni disciplinate dalla manovra “*Salva Italia*”, procedendo ad una reintroduzione dell'obbligo delle chiusure domenicali e festive [4]. Bisogna tener presente che, tra le proposte di legge presentate, se ne raccolgono ben 5 e non tutte provenienti dai partiti di maggioranza, con differenze anche importanti tra l'una e l'altra proposta (proposta della Lega – A.C. 457 –; proposta del Movimento 5 Stelle – A.C.

526 –; proposta del Partito Democratico – A.C. 470 –; proposta della Regione Marche – A.C. 587 –; proposta di iniziativa popolare – A.C. 1 –).

Trattando brevemente le proposte di legge presentate dai partiti di maggioranza, si tenga presente che la proposta di legge A.C. 457 a prima firma Barbara Saltamartini [5], prevede la reintroduzione delle chiusure domenicali e festive di tutti gli esercizi commerciali. Disposizione tuttavia derogabile per le 4 domeniche di dicembre e per altri 4 ulteriori giorni a scelta tra le domeniche e le festività nel corso degli altri mesi dell'anno. In sostanza, il regime derogatorio ammonta a circa 8 giorni all'anno di aperture "extra". Anche la proposta di legge A.C. 526, a prima firma Davide Crippa, prevede il ritorno all'obbligatorietà delle chiusure domenicali e dei festivi con alcune eccezioni. In particolare si prevede la redazione di un piano di turnazione, con la facoltà per alcuni esercizi commerciali appartenenti al medesimo settore merceologico, di restare aperti nelle domeniche e nei giorni festivi per un totale massimo di 12 giorni di apertura (pari circa al 25% delle attività appartenenti allo stesso settore merceologico). Da una prima lettura delle proposte, la *ratio* ricavabile è quella di voler stabilire un adeguato bilanciamento tra i diritti dei lavoratori e la tutela dei consumatori, o ancora mirare al riappropriamento di alcuni valori sociali storici come «*quello di trascorrere le festività in famiglia o di impiegare il proprio tempo libero passeggiando all'aria aperta o nei piccoli centri*».

## **Il riposo settimanale e il lavoro domenicale secondo la legge**

Nell'analizzare le recenti proposte di legge in materia di chiusure domenicali e festive degli esercizi commerciali, non si possono

certo trascurare le disposizioni che regolano il riposo settimanale di regola coincidente con la domenica. Infatti, se è pur vero che l'intervento del Governo mira a modificare la disciplina sulla liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura introdotta dalla legislatura Monti, l'intenso dibattito non fa che articolarsi sulla rilevanza del fenomeno del lavoro domenicale o festivo da un punto di vista sociale, culturale, ma soprattutto giuridico. Infatti, rientrano in gioco questioni già lungamente dibattute a carattere nazionale e sovranazionale quali la proclamazione del diritto al riposo contro i diritti dei cittadini/consumatori a vedersi garantite determinate attività anche nella giornata della domenica; o ancora al diritto al riposo contro la libertà di iniziativa economica privata [6].

A questo proposito, occorre precisare che il quadro normativo di riferimento è piuttosto complesso e di non immediata lettura, dal momento che cospicue sono state le occasioni in cui il legislatore europeo e nazionale si è occupato del riposo domenicale.

Innanzitutto, com'è noto, il diritto internazionale, con la Convenzione OIL n. 14 del 1921 sul riposo settimanale nel settore industriale [7], ha fornito delle indicazioni comuni per i Paesi membri. Infatti, l'art. 2 della Convenzione stabilisce che i lavoratori delle imprese industriali hanno il diritto di godere di un riposo di almeno 24 ore consecutive per ogni periodo di sette giorni di lavoro. Questo riposo sarà concesso contemporaneamente a tutto il personale di ogni stabilimento ed *«esso coinciderà, per quanto possibile, con i giorni consacrati dalla tradizione o dagli usi del paese o della regione»* [8]. Tuttavia, molti hanno sostenuto che, con il passare degli anni, la Convenzione OIL ha vissuto un progressivo declinare della sua influenza in favore dei legislatori nazionali [9].

Nonostante ciò, sul versante della legislazione nazionale, bisogna far menzione dell'art. 3 della legge del 22 febbraio 1934, n. 370, nato ancor prima della Costituzione e vertente sulla disciplina del



riposo domenicale e settimanale. Infatti, tale norma racchiudeva un vero e proprio divieto esplicito di lavoro domenicale. Divieto che la stessa Corte Costituzionale, successivamente e in più battute, dichiarò costituzionalmente illegittimo nella parte in cui obbligava i lavoratori della stampa al riposo domenicale [10].

Di intento diverso, la Carta Costituzionale, che, al suo art. 36, comma 3, stabilisce il diritto irrinunciabile del lavoratore a fruire di un riposo settimanale e ferie annuali retribuite, senza però una precisa collocazione del riposo settimanale nel giorno della domenica [11]. La scelta laica di non indicare la domenica come giorno in cui usufruire del riposo settimanale fu, ai tempi dell'Assemblea costituente, una scelta ponderata e razionalizzata, al fine di evitare la costituzionalizzazione della *«scelta della domenica e delle altre feste religiose come giorno di riposo generalizzato»* [12]. Secondo una parte della dottrina, la norma costituzionale, pare, in un certo senso, essersi ispirata alla *ratio* dell'art. 2109 c.c., che stabilendo al comma 1 il diritto in capo al lavoratore di godere di un giorno di riposo ogni settimana, enuncia tuttavia la tendenziale coincidenza di tale giorno con la domenica [13].

Successivamente, il legislatore italiano (con effetto abrogativo della legge n. 370 del 1934) [14], proseguì ad una rivisitazione della materia mediante l'attuazione delle direttive europee *«concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro»*. Di tal guisa, l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 66/2003, rubricato *«Riposi settimanali»* statuisce che *«il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica, da cumulare con le ore di riposo giornaliero»*. Il legislatore del 2003, quindi, cercò di mantenere in vita il bilanciamento tra la disciplina nazionale previgente (che imponeva l'obbligo di riposo domenicale) e i principi comunitari (che invece miravano alla tutela e alla salute dei lavoratori) [15]. A dispetto di ciò, nel 2008, con l'art. 41 della legge n. 133/2008 (*Modifiche alla disciplina in ma-*

*teria di orario di lavoro*) vennero apportate importanti modifiche alla disciplina del riposo settimanale. Infatti, il nuovo art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 66/2003 vide l'aggiunta delle seguenti parole: «*il suddetto periodo di riposo consecutivo è calcolato come media in un periodo non superiore a 14 giorni*». Questa modifica consentì l'organizzazione dell'orario di lavoro con prestazioni lavorative anche per più di 6 giorni consecutivi purché nei 14 giorni di calendario siano presenti almeno 2 periodi di riposo di 24 ore consecutive. Va da sé come l'introduzione di questa novità creò non pochi dubbi interpretativi circa la regola della domenica come giorno di riposo settimanale. Inoltre, la legge del 2008, intervenne anche sulla disciplina delle deroghe previste all'art. 9 del d.lgs. n. 66/2003 [16], nonché sull'apparato sanzionatorio contenuto nell'art. 18-*bis* in ipotesi di violazione della disciplina sul riposo settimanale. Nella stessa direzione, il comma 2, lett. d), dell'art. 9 che pone un importante potere derogatorio in capo alle parti sociali [17], consentendo ai contratti collettivi di stabilire previsioni diverse, pur sempre nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 17, comma 4 [18].

Tale dettato normativo ben si armonizza con la direttiva europea di attuazione della disciplina sull'orario di lavoro (Direttiva 2000/34/CE). Infatti, essa, procedendo all'abrogazione dell'art. 5, della precedente direttiva (Direttiva 93/104/CE), che indicava il periodo di riposo come coincidente, in linea di principio, con la domenica, riconosce la possibilità dello spostamento del riposo domenicale con un altro giorno della settimana. Questo inquadramento trova la sua origine in una famosa sentenza emanata dalla Corte di Giustizia secondo la quale la disciplina del riposo settimanale, volta alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, non giustifica la preferenza della coincidenza del riposo settimanale con la domenica rispetto ad un altro giorno della settimana [19].

Tirando le fila del discorso, si può affermare come, in linea generale, l'Unione Europea seppur riconosce il valore sociale della domenica, non ne prevede l'obbligatorietà [20] lasciando carta bianca ai Paesi membri nella scelta (o nella "non scelta") sulla collocazione del riposo settimanale [21].

## Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, dunque, tanto sul piano nazionale quanto su quello sovranazionale, può ritenersi che la coincidenza tendenziale del riposo settimanale con il giorno della domenica sia una logica ormai superata e pertanto disapplicata.

Infatti, tanto sotto il piano delle chiusure domenicali (attinenti alla disciplina della concorrenza dei mercati), tanto sotto l'aspetto del riposo settimanale coincidente o meno con la domenica (attinente alla disciplina sull'orario di lavoro) si assiste ad una lenta, ma continua erosione del fenomeno.

In tal senso, sarebbe auspicabile, ancor prima di elencare "pro" e "contro" delle attuali proposte di legge, incentivare una riflessione di più ampio raggio basata su analisi concrete: a carattere sociologico, economico e giuridico. Solo così, probabilmente, si potrà iniziare a comprendere, almeno in parte, un fenomeno tanto complesso quanto di ampia portata come quello delle chiusure domenicali *vs* del riposo settimanale. Pertanto, partire da una chiara idea di lavoro, alla luce delle grandi trasformazioni del lavoro in atto, può meglio chiarire se ancora oggi si è relegati o meno nel vecchio e dibattuto problema della "*crisi della domenica come referente sociologico privilegiato per la fruizione del tempo libero qualificato*" [22].

- [1] Art. 11. Comma 5, del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 “*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.
- [2] “*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale*” Testo coordinato con la legge di conversione (4 agosto 2006, n. 248).
- [3] Convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- [4] “*Modifiche all’articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali*” (457).
- [5] Il testo integrale della proposta di legge consultabile su [www.camera.it](http://www.camera.it).
- [6] V. in tal senso G. Ricci, *Il diritto alla limitazione dell’orario di lavoro, ai riposi e alle ferie nella dimensione costituzionale integrata (fra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea)*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 79/2010, p. 27.
- [7] Si v. inoltre l’art. 6 della Convenzione OIL n. 106/1957 per il settore del Commercio.
- [8] Art. 2, comma 3, Convenzione OIL n. 14/1921.
- [9] In tal senso si v. la posizione di G. Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Giuffrè, 2005, p. 80.
- [10] Corte Cost. 15 giugno 1972, n. 105, in G. Cost., 1972 pp.1196. Inoltre cfr. Corte Cost. 15 dicembre 1967, n. 150, in Mass. giur. lav., 1967, p. 343; Corte Cost. 30 giugno 1971, n. 146 in Mass. giur. lav., 1971, 23.
- [11] Per un approfondimento sulla disciplina dell’orario di lavoro nella Costituzione v. V. Leccese, *L’orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Bari, Cacucci, 2001.
- [12] P. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, t. I, Giuffrè, Milano, 1984, 182, nota 103; v. anche De Luca Tamajo, *Il tempo nel rapporto di lavoro*, in *Giorn. dir. lav., rel. ind.*, 1986, 450.
- [13] V. in tal senso V. Ferrante, *Orario e tempi di lavoro. Durata della prestazione, lavoro a tempo parziale, contratti di solidarietà*, Roma, 2014, p. 71.
- [14] G. Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, op. cit., p. 357.
- [15] V. in tal senso A. Fenoglio, *L’orario di lavoro tra legge e autonomia privata*, Torino, 2012, p. 64 e ss.
- [16] Per un approfondimento sulla disciplina delle deroghe v. V. Leccese, *L’orario di lavoro nel d.lgs. n. 66/2003 tra problemi di costituzionalità e disciplina eu-*

ropea, relazione all'incontro di studio organizzato dal CSM su *Il lavoro e la flexicurity* (Roma 17-19 gennaio 2011).

[17] Per un approfondimento sui limiti apposti all'esercizio del potere organizzativo del datore sul tempo in favore della contrattazione collettiva v. A. Allamprese, *Organizzazione dei tempi di lavoro e contrattazione collettiva. I contratti collettivi nazionali di categoria*, in B. Veneziani, V. Bavaro, (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, Bari, Cacucci, p. 139 e ss.

[18] In questa cornice, bisogna tener presente la Circolare del Ministero n. 8/2005 che fornì ulteriori chiarimenti sull'orario domenicale ossia che la coincidenza del riposo con la domenica era una coincidenza a carattere puramente tendenziale. Va evidenziato che sulla materia sono intervenuti anche gli interpelli: n. 60 del 2009 e n. 26 del 2011 entrambi orientati nella stessa direzione, e cioè nell'affermare che il riposo domenicale non debba essere obbligatoriamente goduto di domenica.

[19] Causa C- 84/94, *Regno Unito c. Consiglio*, in *Racc.* p. I-5755, punto 37 della motivazione.

[20] Sul punto vedi A. Fenoglio, *op. cit.*, p.159.

[21] V. Bavaro pone importanti riflessioni sul valore giuridico del tempo-lavoro produttivo utili per ulteriori spunti di connessione con la tematica. L'autore sostiene che esistono due profili che rappresentano il valore del tempo-lavoro produttivo: "uno relativo all'organizzazione del lavoro e l'altro allo scambio economico-contrattuale del rapporto sinallagmatico". V. in tal senso V. Bavaro, *Un itinerario giuridico sui tempi di lavoro*, in *RGL*, I, p. 213 e ss.

[22] G. Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, *op. cit.*, p. 372.

## Lavoro domenicale e festivo in Italia e in Europa: un quadro d'insieme nel lavoro che cambia\*

*di Luca Vozzella, Carlo Zandel*

La colata d'acciaio che arriva ogni 4 o 6 ore non si può fermare. Nemmeno la domenica. Nemmeno nei giorni di festa. C'è un mondo produttivo che non si ferma mai. E non è solo quello legato alla ristorazione, al commercio e al turismo che pure sono tra i principali datori di lavoro dei lavoratori della domenica. Pensiamo alla siderurgia a cui è fortemente legata la questione industriale del nostro paese o alla chimica. Per non dire della logistica, dei trasporti, dell'assistenza socio-sanitaria e delle forze di polizia, carabinieri e finanza. O dei musei, dell'agricoltura e dell'allevamento. Oltre a tutti gli autonomi.

Proprio in queste settimane il dibattito pubblico e politico si è soffermato sul tema del lavoro domenicale e festivo, in particolare nel settore del commercio. Il tema è complesso e la discussione caratterizzata da confusioni terminologiche e concettuali, per cui risulta importante tentare di fare chiarezza sulle sue caratteristiche e sulla popolazione di lavoratori che esso riguarda.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 31 ottobre 2018, n. 3.](#)

## Lavoro domenicale e lavoro festivo: quali differenze?

Guardando al dibattito appare subito evidente una sovrapposizione terminologica: “lavoro domenicale” e “lavoro festivo” vengono spesso accomunate se non usate come sinonimi. Ma da un punto di vista giuridico vi sono differenze.

Per lavoro festivo si intende infatti la prestazione di lavoro effettuata in coincidenza dei giorni previsti dalla legge quali giorni festivi tra cui vi rientra anche la domenica. In merito alla domenica, entrano però in gioco le norme che regolano l’orario di lavoro e in particolare il D.lgs. 66/03: l’art. 9, c. 1, D.lgs. 66/03 prevede che sia riconosciuto un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore consecutive ogni sette giorni, “di regola in coincidenza con la domenica”. Anche altre norme, sia provenienti dall’OIL che dall’Unione Europea, nonché dal nostro ordinamento nazionale (art. 2109 c.c.), non si discostano da questa impostazione.

La norma individua quindi la domenica quale giorno preferibile, e non obbligatorio, di riposo, non ponendo particolari vincoli, salvo il riconoscimento di riposo compensativo, alla facoltà del datore di poter richiedere ai propri dipendenti lo svolgimento di lavoro domenicale: questa impostazione va sostanzialmente a creare una divaricazione concettuale tra lavoro domenicale e lavoro festivo. Tale divaricazione trova la propria *ratio*, da un lato, nel fatto che la legge prevede un corposo elenco di eccezioni e deroghe (attivabili anche dalla contrattazione collettiva) relative a esigenze tecniche, produttive e organizzative (es. in relazione a particolari lavorazioni industriali o a servizi considerati di pubblica utilità) che richiedono una modulazione differente dell’orario di lavoro (e quindi anche la possibilità di lavorare la domenica), dall’altro, dal fatto che la legge richiede un giorno della settimana, non necessariamente la domenica, destinato al recupero delle energie psico-fisiche del lavoratore, quindi in un’ottica di salute e

sicurezza, lasciando invece da parte la dimensione di partecipazione alla vita sociale, familiare e religiosa del lavoratore stesso: tale dimensione è più vicina al concetto giuridico di lavoro festivo.

### **Maggiorazioni retributive e ruolo della contrattazione collettiva**

Il tema delle maggiorazioni retributive quale compensazione per il disagio arrecato dallo svolgimento di lavoro domenicale è affidato alla contrattazione collettiva che funge da vettore di conciliazione tra le esigenze produttive e quelle dei lavoratori. Una gestione del lavoro domenicale con turnazioni o mediante riposi compensativi più o meno programmati fa sì infatti che la domenica lavorata non sia retribuita come straordinario: in questo caso le maggiorazioni retributive sono applicate alle ore di lavoro normalmente dovute, e non, come in caso di straordinario, ad ore aggiuntive rispetto a quelle previste da contratto, con un sostanziale differenza in busta paga.

Inoltre, va ricordato che i contratti collettivi possono prevedere contingentamenti alle giornate annue di lavoro domenicale richiedibili al lavoratore o anche, per categorie e condizione specifiche (es. genitori con figli piccoli, malati gravi, chi deve assistere disabili o persone non autosufficienti, etc.), il diritto dei lavoratori a rifiutare di prestare attività lavorativa la domenica.

Da questo quadro deriva quindi un ruolo importante della contrattazione collettiva come vettore di conciliazione tra le esigenze produttive e dei consumatori da un lato e quelle dei lavoratori dall'altro.



### ***Tra sometimes e usually workers***

Secondo quanto emerge da un'elaborazione ADAPT sui dati Eurostat 2017, in Italia sono 4,65 milioni i lavoratori dipendenti che prestano la propria attività la domenica: più di un lavoratore dipendente su cinque, pari al 20,7% del totale degli occupati. All'interno di questa fascia di lavoratori però la frequenza con i quali essi si dedicano all'attività lavorativa domenicale non è uguale per tutti. Facendo cento il totale dei lavoratori domenicali si evince che il 28,8% di essi lavora la domenica "sometimes" mentre per il restante 71,8% la frequenza del lavoro domenicale si intensifica. In termini assoluti sono 1,34 milioni, pari al 6% del totale, i "sometimes workers" mentre gli "usually workers" salgono a 3,3 milioni, il 14,7% degli occupati totali. Un'ulteriore distinzione che l'elaborazione dei dati consente di fare è quella di genere. Tra gli uomini, infatti, la percentuale sale al 21,2% mentre tra le donne scende al 20,1%.

Questi dati nell'ultimo decennio stanno registrando un costante aumento. Nel 2008 la percentuale di lavoratori interessati era pari al 17,4%, un dato inferiore di 3,3 punti percentuali rispetto a quello registrato per il 2017. Nonostante questo aumento l'Italia rimane comunque al di sotto della media dell'Area Euro (18 paesi) che si stabilisce al 21,2%.

Altri elementi da considerare sono la qualifica posseduta e della categoria di appartenenza: se tra operai e impiegati poco qualificati non si rilevano differenze, tra gli operai con elevate qualifiche il coinvolgimento sale mentre tra gli impiegati qualificati diminuisce.

## I settori interessati

I settori produttivi nei quali sono presenti i lavoratori domenicali sono molti: i principali sono quelli del turismo e della ristorazione, della logistica e dei trasporti, della grande distribuzione organizzata, dell'assistenza socio-sanitaria. Tra i profili più richiesti per lavori che si svolgono anche la domenica vi sono operatori pluri-servizi, addetti vendita, banconisti, cassieri, camerieri, aiuto cuochi, steward e hostess, receptionist, addetti call center, manutentori, autisti, magazzinieri, infermieri e assistenti socio-sanitari. Molti di questi lavoratori sono assunti con contratto part-time di tipo verticale o di lavoro intermittente, proprio per lavorare solo di sabato e/o di domenica.

Nella grande distribuzione organizzata, dove la necessità di lavorare nel weekend è strutturale, l'89% dei posti di lavoro è a tempo determinato (sia full che part time) e un ruolo fondamentale, volto a mediare tra le esigenze organizzative del datore e quelle di conciliazione vita-lavoro del lavoratore, lo ha la contrattazione collettiva, in particolare attraverso la gestione della turnazione.

Soffermandoci sui numeri dei settori, quello con la presenza più elevata di lavoro domenicale è il settore alberghiero e della ristorazione, con 723.000 lavoratori dipendenti coinvolti (il 69,3% dei dipendenti del settore). Al secondo posto c'è la sanità (679.000 dipendenti pari al 43,1% del settore) e al terzo la il commercio con 628.000 occupati (pari al 30,6% del settore).

### Dipendenti che lavorano la domenica

Settore	Numero (in migliaia)	%
Agricoltura	63	13,8
Alberghi e ristorazione	723	69,3

Altri servizi collettivi e alla persona	154	23,0
Att. immobiliari, servizi a imprese	220	14,8
Attività finanziarie e assicurative	12	2,3
Commercio	628	30,6
Costruzioni	25	3,0
Industria	363	8,9
Informazione e comunicazione	50	11,0
Istruzione	62	4,1
Pubblica amministrazione	341	27,3
Sanità	679	43,1
Servizi famiglie	90	12,1
Trasporti e magazzinaggio	234	23,9
<b>Totale</b>	<b>3.645</b>	<b>20,6</b>

Fonte: Istat (2017)

## Noi e gli altri

Secondo quanto emerge dalla sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro di Eurofound, il lavoro domenicale all'interno dell'UE a 28 e della Norvegia è in aumento e ha coinvolto per almeno una domenica al mese il 30% dei lavoratori e per almeno 3 volte al mese il 10% della medesima platea. Gli uomini sono maggiormente coinvolti dal lavoro domenicale (31% rispetto al 28% delle donne), in agricoltura e nel settore della sanità la percentuale si avvicina al 50% mentre nel commercio e nel turismo è pari al 38%, in aumento di 4 punti rispetto al 2010. Per gli autonomi la percentuale è pari al 46%. Rispetto al contesto europeo l'Italia si colloca al di sotto della media. I lavoratori italiani nella

giornata di domenica mediamente lavorano meno dei propri colleghi di altri 24 stati europei (nei Paesi scandinavi la percentuale supera il 40% dei lavoratori) presentando una percentuale maggiore solamente rispetto ad Austria, Portogallo, Cipro e Germania.

### **Cosa succede negli altri stati dell'Unione Europea?**

16 dei 28 Stati dell'UE, tra cui l'Italia, non prevedono alcuna limitazione di orario o apertura domenicale. Nei restanti Stati sono comunque previste numerose eccezioni ai divieti e alle imitazioni imposte.

In particolare, le deroghe riguardano le aree turistiche, i rivenditori alimentari, i negozi per la casa, la grande distribuzione, le edicole, le stazioni di servizio, le stazioni ferroviarie, gli aeroporti e i musei; possono fare riferimento a indici dimensionali o merceologici relativi allo specifico esercizio commerciale, oppure a determinate fasce orarie; infine, possono prevedere misure di contingentamento del numero di aperture domenicali/festive annue o di sostituzione della chiusura domenicale con un altro giorno della settimana. Facendo alcuni esempi di regolamentazione delle chiusure domenicali in altri Paesi dell'Unione, il Belgio e Malta consentono l'apertura la domenica a condizione che si scelga un giorno di chiusura alternativo; in Francia l'apertura è libera per i negozi gestiti dai proprietari, mentre per i negozi non alimentari solo previa decisione del sindaco e comunque con una maggiorazione del 100%, per i negozi alimentari, invece, l'apertura è concessa sino alle 13.00; in Germania i negozi sono chiusi con eccezione di panettieri, fiorai, edicole, negozi per la casa, musei, stazioni ferroviarie, stazioni di servizio, aeroporti e luoghi di pellegrinaggio; in Spagna la questione è demandata alle

Comunità Autonome (nella maggior parte sono previste 10 domeniche/festività di apertura); in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord le restrizioni hanno come discriminate i metri quadri dell'esercizio commerciale (i piccoli negozi non hanno restrizioni, i grandi possono operare solo su fasce orarie prestabilite). Il quadro descritto rende l'Italia l'unico paese tra le economie più sviluppate dell'Unione Europea (Germania, Gran Bretagna – con l'esclusione della Scozia –, Francia e Spagna) ad aver completamente liberalizzato le chiusure domenicali.

### **Flessibilità dell'orario e del giorno di riposo**

Tutte le considerazioni condotte fino a questo momento non possono prescindere da una loro contestualizzazione in un mondo del lavoro che, con l'avvento di Industria 4.0, sta attraversando una fase di profondo cambiamento, non solo sul piano tecnologico. Gli impatti non sono solo sui processi produttivi ma anche sull'idea stessa di lavoro in termini organizzativi, di mercato del lavoro, di relazioni industriali e di modelli di welfare. Un impatto che ridisegna la più generale idea di lavoro al punto da frantumare definitivamente le c.d. "regole aristoteliche" del diritto del lavoro e cioè «l'unità di luogo-lavoro (il lavoro nei locali dell'impresa), di tempo-lavoro (il lavoro nell'arco di una sequenza temporale unica), di azione-lavoro (un'attività mono professionale) facendo venire meno i confini spazio-temporali dell'impresa. In questo contesto produttivo dove si lavora sempre più per progetto e per obiettivi e dove l'idea di ora-lavoro è quasi venuta meno occorre chiedersi se esiste ancora una separazione così netta tra tempo di lavoro e tempo di non-lavoro. A ciò si collega una necessaria riflessione sull'idea di uomo e sulla sua relazione con il lavoro, idea che può passare da una concezione dualistica e

frammentata in cui il tempo di lavoro viene considerato come una fatica, un male necessario ed estraneo all'uomo e completamente separato dal tempo della libertà identificabile nel non-lavoro, ad una concezione completamente opposta in cui la profondità umana rischia di appiattirsi unicamente sulla dimensione lavorativa. Se quindi da un lato l'impresa deve essere sempre più flessibile per le esigenze del mercato, dall'altro anche i lavoratori reclamano una nuova idea di "*decent work*" che ricomprende non solo la componente monetaria della retribuzione ma include anche l'offerta dei datori di lavoro con riferimento alle opportunità di sviluppo personale, alla formazione continua, alla flessibilità dell'orario di lavoro e tutta una serie di altre componenti non puramente monetarie. La flessibilità per aziende e lavoratori diviene quindi un elemento centrale rendendo anacronistico il tentativo di far coincidere il concetto di giorno riposo unicamente con la domenica o con la festività. Non è quindi un caso se per i lavoratori, come emerge da uno studio condotto dall'Eurofound, la presenza di lavoro domenicale ha un'incidenza quasi nulla sulla capacità di conciliare vita e lavoro mentre, altre variabili come la facilità di richiedere ore di permesso, la possibilità di autodeterminarsi gli orari assumono un peso significativo incidendo in maniera positiva.

23.

## **PREVIDENZA**

## Le origini della previdenza sociale in Italia. Precisazioni storiche\*

*di Flavio Quaranta*

**In una recente intervista radiofonica – ripresa da tutti gli organi di stampa – un importante leader politico italiano ha dichiarato che “la previdenza sociale l’ha portata Mussolini, non l’hanno portata i marziani” e che il fascismo, a parte le leggi razziali e l’entrata in guerra dell’Italia (che, oltre ai lutti – ci permettiamo di dire – ha portato anche la distruzione di un gran numero di opere d’arte) ha fatto cose meritorie come, appunto, le pensioni o le bonifiche.**

**Sul mito del fascismo buono ha già autorevolmente risposto il nostro Presidente della Repubblica, in occasione della celebrazione del “Giorno della Memoria”, tanto è vero che non sarebbero sufficienti altri commenti. Riguardo al tema delle pensioni, tuttavia, quello che stupisce – a parere dello scrivente – è che siano mancate puntualizzazioni proprio da parte degli storici, soprattutto quelli di tradizione liberale o socialista, per confutare questa affermazione, quasi asseverando tacitamente una sorta di primogenitura operata dallo Stato corporativo in tale materia. In effetti, dopo le grandi opere storiografiche degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso (ricordiamo, tra gli altri, i lavori di Ar-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)



naldo Cherubini, Stefano Merli, Dora Marucco, Tito Lucrezio Rizzo) oggi il tema delle origini dello Stato sociale in Italia è assai negletto e questo stupisce non poco soprattutto perché l'argomento di cui parliamo, scolpito a chiare lettere nell'art. 38 della nostra Costituzione, è di stringente attualità. Non mancano infatti nei talk show delle reti generaliste sezioni rivolte settimanalmente ai temi della previdenza sociale (ad esempio come riformare la c.d. legge Fornero, cos'è l'Ape social, i vitalizi ecc.) ma – come molti avranno notato – neanche un minuto viene dedicato a coloro che ne furono gli artefici o, quantomeno, aprirono un dibattito per toglierla dall'alveo della beneficenza e inserirla in quello della giustizia sociale.

**A questo proposito ho un sogno, da semplice cultore della materia:** così come tutti noi abbiamo sentito parlare almeno una volta nella vita dei nostri Padri dell'Unità d'Italia, e in ogni città della penisola c'è una via o una piazza intitolata a Cavour, Vittorio Emanuele II, Mazzini e Garibaldi, così vorrei un accenno sui libri di scuola o una segnalazione toponomastica, non solo locale ma nazionale, anche per Luigi Luzzatti, Carlo Francesco Ferraris, Mario Abbiate, Rinaldo Rigola, Angiolo Cabrini, il beato Giuseppe Toniolo – “marziani” è vero, alzi la mano chi ne ha sentito parlare in una qualche trasmissione televisiva – e molti altri, eroi sconosciuti di battaglie non meno violente tra interventismo statale e il “laissez faire” caro ai liberisti. I primi, nonostante mille difficoltà, riuscirono a farci riscoprire fratelli dopo secoli di servitù straniera, i secondi, grazie anche al movimento sindacale e alla dottrina sociale della Chiesa, ci hanno “regalato” lo Stato sociale. Come *trait d'union* vorrei prendere la data simbolo del 17 marzo: in quel giorno del 1861 nacque ufficialmente l'Italia, in quello del 1898 vide la luce il nostro welfare, con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro degli operai (legge n. 80 del 17/3/1898). In quest'ottica è solo il ca-

so di accennare che la Cassa nazionale infortuni, progenitrice dell'attuale Inail, nacque nel 1883 (quarant'anni prima della marcia su Roma) da una convenzione tra il ministero di Agricoltura, industria e commercio e un pool di banche, con capofila la Cassa di Risparmio di Milano (oggi Intesa Sanpaolo) con sede a Ca' de Sass. La piccola Vercelli, allora sotto la provincia di Novara, ebbe nel 1898, grazie all'intuizione di Angelo Bosso e Giovanni Bona, la prima Cassa consorziale in Italia contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie e, nel 1904, auspici il senatore Vincenzo Ricci ed Eusebio Saviolo, la prima Cassa mutua contro gli infortuni in agricoltura.

**Non sto a elencare un insieme di norme prodotte dalla legislazione sociale d'età giolittiana perché annoierei il lettore (per le donne si ricordi almeno la Cassa Maternità introdotta nel 1910) ma, ritornando al tema delle pensioni, anche in questo caso lo Stato liberale ha preceduto il fascismo.** La Cassa nazionale di previdenza (antenata dell'attuale Inps) in regime volontario nacque nel 1898 e già nel 1907 pagò le prime pensioni a quattro operai del Vercellese divenuti inabili al lavoro: a beneficiarne furono due uomini e due donne, Giovanni Battista Rosso di Pertengo, Clemente Balzaretto di Vercelli, Vittoria Burrocco e Apollonia Loreo di Asigliano (si veda "La Sesia" del 22 gennaio 1907). L'introduzione obbligatoria della contribuzione per le pensioni di invalidità e vecchiaia, così come il sussidio di disoccupazione, ebbe vita subito dopo la Prima guerra mondiale, nel 1919. Né si dimentichi l'importantissimo decreto legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni dei contadini emanato nel 1917, l'anno di Caporetto: per la prima volta venne introdotto in Italia il principio dell'automaticità della tutela, dando pieno carattere pubblicistico all'assicurazione, principio poi recepito nel Codice Civile del 1942.

**Certo, una volta preso il potere, il fascismo – come ogni altro tipo di regime, di destra o di sinistra – fece della previdenza sociale un perno del proprio consenso**, trasformando le ottocentesche Casse in Istituti nazionali, ampliando le tutele e la platea degli assicurati, in alcuni casi recependo le direttive dell'Organizzazione internazionale del lavoro (come l'assicurazione contro le malattie professionali) ma sempre nel solco di quello *jus novum* che già la tradizione giuslavoristica di fine Ottocento, uscendo dai canoni del diritto comune, aveva individuato come strumento efficace per fornire una soluzione alla questione sociale, ravvisando nell'assicurazione obbligatoria il mezzo tecnico, non politico, per mitigare i conflitti tra capitale e lavoro.

**A conclusione di queste noterelle storiche, buona cosa sarebbe rimettere in agenda il tema previdenziale ripartendo dal mondo della scuola, se non dalle elementari, almeno dalle medie.** Non tutti sanno che in età giolittiana, ad esempio, sulla base di una legge poco conosciuta, la n. 521 del 17 luglio 1910 sulla “mutualità scolastica”, le maestre delle scuole elementari dovevano insegnare agli alunni, dai 6 agli 11 anni, le virtù della previdenza. Ora, come facesse una maestra illustrare a un bambino questa materia, per certi versi simile al risparmio ma sul lungo periodo, è sempre rimasto un mistero per il sottoscritto: in un'età in cui per i fanciulli tutto è gioia di vivere e speranza per il futuro, infatti, poteva veramente apparire qualcosa di strano parlare della povertà lontana, quanto meno mezzo secolo, che avrebbe potuto colpirli se poco previdenti. Ma se ci sono riuscite le maestre dei nostri nonni a inizio Novecento a creare una coscienza in tema di pensioni nelle giovani generazioni, con i pochi mezzi a loro disposizione, non potrebbe la scuola ripetere quell'esperienza per far sì che la previdenza non diventi una materia per soli addetti ai lavori, legata ad aridi calcoli statistico-

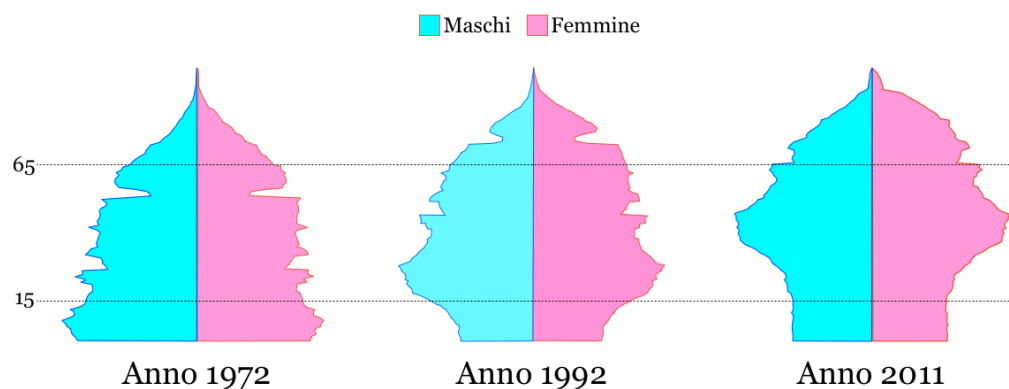
attuariali o sterile propaganda politica? Tutto ciò, ovviamente, con gli strumenti che offre oggi la moderna Pedagogia che, come la Storia, è una cosa seria.

## E se fossero i robot a salvare le nostre pensioni?\*

*di Nicola Intini, Corrado La Forgia*

Uno dei punti di maggior dibattito in Italia riguarda la previdenza e le difficoltà legate in particolare alla spesa pensionistica. Alla base delle attuali difficoltà è da individuare l'invecchiamento della popolazione: abbiamo e avremo sempre più una distribuzione demografica con uno sbilanciamento tra anziani e giovani a favore dei primi (vedi fig. 1).

**Figura 1 – Situazione demografica in Italia (anni 1972-2011)**



Fonte: elaborazione su dati Istat

---

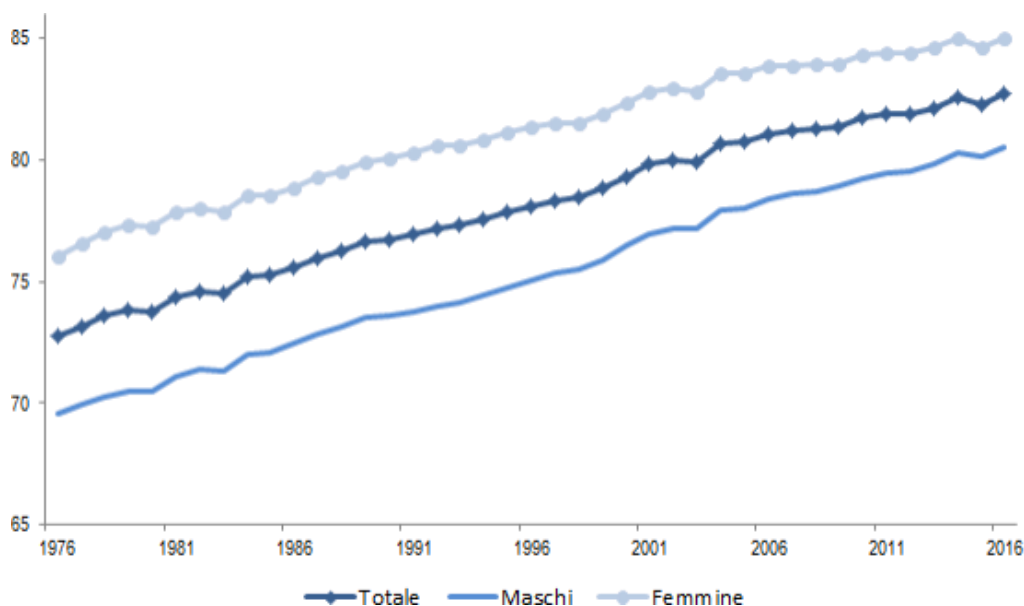
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 febbraio 2018, n. 7.](#)

## Un sistema pensionistico insostenibile

Questo causerà da una parte l'aumento del fabbisogno del sistema pensionistico e dall'altra la riduzione della base dei contribuenti attivi che forniranno risorse attraverso i contributi. Se negli anni successivi al boom economico il bilancio era in saldo positivo, con il passare del tempo vediamo alcuni fenomeni che portano ad una netta inversione della bilancia:

- denatalità che stringe la piramide in basso;
- l'ingresso nel mondo del lavoro e quindi nel novero della popolazione attiva economicamente è ritardato;
- l'attesa di vita si allunga sempre più fino ad arrivare ad una stima di 80,6 anni per gli uomini e 85 anni per le donne (fonte Istat 2016 – Fig. 2).

**Figura 2 – Speranza di vita alla nascita in Italia (anni 1976-2016)**



Fonte: Istat

Questo porta ad una mancata sostenibilità del sistema pensionistico, come evidenziato dal dibattito in corso che vede il contra-

sto tra esigenze economiche dello stato sociale relativo alle pensioni e le legittime richieste di poter godere di una fase di riposo dopo anni di lavoro e contribuzione. Vale la pena di specificare che il nostro sistema pensionistico, pur in lenta transizione tra principio retributivo e contributivo, è nato storicamente (e rimane ancora oggi) come sistema a ripartizione per cui il proprio assegno previdenziale non è l'effetto del totale dei propri contributi versati; sono invece i contributi annuali raccolti da chi lavora a pagare le pensioni di chi non è più attivo.

### **La difficile ricerca di una soluzione**

Diversi, nel corso degli ultimi anni, gli interventi messi in atto dalla politica per cercare di bilanciare il sistema e da ultimo l'automatismo introdotto dalla legge Fornero che è, in linea di principio corretto perché tiene conto di migliorate condizioni di salute a parità di età e di aumentata aspettativa di vita. D'altra parte i mestieri non sono tutti uguali tra loro e necessiterebbero di differenziare i periodi di attesa attività. Considerazioni che hanno rimesso in moto il dibattito politico in questi giorni, alla ricerca di ulteriori soluzioni.

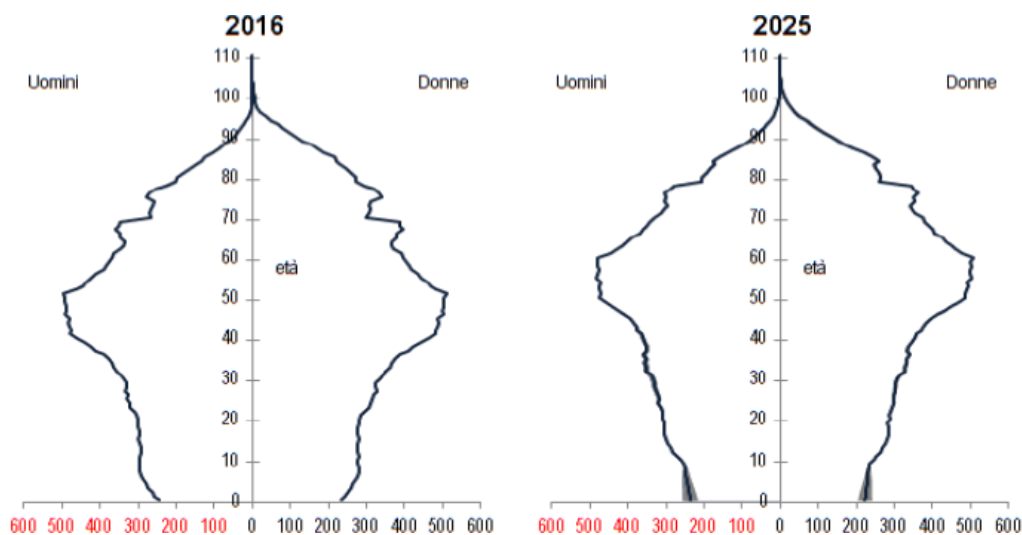
Tuttavia rimane il fatto che la piramide demografica non è modificabile nel breve periodo per il semplice fatto che la popolazione esistente è quella che si sposterà via via verso l'alto della piramide (si noti nella fig.1 che la "forma" si sposta verso l'alto sostanzialmente invariata al passare del tempo). Anche una inversione della tendenza della natalità (ammesso che sia un intervento sostenibile dalle risorse finite del nostro pianeta) non potrà che avere effetti in un lungo termine e non nel breve.

In figura 3 (Istat) le proiezioni di come apparirà la piramide demografica negli anni prossimi mostra che il picco di popolazione

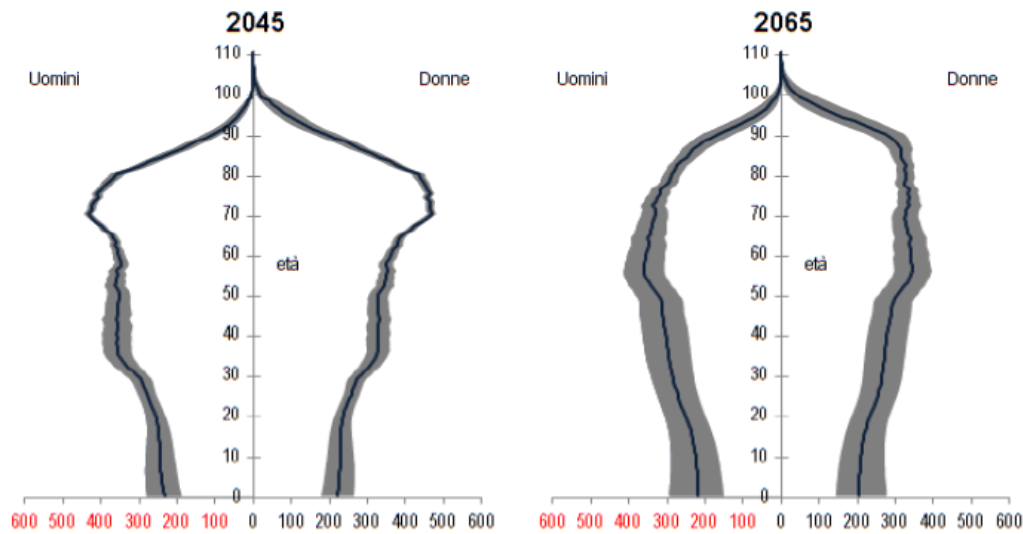
che è nata tra gli anni 1960 e 1970 si sposterà inesorabilmente verso l'alto andando ulteriormente ad aumentare la sproporzione tra popolazione giovane e quella anziana.

Nemmeno la riduzione della pur sostanziale quota di disoccupazione giovanile potrà essere di grande aiuto. A parte i mestieri che i giovani italiani non vogliono più fare e che demandano a popolazione immigrata (e che è annoverata tra la popolazione che versa contributi previdenziali), esiste certamente una domanda di nuove competenze che non si riesce a soddisfare: in Italia si stimano già oggi in 76.000 i posti di lavoro che non possono essere ricoperti per mancanza di idonee competenze (vedi La Stampa). Al recente World Business Forum di Milano si citava che entro il 2020 (tra soli due anni) la domanda europea di competenze irreperibili sarà intorno ad un milione. Tuttavia nè i 76.000 di oggi e nemmeno le centinaia di migliaia di domani, pur essendo cifre interessanti, sono in grado di spostare l'ago della bilancia di questo fenomeno.

**Figura 3 – Proiezioni demografiche in Italia (anni 2016-2065, dati in migliaia)**







Fonte: Istat

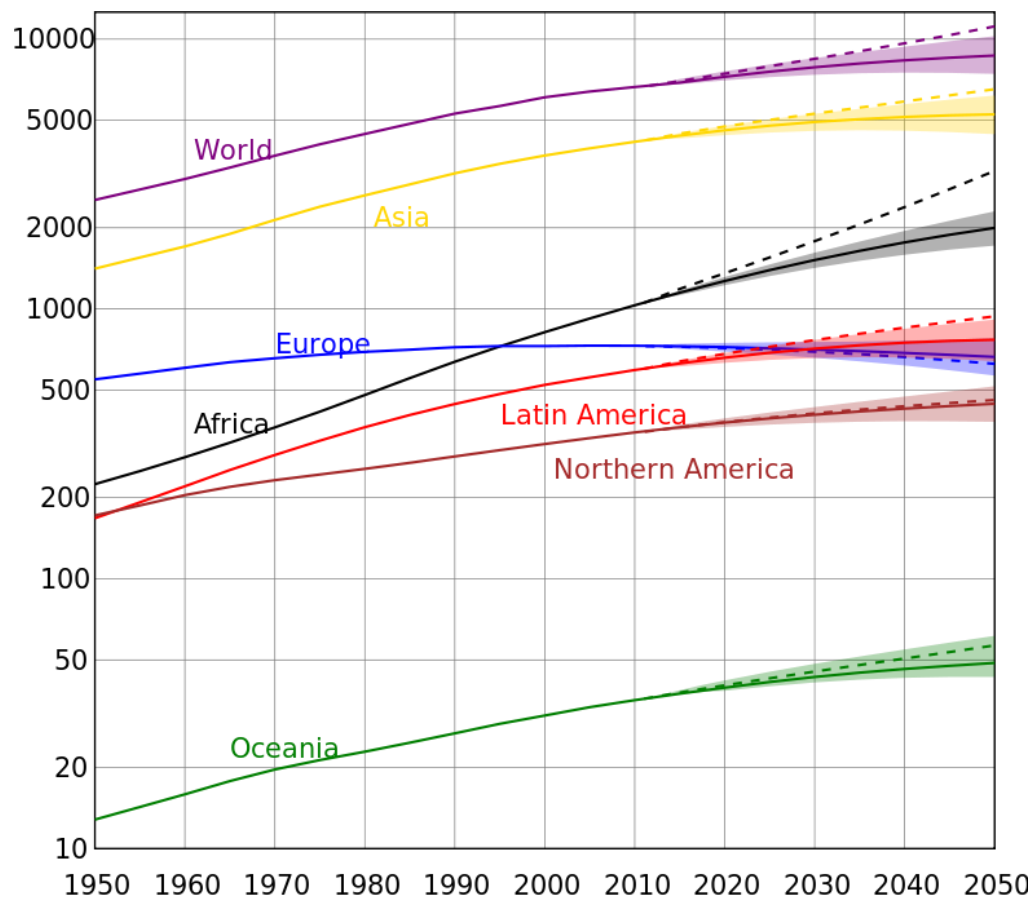
Pertanto, pur pensando a differenziazioni dell'età pensionabile in base alla tipologia di lavori, attuali e soprattutto futuri, quelli che oggi non siamo ancora in grado di immaginare, è chiaro che l'età pensionabile non potrà essere portata sopra limiti "fisiologici".

### **Istruzione, lavoro e tempo libero devono convivere in ogni fase della esistenza**

In un suo recente intervento Nicholas Negroponte (co-fondatore del MIT media lab) proponeva un radicale cambio di paradigma della nostra vita attiva: la sua proposta cerca di intervenire insieme sulla questione del lavoro e su quella della necessità di formazione permanente imposta dalla velocità di cambiamento tecnologico e culturale del nostro tempo. Bisogna, in sostanza, passare dalla metafora dell'uovo fritto a quella della omelette, ossia dall'attuale modello che vede le fasi della vita ben distinte e nette tra quella della formazione, quella della attività lavorativa e quella della pensione (uovo fritto dove albume e tuorlo sono ben di-

stinguibili), ad un modello dove istruzione, lavoro e tempo libero convivano in ogni fase della esistenza, adattandosi all'età ma accompagnando l'Uomo lungo tutto l'arco della sua esistenza, o per lo meno ad un arco molto più ampio di quello attuale e compatibile con la sostenibilità del sistema. Una "omelette" quindi dove le fasi della vita così come le intendiamo oggi si miscelano e diventano non più chiaramente distinguibili.

Un altro elemento fortemente dibattuto è quello legato alla immigrazione: laddove l'Europa ha una popolazione ormai stabile se non decrescente, l'Asia e ancor più l'Africa continuano a crescere demograficamente (vedi fig. 4) Quindi un flusso migratorio gestito potrebbe parzialmente compensare la parte demografica in basso, almeno nel breve periodo. Ma ragioni di risorse naturali limitate non possono portare questa strategia nel lungo periodo.

**Figura 4 – Crescita demografica in varie aree geografiche**

Fonte: Wikipedia

### L'aiuto può arrivare dalle nuove tecnologie

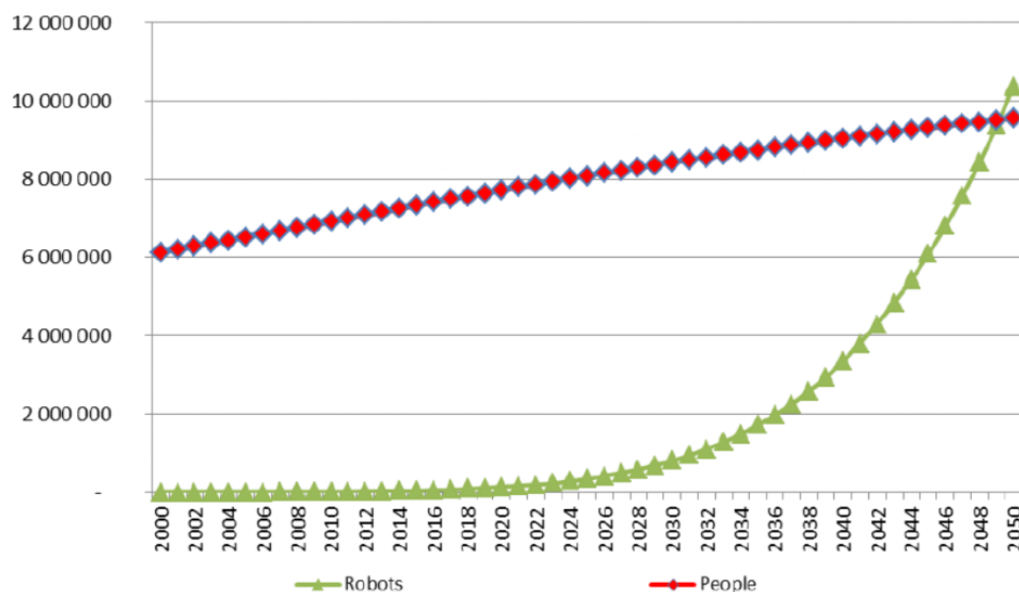
Ma un inaspettato aiuto, anche se oggi nessuno ne parla in questo senso, può arrivare dalle nuove tecnologie. Come già avvenuto in passato le macchine sostituiranno l'Uomo nei lavori più gravosi. Ma il fatto nuovo è che le macchine che le nuove tecnologie mettono a disposizione avranno diversi elementi di novità:

- sostituiranno l'Uomo anche in ruoli che fino a poco tempo fa non erano meccanizzabili (si pensi alla guida autonome dei veicoli solo per un esempio);

- affiancheranno l'Uomo (robot collaborativi) in compiti gravosi fisicamente rendendo possibile una attività delle persone anche in età più avanzate;
- sgraveranno l'Uomo di lavori noiosi o ripetitivi anche in ambito intellettuale: si pensi ai robot immateriali che già oggi aiutano gli studi legali nella preparazione di casi processuali o nella lettura di grandi moli di documenti alla ricerca di informazioni utili da presentare sotto forma di report sintetici.

### **I robot fisici e immateriali la soluzione possibile**

Le fabbriche in ogni caso, ma più in generale tutte le attività economiche, laddove se ne abbia un vantaggio, introdurranno Robot fisici e immateriali che porteranno ad un incremento di produttività e di ricchezza. Diversi studi mostrano una tendenza di introduzione di robot che ha un andamento esponenziale nel tempo (vedi fig. 5) e che vedrà intorno al 2050 un probabile sorpasso della popolazione umana. Pur con i limiti dei modelli previsionali, tutte le nuove tecnologie hanno mostrato una curva di adozione che ha una prima fase di crescita lenta, successivamente una crescita simile a quella esponenziale, successivamente una curva di saturazione che sembra oggi assai lontana per i robot.

**Figura 5 – Modello previsionale della popolazione di robot fino al 2050**

Le nuove tecnologie, quindi, aumenteranno produttività e ricchezza che, se opportunamente redistribuita, potrà contribuire al sostentamento dello stato sociale del futuro. È ipotizzabile, quindi, che i Robot, ma più in generale, le nuove tecnologie abilitanti possano, almeno in parte, sostituirsi alla parte mancante della piramide demografica occupando il posto che negli anni '70 era coperto da popolazione giovane e attiva, e creare la ricchezza necessaria al bilanciamento del sistema. In fondo qualcosa di analogo è accaduta in passato quando l'aumento di produttività derivante dalle nuove tecnologie ha messo a disposizione dell'uomo più ricchezza, più tempo libero e nuove professioni. Nel 2015, ad esempio, un lavoratore medio negli Stati Uniti, se avesse voluto mantenere il livello in termini reali dello stipendio di un suo collega del 1915 avrebbe potuto lavorare solo 17 settimane in un anno.

## **Pensioni d'oro, vitalizi e privilegi: un contributo al dibattito politico dal recente rapporto Inps\***

*di Andrea Carbone*

**In data 4 luglio 2018 è stato presentato alla Camera dei Deputati il [Rapporto annuale Inps](#)**, alla presenza del presidente Tito Boeri e del vice presidente del Consiglio, nonché Ministro del Lavoro Luigi Di Maio.

L'occasione è apparsa sin da subito propizia per discutere di un tema molto caldo, come quello delle pensioni, che vede coinvolti milioni di italiani. Ebbene, dai dati mostrati alla platea e diffusi sul sito istituzionale dell'Inps, si legge che, al 31 dicembre 2017, il numero di pensionati italiani è stimato in 15 milioni e 477 mila (dato che comprende, oltre ai pensionati INPS, anche quelli delle casse professionali o di enti minori, i pensionati di guerra e i beneficiari di rendite INAIL) per una spesa complessiva lorda annua di poco superiore ai 280 mila miliardi di euro.

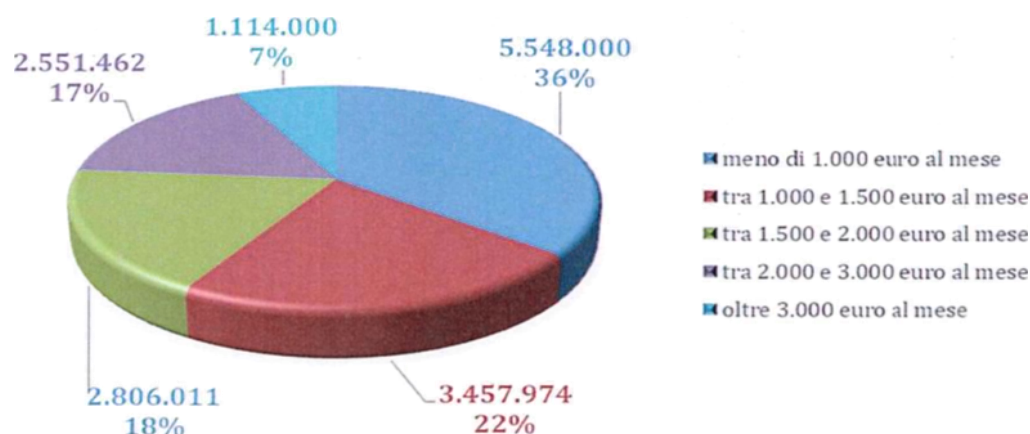
Tanto premesso, è bene notare che i pensionati INPS sotto i mille euro al mese sono pari a 5 milioni e 548 mila, il 35,9% del totale; di questi, il 45% sono donne. Il dato risulta in calo rispetto a quello presentato nel rapporto precedente (37,5%), mentre sono circa 3 milioni e 450 mila (il 22,3%) coloro che percepiscono dai 1.000 ai 1.500 euro al mese. Il 18,1% del totale (2 milioni e 800

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26](#).

mila) invece, ha diritto ad un'erogazione mensile compresa tra i 1.500 e i 2.000 euro, a fronte del 16,5% (2 milioni e 550 mila) che percepisce una pensione tra i 2.000 e i 3.000 euro al mese. Infine, sono circa 1 milione e 114 mila (il 7,2%) coloro che percepiscono più di 3.000 euro al mese.

### Pensioni



Fonte: Rapporto Inps sul 2017

Ed è proprio su quest'ultimo dato che vuole soffermarsi la mia analisi, dal momento che si sente parlare sempre più spesso (e impropriamente) di pensioni d'oro, pensioni privilegiate, baby pensionati e vitalizi, utilizzando tali termini, talvolta, sinonimicamente.

### Pensioni medio-alte (c.d. pensioni d'oro)

Col termine giornalistico **“pensioni d'oro”** si vuole indicare un'erogazione pensionistica mensile superiore a una certa soglia reddituale. Sul punto, occorre chiarire fin da subito che nulla vieta a chi abbia una pensione alta derivante dal lavoro (e di conseguenza dal versamento dei contributi previdenziali) di tenerla. Ad

ogni modo, i diversi sistemi di calcolo pensionistico (contributivo, retributivo, misto) susseguitosi nel corso degli anni han fatto sì che alla somma da corrispondere mensilmente si giungesse o attraverso un metodo che tenesse conto, sostanzialmente, del montante contributivo accumulato dal lavoratore nel corso degli anni e redistribuito mensilmente, oppure attraverso un sistema che sganciandosi dalla somma accumulata nel corso dell'esperienza lavorativa si concentrasse, principalmente, sulla media delle retribuzioni degli ultimi anni lavorativi. Quest'ultimo metodo di calcolo, venuto definitivamente meno a partire dal 1° gennaio 2012, ha finito per determinare un disallineamento tra quanto accantonato e quanto effettivamente percepito dal lavoratore a termine del suo percorso di lavoro. Tuttavia, va ricordato che il calcolo con il sistema retributivo, oggetto degli attacchi ai c.d. privilegi goduti in passato, risulta essere più generoso per le retribuzioni medie-basse, dal momento che non solo il coefficiente di rendimento è decrescente col crescere della retribuzione, bensì il tasso di sostituzione (cioè il rapporto fra l'ultima retribuzione e l'importo della pensione) mediamente, per un dirigente, è del 60% a parità di contribuzione.

Con riferimento alle pensioni medio-alte, in qualunque modo calcolate, il presidente dell'Inps Tito Boeri, ha tenuto a precisare che non esistono pensioni d'oro, d'argento o di bronzo, individuando tre componenti della pensione: contributiva, previdenziale e di privilegio.

### **Pensioni di privilegio**

Per **pensioni di privilegio in senso stretto** si indica la prestazione previdenziale riconosciuta a seguito di un'infermità o lesioni contratte in servizio. In origine, tale spettanza era prevista in



favore di qualsiasi dipendente pubblico iscritto alla Gestione Dipendenti Pubblici (GDP). Viceversa, a seguito dell'intervento legislativo posto in essere dal governo Monti (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201) tale trattamento pensionistico è stato abrogato per gran parte dei dipendenti pubblici, eccezion fatta per il personale appartenente alle Forze armate, all'Arma dei Carabinieri, alle Forze di Polizia a ordinamento civile e militare, al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e al personale adibito al soccorso pubblico, in favore dei quali l'erogazione previdenziale continua a essere riconosciuta.

## Vitalizi

Discorso a parte meritano i **vitalizi**, vale a dire la rendita concessa al termine del mandato parlamentare e che si protrae a vita. Sul punto, occorre chiarire che l'intervento posto in essere dal governo Monti ha introdotto, a partire dall'attuale legislatura, un sostanziale adeguamento ai requisiti di accesso alla pensione previsti dalla Legge Fornero, tra cui il raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età (sessanta in caso di doppio mandato), il calcolo della prestazione tramite il sistema contributivo, e la subordinazione dell'erogazione al completamento dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno cinque anni. Pertanto, se sulla base delle nuove regole è opportuno parlare di *pensione dei parlamentari*, anziché vitalizi, va precisato che l'intervento del 2012 non avendo carattere retroattivo, non ha intaccato tutte quelle erogazioni corrisposte sulla base di criteri passati che riconoscevano un'indennità non tenendo conto né delle somme effettivamente versate per la previdenza né dell'arco temporale in cui questi rimanevano effettivamente in carica. Quindi, anche una perma-

nenza molto breve in Parlamento o in Regione, dava diritto al vitalizio.

### **Baby pensioni**

Infine, l'ultima parte dell'analisi si sofferma sulle **baby pensioni**, vale a dire su quei dipendenti pubblici che approfittando legittimamente del d.p.r. n. 1092 del 1973, hanno avuto accesso alla prestazione pensionistica pur avendo maturato “soltanto” 14 anni, sei mesi e un giorno di lavoro, se donne sposate e con figli; 20 anni per gli altri statali, 25 anni per i dipendenti degli enti locali. Ebbene, tale intervento posto in essere dall'allora presidente del Consiglio Mariano Rumor, alla vigilia delle elezioni amministrative, e abrogato nel 1992 dal governo Amato, coinvolse migliaia di lavoratori che andarono in pensione poco più che trentenni, incassando oltre alla somma erogata, il riconoscimento di un *diritto acquisito*, vale a dire di un diritto o una situazione soggettiva riconosciuta dalla legge dell'epoca e divenuta, pertanto, immodificabile. Inoltre, occorre tener presente che quando parliamo di “baby pensionati” ci riferiamo esclusivamente a coloro i quali hanno usufruito del decreto del 1973, distinguendoli da chi pur avendo diritto di accesso alla pensione prima del compimento del sessantacinquesimo anno di età abbia maturato circa quattro decenni di lavoro (e di contribuzione) alle spalle.

Da quanto detto finora, non possiamo esimerci dal constatare come, oggi, ci si interroga sulla possibilità di intervenire su situazioni cristallizzate sulla base di leggi passate. Ciò detto, l'intenzione del Ministro del Lavoro appare quella di studiare un modello di ricalcolo con il sistema contributivo delle pensioni ot-

tenute grazie al retributivo. Quali saranno le pensioni coinvolte e il coefficiente da applicare per il ricalcolo non è dato ancora saperlo. Staremo a vedere.



24.

**RAPPRESENTANZA  
E RAPPRESENTATIVITÀ**

**“Rappresentatività” ed efficacia dei contratti  
collettivi alla luce del d.lgs. n. 81/2015.  
Commento alla circolare INL n. 3/2018\***

*di Federico D’Addio*

Il **Bollettino ADAPT** si è occupato più volte, anche in passato, del tema della **proliferazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL)** e dei **“contratti pirata”** (vd., fra gli altri, [P. Tomassetti, \*Arginare la piaga dei contratti pirata\*](#), in Bollettino ADAPT del 16 giugno 2014). Ciò in quanto tale fenomeno determina non solo un **peggioramento delle condizioni di lavoro**, rispetto agli standard contrattuali (economici e normativi) dei settori di riferimento, ma anche una **concorrenza sleale** tra imprese perché incentrata soltanto sul (basso) costo del lavoro (**c.d. *dumping contrattuale***).

Secondo la **banca dati del CNEL**, sono, infatti, **868** i CCNL censiti nell’ultimo aggiornamento di settembre, ma, tra questi, **solo 300 sono considerati “regolari”**, tant’è che il Presidente del CNEL, il prof. Treu, ha di recente proposto di apporre ai contratti conclusi da organizzazioni dotate della necessaria “rappresentatività” una sorta di **“bollino blu”** (vd. sul punto, [G. Cazzola, \*Politically \(in\)correct – I contratti pirata: quando la moneta catti-\*](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

[\*va caccia quella buona\*](#), in Bollettino ADAPT del 13 novembre 2017).

Da ultimo, con la [circolare n. 3 del 25 gennaio 2018](#), l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) è tornato su queste ed altre tematiche di carattere generale che hanno a che fare con le **relazioni industriali** e il **mercato del lavoro** (ed il suo funzionamento) ma, prima ancora, con il **diritto del lavoro** e le sue **fonti**, al fine di fornire agli ispettori del lavoro **indicazioni operative** in ordine all'attività di **vigilanza presso le imprese che non applicano i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale** e che possono far sorgere fenomeni di *dumping*.

In particolare, una **prima questione** trattata nella circolare riguarda l'**applicabilità di alcune disposizioni di legge** espressamente condizionata dal legislatore alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della "**maggior rappresentatività in termini comparativi**" (vd., ad es., **art. 8 del d.l. n. 138/2011**, convertito in l. n. 148/2011, sulla c.d. contrattazione di prossimità in deroga; **art. 1, comma 1175, della l. n. 296/2006**, sul godimento di "*benefici normativi e contributivi*"; **art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989** e **art. 2, comma 25, della L. n. 549/1995**, sul calcolo della contribuzione dovuta) (per una ricognizione normativa in merito alle criticità dei contratti pirata e del concetto di "maggiore rappresentatività comparata" vd. [C. Santoro, L'intervento del Ministero del lavoro contro i "contratti pirata"](#), in Bollettino ADAPT del 2 aprile 2015).

La circolare affronta, inoltre, un'**ulteriore questione** di grande rilevanza relativa alla **facoltà, riconosciuta alla contrattazione collettiva, di "integrare" la disciplina di legge** di numerosi istituti in materia di **contratti di lavoro**.

Ci si riferisce, in particolare, all'**art. 51 del d.lgs. n. 81/2015** che, secondo parte della dottrina (vd. **M. Lai, Una "norma di si-**

*stema” per contrattazione e rappresentanza, in DRI, 2017, n. 1; ma anche P. Tomassetti, La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015, in DRI, 2016, n. 2), costituisce una norma di sistema che opera, seppur in modo particolare (ossia “a giochi fatti”), quale criterio selettivo delle fonti negoziali abilitate ad esercitare le “deleghe” conferite dal legislatore, fungendo anche come deterrente rispetto a fenomeni e comportamenti di *dumping* contrattuale.*

Ebbene, anche l’Ispettorato nazionale del lavoro interpreta tale disposizione nel senso che “ogniqualevolta, all’interno del medesimo Decreto [n.d.r.: d.lgs. n. 81/2015], si rimette alla “contrattazione collettiva” il compito di integrare la disciplina delle tipologie contrattuali, **gli interventi di contratti privi del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi non hanno alcuna efficacia”** (vd. circolare INL n. 3/2018 citata).

La **grave conseguenza** a cui vanno incontro i datori di lavoro che applicano un contratto collettivo che non è stato concluso dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative – sempre secondo la lettura offerta dall’INL nella circolare n. 3/2018 – sarebbe che “**gli effetti derogatori o di integrazione della disciplina normativa non possono trovare applicazione**”, con l’ulteriore (eventuale) effetto che “*ciò potrà comportare la mancata applicazione degli istituti di flessibilità previsti dal D.Lgs. n. 81/2015 e, a seconda delle ipotesi anche la “trasformazione” del rapporto di lavoro in [...] contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*”.

Sul punto, giova anche richiamare il ragionamento, di carattere generale sull’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, ma anche specifico sul contratto a tempo parziale come disciplinato dal CCNL CIFA-CONFSAL, già svolto in questa sede (vd. [F. D’Addio, M. Tiraboschi, Limiti attuali della legislazione promozionale della contrattazione](#)



*collettiva. A proposito del contratto part time senza vincolo di orario minimo previsto dal CCNL CIFA-CONFESAL*, in Bollettino ADAPT del 12 giugno 2017, poi confluito, con integrazioni e modifiche, in **DRI, 2017, n. 3, Part-time senza vincolo di orario minimo e sindacato comparativamente più rappresentativo**). Anche in quell'occasione, ci si è interrogati su **quale sia la disciplina applicabile al rapporto di lavoro in caso di applicazione di contratti collettivi che non rientrino nella nozione di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015** (e cioè che non abbiano il requisito di rappresentatività necessario per esercitare le deleghe e i rinvii contenuti nel medesimo decreto legislativo) e si è concluso che sembrerebbe **ragionevole applicare “la disciplina legale suppletiva prevista per il diverso caso in cui il contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro non disciplini tali clausole”**, e cioè il **d.lgs. n. 81/2015** (stessa soluzione data successivamente dall'INL con la recente circolare del 25 gennaio 2018).

Al di là delle soluzioni (tecniche) che si ritiene dare al quesito, quel che è certo è che da un simile sistema di relazioni industriali discendono **gravi conseguenze negative per il mercato del lavoro, la concorrenza tra le imprese e la tutela dei lavoratori**, anche in termini di **certezza del diritto** e della disciplina applicabile ai rapporti di lavoro. Urgono, pertanto, degli interventi, siano essi di tipo collettivo, regolamentare o legislativo (di *soft* o *hard law*), volti a prevenire, arginare e contrastare questo fenomeno.

## Caso Foodora, oltre le leggi le sfide per la rappresentanza\*

*di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi*

**I riders di Foodora sono lavoratori autonomi e non subordinati. Sembra questa l'unica cosa che al momento sappiamo della decisione del Tribunale di Torino chiamato a discutere la causa di alcuni di loro contro la società con sede in Germania.** Quando saranno diffuse le motivazioni della sentenza di primo grado sarà possibile analizzare dal punto di vista giuridico quanto accaduto. Ad ora quello che si può osservare è un forte interesse dell'opinione pubblica sul tema della *gig economy*, quell'economia dei "lavoretti" che da molto è indicata come la nuova frontiera dello sfruttamento del capitale sul lavoro. E proprio per questa attenzione non è possibile ridurre il fenomeno ad una disputa giuridica sulla qualificazione dei lavoratori, c'è in gioco molto di più.

**La *gig economy* rappresenta, al di là dei giudizi di valore, un nuovo modello di business che una parte crescente del mondo imprenditoriale sta adottando al fine di alleggerire il rapporto con i propri lavoratori per risparmiare sui costi sia dal punto di vista retributivo che da quello più generale dei diversi costi di transazione che un rapporto di lavoro com-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

**porta.** Nulla di nuovo nella sostanza, l'impresa capitalistica tradizionale ha avuto tra i suoi principi quello di massimizzare i profitti riducendo i costi ed ha in molti casi, specialmente per lavori poco qualificati, individuato proprio nel costo del lavoro un ostacolo importante ai profitti. A questo fenomeno il lavoro ha nel tempo risposto organizzandosi e dandosi una rappresentanza, dando vita ad un contro-movimento (per usare il termine di Polanyi) per far valere i propri diritti e le proprie tutele, evolutesi anch'esse nel tempo. Il sindacato così come lo conosciamo ha avuto il merito di riequilibrare ciò che originariamente la rivoluzione industriale aveva generato, e ci è riuscito attraverso tanti strumenti che ben conosciamo, primo tra tutti la contrattazione collettiva. Da questa constatazione emergono domande: le forme che la rappresentanza prende oggi sono in linea con le nuove sfide che provengono dai modelli di business di molte imprese contemporanee? Il sindacato costruito come controparte dell'impresa novecentesca ha ancora spazi di manovra nella Quarta rivoluzione industriale? Le domande sono retoriche e la risposta è no.

**Lo dimostra la grande vitalità di nuove iniziative di rappresentanza** (spesso lontane dai sindacati tradizionali e sviluppatesi al di fuori del loro alveo) **che stanno nascendo in tutto il mondo, come recentemente documentato in un rapporto dell'Organizzazione internazionale del lavoro.** In Italia c'è ancora molta strada da fare per raggiungere la consapevolezza delle nuove sfide. E nel frattempo il rischio è quello di incolpare la tecnologia di tutti i mali, dimenticandosi che essa è uno strumento e non un fine, o di sperare nell'intervento normativo, come se la regolazione di un fenomeno molto disomogeneo e ancora poco conosciute risparmiasse l'onere di immaginare nuove forme di rappresentanza. Vedremo cosa accadrà sul fronte normativo ma non possiamo che augurarci che questa sia una occa-

sione per un rinnovamento profondo di chi ha a cuore gli interessi e le tutele dei lavoratori, oggi sicuramente messe a rischio, come tante volte in passato. È chiaro che tutto questa sarà possibile se le imprese stesso che fanno della *gig economy* il loro modello produttivo si aprano al dialogo e non si arroccino sulle loro posizioni, forti del fatto che la situazione ancora difficile del mercato del lavoro italiano consente un facile ricambio se dovessero sorgere problemi con i lavoratori.

## Un'indagine sulla rappresentanza manageriale\*

*di Andrea Carbone*

Il giorno 17 maggio 2018, si è tenuta a Roma l'Assemblea nazionale CIDA, la Confederazione italiana dei dirigenti e delle alte professionalità del settore pubblico e privato. L'incontro ha rappresentato un momento di riflessione sul futuro della rappresentanza manageriale e sul senso dello *stare insieme*.

L'Assemblea si è aperta con l'analisi di un'[indagine sulla rappresentanza manageriale](#) condotta da Astra Ricerche e basata su due fronti: uno quantitativo che ha coinvolto i dirigenti del commercio, dell'industria e del pubblico, e l'altro qualitativo svolto attraverso dei *focus group* dislocati sull'intero territorio nazionale e che ha riguardato i dirigenti di tutte le Federazioni di CIDA.

Ebbene, dai risultati della ricerca è emerso un forte **bisogno di rinnovamento della rappresentanza**. Infatti, un cambiamento è auspicabile, principalmente, **per essere al passo coi tempi**, il tutto senza compromettere la stabilità, l'identità e l'unicità della categoria. Pertanto, occorre essere in grado di saper cogliere in anticipo i segnali di quelle trasformazioni che si paleseranno domani. In tal senso, si colloca la grande novità presentata da CIDA, in merito alla creazione di un **Osservatorio permanente sui cambiamenti d'impresa e del lavoro**, in collaborazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 giugno 2018, n. 21](#).

con ADAPT (Associazione per studi internazionali e comparati sulle relazioni di lavoro e industriale). L'idea è quella di avvalersi di un team di giovani ricercatori ed esperti del mondo del lavoro che sotto la supervisione del prof. Michele Tiraboschi sappiano dar vita ad una piattaforma dinamica capace di intercettare interesse verso il mondo della politica, delle istituzioni, della ricerca, della formazione e della cultura, producendo ogni anno un rapporto aperto di analisi e proposte che le alte professionalità del pubblico e del privato offrono al Paese. **L'Osservatorio sarà, quindi, chiamato a valorizzare le esperienze e il sapere collettivo, patrimonio delle Federazioni e dei manager di CIDA, rafforzando il senso di appartenenza della categoria attraverso l'attivazione di percorsi di ascolto e di sintesi avanzate dai propri associati.**

Inoltre, nel progetto di nuova rappresentanza che CIDA ha in mente, si è deciso di **potenziare maggiormente il territorio**, dal momento che costituisce il primo momento di analisi e raccolta delle diverse realtà. Ed è proprio dal territorio che emerge una maggiore necessità di rappresentanza, vale a dire un crescente bisogno di difendere la propria categoria sia in ambito sociale che in ambito professionale, nel mondo politico e presso le Istituzioni.

Tuttavia, ciò che si chiede non è una presenza costante nei *talk show* televisivi o sulle prime pagine dei quotidiani nazionali, bensì una maggiore tutela degli associati verso la politica e le Istituzioni, portando un contributo crescente in termini di idee e azioni tali da rilanciare la reputazione del dirigente nell'opinione pubblica, rinsaldandone il ruolo di classe dirigente del Paese. Dunque, rispetto al passato, **è aumentato il bisogno di rappresentanza proprio perché il mondo è cambiato e continua rapidamente a cambiare.**

Infine, in un momento storico come quello attuale di profonda e continua trasformazione, non possono passare inosservati alcuni dati della ricerca relativi alla formazione professionale e alla necessità di *networking*.

### **Formazione professionale**

Ebbene, la **formazione professionale** deve sapere anticipare il fabbisogno di nuove competenze richieste dal business e dalle aziende, non limitandosi a reagire al cambiamento, bensì anticipandolo attraverso la continuità dell'aggiornamento. Infatti, dalle risposte dei manager nel corso della ricerca, è emersa una sensazione di grande cambiamento del contesto lavorativo e una conseguente situazione di maggiore rischio e difficoltà da parte di chi dovrà cambiare più frequentemente lavoro e azienda. Quindi, l'aggiornamento costante delle competenze consentirebbe di gestire meglio quelle condizioni di incertezza, aiutando a prevenire l'obsolescenza e riducendo sensibilmente il rischio di perdita del lavoro.

### **Networking**

Con riferimento all'esigenza del dirigente di ogni settore professionale di confrontarsi con colleghi ed esperti su aspetti professionali e di business, in sintesi il ***networking***, occorre evidenziare come un siffatto sistema costituirebbe un meccanismo virtuoso, in quanto favorirebbe lo scambio informativo e culturale, generando valore aggiunto per i partecipanti e per l'associazione. Ad ogni modo, se i giovani partecipano meno alla vita associativa, al tempo stesso sono coloro che, insieme alle donne, manifestano

maggior interesse nell'attività dell'associazione finalizzata allo scambio di informazioni, all'aggiornamento professionale e al networking. Il manager ha capito l'importanza di crearsi una rete per crescere e alla quale fare riferimento nei momenti di difficoltà, per non cadere e sentirsi improvvisamente soli nei momenti di difficoltà, ma ripartendo con un consiglio o facilitando un contatto. **Stare insieme e partecipare è un nuovo modo di sentirsi categoria.**

In conclusione, occorre sottolineare come il dibattito sulla crisi della rappresentanza, dei corpi intermedi e delle classi dirigenti sia di stretta attualità, trovando ampio spazio e alimentandosi sulle pagine dei principali quotidiani. Pertanto, è compito dei corpi intermedi non assumere un atteggiamento passivo da spettatori, bensì propositivo di idee, capace di fornire letture originali della crisi stessa, indicando soluzioni percorribili.



**Territorio e sindacato:  
il laboratorio CISL Vicenza**  
A colloquio con Raffaele Consiglio  
(Segretario generale Cisl Vicenza)\*

*di Ilaria Armaroli*

**Durante l'esperienza degli ultimi governi la funzione politica del sindacato e la sua possibilità di dialogo con le istituzioni centrali paiono essere state messe duramente alla prova. D'altro canto, sul fronte amministrativo, anche le province sono state oggetto di una disintermediazione che lascia dei confini di competenze imprecisi. A quali livelli è allora ragionevole intervenire per una efficace gestione delle attuali trasformazioni del lavoro? Quali responsabilità e possibilità del sindacato a livello locale nella costruzione di un nuovo ecosistema del lavoro?**

Da un lato, occorre rendersi conto che se la gran parte delle scelte di politica economica sono oggi determinate dalle istituzioni europee, uno dei livelli su cui potenziare l'azione sindacale, anche attraverso più decise azioni di *lobbying* istituzionale, è indubbiamente quello comunitario. Dall'altro, nonostante gli interventi legislativi di riforma delle province e i tagli ai finanziamenti dei

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23](#), rubrica *A tu per tu con la rappresentanza*.

nuovi enti, che l'esito negativo del referendum costituzionale ha lasciato con ambiti di competenza ancora imprecisi, il ruolo del territorio per la competitività del sistema non è stato messo in discussione. Non credo, infatti, che possa essere una legge a dire cosa sarà domani il territorio di Vicenza; credo piuttosto che il futuro di Vicenza dipenderà dalla sua classe dirigente e dalla capacità di quest'ultima di costruire un progetto valido per la città e per la provincia. Ecco che allora entra in gioco il sindacato, come elemento aggregante e snodo cruciale delle relazioni tra i tanti attori del territorio. Un esempio, tra le diverse iniziative che stiamo avviando, è quello del progetto "[GenerAzioni](#)", messo a punto dalla Cisl Vicenza e Umans in collaborazione con istituzioni e realtà del nostro territorio, che consiste nell'apertura di sportelli territoriali, concepiti come punti di riferimento tanto per i cittadini che hanno bisogno di assistenza ai familiari non autosufficienti quanto per le persone che erogano questi servizi, proponendo loro percorsi di formazione e sviluppo professionale ad hoc.

**Gli occhi della stampa e degli organi di informazione sono puntati sull'esperienza della carta dei diritti del lavoro digitale di Bologna attraverso la quale amministrazione comunale, sindacati confederali e collettivi spontanei dei lavoratori della gig economy stanno provando a giungere alla definizione di standard minimi economici e di sicurezza per attività lavorative che utilizzano le infrastrutture pubbliche (le strade). Si tratta di esperienze che possono avere un seguito? Il problema dello scollamento tra sindacato tradizionale e nuove forme di organizzazione e autoorganizzazione del lavoro si può risolvere a partire dal livello locale? Come? Abbiamo guardato con interesse a quanto è avvenuto a Bologna. Si tratta di un'esperienza da cui possiamo sicuramente prendere**

spunto anche a Vicenza, nonostante non siano da sottovalutare le differenze tra la *governance* amministrativa emiliano-romagnola e quella veneta: da noi, la politica non ha mai disegnato l'economia e ci troviamo di fronte a una frammentazione territoriale molto più marcata. Tuttavia, anche a Vicenza non possiamo esimerci da una analisi critica dell'approccio che il sindacato ha tendenzialmente avuto fino a questo momento di fronte alle recenti trasformazioni del lavoro. Mentre cambiavano il lavoro e i lavoratori, il sindacalismo italiano restava largamente ancorato a una visione ormai superata e faticava a dare lettura di queste nuove evoluzioni, con il rischio, inevitabile, di creare considerevoli vuoti di rappresentanza. Eppure, per continuare davvero la nostra tradizionale missione di tutela e rappresentanza del lavoro, è quanto mai necessario aprirci alle nuove esperienze di lavoro ed entrare nei luoghi di sviluppo delle nuove professionalità. Ecco perché a Vicenza abbiamo fondato già qualche anno fa "[Partita Viva](#)", una associazione costituita da un gruppo di professionisti e freelance con partita Iva, che aderisce alla Cisl di Vicenza e che vuole rappresentare il mondo variegato e mutevole dei lavoratori autonomi. Con questo spirito, lo scorso 4 aprile abbiamo inaugurato uno spazio di *coworking* nella sede della Cisl, concepito come luogo di aggregazione dove condividere le proprie esperienze e confrontarsi con altre persone. È con iniziative come questa che vogliamo fare del sindacato un elemento centrale per lo sviluppo del nostro territorio: non certo arrogandoci l'esclusività nella promozione di nuove iniziative ma provando ad avviare progetti comuni, promuovendo il dialogo e la sinergia tra tutti gli attori che animano Vicenza.

**Le nuove esperienze di welfare aziendale stanno portando alla luce profondi cambiamenti nel mondo del lavoro e nelle modalità di fare impresa, che se da un lato vanno a modifi-**

**care e ad arricchire lo scambio contrattuale, dall'altro impongono una necessaria riflessione sugli impatti delle misure aziendali nel territorio e quindi sulle modalità per una loro proficua interazione. Quali rischi e opportunità per i lavoratori e per il sindacato? È ragionevole ipotizzare che la diffusione di iniziative unilaterali di welfare aziendale possa mettere in ombra il ruolo del sindacato come attore fondamentale nell'avanzamento di diritti e tutele per i lavoratori? Di quali leve dispone il sindacato per evitare questo rischio?**

Questo rischio è in qualche modo inevitabile, ed è sempre stato così: non solo con riferimento alle più recenti esperienze di welfare aziendale, ma anche in relazione alle erogazioni economiche unilaterali. Si pensi, ed esempio, ai superminimi individuali. Non siamo, insomma, di fronte a una novità. Il vero problema non è il welfare aziendale quanto piuttosto l'indebolimento della titolarità contrattuale del sindacato. È su questo aspetto che deve concentrarsi l'azione sindacale. Credo che per recuperare il nostro ruolo di autorità negoziale e la nostra funzione sociale, dobbiamo partire dalle sedi territoriali e aziendali, perché è a questi livelli che possiamo conoscere davvero la ricchezza prodotta e garantire equità nella sua redistribuzione. Sono finiti i tempi delle grandi battaglie a livello nazionale per l'acquisizione dei diritti della classe operaia: la classe non c'è più, mentre restano situazioni specifiche da gestire con flessibilità e pragmatismo a tutti i livelli di negoziazione.

Sul welfare poi, sono piuttosto critico perché temo che gli ultimi interventi legislativi abbiano ridotto la materia a mero vantaggio fiscale, facendo perdere di vista il suo valore sussidiario, mutualistico e rispondente ai bisogni delle persone. È per recuperare questa natura sociale, che deve entrare in gioco il sindacato, che per sua indole ha una capacità più spiccata rispetto alle imprese,

di entrare in contatto con le persone, cogliere i loro reali bisogni, mettere d'accordo le diverse individualità, e creare quella cultura di comunità di cui il territorio ha fortemente bisogno. Ecco perché se un'azienda oggi vuole passare dall'erogazione impersonale di buoni spesa a servizi e prestazioni di welfare che calibrati sulle esigenze delle persone, siano anche veicoli per lo sviluppo e la competitività aziendale, ha di fronte due soluzioni: rivolgersi esclusivamente, sostenendone i non trascurabili costi, a professionisti del settore che non conoscono i lavoratori, o giocare in partnership con il sindacato entrando in relazione con le persone e assicurando una condivisione seria degli obiettivi e degli strumenti del welfare aziendale.

**Di questi tempi, nonostante la scarsa presenza del tema delle politiche attive nel dibattito pubblico, tutti sembrano concordare attorno all'affermazione secondo la quale la formazione ha un valore strategico nell'assicurare l'occupabilità nei processi di ricollocazione, che si mantengono tanto più sostenibili per la vita delle persone quanto più si mantengono connessi a logiche territoriali. Quale ruolo concreto per il sindacato nell'accompagnare le persone lungo le transizioni occupazionali, che possono interessare trasversalmente tutte le categorie intorno alle quali è organizzata la rappresentanza del lavoro in Italia?**

Ti rispondo subito con un esempio concreto: a Vicenza abbiamo dato vita a una società che si chiama [Cisl Vicenza Servizi – Lavoro e formazione srl](#), dove 4 dipendenti a tempo pieno (2 psicologi e 2 ex operatori sindacali) erogano servizi di politica attiva. Le persone che si recano da noi, ricevono prestazioni diverse che vanno dalla valutazione individuale e analisi dei fabbisogni formativi professionali, al bilancio di competenze e al *counselling*, all'accompagnamento e supporto nella ricerca attiva di un impie-

go, fino alla formazione per l'aggiornamento o la riqualificazione professionale con percorsi personalizzati, individuali o di gruppo. Analoghi servizi sono offerti anche alle imprese, partendo da una analisi del fabbisogno professionale per il rilancio aziendale, fino ad arrivare all'individuazione delle figure professionali strategiche per la competitività sul mercato, alla progettazione e realizzazione degli interventi formativi, anche in ottica di prevenzione di situazioni di crisi.

Con riferimento ai temi della riqualificazione e ricollocazione professionale, bisogna sapere che nella nostra cultura non è scontato che un lavoratore disoccupato si inserisca in percorsi di politica attiva. Per questo motivo, è indispensabile trovare un interlocutore preparato, che gestisca le diverse fasi di valutazione individuale e accompagnamento, e che lo faccia bene. Il sindacato, per sua natura, ha la capacità di svolgere egregiamente questo ruolo: noi sappiamo entrare in relazione con le persone, e questo è un inestimabile valore aggiunto di cui siamo portatori, anche in ottica di politiche attive e di gestione e accompagnamento delle transizioni occupazionali.

**Ora veniamo a un argomento più spinoso che riguarda iscritti, delegati e i loro orientamenti politici. Le preferenze di voto dei lavoratori impattano sulle logiche di rappresentanza sindacale? In che modo?**

C'è un episodio particolarmente indicativo del rapporto tra orientamento politico dei lavoratori e rappresentanza sindacale. Diversi anni fa, quando seguivo la categoria dei metalmeccanici, proposi di organizzare un direttivo sul tema dell'immigrazione, ma immediata fu la replica dei colleghi di Cgil e Uil: "su questo tema, meglio non entrare". È allora chiaro che le preferenze dei lavoratori condizionano la relazione che il sindacato stabilisce con loro. E anzi, uno degli errori che abbiamo commesso negli anni passati

è stato quello di essere, da un lato, troppo ideologici su contenuti passati senza saperli rileggere alla luce del contesto recente (si pensi alla necessità, spesso trascurata, di rivedere i vecchi diritti adattandoli ai bisogni di oggi), e dall'altro, completamente assenti, spesso per comodità e opportunità, su alcuni temi centrali come quelli afferenti alla dimensione valoriale. Penso che oggi sia necessario per il sindacato cambiare orientamento: venuta meno una chiara distinzione tra destra e sinistra e cambiati profondamente i rapporti tra sindacati e partiti politici, ciò che resta da promuovere e difendere con forza sono i nostri valori. Ritengo che dobbiamo maggiormente incarnare valori forti, recuperandoli dalla nostra storia passata, ma declinandoli in esperienze concrete; dobbiamo costruire e promuovere con coraggio una identità chiara. Non siamo rappresentanti economici, ma un movimento sociale e valoriale che trascende manifesti e programmi partitici.

## **Sindacato e innovazione: l'esperienza di IG Metall nel progetto “Arbeit 2020”**

A colloquio con Patrick Loos  
(IG Metall, Renania Settentrionale-Vestfalia)\*

*di Ilaria Armaroli*

Con circa 2,3 milioni di iscritti, IG Metall, principale sindacato nel settore metalmeccanico in Germania e il più potente a livello europeo, è da sempre fonte di ispirazione per le altre organizzazioni sindacali dentro e fuori i confini della Germania. In concomitanza con le sfide della digitalizzazione, le strategie e pratiche di IG Metall stanno attirando l'interesse crescente di molti esperti e operatori del settore. Di “digitalizzazione 4.0” parlava già nel 2015 Jörg Hofmann, allora neo eletto presidente di IG Metall, durante il congresso nazionale dei metalmeccanici tedeschi a Francoforte e in quello stesso anno, IG Metall entrava a far parte della piattaforma nazionale di dialogo e approfondimento su Industry 4.0 (*Plattform Industrie 4.0*). Non stupisce quindi che la prospettiva del sindacato tedesco sia stata portata all'attenzione dei sindacalisti di tutto il mondo nel corso della conferenza “Industry 4.0: Implications for Trade Unions and Sustainable Industrial Policy”, organizzata da IndustriALL Global Union a fine

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#), rubrica *A tu per tu con la rappresentanza*.



ottobre 2017 [1]. E che più recentemente, IG Metall sia stata scelta come caso di studio nell'ambito del progetto "[SUNI – Smart Unions for New Industry](#)", co-finanziato dalla Commissione europea.

Queste esperienze ci consegnano un'immagine del sindacato tedesco, come di un'organizzazione in prima linea nell'affrontare le sfide della Quarta rivoluzione industriale. Tra le diverse iniziative avviate da IG Metall su tutto il territorio nazionale, meritano particolare attenzione quelle afferenti ai progetti: "Arbeit 2020", in corso dal 2015 nella regione della Renania Settentrionale-Vestfalia sotto il coordinamento delle strutture regionali di IG Metall, IG BCE (sindacato tedesco nei settori minerario, chimico ed energetico), NGG (che rappresenta i lavoratori nei settori alimentare, delle bevande e della ristorazione) e della confederazione sindacale DGB; "Arbeit und Innovation", avviato nel 2016 da IG Metall a livello nazionale; e "Arbeit 4.0", che dal 2016 vede coinvolte le strutture di IG Metall della Vestfalia orientale e il cluster tecnologico regionale "it's OWL".

In questo articolo, ci si concentrerà sull'esperienza di "Arbeit 2020", per certi versi pioniera nella promozione di un approccio proattivo dei consigli di fabbrica (principale struttura per la rappresentanza dei lavoratori nelle imprese tedesche) alla trasformazione digitale. Lo scopo principale di "Arbeit 2020" è infatti quello di fornire ai membri dei consigli di fabbrica le capacità per gestire i processi di innovazione e sviluppo digitale nei luoghi di lavoro. Il progetto beneficia del co-finanziamento del Ministero del Lavoro regionale e del Fondo Sociale Europeo; inoltre, i sindacati coinvolti possono contare sul supporto tecnico di due agenzie di consulenza (Sustain Consult e TBS). Nel 2017, "Arbeit 2020" è entrato nella sua seconda fase di sviluppo, con un ulteriore finanziamento regionale ed europeo, e con circa 30 imprese metalmeccaniche già coinvolte. Dal 2016, il progetto è oggetto di

valutazione scientifica da parte dell'Istituto per il Lavoro, le Competenze e la Formazione dell'Università di Duisburg-Essen, nell'ambito di un ulteriore lavoro di ricerca finanziato dalla Fondazione Hans Böckler. Nelle pagine che seguono, approfondirò quindi il progetto "Arbeit 2020" attraverso la testimonianza di Patrick Loos, dottore in economia e sindacalista presso IG Metall della Renania Settentrionale-Vestfalia, che ho avuto il privilegio di incontrare lo scorso 23 agosto a Düsseldorf.

**Dottor Loos, dato il suo coinvolgimento nel progetto "Arbeit 2020" sin dal 2015, potrebbe spiegare nel dettaglio come il progetto si sviluppa nelle aziende interessate?**

Spesso la prima opportunità di entrare in una azienda ci è offerta dal consiglio di fabbrica, i cui membri potrebbero rivelarsi particolarmente interessati all'intervento del sindacato e di consulenti esterni a supporto dei processi di digitalizzazione nell'ambiente in cui lavorano. Dopo un incontro con il consiglio di fabbrica e i responsabili aziendali, procediamo quindi alla conclusione di un accordo con cui tutte le parti coinvolte aderiscono formalmente ad "Arbeit 2020" e si impegnano a portare avanti il progetto. Nelle settimane che seguono, vengono organizzati dei workshop con tutti o parte dei membri del consiglio di fabbrica e condotte interviste con il management e con gli esperti di Information Technology a livello aziendale. L'obiettivo principale, in questa fase, è avere una idea generale della strategia di innovazione aziendale. Successivamente, si organizzano incontri e focus group con i dipendenti di ogni reparto, allo scopo di raccogliere le loro impressioni sullo stato di sviluppo dell'azienda e sui probabili scenari futuri. In particolare, l'attenzione è posta su 3 aspetti: l'organizzazione del lavoro e il grado di accentramento/decentramento del potere; lo sviluppo tecnologico, misurato in particolare attraverso il grado di interconnessione digitale

dell'impresa e attraverso il livello di controllo delle macchine (le macchine sono usate come supporto o in sostituzione dei lavoratori nei processi decisionali?); trend occupazionali, misure per la qualificazione del personale e condizioni di lavoro (soprattutto con riferimento a stress e carichi di lavoro). Dalle informazioni emerse nei colloqui con lavoratori e responsabili aziendali, è quindi possibile stilare, con il supporto dei consulenti, una vera e propria “mappa” dello stadio di digitalizzazione dell'azienda. Il passo successivo consiste nel presentarla a management e membri del consiglio di fabbrica, allo scopo di selezionare i temi di particolare urgenza da affrontare all'interno di uno specifico accordo, che abbia come obiettivo generale lo sviluppo dell'azienda. Con la firma di questo accordo, il consiglio di fabbrica può entrare a tutti gli effetti all'interno dei processi decisionali che interessano l'innovazione aziendale.

**Nello specifico, quali sono i principali aspetti che trattate in questo tipo di negoziazione?**

Generalmente, gli accordi affrontano 4/5 temi, seppur diversi dal punto di vista della portata. Non solo norme procedurali, come diritti di informazione, consultazione o la costituzione di veri e propri gruppi di lavoro, composti da lavoratori e responsabili aziendali, che pure registrano una certa ricorrenza. Ma anche aspetti più sostanziali, che possono interessare lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze, l'apprendistato, l'orario di lavoro e la protezione dei dati personali. In molti casi, tuttavia, osserviamo che i principali ostacoli allo sviluppo aziendale, possono rintracciarsi nell'area dell'organizzazione del lavoro, nel ruolo della leadership, nella formazione professionale e nelle condizioni di lavoro.

**Da quanto emerge, sembrerebbe che pur proponendovi a supporto delle strategie di innovazione aziendali, finiate per occuparvi di questioni piuttosto tradizionali...**

Sì, in un certo senso, è così: i vecchi problemi tornano a galla, anche se – devo ammettere – con un maggiore senso di urgenza perché vengano affrontati. Questa percezione cresce con l'acuirsi delle sfide poste all'organizzazione aziendale da parte delle attuali trasformazioni. Sempre più persone, infatti, all'interno di diversi uffici e reparti aziendali, lavorano per progetti e talvolta, anche per portare a termine uno stesso progetto. Così, l'organizzazione tradizionale per dipartimenti e compartimenti stagni entra in crisi. Inoltre, la crescente attenzione al cliente finale porta molte realtà a passare dalla mera produzione di beni a una maggiore offerta di servizi. Sebbene nella maggior parte dei casi, non si conosca se questi trend saranno confermati nel lungo periodo, l'urgenza di rispondere alle sfide attuali, chiede alle organizzazioni aziendali di sapersi adattare e rinnovare.

**È stato facile entrare in contatto con le aziende e impegnarle nello sviluppo di un progetto congiunto? Quali altri attori si sono rivelati cruciali per l'implementazione del progetto?**

Con riferimento al rapporto con le aziende, le principali difficoltà sono emerse soprattutto nelle fasi iniziali, quando, in certi casi, l'apertura aziendale al progetto "Arbeit 2020" si dimostrava condizionata alla nostra volontà di firmare un accordo derogatorio rispetto ad alcuni standard (in particolare, in merito all'orario di lavoro e alle retribuzioni) fissati dalla contrattazione collettiva di settore. È stato necessario diverso tempo prima di convincere il management a proseguire nella collaborazione, anche a fronte di un nostro rifiuto di fare concessioni. E in molti casi, non siamo riusciti a strappare il consenso dell'azienda. Tuttavia, devo riconoscere che contrariamente al clima che spesso si instaura ai ta-

voli di contrattazione, dove entrambe le parti nutrono un certo, preliminare livello di diffidenza l'una nei confronti dell'altra, i contorni incerti della digitalizzazione, che pure rappresenta una sfida urgente da affrontare, hanno permesso a noi sindacati coinvolti nel progetto "Arbeit 2020" di godere di una maggiore apertura da parte aziendale e di una maggiore disponibilità al dialogo. Certo, questo non significa che il management ammettesse senza resistenze il coinvolgimento di tutti (sindacati, consulenti e consigli di fabbrica) nei processi decisionali. Ma d'altra parte, sarebbe sbagliato sostenere che anche i membri dei consigli di fabbrica fossero già pronti a cogliere questa sfida. Al contrario, ci sono stati casi che hanno visto gli stessi rappresentanti dei lavoratori diffidenti nei riguardi del progetto e soprattutto, dell'intervento di soggetti esterni all'interno di un'organizzazione che loro pensavano di conoscere bene e saper governare in autonomia. In questi contesti, c'è voluto tempo e ci sono volute risorse per coinvolgere pienamente i consigli di fabbrica. Tuttavia, occorre sottolineare che proprio il loro coinvolgimento e la loro disponibilità ad adottare un approccio proattivo e lungimirante nei riguardi dell'innovazione, costituiscono la chiave di successo delle esperienze avviate nell'ambito di "Arbeit 2020". Non chiediamo ai membri dei consigli di fabbrica di diventare banali assistenti del management, ma di pretendere di essere coinvolti sin da subito nelle strategie di sviluppo, forti del fatto che sono stati eletti dai loro colleghi e sono rappresentanti dell'intera forza lavoro aziendale. Questo è lo spirito che dovrebbe scaturire da "Arbeit 2020"; e questo è ciò che cerchiamo di trasmettere ai rappresentanti dei lavoratori nelle aziende.

**Quali sono stati i principali ostacoli alla conclusione degli accordi? Quali gli aspetti più delicati da non sottovalutare nelle fasi di analisi e negoziazione aziendale?**

La routine quotidiana e il carico di lavoro sono certamente i principali deterrenti all'avvio di una sperimentazione, come quella di "Arbeit 2020". Spesso, infatti, le persone sostengono di avere già molte cose da fare e di non avere tempo da dedicare a un'ulteriore attività. Un altro problema, una volta che il progetto è avviato, riguarda le diverse aspettative degli attori in gioco. In primo luogo, dei lavoratori, che tendono a pensare che dall'attimo in cui varchi le soglie dell'azienda, tu possa risolvere tutti i loro problemi. Per questo motivo, occorre essere molto attenti e onesti nel corso dei workshop e degli incontri in azienda; occorre chiarire che tu ascolterai le loro richieste, proverai a convincere il management a migliorare determinate situazioni, ma che non sei nella posizione di innescare autonomamente un cambiamento. In parte collegata a questo aspetto, è anche l'importanza di mantenere costantemente il contatto con le persone. Occorre che le informazioni sullo sviluppo del progetto vengano trasmesse con frequenza ai lavoratori, ad esempio, nel corso di assemblee sindacali oppure distribuendo volantini o affiggendo annunci in bacheca. La comunicazione è importantissima per sviluppare e rinsaldare nel tempo il consenso e il coinvolgimento di tutti. Infine, occorre trovare il modo di bilanciare le esigenze dei sindacalisti territoriali, spesso interessati ad attrarre nuovi iscritti, con le nostre necessità di chiudere accordi sul futuro dell'azienda. Spesso, non è possibile portare avanti entrambi gli obiettivi, senza il rischio di perdere la fiducia dell'azienda e con questa, la possibilità di giungere ad un'intesa.

**Quali sono, nella sua prospettiva di sindacalista, i principali risultati positivi conseguiti dal progetto "Arbeit 2020" dopo oltre due anni e mezzo dal suo avvio?**

Innanzitutto, devo chiarire che dopo la conclusione degli accordi a livello aziendale, i risultati circa la loro implementazione sono

stati contraddittori: alcune esperienze sono continuate con successo, altre si sono arenate. Credo che in fin dei conti, tutto dipenda dalle persone che partecipano al processo e dal loro grado di effettivo coinvolgimento. Tuttavia, ciò che riscontriamo positivamente nella maggior parte delle aziende è un cambiamento da parte di coloro che inizialmente manifestavano una certa diffidenza nei confronti del sindacato e che, dopo l'avvio del progetto, ci riconoscono un atteggiamento costruttivo, motore di innovazione nell'azienda e nei lavoratori. Inoltre, osserviamo con piacere che a distanza di diversi mesi dalla conclusione degli accordi, in diverse aziende aumentano le persone coinvolte nei processi di innovazione. Questo, per me, è un importante segnale soprattutto nei confronti di chi sostiene che le persone non vogliono cambiare. Personalmente, sono contrario a questo tipo di retorica, che pure sento ricorrere di frequente nelle aziende. Non credo che le persone temano il cambiamento, semmai temono l'insicurezza o la perdita del loro posto di lavoro a seguito dell'automazione. Infatti, credo che quello che cercano realmente le persone sia sentirsi importanti e valorizzate nello svolgimento del loro lavoro e per questo, quando si chiede un cambiamento di mansioni, si avverte una certa resistenza: le persone non si sentono più apprezzate e temono che il loro lavoro sia messo in discussione. Queste reazioni, però, possono essere contenute se si coinvolgono le persone, se si spiega loro ciò che sta accadendo e se si offre loro una possibilità di scelta rispetto al futuro. Non a caso, sottolineo che per quanto ho avuto modo di vedere e sperimentare negli ultimi anni, molti dei fallimenti dei progetti di digitalizzazione sono attribuibili in primis alla mancanza di un adeguato coinvolgimento delle persone. In diverse realtà, infatti, lo sviluppo delle tecnologie avviene nella totale inconsapevolezza dei lavoratori che useranno quelle stesse tecnologie, con il rischio

di rendere anche lo strumento più all'avanguardia del tutto inutile e improduttivo nel luogo di lavoro.

**Proviamo ora a lasciare da parte il progetto “Arbeit 2020” e a guardare al sistema di relazioni industriali in Germania e in particolare, all’istituto della codeterminazione: pensa che la codeterminazione mantenga una rilevanza ancora attuale alla luce delle attuali trasformazioni? Quali altre pratiche dovrebbero essere promosse nei luoghi di lavoro per meglio rispondere alle sfide della digitalizzazione?**

Penso che finché l'industria continuerà a rappresentare una solida base della nostra economia, la codeterminazione potrà mantenere la sua importanza. Tuttavia, alla luce delle attuali trasformazioni, auspico maggiori spazi di iniziativa e coinvolgimento dei consigli di fabbrica nel governo di questi processi. Non sarà però una nuova legge ad assicurarci questo traguardo; al contrario, dovremo essere noi a prendere l'iniziativa e a costruire, giorno dopo giorno, un nuovo ruolo per le persone nei luoghi di lavoro. Il coinvolgimento e la partecipazione potranno così costituire una nuova visione per il sindacato del futuro. Mettere al centro le persone, in fondo, significa proprio questo: trasmettere l'idea che la persona è protetta e valorizzata dal gruppo di cui fa parte, e non dominata da questo. Non credo, infatti, che la felicità delle persone dipenda esclusivamente dal loro grado di sicurezza; piuttosto, è far parte di un gruppo, di una collettività che fa davvero stare bene. E qui non mi riferisco solo all'azienda ma anche e soprattutto al sindacato. L'organizzazione sindacale può certamente contribuire a questo processo, a patto però di sapersi rinnovare al suo interno, abbandonando gli aspetti più tradizionali della sua struttura, gerarchica e centralizzata, per adottare pratiche di reale apertura e coinvolgimento delle persone. Questo passaggio richiede altresì la capacità di rinunciare a parte del proprio control-



lo: e questo vale tanto all'interno del sindacato quanto nelle aziende. Durante il progetto "Arbeit 2020", infatti, mi è spesso capitato di convincermi che alcune soluzioni avrebbero significativamente migliorato le condizioni aziendali. Quando avanzavo le mie proposte, sostenute dai consulenti, non sempre, però, ricevevo reazioni di consenso e approvazione. In alcuni contesti, le persone non condividevano le mie idee e non volevano attuare un cambiamento nella direzione che suggerivo. È in questi momenti che indipendentemente dal grado di convinzione che nutri per le tue idee, devi riconoscere di non avere l'autorità di imporre alle persone cosa devono fare; devi imparare ad essere flessibile e ad ascoltare ciò che le altre persone vogliono dirti. E questa è stata una delle sfide più interessanti di questa esperienza.

[1] Per maggiori informazioni sulla conferenza e per leggere il piano di azione sindacale che ne è scaturito, si veda: <http://www.industrialunion.org/industrial-sets-strategies-for-industry-40>.



25.

## **RELAZIONI INDUSTRIALI**

## Accordo per le PMI metalmeccaniche della provincia di Bergamo: la nuova geografia delle relazioni industriali\*

*di Paolo Tomassetti*

L'[accordo territoriale](#) sottoscritto da Confimi Apindustria Bergamo con le federazioni Fim-Cisl e Uilm-Uil della bergamasca rappresenta un *unicum* nel panorama della contrattazione collettiva nel settore metalmeccanico in Italia e non solo. Si tratta invero di una sperimentazione che interessa un livello di confronto negoziale – il territorio, qui identificato dalla provincia di Bergamo – tradizionalmente escluso dalle dinamiche di relazioni industriali nel settore manifatturiero. Un tabù, quello della contrattazione territoriale, da sempre giustificato da motivazioni che questa intesa oggi contribuisce a sfatare: su tutte, la inopportunità di definire un ulteriore livello negoziale aggiuntivo al nazionale e all'aziendale e la impossibilità di misurare la produttività aggregata a livello territoriale. Al pari di quanto previsto nelle intese territoriali di altri settori produttivi, l'accordo tra Confimi Apindustria Bergamo e i metalmeccanici di Cisl e Uil chiarisce, infatti, che le relative previsioni sono ad adesione volontaria da parte delle aziende associate e, comunque, restano al-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 18 gennaio 2018, n. 1.](#)

ternative a eventuali accordi di livello aziendale che laddove esistenti prevalgono.

**Le parti hanno dato prova della possibilità di costruire un modello di rappresentanza sul territorio moderno, capace di spingersi oltre la prassi della “contrattazione” fotocopia per l’accesso ai benefici della detassazione**, realizzando un vero scambio contrattuale tra flessibilità e nuove poste sociali in termini di incrementi retributivi, misure di welfare e partecipazione. Le clausole normative ed economiche dell’accordo non tradiscono l’intento delle parti di favorire obiettivi di sviluppo e crescita per le imprese e i lavoratori del territorio. E ciò con particolare riferimento alla possibilità di introdurre misure specifiche per migliorare la competitività, la flessibilità organizzativa e l’ottimizzazione dei costi, l’ampliamento delle figure professionali da inserire nel sistema, garantendo al tempo stesso il coinvolgimento dei lavoratori, attraverso un miglioramento del trattamento economico individuale, nonché l’utilizzo degli strumenti incentivanti previsti dalla normativa, anche territoriali, definiti anche allo scopo di favorire la formazione professionale e l’occupazione.

**L’idea di favorire un modello di “impresa partecipata” prende forma all’articolo 1 dell’intesa in cui le parti istituiscono un sistema di analisi dei modelli partecipativi nelle aziende del territorio**, all’esito del quale saranno promosse specifiche iniziative formative e assembleari volte a diffondere la cultura della partecipazione nel territorio. Partecipato è altresì il modello di relazioni industriali, il cui perno è rappresentato dalla commissione territoriale cui vengono affidate importanti funzioni di attuazione dell’accordo.

**Di particolare interesse è il pacchetto di misure volte a definire un sistema di welfare locale integrato con le previsioni del CCNL** che, in questo contesto negoziale e in connessione

con la istituzione di un premio di risultato di ambito territoriale, ha rappresentato la contropartita rispetto a importanti misure di flessibilità per la promozione della competitività delle imprese metalmeccaniche della provincia rappresentate dalla Confimi Apindustria Bergamo. A partire dalla disposizione, ancora dal tenore programmatico, in forza della quale al fine di favorire investimenti a beneficio delle imprese che svolgono un ruolo sociale in termini di mantenimento e sviluppo occupazionale, nonché di radicamento nel territorio, la commissione territoriale istituita dall'accordo si attiverà per promuovere incontri con le istituzioni locali finalizzati a garantire agevolazioni, anche attraverso lo sviluppo e la realizzazione sinergica di contrattazione sociale.

**In tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, l'accordo prevede la possibilità per le aziende di individuare aree e mansioni alle quali applicare la flessibilità in entrata/uscita giornaliera di massimo 30 minuti nonché schemi di lavoro agile.** Le parti concordano altresì che, in deroga al CCNL, le percentuali relative alla richiesta di trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale sono innalzate di un punto percentuale (5%). Pertanto, le imprese con almeno 100 dipendenti accoglieranno le richieste di trasformazione da tempo pieno a tempo parziale nell'ambito della percentuale del 5% della forza lavoro. Laddove sia stata raggiunta la percentuale del 5%, le aziende accoglieranno, fino al 6% del personale in forza, le richieste motivate e debitamente documentate dalla necessità di assistere i genitori, il coniuge o il convivente more uxorio, i figli e gli altri familiari conviventi, senza alcuna possibilità alternativa di assistenza, gravemente ammalati o portatori di handicap.

**Le parti stabiliscono l'istituzione di un premio di risultato territoriale di natura sperimentale e di importo variabile per ogni annata di vigenza dell'accordo, proporzionale alla varia-**

zione grezza della produzione media – relativa al settore di appartenenza dell'azienda in questione (siderurgico, minerali non metalliferi e meccanico) – della provincia di Bergamo, riscontrata nel triennio precedente a quello di maturazione del premio. L'intesa prevede altresì un correttivo che ridimensiona l'entità del premio nel caso in cui il margine operativo lordo della singola azienda, relativo all'anno di maturazione del premio, fosse inferiore a quello medio del triennio precedente, nonché un correttivo che ne decurta l'ammontare, per singolo lavoratore, in proporzione al relativo tasso di assenteismo. Si stabilisce che i dati utilizzati per la verifica della maturazione del premio saranno quelli pubblicati trimestralmente dalla Camera di Commercio di Bergamo.

**Al fine di attuare la facoltà riconosciuta, a ciascun lavoratore, dall'articolo 1, comma 184 della Legge n. 208/2015 (c.d. Legge di Stabilità 2016), si riconosce infine la possibilità di convertire, in tutto o in parte, in prestazioni di welfare la quota di premio di risultato maturata.** Al lavoratore che opterà per la conversione totale del premio verrà riconosciuto un ulteriore valore economico pari al 10% del valore del premio maturato. In aggiunta, l'intesa prevede il riconoscimento da parte dell'azienda, a titolo di welfare, di 100 euro lordi all'anno per ciascun lavoratore, investendo la commissione territoriale dell'impegno a promuovere la realizzazione di una piattaforma da mettere a disposizione delle aziende, integrata con le varie opportunità previste dalla normativa di riferimento, ivi compresi i servizi declinati da specifiche convenzioni promosse a livello territoriale tra cui figurano, a titolo esemplificativo e non esaustivo: servizi di cura, assistenza, educativi ecc.

Tra i contenuti di maggiore innovazione si segnalano, di fianco alle misure di flessibilità nell'utilizzo delle tipologie contrattuali, le previsioni riguardanti il **“laboratorio scuola”** (per la promozio-

ne dei percorsi di alternanza nelle aziende del territorio), la **“rete di lavoro”** (un sistema di intermediazione domanda-offerta mediato dalle parti firmatarie dell’accordo), il **piano di riqualificazione professionale** e le linee guida per la definizione di un **sistema di inquadramento professionale che consenta di realizzare una maggiore linearità tra responsabilità, mansioni, competenze e risultati**.

La conclusione che può trarsi all’esito della lettura dei contenuti dell’accordo Confimi Apindustria Bergamo, Fim-Cisl, Uilm-Uil, è che si tratta di **un esempio virtuoso di contrattazione territoriale. Al punto da candidarsi a svolgere il ruolo di apripista per accordi di simile portata anche in altri contesti associativi e territoriali**. È questo un auspicio non più eludibile perché è oramai chiaro che le molteplici contraddizioni che contraddistinguono il sistema contrattuale e di rappresentanza italiano possono essere governate e risolte attraverso un decentramento geografico della contrattazione collettiva. E ciò, in sintesi, per tre ordini di motivi tra loro concatenati. In primo luogo, il territorio evoca un solco della cultura e della storia politica, economica e sociale dell’Italia di cui è necessario tenere conto nei processi normativi, pena la ineffettività o comunque l’applicazione differenziata delle regole e dunque delle politiche stabilite a livello centrale. In secondo luogo, se per un verso la centralizzazione geografica e merceologica degli assetti contrattuali amplia le possibilità di coordinamento orizzontale, dall’altro riduce la probabilità che quanto stabilito a livello centrale venga concretamente attuato (coordinamento verticale; effettività; esigibilità), giacché decresce il coinvolgimento dei destinatari delle politiche contrattuali nei processi decisionali. In terzo luogo, nella nuova geografia del lavoro e alla luce delle prospettive aperte da Industria 4.0, le articolazioni territoriali di ambito provinciale e regionale tenderanno sempre di più ad affermarsi quali luoghi privilegiati per la regola-



zione di mercati del lavoro policentrici, ma in forte coordinamento federativo con altri territori, col livello nazionale e con lo spazio economico globale.

## Una nuova prospettiva per le relazioni industriali italiane. L'integrativo territoriale al CCNL Confimi Meccanica nella provincia di Bergamo\*

*di Stefano Bosio, Davide Lucini Paioni*

In data 18 dicembre 2017, dopo mesi di intense trattative sindacali, Confimi Apindustria Bergamo, insieme a Fim-Cisl e Uilm-Uil Bergamo, hanno sottoscritto l'[accordo integrativo](#) al CCNL Confimi Meccanica (rinnovato il 22 luglio 2016), applicabile da tutte le aziende associate, che adoperano il predetto contratto collettivo.

**Si tratta di un accordo molto importante, in quanto, per la prima volta nella storia delle relazioni industriali del settore metalmeccanico, si è cercato di ragionare a livello di territorio, anziché di singola impresa, facendo leva sul fatto che il tessuto imprenditoriale italiano è composto in maggioranza da piccole e medie imprese non adeguatamente strutturate – e spesso poco propense – nel portare avanti una trattativa contrattuale aziendale.**

Nel solco tracciato dal CCNL Confimi Meccanica, **la predetta intesa ha voluto sperimentare nuove soluzioni, a livello normativo ed economico, finalizzate a rendere le aziende bergamasche più competitive sul mercato, senza sacrificare**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. Spec. ADAPT, 18 gennaio 2018, n. 1.](#)

**il benessere dei lavoratori, che rappresentano un tassello importante della manifattura italiana.**

**In particolare** – dopo un’ampia parte dedicata allo sviluppo di buone relazioni sindacali mediante la costituzione di una Commissione territoriale chiamata a trattare tematiche in materia di politiche attive del lavoro e classificazione del personale – **l’accordo introduce diverse novità in materia di tipologie contrattuali.**

Viene innanzitutto **prevista la possibilità per le imprese di beneficiare di clausole di contingentamento più favorevoli**, rispetto a quella statuita a livello nazionale, a fronte però di un impegno a stabilizzare i contratti a termine vigenti. In particolare si è concordato che a fronte della stabilizzazione di almeno il 50% dei lavoratori a tempo determinato dell’anno precedente, l’azienda possa ottenere – esclusivamente per l’anno successivo – un aumento della percentuale di contratti a termine stipulabili pari al 5%, aumentabile al 10% laddove sia stabilizzato almeno il 75% dei predetti contratti e al 15% laddove sia confermato il 100% degli stessi.

**Il contratto “Socrate” per l’occupazione (OSC)** – introdotto per la prima volta con il CCNL Confimi Meccanica (cfr. *Il rinnovo del CCNL Confimi Impresa Meccanica tra istanze di competitività e garanzie socio-economiche*, Bollettino ADAPT 29 agosto 2016, n. 27) – **è stato reso maggiormente appetibile per le aziende prevedendo, a seconda della tipologia di categoria “svantaggiata” per cui è stipulato, un prolungamento della durata del contratto, la possibilità di prorogarlo, così come minimi tabellari ancora più bassi, per i primi sei mesi di inserimento, di circa il 18% rispetto al minimo tabellare previsto dal CCNL Confimi Meccanica, con riferimento alla 5<sup>a</sup> categoria.**

**Di particolare interesse è l'utilizzo dell'OSC per i giovani.** Infatti, in caso di sostituzione di personale, a cui manchino massimo 18 mesi alla maturazione dei requisiti pensionistici, l'impresa potrà assumere giovani tra i 30 e i 36 anni – che siano affiancati dal personale in uscita, affinché faccia acquisire ai medesimi le competenze e le conoscenze necessarie – attraverso l'OSC, che viene all'occorrenza portato a 24 mesi (c.d. *staffetta inter-generazionale*). Per i giovani fino a 29 anni, invece, si è voluto privilegiare l'utilizzo del contratto di apprendistato professionalizzante.

**Ulteriori novità vengono previste in materia di orario di lavoro e di conciliazione vita-lavoro,** mediante il riconoscimento della possibilità di fruire collettivamente i PAR accantonati da almeno 6 mesi – anziché 12 mesi come è previsto a livello nazionale – nonché con l'innalzamento delle percentuali di contratti *part-time* concedibili.

**Infine, merita di essere illustrata la parte economica dell'accordo. In un'ottica di territorio, è stato istituito un premio territoriale (PDRT), legato alla variazione grezza della produzione media della provincia di Bergamo.** Al fine, però, di garantire una contemperazione dell'andamento economico locale con quello della singola impresa applicante l'intesa, si è voluto prevedere un correttivo in base al quale laddove il Margine Operativo Lordo (MOL) – calcolato come media dei tre anni precedenti a quello di maturazione del PDRT – della singola azienda fosse inferiore a quello dell'anno di maturazione del PDRT, la medesima debba erogare un importo inferiore rispetto a quello contrattualmente previsto, pari a 450 euro lordi. Sempre in un'ottica di bilanciamento tra istanze del territorio e della singola impresa è stato altresì previsto un ulteriore correttivo del PDRT, prevedendo una decurtazione dello stesso in base al numero di assenze lavorative collezionate da ogni singolo dipen-

dente nel corso dell'anno di maturazione del premio. Tuttavia – in un'ottica fortemente meritocratica e di stimolo all'incremento della produttività e dell'efficienza – le parti hanno stabilito che la quota di PDRT decurtata ai lavoratori meno assidui venga ridistribuita e riparametrata tra quelli più diligenti, il cui tasso di assenteismo sia inferiore a 10 giorni.

**In una prospettiva sussidiaria** – fermo restando gli importi stabiliti – **le parti sociali hanno inoltre previsto la possibilità per le aziende di proporre obiettivi alternativi, più consoni alle proprie specificità**, purchè siano valutati e validati secondo le regole previste dall'Accordo in materia di detassazione dei premi, sottoscritto tra Confimi Apindustria Bergamo e Cgil-Cisl-Uil in data 6 dicembre 2016, nonché armonizzati alle disposizioni dell'accordo in commento.

**Sfruttando i benefici fiscali introdotti dalle normative degli ultimi anni, le parti sociali hanno poi previsto la possibilità di convertire il PDRT in *welfare*, riconoscendo però – a chi optasse per questa scelta – un aumento del valore economico del premio pari al 10%.** Infine è stato introdotto, a titolo di *welfare*, un valore fisso di 100 euro per ogni anno di vigenza dell'accordo.

# **Il valore aggiunto delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro. Evidenze dal caso del Regno Unito\***

*di Rocco Casciani*

*The Added Value of Trade Unions* è il titolo di un recente rapporto, di cui questo articolo rappresenta la sintesi, pubblicato dal Trade Union Congress, sull'impatto economico della rappresentanza sindacale nel Regno Unito. Gli autori, Alex Bryson e John Forth, passando in rassegna oltre quarant'anni di ricerche in materia, tracciano un quadro di come la sindacalizzazione di un luogo di lavoro incida su diverse variabili – dal salario dei dipendenti alla capacità di riorganizzazione del datore di lavoro. Sebbene i risultati della *review*, per stessa ammissione degli autori, non siano sempre univoci, alcune relazioni stabili sono individuate con i seguenti fattori.

## **Salario**

Per quanto riguarda il più tradizionale dei benefici collegati alla sindacalizzazione, **i dati suggeriscono che i lavoratori iscritti al sindacato guadagnino in media il 5% in più dei loro pari**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

**grado non iscritti.** Il differenziale retributivo è gradualmente calato dal 10% di fine anni Novanta, con la sola eccezione del triennio 2009-2011. Evidentemente in quegli anni i sindacati sono riusciti a proteggere i propri iscritti dalla compressione salariale dovuta alla recessione. Inoltre, le componenti “non spiegabili” del salario risultano essere più alte e oscillanti nei luoghi di lavoro non sindacalizzati; il sindacato quindi, incoraggiando un aggancio del salario a dei criteri oggettivi, garantisce una maggiore equità retributiva dei dipendenti.

### **Orario di lavoro**

**Gli studi concordano nell'individuare benefici per i dipendenti iscritti al sindacato, che tendono a lavorare meno ore di straordinario non pagato e hanno diritto a periodi più lunghi di ferie retribuite.** Inoltre, almeno fino alla fine degli anni Novanta, i luoghi di lavoro sindacalizzati offrivano congedi parentali o familiari più lunghi o servizi di c.d. *child-care*. Ovviamente vi sarebbe necessità di aggiornare le ricerche su questo punto, anche alla luce dei cambiamenti nella legislazione in materia.

### **Livelli di occupazione**

**La tipica conseguenza negativa che si può immaginare collegata alla sindacalizzazione è una maggiore rigidità del datore di lavoro nell'aumentare la forza lavoro.** Effettivamente, tutti gli studi condotti negli anni Ottanta e Novanta concordano sul minore tasso di crescita annuale dell'occupazione nei luoghi di lavoro sindacalizzati (tra il 2% e il 4% in meno rispetto a quelli

non sindacalizzati). A conferma di questa correlazione, i dati mostrano che l'effetto negativo sulla crescita occupazionale è più evidente quando la contrattazione copre più dipendenti. Tuttavia, ricerche analoghe relative a periodi successivi (dalla fine degli anni Novanta agli anni Duemila) non riscontrano differenze nella crescita occupazionale tra luoghi di lavoro sindacalizzati e non. **Si può quindi supporre che questo effetto negativo della sindacalizzazione sui livelli di impiego sia andato attenuandosi nel tempo.**

### **Formazione professionale**

**Studi recenti mostrano come la probabilità di ricevere un addestramento professionale relativo alla propria mansione sia più alta se il lavoratore è iscritto al sindacato, coperto dalla contrattazione collettiva o se il sindacato è riconosciuto dall'azienda.** La stessa ricerca mostra come la possibilità di ricevere un training *off the job* sia più alta in caso di presenza del sindacato anche se il lavoratore non è iscritto al sindacato stesso. Guardando al solo settore privato, se vi è un rappresentante aziendale l'aumento di questa possibilità è stimato in un valore del 5%. Si può quindi concludere che la sindacalizzazione abbia effetti positivi inequivocabili sulla formazione professionale dei lavoratori.

### **Turnover**

**Tutti gli studi riferiti agli anni dal 1990 al 2008 sono concordi nell'associare la presenza sindacale ad un minor tasso di dimissioni volontarie dal luogo di lavoro. Al contrario, la**



formazione di rappresentanze dei lavoratori non sindacali (“*non union voice*”) non porterebbe ad alcun miglioramento significativo nel tasso di abbandono volontario rispetto ad un’assenza di rappresentanza *tout court*. Tuttavia, è da notare come lo studio più recente – un’indagine comparativa tra Francia e Gran Bretagna, che utilizza dati del 2011 – rilevi come solo la presenza di un rappresentante sindacale aziendale possa essere associata ad un minore tasso di turnover volontario.

### **Innovazione e riorganizzazione**

**Sebbene le ricerche mostrino come sino agli anni Ottanta la sindacalizzazione costituisca un freno alla capacità dell’imprenditore di riorganizzare l’azienda, la situazione oggi è ben diversa.** Studi recenti evidenziano come nei luoghi di lavoro sindacalizzati sia più probabile l’impiego di metodi di organizzazione del lavoro ad alta performance come il *team working* e i *problem-solving groups*. Considerando inoltre il livello a cui avviene la contrattazione, gli studi hanno mostrato come la contrattazione a livello aziendale sia associata positivamente con l’innovazione di prodotto. Ne consegue che l’immagine risalente di un sindacato deleterio per l’innovazione è oggi da ritenersi distorta e sconfessata dai fatti.

## **L'accordo separato della Castelfrigo S.r.l. e la tenuta delle relazioni industriali in Italia\***

*di Matteo Di Gregorio*

**Il 27 dicembre 2017 a Castelnuovo Rangone si è verificato un evento che ha inciso e che probabilmente inciderà molto sulle relazioni industriali nostrane.** Difatti, nel distretto emiliano famoso per la lavorazione delle carni suine, un'azienda, la Castelfrigo S.r.l., ha firmato un accordo aziendale finalizzato all'assorbimento di una parte dei lavoratori precedentemente impiegati da alcune cooperative attive nella zona. Queste ultime venivano utilizzate per eseguire lavorazioni nelle linee di produzione della società in questione, appartenente al consorzio industriale modenese.

**L'iniziativa, pur avendo il nobile fine di non lasciare a casa i lavoratori precedentemente impiegati negli appalti, ha una peculiarità di non poco conto:** l'accordo è stato sottoscritto da una sola organizzazione sindacale territoriale, ossia la FAI-CISL Emilia Centrale, mentre l'altro sindacato più rappresentativo del settore, la FLAI-CGIL di Modena, è rimasto fuori dal negoziato. **La vicenda comincia pochi mesi prima, quando la Castelfrigo annuncia lo scioglimento dei contratti di appalto (presumibilmente di servizi) che la legano ad alcune cooperati-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

ve molto attive nel territorio del modenese. Secondo quanto affermato dai sindacalisti della zona, si tratterebbe addirittura di cooperative “spurie”, ossia create artatamente per ridurre il costo del lavoro e le tutele dei dipendenti impiegati negli appalti, con a capo dei prestanome e con nessuna garanzia in termini di sopravvivenza economica nel lungo periodo.

**Una volta annunciata la cessazione degli appalti, a loro volta le due cooperative interessate (Ilia D.A. e Work Service) avviano l'iter per il licenziamento collettivo dei soci lavoratori utilizzati nelle linee di produzione dell'azienda alimentare.** A quel punto le due organizzazioni sindacali territoriali coinvolte (FLAI-CGIL e FAI-CISL) tentano di aprire il negoziato al fine scongiurare i numerosi licenziamenti paventati. Non ottenendo i risultati sperati, il 17 ottobre la Cgil comincia una mobilitazione ad oltranza, con sciopero della fame annesso.

**Tuttavia la trattativa continua con la FAI-CISL e si arriva alla firma di due accordi aziendali “separati”:** uno (preliminare) siglato il 22 novembre 2017 e l'altro (definitivo) del 27 dicembre 2017.

**Dal testo dell'accordo del 22 novembre emerge come la società di Castelnovo, che apparentemente avrebbe anche potuto rimanere estranea al destino dei lavoratori coinvolti nei possibili esuberi delle due cooperative, giustifichi il suo ruolo di primo piano nell'operazione di assorbimento affermando una generica “responsabilità sociale di impresa sul territorio di Castelnovo Rangone”.**

**Con il successivo accordo del 27 dicembre la Castelfrigo cerca di prendere ancora tempo in vista di una verifica più approfondita della situazione economica aziendale.** Nelle more, si impegna comunque ad utilizzare per sei mesi, tramite agenzia di somministrazione, i “*lavoratori attualmente in forza e presenti in azienda, che hanno conferito incarico e mandato alla FAI-CISL*”

*Emilia Centrale di assisterli nel percorso di ricollocamento”*. Conclusi i sei mesi, l'azienda valuterà se sussisteranno le condizioni per l'assunzione diretta, ritagliandosi così ampia libertà di manovra sul destino dei somministrati.

**Sullo sfondo, la prospettiva dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori tutta da valutare in sede di proiezione giudiziaria della vicenda ma già annunciata dalla FLAI-CGIL di Modena.** Difatti, a detta di quest'ultimo sindacato, la direzione aziendale non solo sembrerebbe aver escluso la Cgil dal negoziato sul possibile riassorbimento a causa delle diverse mobilitazioni proclamate e poi realizzate da detta organizzazione sindacale: con l'accordo del 27 dicembre andrebbe anche oltre, concordando l'utilizzazione in somministrazione, e quindi l'avviamento nel percorso di riassorbimento, dei soli lavoratori che hanno dato mandato alla Cisl e, di conseguenza, che non hanno partecipato alle mobilitazioni sindacali. Tuttavia, se fosse vero quanto sostiene la FLAI-CGIL, sembrerebbe esserci un paradosso in quanto la condotta antisindacale sarebbe stata realizzata con la complicità di un'altra organizzazione sindacale, la quale ha prima partecipato alle trattative e poi ha firmato gli accordi in questione.

**La vicenda però è interessante soprattutto sotto altre chiavi di lettura. Anzitutto, sotto il profilo delle ripercussioni sul sistema di relazioni industriali ampiamente inteso,** si è anche ipotizzato che l'iniziativa della Cisl di sedere al negoziato e di firmare l'accordo nonostante le rimostranze della Cgil sia in grado di minare il clima di unità sindacale che ha caratterizzato la recentissima stagione sindacale: quella dell'accordo interconfederale tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, del rinnovo del CCNL dell'Industria metalmeccanica del dicembre 2016 e dell'annunciato “Patto per la fabbrica”. La stessa stagione in cui si parla con insistenza di misurazione della rappresentatività sindacale in un'ottica di selezione dell'interlocutore negoziale; pro-

spettiva che non sembra più così lontana dopo la firma dell'accordo integrativo del 4 luglio 2017, con cui si è stabilito che sarà esclusivamente l'INPS ad occuparsi della rilevazione sia del dato associativo sia di quello elettorale.

**Ad emergere in modo netto è anche la profonda diversità di visione delle due più grandi confederazioni sindacali italiane:** la strada dello sciopero e della visibilità per la Cgil, la via del confronto e della collaborazione per la Cisl. Dunque, potrebbe venirne fuori uno scenario in cui è già cominciata la lotta per la crescita in termini di rappresentatività e le due più grandi confederazioni hanno già messo in mostra le loro tradizionali caratteristiche.

**Bisogna comunque dare merito alla mobilitazione che ha coinvolto la Castelfrigo di aver riportato l'attenzione sul fenomeno patologico delle cooperative spurie,** ormai così diffuse da essere in grado di inquinare sia il mercato del lavoro italiano sia (come in questo caso) lo stesso clima sindacale. È ormai noto che si tratta di strumenti spesso messi a punto al fine di eludere non solo la normativa in materia fiscale e contabile, ma anche le tutele previste dal nostro ordinamento in favore del lavoro subordinato. Non è un caso che alle loro dipendenze si trovino spesso lavoratori stranieri disposti ad accettare condizioni lavorative e retributive umilianti e ai limiti del vero e proprio porralato. Non è un caso neppure che oggi, in piena campagna elettorale, si torni a parlare di salario minimo legale anche come strumento di contrasto a questi fenomeni di *dumping* salariale e sociale.

**Per adesso l'allarme sembra essere stato colto perlomeno a livello regionale.** L'Alleanza delle Cooperative, Cgil, Cisl, Uil, Confindustria e la Regione Emilia Romagna hanno siglato un accordo con il quale si impegnano, *in primis*, alla ricollocazione dei lavoratori in esubero dalle due cooperative e, in secondo luogo

(ma non per importanza), a porre un argine al dilagare delle false cooperative nel territorio emiliano. L'auspicio è che iniziative come questa non rimangano casi isolati. Piuttosto si cominci a comprendere che la ripartenza del nostro Paese è possibile soprattutto grazie alla diffusione di due valori fondamentali: la cultura del fare impresa (in modo sano) e il rispetto verso il lavoro in tutte le sue forme. E in questo scenario il ruolo delle relazioni sindacali può essere quello di protagonista.

## **Clausole di riservatezza e ruolo dei lavoratori nelle imprese: quali impatti per il futuro delle relazioni industriali in Europa\***

*di Ilaria Armaroli*

**La riservatezza nelle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori non costituisce un tema ricorrente nel dibattito scientifico**, spesso trattato solo indirettamente da esperti e studiosi di diritto del lavoro e delle relazioni industriali. **Eppure, non soltanto la questione sta acquisendo sempre più rilevanza tra le parti sociali di diversi Stati europei, ma può altresì rappresentare un valido indicatore della qualità dei sistemi nazionali di relazioni industriali**: aspetto, quindi, da non sottovalutare soprattutto alla luce delle importanti trasformazioni che attendono il mondo del lavoro.

Alla riservatezza delle informazioni nelle relazioni di lavoro, l'Istituto di ricerca della confederazione dei sindacati europei, ETUI, ha dedicato un ampio progetto internazionale, iniziato oltre un anno fa e destinato a proseguire nei prossimi mesi. I risultati parziali dell'indagine sono stati presentati e discussi in occasione di un seminario organizzato a Bruxelles lo scorso 30 gennaio. All'evento hanno preso parte circa 50 persone, tra esperti, ricercatori e sindacalisti, provenienti da oltre dieci Paesi europei.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

**Che si tratti di un argomento complesso e di non facile inquadramento lo dimostra in primo luogo la varietà di disposizioni legislative a livello comunitario, nelle quali è possibile rintracciare riferimenti alla riservatezza delle informazioni.** Dall'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle direttive 2002/14/CE e 2009/38/CE, che riguardano rispettivamente l'istituzione di un quadro generale per l'informazione e consultazione dei lavoratori e l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo o di una procedura per l'informazione e consultazione nelle imprese di dimensioni comunitarie. Ma ad intervenire in questo ambito sono altresì il Regolamento n. 139/2004 sulle concentrazioni tra imprese, la Direttiva 2016/943 sulla protezione del know-how e delle informazioni commerciali riservate contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti, e da ultimi il Regolamento 2016/976 sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati, e la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulla protezione dei c.d. *whistleblowers* (gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici). Un quadro frammentato quindi, ulteriormente arricchito ed integrato da un simile assortimento di provvedimenti legislativi e norme contrattuali nei diversi Stati membri.

**Questa complessità potrebbe forse bastare a spiegare la difficoltà, e in qualche caso, la reticenza a giungere ad una mappatura efficace del concetto di riservatezza nell'articolato normativo nazionale ed europeo.** Eppure, un'analisi più approfondita non soltanto del quadro legislativo ma anche della prassi negoziale pare necessaria, considerando la rilevanza che il tema sta acquisendo nelle relazioni industriali in Europa. Sembra montare, infatti, un acceso dibattito internazio-



nale che vede l'alternarsi di posizioni a favore dell'attuale assetto regolatorio e le voci di chi, evidenziando gli abusi e il malfunzionamento della riservatezza nelle relazioni industriali di alcuni Paesi membri, propone un intervento più incisivo delle istituzioni comunitarie.

**I primi segnali di inefficienze provengono dalle testimonianze dei coordinatori dei Comitati Aziendali Europei**, raccolte dalla confederazione dei sindacati europei, ETUC, nel rapporto “[\*European works councils assessments and requirements\*](#)” di maggio 2016. Nel documento, i rappresentanti dei lavoratori delle imprese transnazionali lamentano un impiego eccessivo da parte manageriale delle clausole di riservatezza, e il conseguente inspirarsi di un conflitto interno alla compagine sindacale tra rappresentanti, detentori delle informazioni, e rappresentati, tenuti all'oscuro delle intenzioni aziendali. D'altro canto, non manca chi nei Comitati Aziendali Europei rivela di aver accesso alle informazioni tramite i media, non potendo contare sulla loro condivisione da parte del management, che al contrario, in ragione di una presunta necessità di riservatezza, comunica le decisioni una volta che queste sono già state prese. **Spostandoci dalla dimensione comunitaria a quella nazionale, simili questioni sono sollevate dai rappresentanti dei lavoratori di Francia e Regno Unito, che osservano come l'obbligo di riservatezza possa compromettere un corretto flusso di informazioni dai vertici alla base.** In Francia, il rischio è reso possibile dal fatto che il c.d. obbligo di discrezione è applicabile a un insieme molto ampio di informazioni: tutte quelle presentate come riservate dal datore di lavoro. Diversamente, nel Regno Unito, dove pure la riservatezza dovrebbe rispettare il requisito della ragionevolezza, gli abusi sembrano ricorrenti e i sistemi di conciliazione e ricomposizione delle controversie sembrano non funzionare. **Tra i casi trattati nel corso del seminario di Bruxelles spicca quello**

**della Slovenia**, approfondito grazie ad un'indagine condotta da Valentina Franca dell'Università di Primorska su 12 delle 19 più grandi società di capitali slovene che vantano una rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di Amministrazione. Lo studio si propone di indagare la riservatezza dal particolare punto di vista dei datori di lavoro. Ne emerge un quadro singolare e indicativo della qualità delle relazioni industriali nel Paese. La maggior parte dei datori di lavoro in Slovenia tende ad identificare le informazioni come riservate per il timore che i rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di Amministrazione le diffondano all'esterno (in particolare, sui media) o ai componenti dei comitati aziendali. Fresco, infatti, è il ricordo di passate esperienze che hanno visto i membri dei comitati aziendali, benché vincolati da un obbligo di riservatezza, trasmettere le informazioni alla base o a terzi. Il risultato è che oggi, sono molti a temere che l'uso eccessivo della riservatezza e le remore alla condivisione di informazioni da parte manageriale possano compromettere il carattere collettivo dei processi negoziali e decisionali a livello aziendale. Una situazione, quella appena descritta, che pare presentare punti in comune con la realtà di diverse imprese italiane, dove mancando una rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di Amministrazione, i datori di lavoro si rapportano direttamente con la RSU o le RSA (laddove presenti) e il timore di una fuoriuscita di informazioni, ancorché etichettate come riservate, spinge la direzione aziendale a posticipare le procedure di informazione e consultazione ai momenti più prossimi alla fase di implementazione delle decisioni, riducendo evidentemente il grado di democrazia dei processi decisionali. **Immaginando una linea che colleghi da sinistra a destra l'ideal tipo del perfetto funzionamento della riservatezza con il modello più inefficiente, Germania e Svezia troverebbero indubbiamente posto in prossimità del primo punto di questo segmento.** In Germania, infatti, non solo

l'articolo 79 della legge sull'ordinamento aziendale (Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG) interviene in maniera chiara sulla riservatezza, limitandone l'impiego all'ambito di “segreti commerciali e aziendali oggettivi e legittimi” (la legittimità è interpretata come un'ulteriore garanzia del corretto utilizzo della riservatezza, poiché ne giustificerebbe l'impiego non soltanto in funzione di imperativi economici ma anche in ragione del rispetto di principi morali), ma risulterebbe particolarmente diffusa tra gli operatori anche la convinzione che tale articolo costituisca una tutela per il datore di lavoro come imprenditore sul mercato e che quindi, la riservatezza non possa essere in alcun modo concepita né impiegata a sostegno del datore di lavoro come controparte dei rappresentanti dei lavoratori nelle procedure di negoziazione. In Svezia, invece, dove i tassi di densità sindacale e copertura contrattuale raggiungono valori molto elevati, la legge pare limitarsi a fornire un quadro generale di riferimento, mentre la contrattazione collettiva gioca il ruolo principale nella ricomposizione degli interessi contrapposti e nella risoluzione dei conflitti anche in merito alla riservatezza delle informazioni: la durata di applicazione delle clausole di riservatezza e i contenuti delle informazioni identificabili come riservate dal management sono entrambi argomenti di negoziazione nelle imprese (fanno eccezione le realtà del settore pubblico, per le quali la materia è disciplinata per legge).

**Da questa veloce panoramica sull'applicazione dell'obbligo di riservatezza nelle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori in Europa, che il seminario dell'ETUI ha avuto il merito di far emergere, è possibile riconoscere come nonostante esista un insieme di regole a livello comunitario che disciplinano la materia, le risposte e le opinioni degli operatori delle relazioni industriali siano differenti da Paese a Paese. D'altro canto, anche laddove sono rin-**

venibili somiglianze negli approcci delle parti sociali alla questione, tali consonanze sono difficilmente ascrivibili ad una cornice legislativa e contrattuale simile tra i diversi contesti nazionali. Al contrario, ogni Paese analizzato si caratterizza per una sua specificità dal punto di vista delle regole delle relazioni industriali. Pare allora ragionevole, l'opinione di chi, come Robbert van het Kaar dell'Università di Amsterdam, intervenuto alla sessione pomeridiana del seminario, evidenzia l'incidenza degli aspetti culturali e valoriali, e in particolare, del grado di fiducia nei rapporti sociali, sull'applicazione dell'obbligo di riservatezza. Da questo punto di vista, risulterebbe ridimensionata anche la necessità, sostenuta a gran voce da alcuni funzionari dei sindacati europei, di rivedere la normativa comunitaria in senso più stringente per confinare la riservatezza a un numero molto circoscritto di questioni. A dubitare dell'efficacia di questo approccio è anche chi, come Aline Hofmann dell'ETUI (con un passato nel sindacato tedesco, IG Metall), sottolinea la difficoltà di imporre regole generali su un aspetto, quello della riservatezza delle informazioni, che dipende in misura considerevole da variabili specifiche (anche temporali) a livello aziendale.

**Al di là delle discussioni tecniche sui livelli (comunitario o nazionale) e strumenti (legge o contrattazione) di intervento per una migliore applicazione della riservatezza, riflettere su questo tema non pare un mero esercizio intellettuale ma acquisisce immediata rilevanza pratica soprattutto se posto in relazione alla qualità e al grado di partecipazione delle relazioni industriali, di cui proprio l'efficacia delle clausole di riservatezza, come si evince dalle precedenti considerazioni, può costituire un valido indicatore.** Tali riflessioni si rivelano ancor più importanti se inquadrati all'interno del dibattito sul futuro del lavoro. In concomitanza con una rapida evoluzione tecnologica e digitale, che fa delle informazioni e della capacità di

raccoglierle e analizzarle un fattore cruciale per la competitività delle imprese e per lo sviluppo dei territori, è facile comprendere il potere sotteso a chi detiene e utilizza le informazioni ed è altresì intuibile come proprio su questo terreno le relazioni industriali saranno chiamate a giocare una partita importante per il loro futuro. La sostenibilità di qualsiasi modello di sviluppo dipenderà, infatti, non soltanto dalla capacità di ricavare dati e informazioni dai processi produttivi e organizzativi interni all'impresa, ma anche dall'intelligenza di dividerle con chi, come i lavoratori e i loro rappresentanti, dovrebbero essere in grado di arricchirle e valorizzarle, mettendole al servizio non soltanto dell'efficienza produttiva ma anche del benessere delle persone e dell'intera società. Un passaggio quest'ultimo, che pare indispensabile per superare definitivamente le rigidità del modello fordista di produzione e organizzazione, ma che necessita di un profondo rinnovamento nelle relazioni industriali, dove anche la questione della riservatezza possa essere trattata non più con timore e diffidenza, ma con responsabilità e fiducia.

## Dentro la Conferenza di programma della Cgil: passi avanti e sfide ancora aperte\*

*di Chiara Mancini*

**La Conferenza di programma della Cgil** si è svolta a Milano il 30 e 31 gennaio, nella location del Teatro dal Verme. Si è trattato di un appuntamento di vitale importanza per l'organizzazione: il momento storico ci interroga sulle conseguenze della trasformazione del lavoro e impone una riflessione su come il sindacato interpreta questa fase e su quali strumenti attiva per fronteggiarla adeguatamente. **Questa occasione di riflessione di carattere programmatico acquisisce oggi particolare importanza:** come affermò Bruno Trentin in occasione della prima Conferenza di programma della Cgil nel 1989, “non possiamo permetterci il lusso di lasciare passare questo appuntamento”.

Non a caso, il tema centrale della conferenza “Buon Lavoro” è stato, come si legge nel sottotitolo, **“Governare l'innovazione, contrattare la digitalizzazione”**. Non a caso perché la Cgil sta da circa un anno investendo molto su questa riflessione, sebbene questo non fosse scontato. Talvolta l'organizzazione si è trovata, negli ultimi decenni, a dare risposte anche positive ma forse tardive ad altre grandi trasformazioni: basti pensare alla sfida della frammentazione e precarizzazione del mercato del lavoro, prima

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

rigettata, poi affrontata con un progetto come la Carta dei Diritti e con un processo di ampio respiro di coinvolgimento dei propri iscritti.

**Le tematiche centrali sono state tre: contrattare nelle piattaforme, contrattare i processi di innovazione nel territorio, contrattare la condizione del lavoro nella digitalizzazione.**

Dopo la [relazione introduttiva del Segretario Generale](#), su queste tematiche si sono concentrati tre panel con i delegati sindacali, gli interventi di tre esperti – Enrico Giovannini, Federico Butera e Giorgio Metta – e le video-interviste a tre protagonisti del panorama internazionale come [Christina Colclough](#) (Direttore lavori piattaforme e agenzia, digitalizzazione e commercio UNI Global), [Mariana Mazzucato](#) (University College Londra), [Jennifer Nedelsky](#) (Osgoode Hall Law School, York University, Toronto). A fianco a questi, gli interventi programmati assegnati alle Categorie, alle strutture regionali della Cgil e ad Agenquadri. Per chi fosse interessato, sono disponibili [il video delle due giornate e uno speciale di Rassegna Sindacale](#).

Ho avuto la possibilità di assistere alla conferenza programmatica da una prospettiva particolare, quella di dottoranda Adapt-Università di Bergamo che svolge il proprio progetto di ricerca presso l'Ufficio di Progetto Lavoro 4.0 della Cgil nazionale. **L'impressione è che l'appuntamento abbia rappresentato un passo avanti importante nell'elaborazione della confederazione** e che siano stati raccolti i frutti di un lavoro capillare di condivisione con le strutture di base della Cgil portato avanti dai componenti dell'Ufficio, che nell'ultimo anno hanno partecipato ad un totale di 114 iniziative su questi temi. Questo ha prodotto, nella Conferenza, un livello generalmente alto degli interventi e, più in generale, è risultato evidente che il tema fosse permeato in una parte importante dell'organizzazione lì rappresentata da circa 1400 partecipanti.

Prestando attenzione al contenuto del dibattito, si segnalano alcuni aspetti molto interessanti e avanzati. Il primo è innanzitutto l'approccio: da qualche mese la Cgil ha lanciato lo slogan "contrattare l'algoritmo", indicativo di un orientamento non passivo alle trasformazioni in corso. Il sindacato si candida ad essere un attore attivo del cambiamento e della costruzione di un nuovo compromesso sociale, con l'intento di agire non solo *ex post* per rimediare agli effetti negativi della digitalizzazione, ma di contrattare d'anticipo, laddove la tecnologia si sviluppa e nelle sedi in cui se ne decidono le applicazioni anche in termini di organizzazione del lavoro. L'obiettivo è quello di indirizzare il cambiamento per coglierne tutte le opportunità, in un'ottica di co-determinazione. Questo approccio apre ovviamente una sfida anche per la pratica quotidiana dei sindacalisti e rappresenta dunque un cantiere ancora aperto: con quali competenze (dei sindacalisti) contrattare l'algoritmo?

Sono stati ovviamente trattati diversi temi, tutti declinati nella prospettiva della trasformazione indotta dalla digitalizzazione. Non sarebbe possibile sintetizzarli tutti in questa sede, ma è invece possibile evidenziare quelli che hanno riscosso maggiore interesse e che quindi rappresentano le priorità della confederazione: il **lavoro sulle piattaforme** e la capacità di rappresentarlo, il tema della "**acquisizione e trasformazione del sapere**" nella contrattazione della prestazione, il **welfare** nel cambiamento dei temi di vita e con le nuove frontiere delle possibilità tecnologiche.

Al centro della discussione è stato anche l'approccio complessivo che dovrebbe ispirare l'azione sindacale. Si è posto l'accento sull'**importanza della Confederalità come valore** e non come mera questione organizzativa, da ricercare quindi anche nell'azione delle Categorie di settore. In una fase in cui appare



consolidarsi la polarizzazione del mercato del lavoro, un approccio di questo tipo può rappresentare un **antidoto al corporativismo e la via per una maggiore inclusione del lavoro frammentato**. È rimasto aperto, inoltre, il tema delle **filiere**, da diversi interventi identificate come livello chiave attraverso cui agire una contrattazione inclusiva, ma a proposito del quale occorre un'ulteriore riflessione per la corretta definizione del perimetro.

Se l'impressione complessiva è positiva, tuttavia, vi sono state anche alcune note dissonanti. È evidente, ad esempio, lo scarto tra l'elaborazione di coloro che più si sono dedicati a questi temi rispetto alla media del dibattito. Per questo, alcuni nodi tematici sono stati affrontati forse con eccessiva timidezza.

**Il tema del territorio**, che pure era uno dei tre temi cardine, non si è sviluppato in tutto il suo potenziale. Dal [Rapporto di attività dell'Ufficio Lavoro 4.0](#) emerge una impostazione innovativa della materia: aggregare le imprese e la contrattazione a livello territoriale potrebbe stimolare la **capacità di competere sulle catene globali del valore e la connessione con altri attori** che possono contribuire a creare innovazione diffusa, quindi anche la creazione di **lavoro di qualità**. Sembra invece che durante la Conferenza non ci si sia sufficientemente interrogati su come riuscire a tenere insieme questa possibile dimensione della contrattazione territoriale con la realtà attuale della stessa, che spesso si concentra solo sulla dimensione sociale, senza invece interessarsi di innovazione e sviluppo.

Un altro tema problematico, e certamente non banale, è quello della **misurazione della prestazione**. Se durante la due giorni è spesso emersa la **difficoltà di utilizzare l'orario di lavoro per misurare la prestazione**, nelle conclusioni il Segretario generale ha affermato che fino a quando non verrà identificata un'altra misura certa, allora l'orario deve restare il parametro di riferimento, anche in caso di *smartworking*. Se una tale dichiarazione può

essere in un certo modo prevedibile in un'organizzazione che si pone l'obiettivo di rappresentare tutto il lavoro – e infatti ha ricevuto un'ovazione di applausi – nella riflessione sul futuro del lavoro apre due importanti interrogativi. Già oggi un'ampia parte del lavoro non è misurata in maniera coerente rispetto alle modalità di prestazione, proprio perché lo strumento dell'orario non è adeguato: davvero il sindacato si può arrendere al fatto che non è stata ancora individuata un'alternativa? **Una parte dell'organizzazione** (in particolare il Segretario generale della Fillea) ha invero posto questo tema con forza nel dibattito, proponendo anche di esplorare l'ipotesi del parametro **“progetto” per misurare la prestazione**. Strettamente legato a questo, è il **tema del rapporto tra persona e collettivo, che impone una maggiore attenzione alla dimensione individuale fatta di esperienza e conoscenza, professionalità, desiderio di crescita**. Nonostante l'accento sul tema delle competenze, questa prospettiva è rimasta purtroppo marginale. Il secondo interrogativo riguarda i casi di *smartworking* in cui la misurazione della prestazione attraverso l'orario di lavoro rappresenta l'altra faccia della medaglia del **controllo a distanza del lavoratore** attraverso gli strumenti digitali, nello stesso modo in cui nel luogo fisico si timbra il cartellino: davvero non possiamo **riconoscere un paradigma del lavoro centrato sulla libertà e sulla responsabilità**? Questo concetto, che emerge chiaramente dal [video di apertura della Conferenza](#) e nel [Rapporto di attività dell'Ufficio Lavoro 4.0](#), non sembra invece essere proprio della discussione generale della due giorni.

Per concludere, **l'organizzazione sta investendo molto per comprendere e indirizzare il cambiamento in corso**: questo non è scontato ed è anzi indice di una **maturità riformista** della Cgil che spesso non le viene riconosciuta e che invece è ben pre-

sente e attiva in questa fase. Ciò nonostante, è comunque vero che c'è da fare ancora tanto lavoro.

**Nelle conclusioni il Segretario Generale Susanna Camusso ha affermato che la sfida ora è riconnettere il pensiero generale, la lettura dei fenomeni, con la pratica quotidiana:** se vi è una contraddizione tra queste due prospettive, questa può essere colmata solo dalla **progettualità**, che implica la capacità di determinare non solo gli obiettivi per il futuro, ma anche cosa si deve mettere in moto affinché essi siano raggiungibili. **Non ci sarà un secondo tempo in cui applicare l'elaborazione teorica: per costruire il futuro è necessario misurarsi ogni giorno, e così indirizzarlo.** La sfida più affascinante dei prossimi mesi sarà, dunque, proprio quella di promuovere la “messa a terra” dei temi, la traduzione dell'elaborazione in termini di proposte e pratiche contrattuali concrete, non rinunciando però all'analisi dei fenomeni di trasformazione con un'ottica a medio termine.

Un sindacato può essere agente del cambiamento se ha una visione del futuro e gli strumenti per accompagnarlo.

## Se il lavoro cambia deve cambiare anche il sindacato\*

*di Michele Tiraboschi*

**Il lavoro sta cambiando. Non solo nei suoi aspetti organizzativi e nei mestieri richiesti. A cambiare è anche la sua stessa natura, l'idea cioè che abbiamo del lavoro, in ragione di fattori sociali, culturali e demografici che incidono sui processi economici molto più, forse, di quanto non facciamo le tecnologie di nuova generazione.** Nessuno oggi mette più in dubbio questa affermazione, che era stata anticipata da Marco Biagi già all'inizio del nuovo millennio e che descrive una trasformazione che è ora sotto gli occhi di tutti. Molto più complesso è però capire quali sono le direttrici di questo cambiamento e soprattutto immaginare le modalità di regolazione giuridica e di rappresentazione. Tra gli attori che soffrono di più questi mutamenti di epoche e paradigmi, e le difficoltà organizzative che ne conseguono, ci sono sicuramente i sindacati. Il tema sembra oggi essere diventato di dominio pubblico, soprattutto a partire dalla diffusione in sempre più città italiane di quelle forme di *gig economy* che abbiamo imparato a conoscere attraverso i *riders* che ci consegnano il cibo a domicilio, gli autisti di Uber o i temuti braccialotti di Amazon (per ora brevettati ma mai utilizzati). In tutto il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 maggio 2018, n. 18.](#)

mondo i sindacati si sentono particolarmente sfidati. Non solo per un ritardo storico, in Italia più che altrove, a capire le trasformazioni in atto. Ma anche perché non poche, e certo non marginali, sono le forme di auto-organizzazione dei lavoratori che, a prescindere dai profili qualificatori dei contratti con cui rendono la prestazione in termini di subordinazione o autonomia, danno vita a realtà di rappresentanza innovative e slegate, almeno in una prima fase, dalle sigle tradizionali.

**Il fenomeno pare ancora contenuto, anche se poco ne sappiamo per l'assenza di un monitoraggio puntuale delle dinamiche dei lavori di nuova generazione, ma contribuisce indubbiamente a svelare un nodo principale sul futuro della rappresentanza, in Italia così come nel resto dei paesi occidentali.** I sindacati, così come li conosciamo, si sono sviluppati e hanno costruito il loro modello d'azione e di organizzazione sul paradigma fordista del lavoro che ha segnato il Novecento industriale. Un lavoro suddiviso in modo chiaro e per scomparti stagni tra i diversi settori economici (agricoltura, manifattura, terziario) e le diverse forme aggregative (stato, mercato, terzo settore). Un lavoro caratterizzato da rapporti continuativi, spesso a tempo indeterminato. Ma anche un lavoro che si svolgeva in luoghi fisici ben definiti (i confini della fabbrica o dell'ufficio) e in orari determinati.

**Sappiamo però che oggi il lavoro ha un volto molto diverso. La netta divisione tra i settori produttivi non esiste più, con imprese manifatturiere che producono la maggior parte degli utili offrendo servizi;** con imprese del settore dei servizi che operano con logiche proprie della produzione di massa; con un settore agricolo che è sempre più connotato dall'impiego di meccanica, tecnologie innovative e nuovi servizi. Le carriere lavorative sono ormai discontinue, caratterizzate da un susseguirsi di rapporti di lavoro presso diverse realtà, con passaggi repentini tra

periodi di formazione e di lavoro e tra situazioni di lavoro dipendente e di lavoro autonomo. Il lavoro è poi sempre più slegato da un luogo definito, così come la gestione dei tempi di vita e di lavoro sta rapidamente cambiando.

L'insieme di questi elementi di trasformazione fa sì che il sindacato tradizionale fatichi ad entrare in contatto con i lavoratori mediante le modalità tradizionali. I lavoratori non si trovano dentro la fabbrica, non si iscrivono al sindacato perché sanno che resteranno in una determinata impresa per tutta la vita. E i lavoratori hanno esigenze di tutela differenti, più concentrate su elementi che li aiutino nelle transizioni di carriera, nella conciliazione vita-lavoro, nella formazione, ecc.

**Di fronte a questi cambiamenti al sindacato si chiede oggi un mutamento radicale nelle strategie della rappresentanza e della contrattazione collettiva con uno spostamento delle relazioni industriali dal centro alla periferia** (azienda e territorio). La direzione è certamente esatta, per cogliere le dinamiche della occupazione e della produttività del lavoro, ma di per sé insufficiente. A dover cambiare sono, per prima cosa, gli attori stessi della rappresentanza non tanto nelle persone e nella leadership quanto negli statuti e nei modelli organizzativi per intercettare i nuovi mestieri, i giovani e le dinamiche territoriali che si differenziano in modo marcato anche a distanza di pochi chilometri. Soprattutto il sindacato dovrebbe ripristinare un confronto franco e leale con le università, i centri di ricerca e gli intellettuali in generale per avviare una analisi sociale e culturale sulla natura e sulla portata più profonda dei cambiamenti economici e produttivi in atto. La sensazione, infatti, è che la rappresentanza stia perdendo anima e, almeno in parte, anche seguito popolare, soprattutto tra i più giovani, proprio per l'assenza di una visione complessiva del lavoro che cambia. Un lavoro che non ha certamente smesso di chiedere riconoscimento e con esso rappresen-

tanza. Un lavoro che, però, chiede oggi risposte nuove a problemi diversi rispetto a quelli su cui è nata e maturata l'esperienza sindacale degli ultimi decenni.

## **Relazioni industriali come relazioni pubbliche. Spunti per una lettura nell'era della comunicazione\***

*di Mariasole Barbato, Antonella Mauro*

Come si sono evolute le relazioni industriali nell'era della iperconnettività e della trasparenza? Quali sono le loro prospettive di sviluppo nella cornice della grande trasformazione del lavoro e della comunicazione? Domande ricorrenti, soprattutto in tempi recenti, **affrontate però da un punto di vista inusuale, quello di chi interpreta le relazioni industriali come un esperimento di “chimica sociale”, un processo di relazione e comunicazione pubblica di alto valore strategico**, in grado di modernizzare i metodi di gestione del patrimonio umano delle imprese e stimolare la produttività. A farlo Maurizio Castro in occasione dell'[incontro con la Scuola di dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro](#) del 12 maggio scorso.

**La dimensione pubblica delle relazioni industriali si declina almeno in due accezioni:** una ristretta, che spiega i suoi effetti nel perimetro della fabbrica, intesa come comunicazione tra le parti sociali, ed una più universale, che ne valica i confini, indirizzando un messaggio all'opinione pubblica.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 maggio 2018, n. 20](#).



In passato, **la dimensione della comunicazione pubblica era pressoché assente nei processi di relazioni industriali** e veniva considerata come una funzione meramente di servizio. **Il lavoro era un tema confinato ad una narrazione di tipo istituzionale, riservata, leggibile dagli operatori che vi prendevano parte direttamente.** Questa concezione trovava un fondamento principalmente nella forte legittimazione dagli attori della rappresentanza coinvolti. L'alto livello di identificazione tra le Organizzazioni sindacali e datoriali e le loro basi di riferimento faceva sì che tali soggetti potessero interloquire con pieno mandato e totale autonomia. **Non vi era l'impellenza di comunicare un messaggio, anche di identità individuale, da parte del soggetto rappresentato,** data la piena coincidenza tra la sua essenza e il suo rappresentante.

Dagli anni '90 **il lavoro, acquisisce una sempre crescente centralità sul piano della narrazione pubblica delle sue dinamiche.** Le ragioni di questo processo sono differenti e complesse. **I fenomeni della crisi della rappresentanza e della disintermediazione hanno indubbiamente avuto un peso specifico considerevole,** accompagnati a loro volta da cambiamenti economici e sociali, che hanno avuto ripercussioni significative sul lavoro e sulle politiche industriali, quali l'apertura del mercato a dimensioni sempre più globali e la crisi economica (quella del 1992 e quella del 2008, di proporzioni ancora maggiori).

Questo contesto è l'humus della progressiva **valorizzazione della contrattazione decentrata, pensata come strumento in grado di fornire soluzioni personalizzate a specifici problemi aziendali o territoriali.**

Il decentramento contrattuale ha determinato la necessità di intensificare **un dialogo costante tra le parti sociali e tra queste e il territorio** di riferimento, non solo limitato alla fase di contrattazione in senso stretto, ma progressivo, cercando di creare

buone prassi di relazioni industriali intese come strumenti di **efficienza competitiva**, ma anche di **costruzione dell'identità dell'impresa**.

**Sulla edificazione di un sistema di relazioni industriali sempre più cosciente della propria funzione in termini di relazione pubblica** ha indubbiamente avuto un ruolo fondamentale anche la crescente influenza dei mezzi di comunicazione di massa e la modifica del loro tradizionale impianto.

La popolarizzazione di tutti i processi di comunicazione, l'avvento di nuovi media, la rapidità di creazione e diffusione delle notizie hanno contribuito a **modificare non solo le modalità di comunicazione sia interna all'azienda che esterna, ma anche la portata delle conseguenze che la gestione delle relazioni pubbliche può avere sulle decisioni aziendali**.

In questo contesto, comunicare la gestione di crisi o l'introduzione di nuovi modelli di gestione diventa un aspetto di importanza cruciale perché idoneo a definire o veicolare la propria identità – datoriale o sindacale – anche su larga scala, data la risonanza mediatica che possono acquisire sul piano, non solo locale, ma anche nazionale.

Queste, in sintesi, le coordinate del cambiamento tracciate da Castro.

### **Stewardship vs Leadership**

**Nelle relazioni industriali tradizionali, il comando era esercitato sotto forma di *stewardship***, inteso come esercizio delle responsabilità, e non del potere, per conto di una comunità che ha conferito a un soggetto l'incarico di rappresentarla. **Questa forma di guida è stata sostituita dalla logica della *leadership***. Oggi è evidente nel discorso sindacale e politico, laddove è

sempre più frequente l'identificazione di un'organizzazione con il proprio leader.

### **Ideologia e Mobilità vs Emozione e Identità**

Se un tempo **la base su cui poggiava il discorso pubblico era di carattere ideologico, oggi la narrazione ha un carattere di tipo emozionale.** L'ideologia è strettamente legata al carattere di mobilità, intesa come la capacità di mobilitare in nome di un presupposto e di un'identità valoriale comune.

Di converso, **il discorso pubblico, negoziale e politico attuale, si focalizza sul paradigma dell'identità,** come fedeltà narrativa del leader legata alla personalizzazione del discorso, che tuttavia non presenta alcun carattere ideologico e non richiama alcun elemento sotteso all'ideologia.

Lo *storytelling* è il classico esempio di come la narrazione attuata sia costruita sui paradigmi di emozione e identità.

### **Ragionamento vs Asserzione**

**Il tradizionale discorso negoziale era caratterizzato da un'articolata complessità. In altri termini, si basava su un ragionamento.** Per rendere l'idea è bene evidenziare come gli interventi dei leader sindacali e confindustriali di un tempo utilizzassero una sintassi particolarmente complessa e ricca di subordinate che servivano ad esprimere un ragionamento intrinsecamente complesso.

Al contrario, **il discorso pubblico odierno è sintatticamente costruito sull'indicativo presente, tempo che più si adatta a**

**modalità assertive**, in cui l'obiettivo sembra essere il recepimento del messaggio e non la spiegazione del contenuto.

### **Compromesso vs Sopraffazione**

**Il compromesso è considerato la dimensione naturale del negoziato tradizionale.** Infatti, un tempo, l'accordo si raggiungeva progressivamente dopo una serie di contrattazioni. **A questa logica sembra essersi sostituito oggi un approccio negoziale caratterizzato dall'elemento della sopraffazione**, su cui si basa tutto il percorso per giungere all'accordo.

### **Negoziato vs Seduzione**

**Gli strumenti della tecnica negoziale classica sono la persuasione e la convinzione.** Essendo i soggetti negoziatori persone tendenzialmente incompatibili, attraverso la persuasione si tenta di convincere la controparte della propria posizione. **Nelle relazioni odierne, ciò si traduce in seduzione**, abbandonando l'oggetto della negoziazione a favore della ricerca di una comune nuova posizione.

### **Antagonismo vs Agonismo**

Alla contrapposizione di interessi che la negoziazione di un tempo aveva lo scopo di ricomporre attorno ad un accordo, si contrappone ora, in alcuni casi, una competizione volta ad affermare la propria supremazia, anche prescindendo dalle più genuine dinamiche negoziali. **Il campo pubblico che si apre per le rela-**

**zioni industriali si traduce così nella ricerca di un'espressione di forza che talvolta prescinde dal confronto diretto con una controparte, o, comunque un attore negoziale.**

## **Conclusioni**

Dalla sintesi del denso intervento che si è tentata di fare in questa sede, emerge che, in un contesto in continua evoluzione, le relazioni industriali non sono più quello che sono state per decenni e cioè negoziazione delle conseguenze di scelte gestionali. **Sono invece diventate esse stesse scelte gestionali, centrali nel momento costitutivo della strategia aziendale e della sua identità, e la loro dimensione tende ad essere esclusivamente "industriale" e sempre più rivolta all'esterno dell'azienda.** Per interpretare tale cambiamento è necessario che gli operatori prendano atto del fatto che **la complessità della realtà nella quale si muovono non va temuta, ma affrontata con strumenti negoziali e partecipativi altrettanto complessi**, evitando semplificazioni che mal si attagliano alle dinamiche industriali attuali e traendo le opportunità di cui le sfide della contemporaneità sono foriere.

Trovare la miglior chiave interpretativa del cambiamento e metterla in atto è linfa vitale per il sistema della rappresentanza contemporaneo. Oggi si aprono, infatti, spazi importanti per le relazioni industriali a trazione locale, comunitaria e partecipativa il che genererà probabilmente cambiamenti profondi nella soggettività della rappresentanza, ma non nella sua esistenza, forza e ruolo.

## Sergio Marchionne, le relazioni industriali nella competizione globale\*

*di Francesco Nespoli, Paolo Tomassetti*

**Sergio Marchionne ha consentito a un'azienda come FIAT di affrontare un nodo strategico per la sua modernizzazione.** Dal suo insediamento come amministratore delegato il manager italo-canadese ha infatti sviluppato una strategia di azione che dal livello nazionale si spostava finalmente a quello globale. Competere nel mercato mondiale dell'auto significa disporre di standard produttivi allineati a quelli dei principali competitor, in un settore contraddistinto da margini molto stretti di guadagno su ogni singolo prodotto. Con la crisi economica il problema della competitività sui costi, e quindi sulle efficienze produttive, era esploso. In particolare, in Europa. Volkswagen rappresentava il concorrente più incisivo sul mercato. Le sue politiche di [abbattimento massivo dei prezzi di vendita](#) derivavano da cinque anni di accordi in deroga sugli orari e i salari grazie alle clausole di c.d. "sganciamento contrattuale" ammesse dalla legislazione tedesca. Già nel 2010 poi le retribuzioni contrattuali erano tornate ad aumentare, con l'obiettivo di sostenere i consumi interni e controbilanciare il crollo dell'export. Una dinamica per certi versi speculare a quella verificatasi nel 2009 sul versante americano, dove

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 agosto 2018, n. 2.](#)

Marchionne, in cambio dell'impegno a salvare Chrysler, ottenne dal sindacato dell'auto UAW ampie concessioni che permisero di competere sul costo del lavoro, per poi negoziare un nuovo percorso per la crescita dei salari cinque anni dopo, nell'autunno del 2015.

**Nel 2009 quindi il confronto per la definizione delle regole del gioco non poteva più essere quello nazionale. Fatto che, per quella che è l'unica grande casa Italiana produttrice di autoveicoli di massa, il cui destino era oltretutto ormai legato all'andamento del comparto negli Stati Uniti, significava una perdita di importanza del CCNL e delle relazioni industriali di settore.** Tuttavia ciò non si traduceva tanto nella necessità di svincolarsi dal sistema contrattuale allora vigente, né nel disinteresse per il coordinamento delle regole del gioco con le aziende competitor. Significava anzi spostare il riferimento geografico del confronto. Non a caso in concomitanza con [l'uscita della FIAT da Confindustria nell'autunno del 2011](#) Marchionne assunse la presidenza dell' ACEA (European Automobile Manufacturers' Association). E non a caso, quattro anni più tardi, in una [relazione agli investitori](#) del 2015 che aveva guadagnato presto una certa notorietà, Marchionne parlava dell'industria dell'auto come di un *Capital Junkie*, un comparto “drogato” che avrebbe potuto evitare di bruciare capitali se gli investimenti in ricerca e sviluppo su alcuni componenti fossero stati condivisi dai grandi player internazionali.

**Ora, se sul mercato si competeva con aziende come Volkswagen, e in un assetto internazionale, la scelta di adottare il WCM (World Class Manufacturing) e tutte le metodologie correlate (Ergo/Uas, kaizen ecc...) era una scelta obbligata** per trovare una nuova sostenibilità del rapporto tra costi di produzione e qualità del lavoro e delle relative condizioni. Marchionne col sindacato è quindi riuscito a trasferire sul piano

delle regole di organizzazione del lavoro i principi del WCM. Il che non solo ha determinato un punto di equilibrio nello scambio contrattuale diverso e neppure comparabile con quello del passato, ma un cambio culturale profondo, volto non tanto ad escludere le organizzazioni dei lavoratori, quanto ad ottenere la certezza della governabilità degli stabilimenti e la loro più efficiente gestione organizzativa.

**I temi della esigibilità da un lato, e della partecipazione dall'altro costituiscono quindi due facce della stessa medaglia di cui si deve tenere conto per capire la visione di Marchionne delle relazioni industriali moderne.** Quelle relazioni industriali intese come leva per la competitività, dove una volta definito uno standard di produzione, dato dal rapporto organizzativo tra tempi e costi, quello standard deve essere rispettato e tendenzialmente migliorato (kaizen), e deve essere allineato all'andamento della domanda sul mercato. In questa visione non è quindi immaginabile che una volta definito un determinato disegno organizzativo, nella prospettiva del sistema del WCM, questo possa essere compromessa ad esempio da un rallentamento, da un tasso eccessivo di assenteismo, da una mancanza del lavoratore, da uno sciopero ecc. Ogni alterazione dello standard, nelle dinamiche di svolgimento di ogni singola prestazione, comporta una perdita di competitività dell'azienda come insieme inseparabile di input organizzati e coordinati. Da qui la celebre frase di Marchionne nella lettera a Marcegaglia per cui "in Italia non è possibile produrre con gli stessi standard dei principali competitor a livello globale". Se il CCNL prevede una certa flessibilità oraria, oppure la chiara indicazione che il salario aziendale deve essere flessibile, l'azienda deve poter attivare queste flessibilità a livello di stabilimento senza opposizioni o rivendicazioni a titolo compensativo da parte del sindacato, se non nella sede di una nuova negoziazione. Si tratta insomma non di uno svilimento del



contratto collettivo di lavoro, ma della sua massima espressione come contratto di organizzazione della produzione in generale.

**Marchionne aveva quindi in mente, come qualsiasi imprenditore o amministratore delegato d'azienda, il mantra della certezza delle regole.** E al termine dei lavori del Consiglio per le relazioni tra Italia e Stati Uniti tenutosi nel dicembre 2013, disse che “per l'Italia non [era] più tempo di compromessi” e che bisognava “scegliere fra i sistemi economici americano e tedesco”, ossia tra la mano invisibile del mercato e condizioni esigibili e rispettate da tutti, dentro e fuori la fabbrica.

**Proprio qui si situava il punto di caduta per il sistema italiano di relazioni industriali, di cui il modello FCA ha rappresentato la sola credibile alternativa a partire dal 2012.** Un sistema che è stato da sempre contraddistinto, seppur con marcate differenze settoriali, da moltissime regole (alcune buone, altre meno), ma anche da un bassissimo tasso di certezza ed esigibilità. **E si comprende da questo punto vista anche la messa in discussione dei rapporti con un sindacato che non ha compreso il cambiamento culturale richiesto da un management che non rappresentava più il vecchio paternalismo imprenditoriale.** Atteggiamento al quale era legato in ragione di uno speculare comportamento conflittuale tipico del sindacalismo di classe. La vera difficoltà della Fiom è stata infatti in larga parte quella di comprendere quanto sia diventata determinante ogni singola professionalità nel nuovo disegno organizzativo delle fabbriche di FCA a fronte degli investimenti tecnologici e del WCM che è lo strumento per far vivere tali investimenti nell'organizzazione. Il potere di conflitto non è più collettivo, ma individuale: solo chi ha visitato lo stabilimento di Pomigliano o altri stabilimenti FCA può rendersi conto di quanto le chance competitive di sistema dipendano dall'operato di ogni singolo lavoratore, il quale a sua volta è inserito in un disegno organizzati-

vo armonico dove il tutto è di più di ogni singola parte. E ciò senza valide alternative nella competizione per la sopravvivenza industriale.

**Alla efficace interpretazione di Marchionne della centralità delle relazioni industriali nel contesto globale fanno poi certo da contrasto alcuni capitoli rispetto ai quali è stata a più riprese sottolineata una residuale miopia, nel senso di una lettura incompleta dei fronti strategici della competizione internazionale.** Sebbene per esempio l'offerta di Marchionne rivolta a Chrysler consistesse nella tecnologia che FIAT poteva mettere a disposizione, è proprio sul piano della innovazione tecnologica e di prodotto che gli analisti si sono mostrati più scettici additando la scarsità di nuovi modelli, l'arretratezza nel segmento dell'ibrido e dell'elettrico, l'insufficiente penetrazione nel mercato asiatico. Tutti aspetti in vario modo ricondotti ai piani industriali non andati in porto, come il piano Fabbrica Italia, al centro dell'innovazione dell'assetto contrattuale perseguita da FIAT, comunicato come "il più straordinario piano industriale" che l'Italia avesse conosciuto, ma riconsiderato solo un anno più tardi, con un ridimensionamento considerevole degli investimenti promessi.

In conclusione va quindi da sé che **una lettura storica del ruolo di Marchionne per l'industria italiana vada condotta non solo tra le pagine dei giornali**, spesso viziate da una polarizzazione delle vedute pro e contro l'ex manager di Fiat, bensì tra tutti i documenti e le fonti originali utili a ricostruire la modernità e le criticità di un "uomo di industria" che ha voluto farsi interprete in prima linea di scelte di discontinuità, certo controverse, ma non meno coraggiose e necessarie.

**«Per l'Italia non è più tempo di compromessi,  
bisogna scegliere fra i sistemi economici  
americano e tedesco»\***

*di Paolo Tomassetti*

Al termine dei lavori del Consiglio per le relazioni tra Italia e Stati Uniti tenutosi nel dicembre 2013, Sergio Marchionne disse una cosa che appariva molto sensata agli occhi di un giovane studioso di relazioni industriali: **«per l'Italia non è più tempo di compromessi, bisogna scegliere fra i sistemi economici americano e tedesco»**.

**Marchionne aveva in mente, come qualsiasi imprenditore o amministratore delegato d'azienda, il mantra della certezza delle regole.** Ogni azienda sa che le regole di governo della concorrenza, incluse quelle per l'organizzazione del lavoro, possono contribuire a supportare la produttività e la competitività. Ma solo a condizione che siano certe, esigibili e rispettate da tutti, dentro e fuori la fabbrica (sistema tedesco). Altrimenti è meglio affidarsi alla mano invisibile del mercato (sistema americano).

**Il sistema italiano di relazioni industriali, di cui il modello FCA ha rappresentato la sola credibile alternativa a partire dal 2012, è stato da sempre contraddistinto, seppur con marcate differenze settoriali, da moltissime regole (alcune**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 agosto 2018, n. 2.](#)

buone, altre meno), ma anche da un bassissimo tasso di certezza ed esigibilità. A questo dato di complessità che ha interessato in un primo momento il rapporto tra centro e periferia nei processi di regolazione del mercato del lavoro, si è affiancato nell'ultimo decennio un inedito sviluppo di sistemi di regole alternativi nella forma della contrattazione pirata. Il peggiore dei mondi possibili per una azienda che vuole competere seriamente nel mercato globale e investire in Italia.

**L'accordo tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 28 febbraio 2018 ha avuto il pregio di indicare una strada, condivisibile o meno, per uscire dal guado.** La strada di una concorrenza basata su regole certe, da declinare a seconda dei settori in chiave di maggiore o minore propensione al decentramento contrattuale, ovvero in termini di maggiore o minore attenzione ai megatrend di cambiamento del lavoro, alle sfide e alle opportunità che implicano per i lavoratori e per le imprese.

**Alla rappresentanza politica e sindacale di oggi resta la scelta di procedere senza indugi a fornire il necessario sostegno (amministrativo o legislativo che sia) per rendere efficaci le indicazioni programmatiche contenute nel c.d. Patto della Fabbrica.** Oppure, all'opposto, di imboccare la strada per la transizione generalizzata al modello FCA che per le PMI significa contrattazione provinciale o di filiera di primo livello. Un intervento deciso nell'una o nell'altra direzione non è più rinviabile.

## Vizi e virtù della comunicazione di Sergio Marchionne\*

*di Francesco Nespoli*

Al netto di alcune dubbie scelte di stile che sui social hanno fatto registrare l'indignazione di una parte degli utenti, **la marcata separazione tra sostenitori e critici di Sergio Marchionne seguita al repentino avvicendamento al vertice di FIAT-Chrysler prima, e alla morte dell'ex amministratore delegato poi, era ampiamente prevedibile.** Il racconto pubblico della vicenda di FIAT seguito all'entrata in ruolo del manager italo-canadese ha scontato infatti la pesante influenza dell'alta conflittualità storica che aveva contraddistinto le relazioni sindacali della più grande azienda privata d'Italia. Conflittualità che dal secondo dopoguerra a più riprese ha contribuito a informare il dibattito italiano sul lavoro con una *vis* ideologica che ancora lo contraddistingue. Dinamica riemersa in modo particolarmente acuto durante la gestione Marchionne, contrassegnata da un'innovazione nell'assetto organizzativo e contrattuale tanto profonda da essere considerata, a torto, come una svolta per l'intero sistema delle relazioni industriali del Paese. Tanto che l'affermazione secondo cui "Marchionne ha tolto diritti ai lavoratori" viene accolta perlopiù come dato di fatto e oggetto di valutazione, senza che di ta-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 30 agosto 2018, n. 2.](#)

li diritti sia fatto elenco e senza che delle operazioni dell'era Marchionne sia sottolineata la piena liceità, al di là di talune pronunce della magistratura in tema di condotta antisindacale.

**Di tutto ciò ha fatto le spese la visibilità di alcune questioni alle quali le scelte strategiche di Marchionne assegnavano una centralità in qualità di leve per la competitività industriale, in particolare l'esigibilità contrattuale e il coinvolgimento organizzativo dei lavoratori.**

**Non si può però avere completa rappresentazione di questa dinamica senza contemplare tra i suoi fattori anche alcuni evidenti vizi scontati dalla comunicazione pubblica e istituzionale di FIAT durante l'era Marchionne.** Gli attriti comunicativi con il sindacato risalgono non alla vicenda del rilancio dello stabilimento di Pomigliano D'Arco (il caso mediaticamente più esposto della storia delle relazioni industriali italiane), ma ancora più addietro. La divisione con i sindacati era esplosa infatti già nel 2008, tre anni dopo l'insediamento di Marchionne e a seguire **un'iniziale convergenza registrata sulla base degli interventi proposti dal nuovo amministratore al piano Morchio.** Dopo il rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici il 20 gennaio 2008 la Fiom attribuì a Marchionne una dichiarazione testuale secondo la quale “per quanto lo riguardava quello sarebbe stato l'ultimo contratto nazionale unitario” (N. Penelope, *Rinaldini: Marchionne? Patetico, la rottura con Fiom risale a molto prima di Landini*, in *Il Diario del Lavoro*, 4 febbraio 2013). Dichiarazione che si prestava alle argomentazioni di chi voleva dimostrare, due anni prima di Pomigliano, la volontà programmatica di dividere il sindacato. Dimenticando in realtà come in FIAT il sindacato fosse stato più volte diviso anche in passato: a parti rovesciate, anzi, in alcuni passaggi storici cruciali per l'azienda la Fim-Cisl si era imposta in fabbrica come l'interlocutore più duro e intransigente nei confronti della direzione.

A ciò seguirono i **controversi corsi di formazione** assimilati quasi immediatamente dagli operai più vicini alla Fiom a delle operazioni di manipolazione culturale, ossia il preludio a quella “de-fiomizzazione” denunciata apertamente più tardi. Una lettura delle intenzioni aziendali che seguiva la tradizionale accusa di esercitare una strategia della paura per indurre i lavoratori alla competizione interna. Era d'altronde stato lo stesso Marchionne a parlare di operazione “culturale” sulla base di quelle esperienze. Nel giugno 2009 l'a.d. scriveva infatti [una lettera](#) agli “uomini e alle donne della nuova Chrysler” in cui spiegava già come in FIAT si fosse creata “una cultura dove da ognuno ci si aspetta che guidi” (“*a culture where everyone is expected to lead*”).

Va inoltre ricordato che **le vicissitudini di Pomigliano si inserivano nel quadro di una divisione riapertasi già sul piano confederale** con la mancata firma da parte della Cgil dell'Accordo Quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio del 2009, a cui seguì la mancata firma da parte di Fiom dell'intesa attuativa del 15 aprile 2009. Al centro del contendere quella che per Cgil e Fiom era una difesa della centralità del contratto nazionale. È da questa prospettiva che va letto il rinnovo separato del Ccnl metalmeccanici del 15 ottobre 2009, ossia l'atto di apertura della stagione degli accordi separati anche nel settore metalmeccanico, durata fino al 2016.

Certo la divisione non aveva guardato direttamente FIAT, ma proprio durante la negoziazione per il rinnovo del 2009 **l'azienda compì il passo falso di dichiarare che avrebbe dimezzato i premi di risultato rispetto all'anno precedente**. Fatto che faceva parlare il segretario nazionale della Fiom Giorgio Cremaschi di “una FIAT dell'immagine, della propaganda, della **santificazione del suo amministratore delegato**”, contrapposta a quella FIAT reale che stava facendo pagare la crisi ai lavoratori. Conclusione che trovava un ulteriore pretesto nella di-

chiarazione di Marchionne al Corriere della Sera il 20 gennaio 2009 secondo la quale quello sarebbe stato “l’anno più duro di sempre”, nonostante i dividendi record.

**Il conflitto che si consumò a Pomigliano nel 2009 era quindi già impostato, seppure la questione della centralità del contratto nazionale non fosse poi stata posta in cima alle lista delle motivazioni dello scontro da parte della Fiom.**

L’operazione commerciale e contrattuale comportò, di fatto, la esclusione dei metalmeccanici Cgil dalla rappresentanza sindacale aziendale, non avendo la Fiom sottoscritto alcuno dei contratti collettivi applicati alle new-co di Pomigliano e Mirafiori, secondo il requisito previsto dall’art. 19 dello Statuto, solo nel 2013 reinterpretato dalla Corte costituzionale in un’ottica inclusiva e orientata al dato di effettività della rappresentanza, ponendo fine a uno dei più imponenti contenziosi giudiziari in materia sindacale dell’ultimo decennio.

**Diversi passaggi comunicativi dalla dubbia valutazione tattica si consumarono poi nel corso di tutta la vicenda che portò alla firma del contratto collettivo specifico di gruppo partendo dall’accordo di Pomigliano sottoposto a referendum. In primis un’ambiguità circa le reali intenzioni dell’azienda nel caso avessero prevalessero i “no”.** Questione storica ancora aperta e sulla quale ruotano tutt’ora le opposte interpretazione che parlano di “sfida” da un lato, e di “ricatto” dall’altro. Al netto delle intenzioni, è difficile però negare che numerose dichiarazioni di Marchionne favorissero la seconda interpretazione. Senza parlare di chiusura dell’impianto, il manager indicava pubblicamente: “Se l’accordo si trova [...] partiamo con la produzione nel 2011. Se no, la andiamo a fare altrove”. Chiosando poi con la prefigurazione di un referendum, che in realtà sarebbe stato proposto dai sindacati qualche giorno dopo, ma che fu invece letto dalla stampa come proposta aziendale date proprio le parole del



manager di FIAT: “andiamo a domandare agli operai di Pomigliano [...] se vogliono lavorare o meno” (6 giugno 2010). Sono queste esternazioni il sintomo di un deterioramento del conflitto tra azienda e sindacato che poteva essere evitato, in quanto giocato esponendo sostanzialmente i lavoratori al rischio occupazionale. Era stato presto quindi abbandonato il **profilo di responsabilità sociale scelto da Marchionne** a dicembre del 2009 quando l'ad aveva voluto sottolineare come si stesse cercando di “trovare un giusto punto di equilibrio” tra queste e “logiche industriali”, “puro calcolo economico” che avrebbe portato “alla scomparsa dell'azienda”.

Controproducente per la credibilità della posizione aziendale fu anche la **scelta di comunicare a mezzo stampa il piano *Fabbrica Italia*** (del quale Pomigliano doveva costituire il primo atto) con un superlativo dal sapore americano, ossia come “**il più straordinario piano industriale che il nostro Paese abbia mai avuto**”. Salvo poi dover revocare la dicitura solo il 25 ottobre 2011 perché eccessivamente strumentalizzata dalla contesa politica, secondo l'azienda.

Per stessa ammissione dell'allora responsabile delle relazioni sindacali di FIAT Paolo Rebaudengo, anche la **gestione della fase processuale** nella quale FIAT venne trascinata dalla Fiom conobbe diverse mancanze. In primis “l'incapacità di presentare i fatti come [erano] realmente accaduti” (*Nuove regole in fabbrica. Dal contratto FIAT alle nuove relazioni industriali*, 2015, p.68), mentre Fiom si muoveva denunciando la violazione nientemeno che della Costituzione e col supporto addirittura di parte delle istituzioni dello Stato.

L'argomento dell'attacco alla legge e alla Costituzione portava Marchionne a dire di fronte a Governo e sindacati di “non voler più commentare assurdità del genere”, tradendo la partecipazione emotiva con la quale viveva la vertenza italiana. **Nel tentativo di**

sottrarsi alla contesa politica Marchionne rinunciava però anche a porre pubblicamente e con maggiore enfasi la questione della esigibilità del contratto e quindi della certezza delle relazioni industriali aziendali, vera posta in gioco nella **negoziatura di Pomigliano**. Questione che tre anni dopo, una volta che il management si fosse convinto della necessità di una legge sulla rappresentanza, sarebbe comparsa sulle pagine dei giornali sottoforma di nuovo diverbio istituzionale. Nel caso specifico quello con il ministro del Lavoro Enrico Giovannini, impegnato a smentire l'amministratore delegato di FIAT sul fatto che fosse "impossibile fare impresa in Italia". Marchionne confermava infatti quanto espresso nella lettera a Marcegaglia per cui "in Italia non è possibile produrre con gli stessi standard dei principali competitor a livello globale".

**Già però prima del referendum di Pomigliano alcuni passaggi del Marchionne pubblico contribuivano a presentare in senso negativo la questione della governabilità** degli impianti, concepita in maniera eminentemente unilaterale, con l'adesione, piuttosto che con il coinvolgimento del sindacato, e ricercata nella convinzione malcelata che i lavoratori FIAT di tutta Italia fossero per esempio inclini ad ["inventare scioperi"](#) in concomitanza di eventi sportivi. Con il confronto, talvolta strisciante, con i livelli di produttività degli stabilimenti FIAT polacchi.

A tutto ciò va aggiunto che **la figura di Sergio Marchionne non aveva mai conquistato le simpatie della maggioranza della stampa italiana**. Come invece gli era riuscito oltreoceano, proprio grazie alla rottura di alcune convenzionalità delle relazioni pubbliche, come [testimoniato da Brent Snavely](#), a lungo corrispondente e commentatore per la *Detroit Free Press*. Poco o nulla dell'*ethos* visibile, o reso visibile, di Marchionne contribuiva a dare risalto al rinnovamento culturale che il cambiamento perseguito

in fabbrica implicava anche per il management aziendale. Poco o nulla, cioè, segnalava uno scarto sufficientemente evidente con la strategia della gestione romitiana di FIAT che aveva raggiunto l'obiettivo di "sconfiggere" il sindacato *tout court*.

Quanto è andato perso nella rappresentazione di Sergio Marchionne non si limita però solo al perimetro delle relazioni industriali, ma coinvolge un dominio che pare conoscere un recupero solo postumo, negli ultimi giorni, con la pubblicazione di numerosi stralci di suoi discorsi e di citazioni. Si tratta della **figura del mentore, del testimone portatore di un pensiero frequentemente rivolto alle qualità della leadership, al valore e alla responsabilità delle scelte, nonché alle implicazioni etiche delle ambizioni personali**. Quasi che a Sergio Marchionne sia stato riconosciuto a posteriori lo status di manager-intellettuale, d'altronde rappresentato dalla scelta di conseguire studi filosofici prima che economici e giuridici. Ciò seppur ci tenesse a sottolineare di non essere "un professore, né un economista e neppure lontanamente un politico", ma "semplicemente un uomo di industria". Quella responsabilità delle scelte più volte ribadita, per esempio durante [l'intervento al Meeting di Rimini del 2010](#), assumeva una connotazione etica ulteriore nel discorso ai neolaureati dell'[Università di Toledo](#) nel 2011, che si inserisce perfettamente nel tentativo di lasciar commentare a Marchionne stesso la sua scomparsa: "Quello che una persona ha fatto nella sua vita non dovrebbe essere valutato in base a cosa ha raggiunto per sé stesso, ma piuttosto per quanto ha lasciato agli altri". Concetto riproposto più di recente, nel 2016, agli studenti della Università Luiss con la metafora professionale del giardiniere, ossia di chi compie **un'opera di cura e di trasformazione nella consapevolezza di essere tuttalpiù uno snodo necessario nello scorrere dei cambiamenti, di chi legge la responsabilità del suo tempo immaginando come la potatura, atto drammatico,**

**ma lungimirante e comunque non definitivo, possa influire su un futuro in fondo imprevedibile.**

D'altronde è questa l'eredità più generale che i risultati seguiti alle scelte perseguite in FCA, oggi riconosciuti anche da tutti i sindacati (almeno nei termini del salvataggio e della ristrutturazione dell'azienda) consegna alla classe dirigente dell'industria italiana.

**Un'educazione a uno sguardo oltre i pregiudizi e oltre i confini delle prassi. Il che significa al contempo affermare il ripensamento continuo delle soluzioni individuate** per rispondere alla crescente complessità globale. Un metodo in continuo perfezionamento, prima che un contenuto.

## Senza paura di niente e nessuno, ci hai insegnato a sfidare il futuro\*

*di Marco Bentivogli*

Ero piccolo, andavo alle elementari, a casa e vivevamo un momento di festa perché mio padre sarebbe rimasto per un po' di giorni come non era mai accaduto perché aveva una gamba ingessata. Alla fine di una bella giornata arrivò a trovarlo **Pierre Carniti**, gli andai incontro, lo ricordo ricurvo perché soffriva terribilmente per un mal di schiena; immancabile acceso o spento il suo toscano. Lo avevamo visto in tv contestato pesantemente, a colpi di ombrello, davanti alla Fiat di Torino. Mio padre era considerato il suo braccio destro nella strategia contrattuale di assalto di allora, nella Fim e nella FLM. Non sapevo quanto importanti fossero entrambi, mi sembravano, già da bambino, uomini coraggiosi prima di tutto.

Fu la prima volta che incontrai Pierre Carniti; lo reincontrai grazie al mio impegno sindacale e la prima volta non fu facile perché era nella stagione dei primi accordi separati nella nostra categoria e lui insisteva sulla necessità dell'unità come preconditione per affermare una strategia. Ricordo che non accolse di buon grado quando gli ricordai che negli anni'80 proprio lui aveva spaccato quell'unità sulla scala mobile, subendo contestazioni, ma aveva

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22.](#)

vinto. Altri tempi: Dal 1968 al 1992 come ci ricorda sempre **Giorgio Benvenuto**, non ci fu mai uno sciopero di una sola sigla sindacale contro le altre e anche nell'84, Lama fece un'assemblea a Sesto San Giovanni con tutti i suoi delegati e la sera prima inviò la scaletta a Carniti e allo stesso Benvenuto. Come a dimostrare rispetto, sensibilità e attenzioni tra compagni di strada che nelle fasi successive, deliri egemonici inversamente proporzionali alla cifra umana in troppi casi sono stati persi per strada.

Negli ultimi anni della sua vita, mi invitava, attraverso delle simpaticissime e-mail a trascorrere del tempo con lui, chiedendomi la cortesia di raggiungerlo perché “costretto ai domiciliari forzati per cause di forza maggiore”, era molto malato ma di una lucidità disarmante. Nell'ultimo periodo condivideva i suoi problemi di salute con la moglie Mirella a cui era legatissimo.

A volte mi facevo accompagnare da qualche amico della Fim, nella sua casa sull'Appia, un po' perché era lontano ma soprattutto perché mi piaceva condividere con altri amici i racconti e gli incoraggiamenti che non dimenticherò mai.

**Raffaele Morese** prima dell'ultimo ricovero ricevette una telefonata da Pierre che gli chiedeva che lo raggiungessi appena ritornato dalla convalescenza. Mi rammarico di non aver fatto in tempo a incontrarlo.

Con lui, all'inizio le chiacchierate erano difficilissime, Pierre spiegava a lungo che il sindacato stava sbagliando tutto e che bisognava cambiare radicalmente strategia con riferimenti a come avevano fatto loro nei tempi d'oro del sindacalismo e per evitare il declino che stava attraversando la rappresentanza.

Quando riuscivo a bloccarlo, letteralmente, con un *tuttavia* che era sempre un modo per spiegargli le difficoltà e qualche miseria dell'oggi, epoca di grandi e lunghe attraversate nel deserto, con meno fascino delle montagne delle battaglie di dignità del lavoro dei suoi tempi. E improvvisamente ascoltava.

Il suo vissuto, la famiglia poverissima, la condivisione umana nonostante totale dissenso politico con il funzionario della Fiom della sua prima zona sindacale a Milano.

Gli ultimi incontri erano sui mutamenti del lavoro, del paese e del sindacato nella sua natura.

Ultimamente mi sembrava preoccupato che mi rassegnassi, me lo diceva sempre quando mi abbracciava, “guai rassegnarsi”. Lo aveva colpito il discorso di Papa Francesco alla Cisl e mi raccontò del suo colloquio privato con Paolo VI. Mi ricordava: non credere che il conformismo e i “tengo famiglia” non ci fossero alla mia epoca. Mi raccontò che nel Consiglio Generale della Cisl, organizzò un gruppo che votò contro il documento presentato dall’allora Segretario Generale Storti, quest’ultimo non si impensierì anche perché lo schieramento di Pierre raccolse solo 6 voti, e Storti con benevolenza gli chiese se si sentisse “assediato” e lui con la sua proverbiale grinta gli rispose, “guarda che quello sotto assedio sei tu”; Altri tempi. In realtà proprio Storti insieme a Macario lo indicarono come suo successore, in una delle epoche più generative del sindacato, in cui le idee diverse non solo erano accolte ma stimolate e le battaglie politiche formavano i quadri sindacali migliori lontani dal conformismo. Dove il dissenso sui contenuti non intaccava i rapporti umani e non era mai vissuto come lesa maestà, dove la lealtà della postura sindacale era fatta dal pensare con la propria testa, dire quello che si pensa e fare quello che si dice. Con stile e coerenza, quella che lo portava a dire contro un brutto vizio di sindacalisti e politici di mantenere la propria influenza nella loro regione o territorio di provenienza, *“parroco che cambia diocesi, non torna neanche per confessare”*. Dopo l’attività sindacale fu proposto da **Marco Pannella** come Presidente della Rai a Craxi, fece una dichiarazione programmatica sulla necessità – di superare una struttura di vera e propria promozione clientelare, il che fece tramontare la sua nomina. Fu

eletto parlamentare europeo. Si dedicò al movimento dei cristiani sociali. Lo incontrai a diversi funerali di tanti amici che hanno fatto grande il sindacato, furono bellissime le sue parole di commiato per **Domenico Paparella**.

L'ultimo regalo fu la postfazione che fece alla seconda edizione del mio libro, aggiunse, “se non la ritieni adatta, mandala comunque a tutti i fimmini”. Era ed è bellissima e fui onorato di ospitarla nel libro.

Ci fece un bellissimo regalo partecipando all'ultimo giorno del Congresso della Cisl, lo incontrai ancora. Quando gli confidavo le cose che ritenevo inaccettabili e allo stesso tempo impermeabili al mutamento, lui mi diceva sempre, “e quindi?”, come dire nessuna difficoltà varrà mai la tua rinuncia. Mi abbracciava e mi diceva “Marco, mai rassegnarsi!”

Mi dispiace di aver finito il tempo che Pierre mi regalava, ma quello che ci lascia non è poco e spero di portare sempre con me lo spirito “...di un'intera generazione a cui l'impegno sociale e politico è parso più bello del denaro, del successo privato, dell'entrata nel mondo del censo e del potere tradizionale”.



## Perché l'Italia ha bisogno di una riforma degli assetti contrattuali? Sintesi di una ricerca del Fondo Monetario Internazionale\*

*di Lorenzo Patacchia*

Il Fondo Monetario Internazionale ha recentemente pubblicato una ricerca dal titolo *Competitiveness and Wage Bargaining Reform in Italy* con lo scopo di spiegare la crisi di competitività del sistema produttivo italiano a partire dalle caratteristiche della struttura della contrattazione collettiva. I dati macroeconomici segnalano infatti che da oltre due decenni **la produttività del lavoro in Italia è praticamente ferma, mentre il costo del lavoro ha mostrato un andamento via via sempre più crescente**, specialmente dopo lo scoppio della crisi. Gran parte degli economisti accademici ritengono così che **il crescente disallineamento tra costo del lavoro e produttività sia in parte attribuibile al mancato sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata**, che avrebbe dovuto avere la funzione specifica di legare una parte del salario alla dinamica della produttività per aumentare il livello di quest'ultima.

Il sistema italiano di relazioni industriali, com'è noto, è articolato su due livelli contrattuali specializzati e non sovrapposti. Il livello nazionale fissa il salario fondamentale ancorandolo alla dinamica

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23](#).

dell'Indice dei prezzi al consumo depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Il livello decentrato fissa il salario di risultato legandolo alla dinamica della performance produttiva. Come definito nel Protocollo Giugni del 1993, il presupposto istituzionale del sistema contrattuale è che la contrattazione nazionale salvaguarda il potere di acquisto delle retribuzioni nominali, mentre la contrattazione decentrata, territoriale o aziendale, ha la funzione di aumentare in modo sostenibile (cioè non inflattivo) le retribuzioni reali. **Nonostante gli sforzi programmatici delle Parti sociali** ribaditi a più riprese negli ultimi accordi interconfederali (a partire almeno dal 2009), **la contrattazione decentrata stenta tuttavia ancora oggi a decollare e, con essa, il meccanismo retributivo incentivante che avrebbe dovuto favorire un riallineamento tra costo del lavoro e produttività.**

In questo contesto, lo studio in commento conferma come il **marcato disallineamento tra costo del lavoro e produttività sia un problema fondamentale per l'economia italiana** soprattutto **perché impatta sulla dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto**, che pone in rapporto tra loro queste due grandezze. Il Clup, sostanzialmente, è un indicatore di competitività che misura quanto costa e quanto produce, in media, ogni singola unità di lavoro. In parole semplici, la competitività di un sistema produttivo è tanto maggiore (minore) quanto più è basso (alto) il valore del Clup, a parità di tutte le altre condizioni. Da un'analisi della letteratura econometrica sul tema, emerge inoltre come il Clup evidenzia una correlazione positiva con l'andamento delle importazioni e negativa con le esportazioni secondo una intensità che riflette in parte l'elasticità della domanda estera e interna alle variazioni di prezzo dei beni domestici.

Rispetto alla dinamica del Clup aggregato a livello nazionale, **l'Italia evidenzia oggi un scostamento positivo di 10 punti**

**percentuali con il valore medio dell'Eurozona e ben 20 punti percentuali con quello della Germania.** Nel settore manifatturiero, più esposto alla concorrenza internazionale, il disallineamento tra costo del lavoro e produttività è ancora più marcato. **A partire dall'introduzione della moneta unica europea, si stimano circa 35 punti percentuali di differenziale nel tasso di crescita cumulato del Clup tra Italia e Germania fino a oggi,** il 45 per cento dei quali imputabili alla crescita del salario orario e la restante parte alla produttività. Nel periodo tra il 1995 e il 2011, come conseguenza della crescita inflattiva del Clup, le importazioni reali hanno registrato un tasso di crescita cumulato pari a 75 punti percentuali a dispetto di un tasso cumulato di crescita delle esportazioni reali pari a 40 punti percentuali. In termini percentuali rispetto al Pil, nello stesso periodo, il tasso di crescita cumulato delle esportazioni è stato di 4,7 punti percentuali, mentre quello delle importazioni pari a 9,5 punti percentuali.

Per reagire alla perdita di competitività delle produzioni, data la rigidità del salario fondamentale fissato a livello nazionale, **la maggior parte delle imprese italiane è stata costretta ad adottare una politica di contrazione dei profitti per non variare salari e prezzi; diversamente, ha deciso di ridurre il numero di lavoratori occupati attraverso licenziamenti e/o cassa integrazioni (c.d. "aggiustamento interno") mantenendo inalterati profitti e prezzi.** Tuttavia, nonostante l'adozione di queste gravose misure, le imprese italiane hanno dovuto comunque subire perdite di quote consistenti di mercato rispetto ai principali competitors internazionali (Cina in primis), soprattutto a causa dei mancati investimenti, che pure avrebbero dovuto svolgere la funzione di volano per il rilancio della produttività del lavoro.

Vero è, del resto, che la perdita di competitività del sistema produttivo italiano non può indubbiamente essere attribuita solo al

sistema contrattuale. La contrattazione collettiva è solo una delle molteplici determinanti **in materia di produttività e competitività**, rispetto al cui andamento **molto incidono** gli investimenti manageriali in **tecnologia, ricerca, sviluppo, innovazione e capitale umano**. Oltretutto, il modello italiano di capitalismo registra una forte **presenza di piccole e media imprese** caratterizzate da una **forte presenza di proprietà familiare**, da cui la **mancanza spesso di criteri meritocratici nella selezione dei manager** e la **scarsa attenzione al tema dello sviluppo delle competenze**. Da ultimo, si sottolineano anche gli effetti negativi complessivi sul sistema economico derivanti dalla inefficienza della pubblica amministrazione, dalle infrastrutture, dalla giustizia e dalla lotta alla criminalità.

Pur consapevoli che solo una politica a livello di sistema potrà essere pienamente incisiva, lo studio mette in luce i potenziali benefici economici connessi a un processo di decentramento della struttura contrattuale verso il livello di impresa (o in alternativa di territorio) sia in termini di sviluppo occupazionale che di riallineamento tra costo del lavoro e produttività. Si evidenzia infatti come, anche sulla base di dati empirici, **i Paesi con un baricentro decentrato della contrattazione abbiano un tasso di disoccupazione più basso, un tasso di elasticità più alto rispetto agli shock esogeni, una maggiore capacità di adattamento al cambiamento, ma soprattutto una performance economica di impresa più elevata**. In termini di politica contrattuale, lo studio conclude che, per raggiungere egli obiettivi di flessibilità salariale e maggiore competitività, sarebbe **necessario il pieno riconoscimento della priorità della contrattazione aziendale su quella nazionale da accompagnare alla implementazione di un salario minimo legale funzionale a garantire la copertura retributiva dei lavoratori privi di contrattazione collettiva**.

## **Il rinnovo dell'integrativo Oerlikon Graziano. Un nuovo paradigma di relazioni industriali\***

*di Nicoletta Oliveti*

Fondata a Torino nel 1951, **Oerlikon Graziano S.p.A.** si **attesta oggi come indiscussa realtà internazionale nel campo delle trasmissioni di potenza.** L'azienda, presente in Italia in cinque stabilimenti unitamente all'Head Quarter EMEAR, sviluppa sistemi di trasmissione destinati ai settori Automotive, Off-highway, Industriale. **Le relazioni industriali in Oerlikon Graziano S.p.A., storicamente caratterizzate da un alto tasso di conflittualità, cambiano oggi radicalmente.** A partire dal 2017, si è assistito ad un'inversione di tendenza, grazie ad un nuovo approccio e ad una people strategy che ha posto le fondamenta per relazioni industriali, basate sul principio di cooperazione costruttiva tra l'azienda e le rappresentanze sindacali dei lavoratori. In data 20 giugno 2018, l'azienda, ha sottoscritto, il rinnovo dell'integrativo aziendale insieme alla RSU assistita da **Fiom, Fim, Uilm.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva.*

## Relazioni industriali

Le Parti, hanno condiviso l'adozione di un sistema di relazioni industriali, ispirato ai principi di trasparenza, collaborazione e soprattutto di corresponsabilità. In tale prospettiva, è stato istituito, in primo luogo, un **Comitato Relazioni Industriali (Industrial Relations Committee)**, che si riunirà con cadenza semestrale al fine di informare i lavoratori sulle strategie industriali, sulle prospettive economiche, produttive e di investimento dell'azienda. In secondo luogo, è stato istituito il **Comitato Etica e responsabilità sociale (Ethic and Social Responsibility Comitee)** con finalità di consultazione ed informazione su importanti temi quali l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, inclusione dei lavoratori diversamente abili, people care, work-life balance, nonché, più in generale, iniziative volte al miglioramento del **benessere organizzativo**. È stato inoltre rafforzato il ruolo del **Coordinamento nazionale** della RSU, che esplica il proprio ruolo negoziale, con l'assistenza delle organizzazioni sindacali nazionali e delle province competenti, in merito ad eventuali problematiche che possano coinvolgere trasversalmente più stabilimenti o il cui impatto possa determinare ricadute a livello nazionale.

## Sviluppo professionale ed innovazione tecnologica

**Particolare attenzione è stata riservata al tema della formazione**, considerata uno strumento fondamentale per la crescita professionale dei dipendenti, soprattutto in un'ottica di sempre maggiore innovazione tecnologica. In tal senso, sarà effettuata periodicamente la valutazione delle competenze di ogni singolo dipendente al fine di individuare, di volta in volta, i percorsi for-

mativi necessari. **La formazione svolge un ruolo centrale anche con riferimento alla RSU di nuova nomina.** Per questo, l'azienda, si impegna a coinvolgere i lavoratori che non abbiano già ricoperto la carica in precedenti mandati, in un percorso formativo su ambiente e luoghi di lavoro nonché sulla normativa di riferimento.

### **Premio di risultato e benessere sociale per i dipendenti**

Anche per quanto concerne la parte economica, l'intesa pone al centro il benessere dei dipendenti, attraverso un approccio che, in linea con le previsioni normative in materia, prevede la **conversione del premio di risultato in welfare.** Il premio di risultato è connesso al raggiungimento di obiettivi collettivi rilevanti per la società e la entità della sua erogazione è determinata in proporzione al grado di conseguimento.

**Il Premio sarà determinato in ragione dell'andamento di 3 indicatori:** il primo indicatore, comune a tutti gli stabilimenti, sarà l'EBITDA, calcolato secondo i principi contabili internazionali IAS. I restanti due indicatori, diversi per le varie unità e stabiliti in base alle peculiarità di ogni stabilimento, sono basati su efficienza e qualità di ogni singolo sito produttivo. I dipendenti beneficiari del Premio di Risultato, potranno scegliere alternativamente se ricevere il pagamento in forma monetaria, oppure richiedere la conversione in misura totale o parziale dello stesso in servizi e prestazioni welfare offerti da apposita piattaforma informatica. In questo caso, sarà accreditato su un conto virtuale individuale (c.d. Conto Welfare) un importo figurativo (c.d. Credito Welfare), pari alla quota del premio di risultato, oltre ad una quota aggiuntiva pari al 10% della quota effettivamente convertita.

## **Procedura di raffreddamento**

**L'intesa, disciplina infine una procedura di conciliazione, da esperire obbligatoriamente prima della proclamazione di uno sciopero.** Pertanto, eventuali situazioni che possano prefigurare azioni di natura collettiva riguardanti materie disciplinate dall'accordo, saranno oggetto di verifica preventiva in sede sindacale locale, territoriale o nazionale.



## Tra i vecchi arnesi l'art. 8. Una possibile via per superare le criticità del decreto dignità\*

di Marco Menegotto

Oltre che per il ritorno a causali e vincoli tipici della legislazione di un passato ormai lontano – almeno per quanto riguarda la storia economica e le trasformazioni del lavoro – il decreto-legge n. 87, convertito con modificazioni in [legge n. 96/2018](#), si caratterizza per **l'assenza di qualsivoglia rinvio alla contrattazione collettiva**. Ciò a riprova della **sottesaindifferenza, spinta fino al palese rifiuto, verso il ruolo delle parti sociali** nella rappresentanza degli interessi degli associati e quindi pure nella regolazione dei rapporti di lavoro.

Il punto è pure stato oggetto di alcuni emendamenti e osservazioni tecniche nel corso dell'iter parlamentare, senza avere però successo (si vedano, tra le altre, le memorie della [CISL](#) o di [ADAPT](#)). Permangono dunque i (consueti) dubbi in punta di diritto, ma anche di “opportunità sindacale”, circa **l'applicabilità o meno di clausole contrattuali** pattuite sotto la vigenza della precedente disciplina (cfr. P. Tomassetti, *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, 342 ss.; mentre per una ricostruzione dello stato dell'arte della contrattazione

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 settembre 2018, n. 29](#).

collettiva in materia cfr. [V. Ferro, \*Lo spazio dei contratti a termine e della somministrazione di lavoro nella contrattazione nazionale\*](#)).

Invero l'ordinamento conosce da tempo una norma, **l'art. 8 del decreto-legge n. 138/2011**, che consente tramite accordi aziendali o territoriali siglati da soggetti comparativamente più rappresentativi ("**contrattazione di prossimità**") di derogare alla contrattazione collettiva e alla legge – seppur entro i limiti dettati dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario – al ricorrere di determinate esigenze e su materie tipizzate dal legislatore.

L'elenco tassativo di materie su cui è consentito intervenire propone – al secondo comma, lettera *c*) – tra le altre, proprio i contratti a termine, mentre le finalità richiamate al primo comma si riferiscono anche alla **maggiore occupazione**, alla **qualità del lavoro**, alla **gestione delle crisi occupazionali**, all'**avvio di nuove attività**. Tutti ambiti che, purché circostanziati nel dettaglio e supportati da elementi fattuali oggettivi, consentono alle parti di immaginare percorsi di impiego di lavoro temporaneo anche al di fuori degli stretti vincoli oggi imposti dalla legge, evidentemente per un limitato periodo di tempo coincidente con la durata dell'esigenza e della finalità.

Si pensi ad esempio all'esaurimento di precedenti accordi aziendali di regolazione dell'impiego di lavoratori a termine per determinate attività circoscritte a commesse o progetti specifici, alla gestione di rapporti a termine di specifiche figure che sono già oltre i ventiquattro mesi.

Si potrà obiettare che l'art. 8 non consente di superare i limiti imposti dall'ordinamento comunitario e che il decreto-legge n. 87 risponde proprio a quei vincoli, risultando così neutralizzata la percorribilità di una simile strada.

Per la verità la [Direttiva comunitaria 1999/70/CE](#), recependo l'accordo quadro CES-UNICE-CEEP sul lavoro a tempo determinato, vincola gli Stati membri ad adottare soluzioni per il con-

trasto all'abuso del ricorrere a contratti a termine, potendo valutare **l'opportunità di inserire nell'ordinamento anche una sola tra le seguenti misure**: introduzione delle causali; durata massima dei rapporti tra i medesimi soggetti; limite al numero dei rinnovi.

Per effetto della recente decretazione d'urgenza oggi il nostro ordinamento impone, in sommatoria tra loro: l'apposizione di una causale, una durata massima tra le medesime parti, un numero massimo di rinnovi, una percentuale massima di presenza di rapporti a termine (anche in somministrazione) rispetto alla forza lavoro a tempo indeterminato. In questo modo **irrigidendo contro natura e fino al massimo consentito il mercato del lavoro di oggi e di domani**.

**Non è dunque contestabile l'opzione di intervenire tramite accordi di prossimità per modulare o addirittura derogare ad uno soltanto di quei vincoli**. Si pensi ad un accordo che specifichi il contenuto di una causale, che prolunghi la durata massima dei rapporti a termine, che fissi un diverso numero massimo di rinnovi o che definisca un diverso periodo transitorio al fine di posticipare l'entrata in vigore della nuova disciplina, evitando così di interrompere percorsi di graduale ingresso in azienda immaginati nella vigenza delle passate regole. Con una risalente [risposta ad Interpello](#), il Ministero del Lavoro aveva chiarito come la deroga tramite contrattazione di prossimità ai livelli di contingentamento (all'epoca, il 20%) imposti dalla legge o dalla contrattazione collettiva non può essere intesa come rimozione totale dei limiti quantitativi previsti, ma esclusivamente prevederne una diversa modulazione (per un commento cfr. [G. Carosielli, P. Tomassetti, \*La \(limitata\) derogabilità del ricorso al contratto a termine nell'interpretazione ministeriale\*](#)).

Come è stato detto, il “decreto dignità” ripropone i vecchi arnesi del formalismo giuridico, che se certamente non sono in grado di

creare occupazione, sono potenzialmente in grado di distruggerla. **Nel banco da lavoro che l'ordinamento assicura agli operatori c'è però anche un altro attrezzo vecchio, ricoperto da qualche strato di polvere che indica abbandono e scarso utilizzo, che invece potrebbe conoscere oggi una sua nuova valenza.** Resta a chi questi arnesi deve utilizzarli, ovvero le parti sociali, coglierne la sfida e con assunzione di responsabilità, impiegarli al meglio nell'interesse di entrambe le parti.

## Blockchain: un nuovo paradigma di democrazia (sindacale)\*

di Sabina Tagliavini

Le prime 4 decadi di Internet ci hanno portato e-mail, *World Wide Web*, i *social*, i *big data*, il *cloud computing*, l'IoT: la tecnologia collegata e sviluppata grazie ad Internet ha consentito un'importante riduzione i costi per ricerche, per la collaborazione e lo scambio di informazioni. Grazie ai sensori, la tecnologia ha “regalato” intelligenza a automobili, elettrodomestici, palazzi, città definendo un nuovo mondo *smart*.

Ma l'esplosione della comunicazione e del commercio *on-line* ha dato opportunità di sviluppo anche ad attività di crimine cibernetico e problemi nella gestione della *privacy*, tanto che già nel 1997, **Nick Szabo** aveva immaginato il protocollo ideale, “*The God Protocol*”, in cui, per garantire la massima affidabilità alle transazioni che vi potevano operare, era presente la “terza parte” più affidabile possibile: Dio. In questo protocollo ideale, tutti gli attori avrebbero inviato i loro *input* a Dio e Dio avrebbe determinato in modo assolutamente affidabile i risultati e restituito gli *output*.

Nel 2008, **Satoshi Nakamoto** definisce un protocollo che utilizza regole che garantiscono l'integrità dei dati scambiati ma, in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30](#).

modo rivoluzionario, senza la presenza di una terza parte che ne garantisca l'affidabilità.

È questa una delle caratteristiche più rivoluzionarie della *Blockchain*, da cui scaturisce tutta la potenzialità delle sue applicazioni e che ha scatenato l'immaginazione di molti, dal campo dell'informatica a quello degli affari e della finanza (tutto è iniziato con i Bitcoin), fino ad arrivare al sindacato e ai vari operatori della comunicazione.

Secondo [Ram](#), la *Blockchain* rappresenta un meccanismo in base al quale i dati in blocchi (*block*) collegati per formare una catena (*chain*) dentro la quale non è possibile modificare i dati di un determinato blocco senza dover modificare quelli di tutti i blocchi precedenti [1]. Si tratta di un insieme di registri distribuiti in cui sono immagazzinate le informazioni delle transazioni. Come precisato da **Pagano**, la *Blockchain* crea un sistema «privo di un'autorità centrale, costituito da un complesso di nodi tutti equivalenti tra loro (e collegati tra loro “all'indietro”, in quanto ognuno si riferisce al blocco che lo precede nella catena), rendendo, così, per la prima volta nella storia, un database non destrutturabile, incancellabile e incensurabile. **La straordinaria efficacia della *Blockchain* consiste nel creare una rete di scambio fatta di nodi totalmente indipendenti tra loro, dove l'informazione viene replicata e memorizzata all'interno di ciascun nodo:** in tal modo si “mitiga” il rischio di attacchi esterni e si rende trasparente e sicuro ogni bene che è, e deve rimanere, scarso. In sintesi:

- produce onestà, perché porta alla trasparenza delle transazioni: non rivelando alcuna informazione sull'identità di chi la compie o la riceve, la transazione non può essere contraffatta;
- elimina gli intermediari;
- trasforma radicalmente il modello di *business* legato alla sua destinazione d'uso;

- alcune implementazioni permettono l'uso di “*smart contracts*”, cioè contratti che si autoeseguono;
- permette la distribuzione di informazioni su diversi livelli, soprattutto rende le comunicazioni immediate, non replicabili, libere e sicure» [2].

A parte il sistema specifico messo in campo dalla società Surety (una società di *timestamping* che, già ne 1995, aveva adottato uno stratagemma “fisico” per legittimare i propri registri [3]), non era mai successo che si potessero realizzare transazioni affidabili tra due o più soggetti autenticate da una collaborazione di massa, senza intermediari, e potenziate da interessi collettivi: è quello oggi che viene definito il “*Trust Protocol*” [4].

**La Blockchain è distribuita** (non risiede in database centralizzati), **è pubblica** (può essere verificata da chiunque sulla rete), **è criptata**. Per alcuni studiosi, la sua introduzione ha portata analoga a quella che, per la nascita del capitalismo, ha avuto l'introduzione della partita doppia: con questo registro delle transazioni è possibile registrare praticamente ogni aspetto di valore per l'uomo [5].

Nel mondo pre-*Blockchain*, l'affidabilità delle transazioni era affidata a individui, ad intermediari (le terze parti) o a organizzazioni che agivano secondo principi di integrità e onestà: nel mondo del *business* (e non solo), infatti, la fiducia si traduce nell'aspettativa che la controparte agisca secondo il quattro principi dell'integrità, ovvero in base a onestà considerazione, responsabilità e trasparenza. Emblematico il caso accaduto in occasione della raccolta fondi per aiutare le popolazioni di Haiti in seguito al terribile terremoto del 2010: furono donati 500 milioni di dollari alla Croce Rossa, ma questi fondi furono mal spesi ma, soprattutto, semplicemente “sparirono”.

**Nel mondo *Blockchain*, la trasparenza della gestione si ottiene senza più terze parti che fungano da garanti** (banche, Stato, PayPal, Visa..) ma dalla distribuzione nella rete.

A dimostrazione della fiducia che le applicazioni basate su questa tecnologia generano è sufficiente osservare il volume di investimenti effettuati in questo settore: tra il 2014 e il 2015 sono stati investiti più di un miliardo di dollari nell'ecosistema emergente della *Blockchain* e il *rate* di investimenti raddoppia annualmente [6].

È comune riferirsi a Airbnb, Uber come a piattaforme della “*sharing economy*” anche se non è del tutto corretto: queste attività in realtà sono basate sulla *aggregazione* più che sulla *condivisione*. Oggi, con la tecnologia *Blockchain* anche queste realtà possono essere reinventate: invece che togliere lavoro ai tassisti, la *Blockchain* toglie semmai lavoro a Uber consentendo ai tassisti di venire direttamente in contatto con i propri clienti. La *Blockchain*, cioè, consente una disintermediazione su scala sempre più larga, quanto più diffuse sono le applicazioni che su di essa di basano.

L'estate del 2018 è stata caratterizzata, in Italia, da un ampio dibattito scaturito da un articolo, pubblicato su Il Sole 24 ore e firmato da **Marco Bentivogli**, leader della FIM CISL, e da **Massimo Chiriatti**, tecnologo, dal titolo “Così la *Blockchain* aumenta l'umanità del lavoro”.

Gli autori, sulla base dell'innovazione che la tecnologia *Blockchain* introduce, individuano vasti campi di applicazione basati sulla possibilità di tracciabilità che può garantire «un nuovo sistema di diritti e tutele (per) tenersi così al riparo da abusi e lavoro nero» [7].

**La nuova umanità del lavoro si baserà, dunque, sugli utilizzi della *Blockchain***, bene digitale, nel «mettere insieme i mondi associativi su basi concrete, al riparo da delegittimazione per effetto di utilizzi di meccanismi partecipativi non trasparenti e



apertamente certificati» [8], individuando quali campi di applicazione la finanza, le assicurazioni, la logistica, il riconoscimento clienti e fornitori.

In questa prospettiva, **la tecnologia *Blockchain* può essere di supporto nella ricostruzione della tracciatura delle filiere industriali in chiave di anticontraffazione ma anche al fine di rendere il sistema più trasparente sia in materia di sostenibilità ambientale sia riguardo al rispetto dei diritti umani.**

Il sindacato avrebbe quindi l'opportunità di giocare un nuovo ruolo, un ruolo che solo da qualche anno già la FIM sta interpretando, ovvero quello di poter supportare le catene produttive sostenibili così certificate, premiando tutte quelle realtà che sono rispettose sia degli standard ambientali che di lavoro.

Due aspetti aggiuntivi possono, e devono, essere considerati alla luce della dirompente natura di tale innovazione tecnologica, soprattutto da parte di un sindacato, la FIM CISL, che da sempre si pone all'avanguardia delle tendenze, tracciando, sulla base delle sue elaborazioni, le linee di sviluppo delle azioni future a maggiore tutela dei lavoratori che rappresenta.

**Il primo aspetto** riguarda una delle caratteristiche fondamentali delle applicazioni basate su tecnologia *Blockchain*, la garanzia di trasparenza e integrità: un registro digitale globale che contiene informazioni verificate e immutabili è ciò che può aiutare la ricostruzione di una integrità delle istituzioni in senso generale (e quindi anche di organizzazioni come il sindacato) e a restituirci un mondo complessivamente più affidabile.

Per questo motivo già cominciano a essere adottati sistemi di votazione basati su tecnologia *Blockchain*: in primo luogo, per effetto degli *smart contract* attivati dalla *Blockchain* si ha che questi debbano essere necessariamente rispettati dalle parti; nel caso si tratti di elettori, questi possono essere in grado di verificare se i propri rappresentanti agiscano correttamente a partire dal rispetto dei

patti elettorali fino ad arrivare alla garanzia che agiscano con integrità fiscale.

Ma non solo. Sistemi di votazione basati su tecnologia *Blockchain* possono essere lo strumento utile a costituire un nuovo paradigma di democrazia (anche sindacale). Senza confondere l'impegno pubblico e il dovere civico con il concetto di *democrazia diretta*, infatti, è possibile definire un modello più collaborativo che incoraggi la partecipazione democratica, eliminando quei fattori di distorsione che, ovunque nel mondo, accadono in occasione dei momenti elettivi.

A partire dal **sistema DEMOS**, introdotto in Grecia, passando per il sistema di votazioni utilizzato in Australia, l'uso della tecnologia *Blockchain* sta rivoluzionando anche il modello di partecipazione politica e democratica, nonché della giustizia.

Una proposta per la FIM, il sindacato che non ha paura del futuro, che è in prima linea nella sua azione su tutti i temi di frontiera, il sindacato che “dice quello che pensa e fa quello che dice”: adottare al prossimo congresso (a partire dai congressi nelle fabbriche) un sistema di votazione basato sulla tecnologia *Blockchain*, per essere il primo esempio di autentica trasparenza e integrità, il primo innovatore e punto di riferimento di un futuro che non è più solo annunciato ma che diventa già concreto presente.

**La FIM potrebbe essere promotrice di un meccanismo analogo per lo svolgimento delle votazioni delle RSU:** un sistema di votazione basato sulla *Blockchain* garantirebbe la totale partecipazione al voto (pensiamo alla scarsa affluenza nelle aziende a forte presenza impiegatizia, specialmente nel caso in cui i lavoratori non prestino la propria attività presso la sede di appartenenza ma magari in trasferte lunghe e/o presso clienti) e, soprattutto, consentirebbe di rispondere a tutti i requisiti richiesti (certezza e segretezza del voto, impossibilità di brogli, immediatezza del risultato) rendendo, di fatto, quasi del tutto marginale l'operato

della commissione elettorale, fonte essa stessa, nella maggioranza dei casi, di contenzioso.

Il sistema è già allo studio e in breve potrebbe già essere disponibile per iniziare la sperimentazione pratica: la *Blockchain*, anche in questo ambito, è già una tecnologia “spendibile” e non “futuribile”.

**Il secondo aspetto** che, in ambito sindacale dovrebbe essere considerato nel caso di applicazioni della tecnologia *Blockchain* che investano i settori propri dell’azione tradizionale sindacale, è quello della natura intrinsecamente di disintermediazione che tale tecnologia porta con sé.

Pensare a un futuro in cui anche le relazioni dei rapporti di lavoro possano essere basate su applicazioni *Blockchain* (trasparenza nell’applicazione dei contratti, definizione di nuovi diritti e tutele per un’umentata umanità del lavoro e per una più effettiva promozione della persona nel lavoro) deve necessariamente far ripensare anche il ruolo che il sindacato, in tale contesto, potrà giocare.

**La disintermediazione tra datore di lavoro e lavoratore che potrebbe aver luogo, rischia di veder tramontare il tradizionale ruolo di rappresentanza che è nella natura del sindacato:** da qui la necessità di ridefinire il profilo del sindacato, più orientato alla definizione dei contenuti del contratto “*smart*”. Serve, quindi, un grande investimento per le Organizzazioni Sindacali tutte, nell’accrescimento delle competenze dei propri operatori per dare nuova centralità a quell’azione fortemente contrattualista che, almeno per la FIM e la CISL, ha da sempre caratterizzato e accompagnato l’azione del sindacato in Italia.

[1] P. Ram, [\*5 most common myths about Blockchain Technology and Bitcoin.\*](#)

- [2] M. Pagano, *Blockchain. Cyberwar e strumenti di intelligence*, Stampa Alternativa, 2017.
- [3] P. Sol., [La blockchain più vecchia? La si trova nascosta dentro il NewYork Times dal 1995](#), Il Sole 24 Ore, 30 agosto 2018.
- [4] D. Tapscott, A. Tapscott, *Blockchain Revolution. How technology behind bitcoin is changing money, business and the world*, Penguin 2016.
- [5] *Ibidem*.
- [6] *Ibidem*.
- [7] M. Bentivogli, M. Chiriatti, [Così la Blockchain aumenta l'umanità del lavoro](#), Il Sole 24 Ore, 12 agosto 2018.
- [8] *Ibidem*.

## Il “Protocollo di Relazioni Industriali” ERG: nel segno dell’equilibrio, dell’innovazione e della partecipazione\*

*di Andrea Rosafalco*

Il gruppo industriale ERG costituisce un’assoluta eccellenza italiana nel settore *energy*. Pur essendo stato, per moltissimo tempo, grande *player* europeo della raffinazione petrolifera, esso ha affrontato negli ultimi dieci/vent’anni una trasformazione radicale nel proprio modello di *business*, divenendo *leader* della generazione elettrica tramite fonti rinnovabili. Vista tale transizione, che ha condotto al completo abbandono del settore *oil*, proprietà e sindacati hanno ritenuto essenziale costruire **un nuovo modello di Relazioni Industriali, nel segno dell’equilibrio, dell’innovazione e della partecipazione**: un modello cioè all’altezza delle sfide connesse al mutamento che il gruppo sta imprimendo a sé stesso.

Il 20 giugno 2018, pertanto, la Direzione della società ERG S.p.A. e le Segreterie Nazionali delle organizzazioni sindacali Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil hanno realizzato un apposito “Protocollo di Relazioni Industriali”, recependo sia le indicazioni provenienti dal “Testo Unico sulla rappresentanza” stipulato da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria il 10 gennaio 2014, sia i nuovi in-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 settembre 2018, n. 30](#).

put dello “Accordo di indirizzo sulle relazioni industriali” realizzato dalle stesse confederazioni il 9 marzo 2018. Le parti contraenti hanno inoltre inteso costruire il Protocollo traendo ispirazione dai principi contenuti nel CCNL del settore elettrico – i principi, più precisamente, di cui all’art. 2, rubricato proprio: “Relazioni Industriali”.

**Si può affermare, quindi, che il Protocollo sia stato elaborato all’interno di un ampio sistema di regole della rappresentanza.** Il Protocollo serve al gruppo ERG per definire puntualmente i soggetti, i tempi e i contenuti del dialogo sindacale, che si vuole in ogni caso come “preventivo” rispetto all’insorgere dei conflitti. Il dialogo continuo tra le parti, del resto, è inteso come una pratica fondamentale: esso dev’essere momento di scambio di informazioni, occasione di approfondimento e strumento per la ricerca di convergenze; dev’essere inoltre condotto nel rispetto delle istanze di sviluppo del gruppo ERG, oltre che dell’obiettivo della sempre maggiore impiegabilità delle persone lavoratrici.

**Occorre sottolineare, a questo proposito, che un tema forte delle relazioni proprietà-lavoro è individuato, nel Protocollo, proprio nella valorizzazione dei talenti individuali.** Si tratta, peraltro, di una valorizzazione “dinamica”, cioè aperta alle possibilità di mobilità professionale dei singoli, oltre che fondata sulla proposta di percorsi formativi elaborati in coerenza con i cambiamenti tecnologici che tanto interessano il gruppo. Altri temi messi in evidenza, come centrali nelle future relazioni industriali ERG, sono quelli: delle politiche attive del lavoro, della valutazione della produttività con metodi e strumenti innovativi, della valorizzazione dei sistemi di welfare aziendale, nonché della sicurezza sul lavoro e della prevenzione di infortuni e malattie professionali.

**Nel sistema disegnato nel Protocollo, l’interlocuzione (nelle forme dell’informazione, confronto e contrattazione) sui**

**temi enumerati si svolge su diversi livelli.** In primo luogo, esiste il livello territoriale, nel quale sono le RSU a essere individuate come i soggetti legittimati al dialogo. Alle segreterie territoriali (o anche regionali) delle organizzazioni sindacali, invece, è assegnato un ruolo meno pregnante: un ruolo in un certo senso “doppio”, che potrebbe dirsi di “assistenza” e di “supplenza”. Si prevede, infatti, che dette segreterie normalmente “assistano” le RSU; in più, però, se ne contempla la possibile interlocuzione diretta con l’azienda nei casi in cui siano in corso, tramite procedure elettive, le formazioni delle rappresentanze unitarie.

Nel Protocollo ERG, sono individuati espressamente i livelli territoriali di Genova, Terni e Priolo Gargallo, ma si prevede anche che le attività di informazione, confronto e contrattazione siano svolte su scala territoriale ovunque vi siano unità produttive ERG.

Le attività di informazione, confronto e contrattazione, più nello specifico, servono a definire i contorni di quegli istituti che, riconducibili alle materie enumerate *supra*, concretamente conformano i rapporti di lavoro: istituti quali l’orario di lavoro, (i parametri per la concessione del) premio di risultato, le ferie. Sebbene poi nel Protocollo si preveda che, a livello territoriale, si trattino anche problematiche non nominate, le quali possono insorgere via via presso le singole unità produttive, tale “clausola aperta” trova un limite alla propria operatività nelle previsioni del CCNL-elettrici, più precisamente nelle previsioni riguardanti la ripartizione delle competenze fra contrattazione di categoria e contrattazione di prossimità.

**Anche per quanto sta al livello nazionale, il Protocollo sottolinea il carattere non contraddittorio ma, anzi, complementare del dialogo sindacale nel gruppo ERG rispetto alla contrattazione di categoria.**

A livello nazionale, per l'appunto, i soggetti legittimati all'interlocuzione con l'impresa sono le Segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali firmatarie del Protocollo, le quali ricevono l'eventuale supporto di un coordinamento delle RSU e delle strutture territoriali. Soprattutto, si prevede che, con scadenza almeno annuale, a livello nazionale siano svolti incontri su tematiche d'interesse trasversale come, per esempio, gli scenari di mercato e l'andamento del gruppo ERG. Ma un'ulteriore e interessante funzione del livello nazionale consiste nel formare *step* di una certa "procedura di raffreddamento": quando cioè a livello territoriale maturino divergenze troppo profonde per essere ivi risolte, prima che legittimamente possa essere compiuta – da ambo le parti – qualsiasi iniziativa unilaterale, la materia del contendere dev'essere esaminata a livello nazionale (e ciò nel termine di dieci giorni dalla presentazione della richiesta).

Parallelamente, peraltro, al sistema a più livelli finora descritto, **il Protocollo prevede l'istituzione di Commissioni Bilaterali di gruppo**, che formano le sedi istituzionali per lo scambio di informazioni e la produzione di documenti e analisi, a beneficio della contrattazione aziendale, su tematiche quali: la salute la sicurezza e l'ambiente, la formazione e lo sviluppo professionale, le pari opportunità.

**Il Protocollo, nella sua ultima parte, contiene poi un'accurata disciplina relativa all'attività sindacale in azienda.** Grande cura, in particolare, è dedicata alla questione dei permessi sindacali. A tal proposito, occorre osservare che le singole RSU dispongono del monte ore in permessi retribuiti stabilito nel CCNL-elettrici, mentre per ciascuna Commissione Bilaterale sono previste 144 ore/annue aggiuntive.

Di permessi sindacali retribuiti, inoltre, godono pure i lavoratori facenti parte dei direttivi territoriali, regionali o nazionali dei sindacati firmatari del CCNL-elettrici: per loro è previsto un monte



ore complessivo pari a 2.400 ore. Rispetto a tale monte-ore, fra l'altro, le Segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali debbono annualmente approntare una ripartizione interna, comunicandola al gruppo ERG; se però la loro comunicazione manca, la ripartizione del monte ore finisce per essere operata dalla proprietà stessa, e ciò sulla base di criteri di proporzionalità degli iscritti.

In relazione al singolo lavoratore-dirigente sindacale, il numero massimo concedibile di ore di permesso retribuito è stabilito nella misura del 20% delle ore lavorabili durante l'intero anno. Di regola, i permessi sindacali sono concessi a fronte di richiesta anticipata salvo per il caso in cui l'assenza del lavoratore produca pregiudizio per l'unità operativa di appartenenza. È contemplata anche l'evenienza di distacchi a tempo pieno, ma si precisa che questi possono aversi soltanto fermo il limite sopra enunciato delle 2.400 ore totali.

Per agevolare l'attività sindacale, nel Protocollo si prevede pure l'assegnazione a ciascuna singola RSU di apposito indirizzo mail, nonché la possibilità di utilizzare una specifica bacheca elettronica nell'intranet aziendale, in aggiunta ai normali spazi fisici destinati all'affissione di comunicati e avvisi.

Il "Protocollo di Relazioni Industriali" ERG, descritto in questo articolo, può costituire oggetto di disdetta da parte dei suoi firmatari, ma nel rispetto di un termine di preavviso di almeno 6 mesi.

## **Caso Ponte Morandi di Genova: la flessibilità contrattata in Leonardo S.p.A. come fattore di resilienza\***

*di Andrea Tundo*

La storia, passata e futura, dell'industria italiana è profondamente legata al nome di Leonardo S.P.A., il colosso del settore metalmeccanico oramai tra i maggiori *competitors*, a livello mondiale, nei settori dell'Aerospazio, della Difesa e della Sicurezza, grazie ai suoi "vissuti" 70 anni di storia festeggiati proprio nel 2018.

Un punto di non ritorno, in questo lungo percorso di vita, è rappresentato dalla data del 28 aprile 2016, giorno in cui l'Assemblea degli Azionisti cambia la nuova denominazione sociale dell'ente, ribattezzando la precedente "Finmeccanica": una scelta certamente non casuale che, richiamandosi a Leonardo da Vinci, simbolo universale di ingegno e creatività esteso ad ogni campo del sapere, intende evidenziare il proprio carattere di "italianità" e, al contempo, la propria proiezione verso il futuro, secondo l'insegnamento del Maestro *factotum* del Rinascimento.

Con la nuova denominazione sociale, quindi, Leonardo completa il complesso processo di riorganizzazione, inizia-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 settembre 2018, n. 32.](#)

to nel 2015, che segna il suo **Rinascimento**: non una rinascita, dunque, ma una riorganizzazione di una struttura societaria quanto mai viva che, con l'accordo noto come **“One Company” del 2 febbraio 2016, ratificato poi il 14 aprile 2016**, ha visto la propria trasformazione da holding finanziaria di mera gestione del gruppo societario a *One Company*, dunque, un'unica ed integrata società industriale.

**Custodia del passato e proiezione verso il futuro caratterizzano, pur non esauendolo, il paradigma operativo di Leonardo**: ulteriore peculiarità è infatti la sensibilità rispetto al presente, come confermato dalla resilienza manifestata dall'azienda nel reagire allo sconforto provocato dalla funesta vicenda del crollo del Ponte Morandi nelle vicinanze di Genova del 14 agosto scorso. Il tragico evento, oltre ad aver sconvolto l'opinione pubblica e, ci si augura, smosso le coscienze dei responsabili, ha compromesso fortemente l'intero sistema di viabilità di Genova e dintorni, dilatando significativamente i tempi di percorrenza autostradale. Proprio a Genova Leonardo vanta un'unità produttiva, sita in Via Giacomo Puccini 2, che, pur non essendo rimasta colpita direttamente dai danni provocati dall'“imprevedibile” disastro, ne ha risentito indirettamente, soprattutto rispetto ai tempi di viaggio da e verso la sede di lavoro dei circa 1.770 dipendenti impegnati presso la suddetta sede (su un totale di oltre 45.000 lavoratori) dislocati in tutto il mondo.

**Per rispondere efficacemente ai disagi derivanti dalla tragedia, Leonardo e le segreterie nazionali di FIM, FIOM e UILM hanno concluso, lo scorso 12 settembre, due accordi aziendali che fanno della flessibilità il principale strumento di resilienza** per combattere, con successo, le nefaste conseguenze di un disastro che, rispettando la (triste) tradizione italiana, non sembra avere né colpevoli né responsabili. Col fine «di limitare i disagi sofferti dai dipendenti, di contribuire al decongestio-

namento del traffico urbano e al contempo di garantire il regolare proseguimento delle attività produttive», **le parti hanno introdotto determinate deroghe all'accordo "One Company" del 14 aprile 2016 nonché ai successivi accordi attuativi, riguardanti, in particolare, gli ambiti dell'orario di lavoro e dello *smart working*.** Si tratta, in entrambi i casi, di discipline dettate dal carattere d'urgenza ed emergenza che sta interessando l'intera area rimasta coinvolta dal tragico incidente e, in quanto tali, connotate da una natura transitoria che ne limita l'applicazione per soli sei mesi, salvo eventuali proroghe ammesse soltanto se e in quanto perduri detto stato d'emergenza.

**Per quanto riguarda i limiti tempistici allo svolgimento della prestazione, le deroghe** introdotte all'accordo dell'11 febbraio 2016, che conserva vigenza per tutto quanto non espressamente previsto nell'accordo del 12 settembre scorso, **non intaccano l'orario normale** (per il turno centrale) di inizio lavoro, fissato alle ore 7:45, **ma riconoscono ai dipendenti la facoltà di entrare nel sito già a partire dalle ore 6:30, con diritto alla corrispondente retribuzione.** Le modifiche alla contrattazione di sito già in essere in materia di orario di lavoro e che già trovano applicazione a partire dall'1 settembre scorso, si esauriscono con la previsione di un **consistente ampliamento della fascia di flessibilità oraria giornaliera in entrata e in uscita** che, pur continuando ad essere computata dalle ore 7.45, si arricchisce di un'intera ora, **passando da 120 a 180 minuti.**

**Altrettanto incisive sono le correzioni apportate alla materia dello *smart working* o lavoro agile,** la cui disciplina contrattata trova sperimentale accoglienza nell'accordo di sito del 10 aprile 2018, il quale mantiene vincolatività per tutto ciò che non viene espressamente preso in considerazione dal recentissimo accordo derogatorio che interviene, in particolare, **abbattendo due ingombranti limiti di natura quantitativa.** Da un punto di vista

soggettivo, infatti, il ricorso al lavoro da remoto **non viene più circoscritto a soli 200 dipendenti volontari, ma esteso alla generalità dei lavoratori**, previa verifica, naturalmente, della remotizzabilità delle singole attività. Sul piano oggettivo, invece, **il limite inizialmente fissato in 4 giornate al mese per un massimo di un giorno a settimana viene significativamente innalzato a 10 giornate intere al mese**. «Al fine di agevolare la fruizione dello *smart working* da parte dei dipendenti e al contempo di garantire il regolare svolgimento dell'attività del sito», si stabilisce che il ricorso a detto strumento avvenga «mediante rotazione per area e nell'ambito dell'unità organizzativa di appartenenza». Tali previsioni hanno acquistato efficacia a partire dalla data di sottoscrizione dell'accordo stesso, ovvero il 12 settembre scorso.

Il monitoraggio sull'attività di implementazione delle descritte innovazioni che coinvolgono la disciplina dell'orario di lavoro e quella dello *smart working* viene affidato ad un'apposita Commissione paritetica, chiamata ad intervenire con cadenza trimestrale.

**La flessibilità, dunque, assurge ad efficace arma** imprescindibile in vista del fine di limitare e sopperire alle nefaste conseguenze provocate dal crollo del Ponte Morandi.

**Solerte e fattive, pertanto, sono state le rappresentanze sindacali FIM, FIOM e UILM nel porre il problema del congestionamento autostradale** rispetto al tratto di viabilità colpito dall'(ennesimo) tragico episodio di negligenza tutta italiana, **ma fondamentale è stata, altresì, la disponibilità e la resilienza della direzione aziendale di Leonardo S.P.A.** nel venir incontro alle esigenze dei propri oltre 1.700 dipendenti impegnati in quel sito, molti dei quali pendolari e, pertanto, fortemente influenzati dalla limitata percorribilità autostradale.

**Leonardo S.P.A., dunque, conferma la propria indole: gelosa della propria immensa tradizione e volenterosa di rinsal-**

**darla in futuro, non trascura tuttavia il presente**, dimostrandosi non soltanto sensibile alle esigenze dei propri lavoratori, ma mantenendo altresì una consapevole visione operativa di breve termine che, abbinata alla programmazione di lunga gittata basata sulla valorizzazione delle eccellenze, sia umane che materiali, si traduce in una solida garanzia di perenne successo.

## La blockchain per relazioni industriali di prossimità\*

*di Emmanuele Massagli, Maurizio Sacconi*

**Il rapporto tra evoluzione tecnologica e mondo del lavoro è sempre più al centro degli approfondimenti sia del mondo accademico sia, più in generale, del dibattito pubblico.** Prevengono tuttavia le analisi che prescindono dai numerosi nodi critici dei mercati del lavoro contemporanei, per cui diventa facile collocarlo tra quei fenomeni “di prospettiva” che rischiano di essere derubricati come futurismo. Abbiamo il dovere invece di indagare le soluzioni che determinate applicazioni della tecnologia potrebbero apportare. Questo anche perché, soprattutto nei mercati del lavoro europei, la centralità dell’impianto normativo nella regolazione dei rapporti di lavoro, così come della contrattazione collettiva nazionale, tendono, in un loro utilizzo spesso conservativo, ad agire come agenti limitanti l’introduzione di nuove pratiche (come accaduto per la buona prassi dei contratti di prossimità). Condizionante è tuttora la logica della tutela del lavoro in termini puramente difensivi.

La sfida di oggi non è tanto quella di giudicare un complesso ed articolato processo storico che ha portato ad una determinata caratterizzazione del diritto del lavoro e dei sistemi di tutela, quanto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

di verificare i modi con cui la tecnologia potrebbe accelerare lo sviluppo di un approccio più sostanzialisticamente orientato all'**empowerment della persona al lavoro**.

**La tecnologia *blockchain***, recentemente entrata nel dibattito pubblico anche grazie alla discussione che si è generata proprio su questo giornale, può essere un interessante punto di osservazione. Alcune potenzialità di questo registro diffuso sono già state evidenziate in altri contributi. Esse vanno dall'utilizzo dei c.d. *smart contracts* per regolare in forma adattiva i rapporti di lavoro all'utilizzo della *blockchain* per promuovere la piena certificazione dei rapporti tra consumatori e lavoratori tramite piattaforma o per contrastare il lavoro nero fino alla combinazione con i big data per gestire il fascicolo elettronico della vita attiva di ciascuno.

**Sarà utile ora approfondire anche l'impiego della *blockchain* nell'ambito delle relazioni industriali.** A questo proposito, taluni ipotizzano possa produrre effetti di disintermediazione. Noi, al contrario, riteniamo la tecnologia neutrale e a disposizione delle parti sociali come, direttamente, di coloro che esse rappresentano.

Immaginiamo, ad esempio, l'impatto positivo che potrebbe avere un registro così trasparente e affidabile ai fini di verifica della regolarità contrattuale o, più dinamicamente, di misurazione della produttività effettivamente conseguita dalle singole imprese e dai singoli lavoratori. Certamente una occasione per un sistema di relazioni di lavoro sempre più complesso, nel quale la contrattazione di prossimità (territoriale ed aziendale) può raggiungere la sua maturità. **In un tale contesto proprio la *blockchain* consentirebbe il coordinamento tra le diverse catene del valore, le diverse filiali e le disposizioni dei vari livelli di contrattazione.** Si tratta di una sfida impegnativa per le organizzazioni di tutela e rappresentanza, impegnate a formare e selezionare una



nuova generazione di delegati sindacali e di operatori professionali. Così non fosse, certo sarebbe il ridimensionamento del loro ruolo: una conseguenza (positiva) della tecnologia è infatti la sconfitta di ogni autoreferenzialità.

## **Rinnovo integrativo Barilla: le buone relazioni industriali tra continuità e innovazione\***

*di Andrea Rosafalco, Andrea Tundo*

**Il 21 settembre scorso il Gruppo Barilla S.p.A.**, assistito dall'Unione Parmense degli Industriali, e **il Coordinamento Nazionale delle R.S.U.**, sostenuto dalle segreterie nazionali di **FAI-CISL, FLAI-CGIL e UILA-UIL**, hanno rinnovato il **contratto integrativo** del Gruppo valido per il quadriennio 2018-2021, al termine di una due-giorni decisamente intensa che costituisce soltanto l'epilogo di una complessa trattativa durata quasi dieci mesi.

**Innovazione e internazionalizzazione, sicurezza sul luogo di lavoro, qualità del prodotto, focus su organizzazione e persone sono i leitmotiv che caratterizzano l'accordo**, il quale produrrà i propri effetti nei confronti dei circa 4.000 dipendenti di una realtà aziendale il cui successo, già da tempo, ha varcato i confini nazionali, ove si configura tra i maggiori leader del settore alimentare.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 1° ottobre 2018, n. 33](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

**L'obiettivo di fondo**, evidenziato nelle Premesse, è **accentuare la distintività e specialità dei propri prodotti**, attraverso un' incisiva azione di differenziazione che coinvolga tanto il settore "*Bakery*" quanto quello "Pasta", **consolidando, così, il carattere di italianità del brand**. **Lo strumento per il perseguimento di questo ambizioso risultato è, invece, il "dialogo sociale" tra le Parti.**

**Ampia è, infatti, la mutua fiducia dei contraenti rispetto ad una virtuosa tradizione di relazioni industriali** che, chiamata a perpetuarsi nel tempo e confermata nella sua **strutturazione a due livelli, uno centrale ed uno locale**, si sviluppa e si realizza lungo tutto il perimetro operativo del Gruppo e per mezzo di diversi organismi, spesso di natura paritetica, ove spontaneo e sovente è il "dialogo sociale" tra le Parti, stimolato da reciproci obblighi di consultazione e informazione.

**La transnazionalità del business, naturalmente, si riverbera anche sul sistema di relazioni industriali**, il quale non può trascurare la vocazione internazionalizzante del Gruppo: **il "dialogo sociale" a livello europeo viene favorito dal Comitato Aziendale Europeo**, organo rappresentativo dei dipendenti cui viene demandata la trattazione di qualsiasi questione di caratura transnazionale, secondo il paradigma della trasversalità sociale e sindacale degli argomenti affrontati, in linea con le azioni già intraprese con successo come, ad esempio, quelle che hanno condotto alla sottoscrizione della Convenzione Europea su Salute e Sicurezza in data 1 giugno 2017.

**L'omogeneità e l'unità di azione a livello di gruppo viene invece assicurata calendarizzando due incontri annuali** (l'uno da tenersi tra maggio e giugno, l'altro fra novembre e dicembre) **tra Azienda e Coordinamento Sindacale Nazionale delle R.S.U.**, costituito da 43 componenti delle R.S.U. dei Siti italiani e affiancato, nell'esercizio delle proprie funzioni di rap-

presentanza, dalle Segreterie Nazionali e Territoriali delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del contratto nazionale e dell'accordo in commento.

**Le relazioni industriali del Gruppo, poi, si infittiscono nell'ambito delle commissioni tecniche paritetiche:** memori e soddisfatte del lavoro svolto dalle commissioni istituite con il precedente Accordo del 12 novembre 2014, le Parti sociali sbandierano la volontà di costituirne altre cui deputare lo studio e l'analisi di due specifici e puntuali ambiti cui le Parti stesse riservano, lungo il testo dell'accordo, una particolare considerazione, ovvero sicurezza e organizzazione del lavoro.

**“Zero infortuni” è lo slogan che aleggia, ripetutamente, in materia di sicurezza: più che uno obiettivo,** esso sembra costituire, nell'ottica delle Parti, **una vocazione cui ispirare il *modus operandi* dei contraenti stessi** e dei rispettivi rappresentanti in qualsiasi ambito e rispetto a qualunque istituto. In un'ottica di costante e progressiva innovazione è prevista la transizione, anticipata da una fase di adeguamento della durata di tre anni, dei sistemi di gestione della sicurezza al nuovo standard internazionale ISO 45001.

**Centrale, nell'architettura costruita a salvaguardia della sicurezza e salute dei lavoratori, è la formazione, che coinvolge tanto i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), destinatari di una media annua di otto ore di formazione, quanto i dipendenti tutti,** confermando il trend del 2017 che ha visto coinvolto un totale di circa 37.000 lavoratori in oltre 20.000 ore di formazione. Verrà riproposta l'esperienza della “Giornata Annuale della Sicurezza Barilla”, utile per la condivisione di *best practices* oltre che per l'analisi della dinamica infortunistica già invalsa nel Gruppo; particolare attenzione viene riposta inoltre al tema dello “stress da lavoro correlato”, misurato in tutti gli stabilimenti e mulini italiani secondo la metodologia

del *Social Stress Risk Model* (SSR), elaborata dal Network Nazionale per la Prevenzione del Disagio Psicosociale nei luoghi di lavoro e fatta propria dal precedente integrativo.

**Sicurezza, tuttavia, da interpretare non soltanto quale tutela della salute e dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, ma anche quale sicurezza alimentare, dunque la sicurezza del prodotto che poi viene immesso nel mercato salvaguardando, di riflesso, la sicurezza dei consumatori.** In questo delicatissimo terreno, il carattere della sicurezza implica necessariamente quello della qualità del prodotto, e proprio questo inscindibile connubio rappresenta, nella prospettiva contrattuale, l'elemento imprescindibile per garantire continuità alla crescita del brand Barilla. La spiccata sensibilità verso questo tema, determinante nell'economia del gruppo, è confermata dall'adozione e dal mantenimento del sistema di gestione della sicurezza alimentare imperniato sullo standard FSSC 22000 (*Food Safety System Certification*) «che, giunto ormai alla versione 4.1, è ritenuto lo standard di più alto livello internazionale (...) ed è riconosciuto a livello globale in quanto parte della GFSI» (*Global Food Safety Initiative*): già da un anno, tutti gli stabilimenti del Gruppo possono vantare il raggiungimento di tale certificazione.

**Anche la formazione riveste un ruolo centrale nell'ossatura contrattuale,** e non soltanto in tema di sicurezza: **consapevoli del perenne mutamento del mercato del lavoro e dell'instancabile progresso tecnologico,** le Parti riconoscono mediamente 16 ore di formazione *pro capite* per anno solare, che possono svilupparsi secondo le tre diverse direttrici metodologiche di apprendimento, ovvero in aula, in affiancamento “*on the job*” e, infine, *e-learning*.

**Una logica di sicurezza prevenzionistica permea, altresì, la materia degli appalti:** consce dei rischi insiti in tali attività, infatti, i firmatari dell'accordo si preoccupano di predisporre una

serie di garanzie volte ad **evitare il realizzarsi di insidiosi esempi di dumping contrattuale**. In questa ottica debbono leggersi gli strenui tentativi delle Parti di assoggettare le imprese al rispetto dei CCNL stipulati dalle OOSS «maggiormente rappresentative del settore di appartenenza», con un occhio di riguardo per gli ambiti della previdenza, della salute, igiene e sicurezza sul lavoro; lo stesso dicasi rispetto all'estensione, nei confronti di società cooperative appaltatrici, dell'obbligo di assicurare «un trattamento economico normativo globalmente equivalente a quello previsto dal CCNL di riferimento».

**Neppure il monitoraggio sfugge all'attenzione delle Parti sociali, attuato per il tramite di una piattaforma informatica predisposta per garantire una gestione preventiva e sistematica delle informazioni e della documentazione relative alle ditte aggiudicatarie, agevolando quel “dialogo sociale” e diretto con le altre aziende che trova un'ulteriore possibilità di concretarsi in occasione dell'incontro, da tenersi indicativamente una volta l'anno per ciascun sito, tra appaltatori da una parte e, dall'altra, RLS e RSPP.**

Nell'accordo, le Parti intendono **confermare e rinnovare l'attenzione alla persona** incentrando il dialogo sui valori dell'apertura, dell'inclusività, oltre che sugli interventi possibili per favorire la conciliazione vita-lavoro e il benessere organizzativo. Anche se risultati positivi sono già stati raggiunti, si dispone di investire e valorizzare nuove risorse economiche a favore della persona del lavoratore. In primo luogo, sul piano del Welfare.

L'azienda s'impegna a versare 50 euro nel 2018 e 100 nel 2019 per ogni dipendente iscritto al Fondo di Solidarietà Interna R. Barilla o, in alternativa, al Fondo contrattuale Fasa. Sul versante della previdenza integrativa, poi, l'azienda caldeggia l'iscrizione

dei lavoratori al fondo di settore Alifond, destinando allo scopo, per persona, 50 euro in più rispetto a quanto previsto dal CCNL. L'attenzione di Barilla per l'area Welfare, inoltre, è più in generale confermata dalla prevista possibilità di conversione del premio di risultato (in Barilla "PPO", Premio di produzione per obiettivi) in misure di "welfare sociale", e ciò fino a un massimo del 30% di valore del PPO. In tal senso, l'azienda offre anche diversi incentivi: il versamento di un ulteriore 10% di valore sulla quota di premio destinata dal dipendente al Welfare (a condizione, però, che poi detta quota venga effettivamente fruita), nonché la realizzazione di un sistema di gestione per favorire la conversione e l'utilizzo della quota (anche qui, peraltro, sotto una condizione, cioè che almeno un decimo del personale assunto a tempo indeterminato decida di "welfarizzare" una certa parte del proprio PPO).

Nell'accordo, il tema – finora percorso – della valorizzazione della persona s'accompagna allo studio di soluzioni di sistema per questioni problematiche quali, fra le altre, la questione generazionale. **L'esigenza è, invero, quella di trovare una sintesi fra: la "conservazione" delle competenze acquisite dai dipendenti con maggiore anzianità e, in ottica di turnover, il progressivo ingresso di giovani lavoratori nell'azienda.** A tal proposito, l'indicazione proveniente dall'accordo Barilla, e rivolta alle direzioni aziendali e alle RSU dei diversi stabilimenti, consiste nello sperimentare pratiche di "staffetta generazionale". Il che significa predisporre, presso i singoli siti, scelte organizzative tali da rendere sostenibile il "passaggio di testimone" fra lavoratori esperti e nuovi assunti. Dette scelte organizzative possono, ad esempio, concernere la copertura dei turni, ovvero portare all'elaborazione di nuovi criteri di sostituzione, ma, in ogni caso, debbono potersi dire rispettose di parametri rigorosi di efficacia, di efficienza e di costo (in tal senso, allora, "sostenibilità" della staffetta).

Le disposizioni modificative dell'organizzazione del lavoro, peraltro, non sono dettate soltanto dall'attenzione per le caratteristiche personali dei lavoratori, ma pure da obiettivi di natura diversa comunque riconducibili al macro-tema del sostegno allo sviluppo della competitività aziendale.

Nell'accordo, allora, fra le altre disposizioni, si prevede che, per il lavoro domenicale non inserito all'interno di lavorazioni "a ciclo continuo", siano incrementati i gettoni di presenza a beneficio dei lavoratori (fino a 95 euro lordi), e, al contempo, che in contesti produttivi "a ciclo continuo" sia disposta, per ogni domenica effettivamente lavorata, un'ora di riduzione dall'orario di lavoro.

In ultima analisi, rispetto all'organizzazione del lavoro, occorre evidenziare la decisione di istituire una commissione tecnica bilaterale, la quale specialmente approfondisca quei temi che, in letteratura, sono definiti della nuova Grande Trasformazione del lavoro (automazione, evoluzione delle competenze...).

Peraltro, l'accordo si conclude con disposizioni di carattere diverso, concernenti **l'istituto del premio di risultato, definito in Barilla Premio di Produzione per Obiettivi (PPO)**.

Negli anni, esso ha rappresentato, a detta delle Parti, una leva fondamentale per il miglioramento continuo degli indicatori aziendali. Tale lettura concorde, fra l'altro, può probabilmente spiegarsi anche in ragione delle buone pratiche messe in campo in Barilla, azienda nella quale, costantemente, le RSU sono state coinvolte sia nella scelta dei parametri di riferimento, con cui è stato costruito il PPO, sia nella valutazione annuale dei risultati raggiunti nei singoli stabilimenti.

Alla luce, poi, dei buoni risultati ottenuti attraverso il PPO, le Parti decidono di confermarne i tre indicatori fondamentali, i quali misurano: redditività aziendale, qualità e prestazione.

Rispetto al primo indicatore, è riaffermata, come parametro di riferimento, l'incidenza percentuale del reddito operativo sul valo-



re dei ricavi nel bilancio consolidato dell'azienda. A detto parametro, poi, si associano dei valori percentuali (valore base, valore obiettivo e valore supero) con i quali è definita l'entità dell'erogazione. Anche per il secondo indicatore ("prestazione") si sceglie di confermare i termini e le modalità di calcolo già utilizzati in azienda; va notato, tuttavia, che ne è prospettata espressamente l'ulteriore elaborazione nei singoli stabilimenti, e ciò per permettere alle RSU oltre che alle direzioni aziendali di focalizzarsi massimamente sulle specificità di sito. Fra l'altro, una scelta del tutto simile (conferma dei criteri esistenti, in vista però della loro migliore specificazione secondo logica sussidiaria) è compiuta con riferimento all'indicatore "qualità", per il quale (al pari, invero, dell'indicatore "prestazione") sono pure fissati i valori base, obiettivo e supero.

In caso, occorre sottolineare, di mancata migliore definizione degli indicatori "prestazione" e "qualità" a livello di stabilimento, sono previsti il confronto fra azienda e organizzazioni sindacali territoriali, nonché, come *extrema ratio*, l'utilizzo delle stesse disposizioni dell'anno precedente (qualora, però, siano rimaste costanti le condizioni di mercato).

Per il quadriennio 2018-2021, il valore del PPO messo in palio è di ben 10.800 euro per lavoratore – **una scelta, questa, con la quale si dà forte concretezza all'impegno di Barilla nel realizzare, via via, la più profonda e solida condivisione degli obiettivi tra management e forza-lavoro.**

## **Manfrotto: valorizzare le competenze nel lavoro 4.0\***

*di Lorenzo Patacchia*

### **Introduzione**

Nata sul finire degli anni sessanta, Manfrotto S.p.a. è una società leader mondiale nella progettazione, produzione e distribuzione di supporti professionali per fotocamere e illuminazioni per i mercati della fotografia, del video, del cinema e dell'intrattenimento. In tale comparto, realizza una vasta gamma di prodotti, come treppiedi e teste per fotocamera, stativi per illuminazione e accessori, commercializzati in tutto il mondo grazie a una fitta rete di distribuzione gestita principalmente dalla *Manfrotto distribution*. In linea con la trasformazione digitale in atto e con la diffusione dei social network, negli ultimi anni l'azienda ha intrapreso un percorso di evoluzione del brand volto a catturare la nuova popolazione dei "social recorder", consolidando al contempo il mercato dei professionisti e degli hobbisti che rappresentano la sua base tradizionale di clienti.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 15 ottobre 2018, n. 35](#), rubrica *Storie di azione e contrattazione collettiva*.

## Il nuovo accordo aziendale 2018-2020

In un contesto di profondo mutamento delle produzioni e del lavoro, il 13 aprile 2018 è stata sottoscritta dalla direzione aziendale e dalle organizzazioni sindacali Fim-CISL, Fiom-CGIL e Uilm-UIL l'ipotesi di rinnovo contrattuale riguardante tutta la forza lavoro del Gruppo Manfrotto occupata in Italia. L'accordo, che avrà validità nel triennio 2018-2020, si propone l'ambizioso obiettivo di **disciplinare il Lavoro 4.0 per "cavalcare la tigre" del cambiamento tecnologico e sociale indotto dalla quarta rivoluzione industriale** in atto. Per raggiungere questo risultato, l'accordo ha previsto una serie di misure innovative in ambito organizzativo tra cui rileva **l'estensione del nuovo sistema di valutazione a tutta la popolazione aziendale, compresa anche quella operaia, il cui funzionamento inciderà direttamente sulla dinamica economica del premio di risultato.**

Da un punto di vista generale, il nuovo contratto collettivo aziendale si caratterizza per il numero e per la complessità degli istituti e materie trattate, sia di natura normativa sia economica, racchiuse in quattro distinti capitoli: **il sistema di partecipazione dei lavoratori, l'organizzazione del lavoro, le politiche di welfare aziendale e il sistema retributivo incentivante.** La volontà del management aziendale e delle organizzazioni sindacali è far evolvere le relazioni industriali e di lavoro da un modello di gestione partecipato ad uno di gestione integrata fondato sulla centralità del lavoro quale principale fonte di vantaggio competitivo. Grazie alla maggiore sinergia e proattività nella gestione delle relazioni industriali, il nuovo sistema integrato dovrà quindi consentire alla azienda una maggiore velocità e capacità di adattamento organizzativo rispetto agli shock di mercato e alle fluttuazioni economiche.

Uno degli strumenti più rilevanti nell'ambito di questo nuovo sistema è la partecipazione dei lavoratori, che si articola verticalmente dall'alto verso il basso mediante la **partecipazione strategica**, la **partecipazione organizzativa** e i **gruppi di lavoro e focalizzazione**. La partecipazione strategica si esplica nel coinvolgimento di un rappresentante sindacale alla riunione del Board divisionale nell'ambito della quale è definito il futuro strategico del Gruppo per i tre anni successivi. La partecipazione organizzativa prevede tra le altre cose l'introduzione di un nuovo sistema di valutazione del personale funzionale alla valorizzazione del lavoro 4.0 e alla certificazione delle competenze acquisite attraverso l'istituzione di un Passaporto della professionalità. Infine, i gruppi di lavoro e focalizzazione, che si riuniranno con cadenza semestrale, sono incentrati sulle materie relative ad ambiente, salute e sicurezza, benessere lavorativo.

### **Il sistema di valutazione: contenuti, procedure e finalità**

Nel nuovo accordo Manfrotto, il sistema di valutazione rappresenta uno dei pilastri fondamentali attraverso cui si realizza la partecipazione organizzativa dei lavoratori. La valutazione del personale, infatti, oltre a essere uno strumento di misurazione della performance, rappresenta anche una leva fondamentale per lo sviluppo professionale dei lavoratori, soprattutto se collegata a precisi interventi formativi volti a colmare eventuali gap di competenze riscontrati in sede di valutazione. Il processo di valutazione si basa sull'osservazione costante delle competenze agite dai lavoratori rispetto al loro ruolo professionale, **nella loro triplice dimensione di sapere (conoscenze scolastiche e non relative alla teoria), saper fare (abilità, capacità, esperienze) e saper essere (attitudine, atteggiamento, approccio), ele-**

**menti distintivi e misurabili della performance sulla base di comportamenti e fatti oggettivi.**

Il sistema di valutazione si applica sia ad operai che impiegati, mentre sono escluse dal relativo campo di applicazione le posizioni dirigenziali. Nell'accordo è stata formalizzata una procedura di valutazione definita contrattualmente che copre tutta la popolazione aziendale, suddivisa su più aree professionali, con un modello di valutazione basato su competenze di base e competenze comportamentali. La valutazione ha luogo durante tutto l'intero anno solare e si realizza in tre fasi successive: i) a gennaio si consegnano le schede di valutazione e si condivide il modello di competenza; ii) da febbraio a novembre i valutatori osservano i comportamenti dei collaboratori e danno loro un costante riscontro positivo/negativo per migliorare le competenze. A fine anno i valutatori incontrano i collaboratori per analizzare e discutere la valutazione finale; iii) a dicembre, sulla base del gap di competenze riscontrato in sede di valutazione, si redige un piano di formazione e si pongono in essere le azioni per attuarlo in linea con il ruolo e con le strategie aziendali.

La scheda di valutazione, comune per operai e impiegati, si compone di due parti fondamentali: i) la prima parte è relativa alla **valutazione delle competenze di base** definite su indicazione del CCNL e specifiche per livello e mansione; ii) la seconda parte è relativa alla **valutazione delle competenze comportamentali**, ulteriormente suddivisa in **competenze trasversali e area motivazionale e senso di appartenenza**. Il modello di competenze trasversali include i seguenti comportamenti lavorativi: **accuratezza e qualità del lavoro, disponibilità e flessibilità, trasferimento delle conoscenze, innovazione, trasversalità, leadership, integrity, cambiamento**. L'area motivazionale, focalizzata sull'engagement dei collaboratori, riguarda la **identità aziendale, la soddisfazione nel ruolo e la spinta alla crescita**.

L'intero processo di valutazione avviene sulla base di una scala di giudizio, che si applica sia alle valutazioni delle competenze di base che quelle comportamentali, distribuita su 5 livelli di giudizio da “sotto le aspettative” fino a “eccellente” (vedi tabella 1).

**Tabella 1 – Scala di giudizio (Manfrotto, 2018)**

	<b>Sotto le aspettative</b>	<b>Migliorabile</b>	<b>In linea con le aspettative</b>	<b>Sopra le aspettative</b>	<b>Eccellente</b>
<b>Peso categoria</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Definizione categoria</b>	La competenza non ha raggiunto il minimo atteso	La competenza ha bisogno di essere migliorata	La competenza corrisponde alle aspettative	La competenza ha superato le aspettative	La competenza è espressa in modo straordinario

Il punteggio finale nella valutazione è ottenuto attraverso una ponderazione tra i punteggi assegnati alle competenze di base e alle competenze trasversali. **Il valore ottenuto da questa ponderazione è successivamente trasformato in percentuale, il cui valore massimo ottenibile è pari al 90%. Il restante 10% è ottenibile sommando i punteggi ottenuti nella sezione relativa all'area motivazionale e senso di appartenenza,** anch'esso basato sulla stessa scala di valutazione. La sezione finale della scheda si compone di una parte relativa ad eventuali commenti per programmi di formazione e lo sviluppo, a una lista di corsi di formazione per rafforzare le competenze comportamentali, a eventuali commenti del capo/supervisore e commenti del collaboratore, a disponibilità a possibili *job rotation*, infine ai tempi tecnici per realizzare il relativo cambio mansione eventualmente assegnato.

## Il ruolo della valutazione nel sistema premiale di Manfrotto

Il sistema premiale in Manfrotto ha l'obiettivo di migliorare la competitività aziendale collegando una parte della retribuzione alla performance economica. Il premio viene calcolato sulla base dei risultati raggiunti negli indicatori collettivi quali la redditività, il valore aggiunto, la qualità intesa nella sua accezione più ampia e l'efficienza. Per ciascuno di questi indicatori è definito un valore obiettivo al cui raggiungimento scatta l'erogazione di una percentuale di premio di risultato differenziato in base al tipo di indicatore e all'anno di riferimento (vedi tabella 2).

**Tabella 2 – La struttura del sistema premiante**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Target Performance Index</b>	25%	25%	25%
<b>Value-Added Performance</b>	30%	30%	30%
<b>Quality Performance Index</b>	20%	22%	25%
<b>Contribution Performance Index</b>	25%	23%	20%
<b>P.D.R.</b>	100%	100%	100%

A fronte del raggiungimento degli obiettivi definiti per ciascun indicatore, il valore complessivo del premio di risultato è riproporzionato in funzione di una penalità per assenteismo, che interviene diminuendo il premio complessivo in corrispondenza di certe soglie di eventi di assenza e lascia inalterato il premio altrimenti. Ad esempio, in caso di più di 30 giorni di assenza il premio viene moltiplicato per un fattore correttivo pari allo 0,2%,

mentre in caso di zero giorni di assenza il fattore moltiplicativo è pari a 1,3%.

Dal 2020, ed in via sperimentale, l'accordo prevede l'integrazione del sistema di valutazione delle competenze nel sistema premiale quale ulteriore fattore correttivo individuale. In questo senso, la valutazione diventa un fattore correttivo che agisce collegando le classi di valutazioni a un moltiplicatore individuale differenziato a seconda del punteggio ottenuto dal lavoratore nella valutazione. Ad esempio, nel caso di un punteggio di valutazione compreso tra 0 e 19,99% il moltiplicatore individuale è pari a 0,3%, dal 20% al 79,99% è pari a 1, da 80% a 100% è pari a 1,3.

## Conclusioni

Nel 2008, la Banca d'Italia interveniva nei confronti dell'efficacia della contrattazione aziendale osservando che “i premi aziendali mostrano una scarsa differenziazione all'interno dell'impresa e sembrano poco correlati alla produttività” [1]. D'altra parte, già da diverso tempo, molti economisti del lavoro avevano messo in luce che la contrattazione decentrata non doveva svolgere una mera funzione redistributiva, ma doveva essere focalizzata su programmi che prestassero particolare attenzione alle esigenze di complementarità tra cambiamenti organizzativi, tecnologici e competenze dei lavoratori [2]. Si sottolineava per questo in dottrina l'importanza di valorizzare ulteriormente i fattori istituzionali collettivi che legano la sfera dell'innovazione tecnologica e organizzativa a quella della gestione delle risorse umane. L'accordo in commento rappresenta, alla luce di quanto detto, indubbiamente un esempio virtuoso in materia di sistemi incentivanti perché commisura la dinamica del premio di risultato al raggiungimento di predefiniti risultati collettivi e individuali, dif-



ferenziati a seconda tanto della performance di impresa che quella individuale, accompagnando lo sviluppo delle competenze e della professionalità alle esigenze organizzative di business che il nuovo modo di produrre necessariamente impone.

[1] Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2008.

[2] A. Cristini, S. Gaj, S. Labory, R. Leoni, *Flat Hierarchical Structure Bundles of New Work Practices and Firm Performance*, *Rivista italiana degli economisti*, 2003, p. 137-165; M. Colombo, M. Delmastro, L. Rabbiosi, *High Performance Work Practices, Decentralization, and Profitability: Evidence from Panel Data*, *Industrial and Corporate Change: Evidence from Panel Data*, *Industrial and Corporate Change*, 2007, pp. 1037-1067.

**Nuove forme di lavoro e mobilità Europea:  
il dialogo tra le parti sociali.  
Appunti a margine del Convegno EZA-UNAIE\***

*di Rachele Berlese*

Alla domanda chi difende meglio il lavoro, il campione proporzionale di 700 residenti a Modena, interpellati dall'Osservatorio modenese di Via Emilia, ha dato come prima risposta (28,3%) «un lavoratore deve difendere da solo i propri interessi», staccando di oltre 10 punti i sindacati». Questo dato riportato da Di Vico ([Il nuovo lavoro è ancora incompreso](#)) fa riflettere su quale sia il ruolo delle parti sociali nell'affrontare le trasformazioni che oggi sta subendo il mondo del lavoro.

Con l'intento di dare voce alle parti sociali, il convegno annuale promosso da EZA (European Centre for Workers' Questions) e UNAIE (Unione Nazionale Associazioni di Immigrazione ed Emigrazione), quest'anno ha messo al centro del dibattito le nuove forme di lavoro e la mobilità europea. In tale contesto il mese scorso a Levico si sono incontrati ricercatori, associazioni italiane di migranti e parti sociali, interrogandosi sugli scenari derivanti dal rinnovato contesto occupazionale, sempre più flessibile nei luoghi e negli spazi di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).

Come sottolinea Maurizio Tommasi, Direttore della Rivista Trentini nel Mondo (Associazione organizzatrice dell'evento) **nuove parole entrano nel lessico del lavoro (dalla *gig-economy* allo *smart-working*, dai *platform-workers* ai *riders* di Foodora, Uber o Deliveroo) e vecchie terminologie si colorano di significati nuovi:** la “piattaforma” non richiama più alla concezione granitica delle piattaforme petrolifere, ma muta la sua natura divenendo l'eterea piattaforma *cloud*, con cui i *platform workers* dialogano per organizzare i turni di lavoro. Nuova centralità assumono parole desuete: l'algoritmo, lo stesso con cui la CGIL si trova a contrattare, riveste oggi un ruolo nella nostra società (così secondo le [parole](#) di S. Camusso: “Se i luoghi di lavoro vanno sempre più verso la spersonalizzazione, se l'interfaccia dei lavoratori è una app, allora diventa particolarmente urgente stare in tutte le zone del Paese, altrimenti saremo costretti a inseguire”). **Da qui l'idea di CGIL di creare [Idea Diffusa](#), una piattaforma online collaborativa dedicata allo scambio di buone pratiche e nuovi strumenti della contrattazione collettiva all'epoca della digitalizzazione.**

Un approccio proattivo del sindacato, tradizionalmente perseguito da CISL, viene presentato a Levico da Paolo Cagol (anche fondatore dell'Associazione EUTOPIA), il quale riflette sulla dimensione esistenziale della precarietà del lavoro tra flessibilità dei mercati e contesti socio-economici. Citando le parole di Rayneri “**il mercato del lavoro è in realtà il mercato della vita in cui non si scambia solo la capacità lavorativa del lavoratore ma la sua personalità**”, il sindacalista richiama alla dimensione di professionalità, vera e propria estensione dell'identità personale del lavoratore. Secondo Cagol, la flessibilità e la mobilità nei moderni mercati del lavoro sono fattori sostanzialmente congeniti al modello sociale ed economico di riferimento e, non essendo in-

trinsecamente negativi, con le giuste misure possono essere gestiti.

La definizione di possibili contromisure alla flessibilità passa per l'ascolto diretto delle persone. Così UIL decide di scendere direttamente nelle strade e raccogliere **la voce dei lavoratori delle piattaforme di servizi di ristorazione, come Foodora e Deliveroo**: “L'importante è che mi paghino. Le condizioni di lavoro sono giuste. Lavori quando vuoi e quanto vuoi. È flessibile” (19 anni, Milano); “Nonostante debba esserci una certa libertà nello scegliere i turni di lavoro, molti colleghi ed io veniamo costantemente e velatamente minacciati se non diamo disponibilità per i weekend” (22 anni, Bari). Mario Grasso, sindacalista UIL, entra nel confronto portando i risultati della ricerca Digital Footprint Project (condotta da UNI Europa, FEPS e Università di Hertfordshire) e quantifica la diffusione del fenomeno del lavoro tramite piattaforme in Italia: 2.190.000 di Italiani guadagnano fino al 50% del proprio reddito dal lavoro su piattaforme, mentre ad utilizzare settimanalmente le piattaforme digitali come consumatori sono 5.310.000 di italiani. Di recente la giurisprudenza (Tribunali di Milano e Torino) ha definito quello dei *riders* come lavoro autonomo, evitando così di riconoscere loro le tutele proprie di un rapporto di lavoro subordinato. A fronte di queste prime prese di posizione giurisprudenziali, la proposta di ETUI (European Trade Union Institute) si struttura su più versanti [1]: garantire una tutela speciale per i *crowd-worker* [2] (ad esempio non comportando alcuna negativa conseguenza nel caso di disattivazione temporanea dell'account del lavoratore) ed auspicando un contratto collettivo dedicato.

Una rilettura in chiave di relazioni industriali del fenomeno viene portata da Zak Kilhoffer (CEPS Think Tank, Center for the European Policy Studies), il quale **si chiede se sia possibile applicare lo scenario degli esistenti modelli organizzativi, già**

**contemplati dalle relazioni industriali, alla nuova realtà dei *platform-workers*.** Dall'analisi emerge che, se da un lato il numero di lavoratori delle piattaforme organizzati in strutture associative rappresentative è ancora limitato, anche se crescente (sono più diffuse invece forme spontanee di iniziative informali tramite gruppi Facebook o Forum online); dall'altro lato, i datori di lavoro delle Piattaforme (come Uber, Deliveroo e Foodora) per lo più non si organizzano in gruppi rappresentativi dei loro interessi, salvo alcuni casi limitati (ad es. Deutscher Crowdsourcing Organization). Mentre paiono diffondersi sempre più queste nuove tipologie di lavori, al contempo si scorge un attaccamento alle tradizionali forme di lavoro subordinato. Nihil Datta, ricercatore della London School of Economics, presenta la sua ricerca "*Willing To Pay For Security*", che consiste in un esperimento condotto tramite un questionario rivolto ai lavoratori per analizzare gli impatti delle loro preferenze lavorative sulla crescita di accordi di lavoro atipico nel Regno Unito. **Dall'analisi emerge che gli attributi tipicamente associati alle tradizionali relazioni tra datore di lavoro e dipendenti (come la sicurezza del posto di lavoro e i diritti ai sussidi) sono di gran lunga i più apprezzati dal lavoratore.** In media, le persone sono disposte a pagare quasi 9 sterline l'ora del loro stipendio orario per un contratto a tempo indeterminato contro un contratto di un solo mese e 5,90 sterline all'ora per le ferie e la malattia pagate. Dinnanzi alla mutevolezza dello scenario occupazionale, emerge così a livello europeo un bisogno di stabilità nei rapporti di lavoro ed una spinta alla partecipazione dei lavoratori nelle scelte organizzative. Dialogo sociale ed approccio proattivo di sindacati/associazioni datoriali vengono richiesti anche a livello europeo da ETUC (European Trade Union Confederation tramite la [Risoluzione del giugno 2016](#)), che vede nella digitalizzazione un rischio ed allo stesso tempo un'opportunità: l'auspicio è che la

Commissione Europea incentivi iniziative di concertazione delle parti sociali, come quella intrapresa dal Governo tedesco tramite il Libro Bianco “Arbeit 4.0” nel 2016 (per un approfondimento si veda [Dialogo sociale e co-gestione per la sfida di Industria 4.0. A proposito del libro Bianco del Governo tedesco sul lavoro 4.0](#)).

Secondo i principi europei dei diritti sociali ([European Pillars of Social Rights](#)), **un ruolo importante può essere assunto dalle parti sociali (associazione datoriali e sindacali) e le altre organizzazioni della società civile nella definizione delle politiche occupazionali attuali**. Così, Jukka Ahtela, rappresentante per la Finlandia[3] all’European Economic and Social Committee (EESC), riporta al Convegno le priorità percepite dal Comitato Europeo: la formazione continua e la partecipazione dei lavoratori ([EESC/SOC/561](#)). Secondo il Comitato, “il ruolo del dialogo sociale e civico non è quello di opporsi alle transizioni derivanti dall’economia digitale, ma piuttosto di guidarle nel miglior modo possibile per cogliere tutta la gamma di benefici che possono apportare per la crescita, la promozione dell’innovazione e delle competenze e la sostenibilità”.

Il percorso olistico per digitalizzare l’industria europea, voluto anche dalla Commissione Europea, richiama innanzitutto il ruolo delle istituzioni dell’UE nel coordinare strategie nazionali e fornire opportunità di rete per le parti interessate, ma richiede agli Stati Membri di **preparare un cambiamento socio-economico, lavorando tramite le politiche educative e di formazione**([Eu Commission Press release, 25 Aprile 2018](#)).

Per accettare l’ambiziosa sfida lanciata dall’Unione Europea, alle parti sociali (sindacati e associazioni dei datori di lavoro) si richiede di attuare metodologie partecipative nella creazione di percorsi di interesse condiviso tra direzioni aziendali e lavoratori, come ad esempio nell’ideare percorsi di formazione integrale dei

lavoratori per lo sviluppo di competenze appropriate e professionalità adeguate. **Il ruolo delle relazioni industriali diviene di progettazione delle soluzioni che permettano di gestire la flessibilità, tramite un approccio partecipativo e di sistema: nel ripensare un nuovo patto sociale, occorre preservare il “diritto alla sguardo” di cui parlava Trentin, cioè quel diritto all’informazione e alla formazione di un lavoratore consapevole nella vita in azienda, luogo in cui è chiamato sempre più a portare la sua professionalità e la personalità (tanto da mettere in crisi la classica logica dello scambio svolgimento della prestazione-retribuzione).**

Agli Stati Membri si richiede di definire politiche industriali pubbliche che possano influenzare la crescita digitale (tramite la presenza di enti che facilitino il network con le PMI italiane, come i Competence Center ed i Digital Innovation Hubs; attraverso politiche che favoriscano l’alternanza scuola-lavoro, come prima finestra per i giovani sul mondo del lavoro[4]). Riusciranno i Governi nazionali a raccogliere tale sfida in un contesto apparentemente contraddittorio?

Come sottolinea Ilaria Dal Bianco, Presidente di UNAIE, la contraddizione risiede tra i principi contenuti nella [Carta dei Diritti di Goeteborg](#), siglata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione lo scorso novembre 2017 (la quale richiama tra i Pilastri fondativi dei diritti sociali europei le politiche delle pari opportunità, il sostegno della formazione permanente, l’equilibrio tra vita lavorativa e familiare e le politiche di inclusione sociale) e la realtà in cui oggi viviamo, che vede il ritorno dei nazionalismi, del protezionismo dei confini tramite la chiusura delle frontiere e fenomeni quali la Brexit, in cui la ricerca della sovranità nazionale sembra voler contrastare i fenomeni della globalizzazione. **Se ieri l’Italia “esportava” lavoratori, portando il lavoro nel mondo, ora occorre riflettere sui nuovi diritti**

**e le nuove tutele, in quanto la mobilità spesso diventa di difficile comprensione.** Se da un lato la maggior flessibilità delle nuove forme occupazionali potrebbe incentivare fenomeni di mobilità internazionale ed occasioni di crescita delle professionalità più consolidate, dall'altro potrebbe comportare una maggiore precarietà per i soggetti meno formati e quindi più deboli sullo scenario dell'attuale mondo del lavoro, sempre più esigente e veloce. Anche Dal Bianco riconosce che per osteggiare le nuove forme di precariato, occorre dare nuova forza al dialogo sociale ed un ruolo del sindacato che riconosca la formazione dei lavoratori, come un diritto che possa tutelare la professionalità del lavoratore dentro e fuori l'azienda.

Fin dall'apertura del convegno l'invito è ad andare oltre ai luoghi comuni e spingersi in profondità nelle analisi: anche la precarietà, quella spesso osteggiata in maniera allarmistica da alcune parti sociali, può riscoprirsi per alcuni versi positiva (il lavoretto su piattaforma, saltuario e "precario", per uno studente potrebbe avere dei risvolti di utilità, erodendo il margine del lavoro nero). I sindacati seduti al tavolo del confronto si sono dimostrati aperti e per lo più lontani dalla retorica, capaci di parlare agli imprenditori presenti. **Imprenditori-innovatori come Manuel che, nonostante facciano della realtà virtuale il loro business, ricordano alla platea dei presenti che lo scopo delle nuove tecnologie è quello di far assaporare l'esperienza, invitando poi a viverla per davvero:** così indossando i Samsung Gear potrai in pochi secondi raggiungere con la mente Roma e visitarla in un tour esperienziale che ti lascerà la voglia di ritornarci presto di persona.

Fortunatamente e spontaneamente, la realtà digitale muove le coscienze e fa nascere movimenti di sensibilizzazione sull'uso degli strumenti digitali. Consapevole dei rischi e delle opportunità che il web ti può offrire, Davide Dal Maso (23 anni, Social Media



Coach ed educatore digitale), porta al convegno la sua esperienza di fondatore di **Social Warning – Movimento Etico Sociale, che tramite una rete di volontari in tutta Italia insegna l'educazione digitale nelle scuole medie e superiori.** L'obiettivo dell'associazione no profit è di sensibilizzare i ragazzi ad utilizzare correttamente, ma soprattutto consapevolmente, gli strumenti digitali che fin da giovanissimi si trovano tra le mani. Un teenager d'oggi, solo perché è un nativo digitale, non è detto che sappia utilizzare lo *smart-phone* e soprattutto, se non vi è una corretta educazione potrebbe facilmente diventare colpevole o cadere vittima di fenomeni di cyberbullismo: la figuraccia che si fa tra i banchi di scuola durante un'interrogazione in cui si è impreparati, se ripresa con l'immediatezza di una Instagram Story, non si limita ad una risata tra le mura della classe ma viene amplificata a suono di condivisioni e like sui social.

[1] Intanto, a livello Europeo viene accolta dalla Commissione Occupazione del Parlamento Europeo la [proposta](#) di regolamentare i lavori nella *gig-economy* (proposta al momento al vaglio del Parlamento).

[2] Secondo una definizione dell'ILO, per “*crowd-work*” si intende il lavoro dato in outsourcing su piattaforme online che mettono in contatto un indefinito numero di organizzazioni, aziende ed individui attraverso internet e spesso coinvolge “micro-attività” estremamente parcellizzate.

[3] Esempi di buone pratiche nella contrattazione collettiva si ritrovano nel panorama finlandese, ove è stato siglato un accordo collettivo tra una piattaforma che fornisce servizi di pulizia (Hilfr.dk) e l'associazione sindacale 3F, comportando vantaggi per i lavoratori della piattaforma quali un salario minimo, contributi pensionistici e ferie e malattie pagate.

[4] Per un approfondimento [L'alternanza scuola-lavoro e i cambiamenti contenuti nella Legge di bilancio.](#)

## Ancora sul Ponte Morandi: l'intesa del Gruppo Iren tra flessibilità e solidarietà\*

*di Andrea Tundo*

«*Genova ha i giorni tutti uguali*» cantava nel 1988 Paolo Conte in “Genova per noi”: la realtà sembra averlo tristemente smentito, posto che gli oltre due mesi di tempo trascorsi da quel tragico 14 agosto scorso non sono stati sufficienti per scalfire lo sconforto generale in cui è incorsa la Città, “piegata” dal crollo (imprevedibile?) del viadotto Polcevera dell’autostrada A10, meglio noto come “Ponte Morandi”. Una città già da tempo in ginocchio, restia, tuttavia, ad abbandonarsi alla frustrazione o a rifugiarsi nei fasti ricordi del glorioso passato, cui guarda con orgoglio per ridisegnare un futuro che in questo preciso momento storico non sembra, né potrebbe sembrare, tra i più promettenti.

**Il Governo non è rimasto inerme e, con il c.d. “Decreto Genova”** (d.l. n. 109/2018, convertito, con modifiche, dalla l. n. 130/2018), **ha predisposto una serie di misure d’urgenza in vista della ristrutturazione del Ponte**, che ruotano attorno alla figura di un Commissario Straordinario libero di agire in deroga ad ogni disposizione diversa da quelle penali e salvo solo il rispet-

---

\* Intervento pubblicato in *Boll. ADAPT*, [26 novembre 2018, n. 41](#).

to del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d. lgs. n. 159/2011).

La mano pubblica, tuttavia, per quanto solerte nel rispondere legislativamente ai disagi, nulla o poco potrà fare di buono se non accompagnata e guidata nella sua missione da quella caparbietà e da quello spirito di resilienza che caratterizza l'animo italico e, in particolare, quello genovese. **Caparbietà e spirito di resilienza che, ancora una volta, trovano terreno fertile nel campo della contrattazione collettiva: dopo la fattiva esperienza di [Leonardo S.p.A.](#)**, il cui sistema di relazioni industriali si è dimostrato più che sensibile alle istanze dei dipendenti di quei siti produttivi coinvolti negativamente dal tragico evento, a scendere in campo, **questa volta, è il Gruppo capeggiato da Iren S.p.A.**, *multiutility* quotata alla Borsa Italiana che, con oltre 100 anni di storia e una struttura da holding industriale con sede a Reggio Emilia, opera in diversi settori, dall'energia elettrica al teleriscaldamento, dalla distribuzione e vendita di gas alla gestione dei servizi idrici integrati, passando dai servizi ambientali di raccolta e smaltimento dei rifiuti fino ad arrivare ai servizi per le Pubbliche Amministrazioni.

**Con l'accordo siglato a Genova il 18 ottobre scorso e intitolato, eloquentemente, "Emergenza Ponte Morandi", il Gruppo Iren e le rappresentanze sindacali unitarie genovesi sono intervenute sul contenuto dell'accordo di gruppo del 19 gennaio 2017 che disciplina, tra le altre cose, l'orario di lavoro dei dipendenti di Iren S.p.A., e di cui vengono ampliati i margini di flessibilità in esso già contenuti.**

**Nel Gruppo Iren, infatti, si assiste a un doppio regime di flessibilità, che si divide tra "flessibilità giornaliera" e "flessibilità ultra-giornaliera":** la prima, più ricorrente nei moderni sistemi industriali, concede al complesso o a gruppi omogenei di lavoratori, esclusi coloro i quali sono adibiti a turni o semi-turni

e/o che svolgono la propria attività operativa in squadra, di iniziare il servizio quotidiano non ad un'ora predeterminata e inderogabile, ma bensì entro una fascia oraria che, ai sensi dell'accordo del 2017, è ricompresa tra le 7:45 e le 9:00, con compensazione nell'arco della giornata. La seconda, invece, concessa in via alternativa a chi non usufruisce della prima, consente al fruitore di determinare liberamente e di volta in volta l'orario della prestazione quotidiana, collocandolo entro predefinite fasce di flessibilità in entrata e in uscita che, nell'architettura tempistica del Gruppo, sono comprese tra le ore 7:45 e le ore 9.30 per lo scaglione mattutino e tra le ore 16:00 e le ore 19:30 per quello pomeridiano: l'obiettivo di questo articolato sistema è di garantire la presenza contemporanea di tutti i lavoratori della struttura interessata in determinate fasce orarie che, per i dipendenti Iren, è compresa tra le ore 9:30 e le 16:00, eccezion fatta per i venerdì durante i quali essa si riduce fino alle 12:45, di modo tale che la somma algebrica tra l'orario della prestazione effettiva e la durata ordinaria dell'attività dia forma ad un saldo, positivo o negativo ma mai superiore alle otto ore, che dovrà poi essere conguagliato entro la fine dell'anno solare, superata la quale eventuali saldi positivi diventano inutilizzabili e non monetizzabili, mentre quelli negativi comporteranno una corrispondente riduzione del monte ferie/permessi/festività.

Per effetto del regime transitorio e derogatorio introdotto il 18 ottobre scorso e valido sino al 30 giugno 2019, salvo un'eventuale proroga nel caso in cui perduri lo stato d'emergenza che ne ha giustificato l'implementazione, la fascia oraria della flessibilità giornaliera viene raddoppiata, risultando estesa dalle ore 7:00 fino alle ore 9:30, ferma la naturale compensazione durante l'arco della giornata; per il personale con regime di flessibilità ultra-giornaliera, invece, è previsto un ampliamento di ulteriori 45 minuti rispetto a quelli già usufruibili.

**L'impatto derogatorio dell'accordo sottoscritto a ottobre scorso, inoltre, invade anche altri spazi e altri momenti dell'organizzazione produttiva:** per quel che riguarda la flessibilità, in particolare, essa non si esaurisce nelle suddette eccezioni al generale e ordinario regime tempistico della prestazione, ma si staglia anche rispetto ai meccanismi di registrazione degli accessi che, in attesa dell'introduzione del tablet aziendale, avviene ancora per il tramite della timbratura. Su richiesta del lavoratore interessato e previa verifica della Direzione del Personale, si riconosce la possibilità di effettuare la timbratura non più in una determinata ed unica sede, ma alternativamente tra più sedi o impianti tra quelli predefiniti all'interno dell'accordo stesso che, in sostanza, coincidono con gli stabilimenti del Gruppo situati nelle adiacenze delle zone colpite dal drammatico evento.

**In continuità con quanto previsto dall'accordo del 19 gennaio 2017**, ove si accenna a un confronto fra le parti **in vista dell'introduzione di sistemi di "smart working"** tali da favorire la conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di vita lavorativa (il principio del c.d. "*work-life balance*"), **l'accordo derogatorio ribadisce tale volontà negoziale**, stavolta in chiave di misura di emergenza e fungendo quasi da stimolo alla proattività delle parti contrattuali che, finalmente, hanno dato attuazione all'istituto con l'accordo di gruppo siglato a Roma il 24 ottobre (solo sei giorni, appunto, dopo la firma del patto d'emergenza), implementandolo su base volontaria e nel limite di un giorno a settimana, fermo restando il divieto di prestazioni straordinarie.

Ancora in ottica emergenziale e sempre al fine di alleviare i disagi derivanti dalle interruzioni e deviazioni dell'ordinario traffico stradale, l'Azienda si dimostra disponibile a valutare la possibilità di attivare abbonamenti per treni o bus per i dipendenti che abbiano specifiche esigenze connesse allo stato di emergenza da cui scaturisce l'accordo in commento.

**Le deroghe introdotte transitoriamente a partire dal 22 ottobre scorso denotano la spiccata sensibilità che il Gruppo Iren manifesta nei confronti non solo del proprio personale dipendente:** iniziative simili, profondamente intrise di una rilevanza sociale che sorpassa i confini del mero incremento della produttività per coinvolgere l'intera comunità territoriale che gravita attorno al perimetro industriale del Gruppo, non rappresentano né un *unicum* né una novità nel panorama delle relazioni industriali in Iren, già da tempo improntate all'insegna della responsabilità sociale d'impresa, dell'innovazione e della sostenibilità dell'azione produttiva. Costituiscono prova di ciò le diverse iniziative tramite le quali il Gruppo tende a riversare parte dei suoi benefici a vantaggio della comunità sociale, come, tra gli altri, "Pro Ultra 70", rivolto all'assistenza degli ultrasessantenni nella stesura della bolletta, e "Cibo per tutti: verso l'emporio solidale a Reggio Emilia", che spicca per la finalità di intercettare conferitori di cibo e di generi di prima necessità in una logica di sussidiarietà orizzontale. Tra i tanti progetti, merita una segnalazione a parte il programma "Eduiren", il laboratorio educativo del Gruppo capace di coinvolgere oltre 90.000 studenti e circa 700 istituti scolastici in offerte formative volte a sensibilizzare la comunità rispetto al delicato tema della sostenibilità, nonché protagonista dell'evento "Noiâtri pe voiâtri", manifestazione tenutasi a Genova domenica 7 ottobre per offrire solidarietà agli sfollati. La penetrante collaborazione con le scuole, tra l'altro, è confermata dai 135 studenti che, in modalità di alternanza scuola-lavoro, sono entrati nella realtà industriale targata "Iren".

**La contrattazione collettiva, in definitiva, risponde ancora una volta "presente" alle istanze di solidarietà delle vittime della recente tragedia, dimostrandosi fido alleato della Città nel risollevarsi dalle macerie.** Genova resiste, forte anche dello spirito di resilienza infuso dai sistemi di relazioni industriali ivi

insediatisi, grazie ai quali, oggi, può affrontare con coraggio, e vincere, *«la paura che ci fa quel mare scuro e che si muove anche di notte e non sta fermo mai»* (ancora Paolo Conte in “Genova per noi”).





26.

**SALUTE, SICUREZZA  
E SOSTENIBILITÀ**

## **Ambienti confinati e obbligo di certificazione: alcune criticità della normativa vigente\***

*di Giada Benincasa, Lorenzo Maria Pelusi*

L'incidente di martedì 16 gennaio presso lo stabilimento milanese di Lamina S.p.A., in cui hanno perso la vita quattro lavoratori, rappresenta l'ennesima occasione per porre al centro del dibattito **la questione della sicurezza nelle imprese italiane**. Questo tema, tanto cruciale quanto trascurato nei programmi elettorali che si sentono proclamare in queste settimane, **da un lato risente della crisi economica, poiché la contrazione delle commesse induce purtroppo le imprese a tagliare anche le spese per la sicurezza, dall'altro lato, invece, subisce le conseguenze dello stallo in cui si trova il nostro sistema legislativo**, all'interno del quale paiono impensabili le riforme di sistema come quella che sarebbe necessaria per garantire l'efficacia e l'attualità della normativa in materia di salute e sicurezza.

**Il sistema complesso della sicurezza, fatto di prescrizioni e di un business che troppo spesso dimentica la sostanza, induce le aziende a percepire tali obblighi come un ostacolo alla produzione e uno sterile adempimento burocratico** cui sono tenute per legge senza un qualche ritorno né diretto né indiretto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

**Quest'ultimo problema si accentua quando parliamo di fattori di rischio connessi agli ambienti confinati**, categoria in cui parrebbe rientrare anche il forno teatro del tragico incidente verificatosi nello stabilimento Lamina S.p.A. **Nell'ordinamento italiano, infatti, la materia è disciplinata dal D.P.R. 177/2011, il quale, pur rappresentando una fra le normative più evolute in tema di luoghi confinati e/o sospetti di inquinamento, presenta numerose criticità sia sul piano interpretativo che su quello dell'efficacia stessa delle misure che dispone.**

Va chiarito innanzitutto che, alla luce di quanto previsto dall'art. 66, dall'art. 121 e dall'All. IV, punto 3, del d.lgs. n. 81/2008, **con il termine “ambiente confinato o sospetto di inquinamento” si intende un luogo totalmente o parzialmente chiuso, che non è stato progettato per essere occupato in permanenza da persone, né destinato ad esserlo ma che, all'occasione, può essere occupato temporaneamente per l'esecuzione di interventi lavorativi** (come l'ispezione, la manutenzione o la riparazione, la pulizia, l'installazione di dispositivi tecnologici); un luogo caratterizzato da limitate aperture di accesso e da una ventilazione naturale sfavorevole, in cui il pericolo di morte o di grave infortunio è molto elevato, a causa della presenza di sostanze, agenti chimici o condizioni di pericolo. **Gli spazi confinati sono spesso il luogo in cui si verificano incidenti mortali o gravi infortuni, talvolta aggravati da soccorsi inadeguati**, che non fanno altro che incrementare il numero delle vittime coinvolte in un singolo evento. L'ANMIL afferma che, secondo quanto riportato da statistiche nazionali ed internazionali, oltre il 50% delle vittime è rappresentato infatti dai soccorritori. E questa proporzione risulta drammaticamente rispettata anche nel caso dell'incidente verificatosi presso il forno della Lamina S.p.A., in cui due dei quattro lavoratori deceduti erano intervenuti per pre-

stare soccorso ai colleghi rimasti privi di sensi a causa della carenza di ossigeno.

Una delle principali forme di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori che il D.P.R. 177/2011 prevede è di tipo indiretto, consistendo in un controllo esterno, da parte di enti terzi come le Commissioni di certificazione dei contratti, sulla legittimità dei contratti più “a rischio” nella catena degli affidamenti dei lavori da svolgere negli ambienti confinati o sospetti di inquinamento.

**In particolare è previsto l’obbligo di certificare, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i contratti di subappalto relativi a lavori da eseguirsi in tali ambienti e, oltre determinate soglie percentuali, i contratti di lavoro atipici** (ovvero diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato) con i quali sono impiegati dalla società appaltatrice i lavoratori destinati a operare in detti spazi.

Tale misura, che si sofferma sulla verifica della legittimità contrattuale (e, al più, della regolarità della documentazione correlata) degli affidamenti di lavori in questo settore, **pare inefficace rispetto alla dinamicità che deve contraddistinguere l’organizzazione della sicurezza, a maggior ragione in ambienti di lavoro contraddistinti da così alti fattori di rischio.**

Uno strumento forse più congeniale al perseguimento dell’obiettivo sicurezza in questi contesti potrebbe essere una certificazione dei contratti che non si limiti a intervenire a posteriori e incidendo soltanto sulla correttezza della forma contrattuale usata, bensì che affianchi le imprese nell’individuazione e nell’apprestamento stesso di quelle misure di sicurezza che risultino necessarie per proteggere l’incolumità psico-fisica dei lavoratori.

Episodi come quello accaduto martedì scorso testimoniano inoltre come **la scelta compiuta dal legislatore nazionale di limi-**

**tare l'obbligo della certificazione ai soli contratti di appalto e subappalto si stia rivelando inadeguata**, poiché lascia fuori lavorazioni ugualmente pericolose, ma non esternalizzate, così **non garantendo quel controllo terzo svolto dalle Commissioni di certificazione dei contratti circa il rispetto della normativa di sicurezza anche da parte delle aziende che impieghino propri dipendenti per effettuare lavorazioni in ambienti confinati di pertinenza dell'azienda stessa.**

## **La copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni dei detenuti e internati ammessi a prestare attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità\***

*di Vincenzo Lamonaca*

**Una recente modifica dell'Ordinamento Penitenziario (l. n. 354/1975) consente a detenuti ed internati di essere ammessi a svolgere attività gratuita e volontaria nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività, ovvero a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi [art. 21, comma 4-ter, l. n. 354/1975, inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a), d.l. n. 78/2013].**

Le progettualità, quindi, sono due e ben distinte tra loro, nonostante abbiano in comune rispettivamente la gratuità, la volontarietà, la ridotta pericolosità sociale per l'ammissione.

**L'ammissione dell'utenza detenuta ed internata a progetti di pubblica utilità in favore della collettività si contraddistingue per un certo "ibridismo giuridico" tale ascrivere l'istituto alle misure di giustizia riparativa, anche in virtù della riconducibilità dello stesso all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)

L'ammissione del detenuto alla misura deve essere prevista nel c.d. programma di trattamento, e non può prescindere dalla stipula di una convenzione tra l'istituto penitenziario e gli enti coinvolti nell'esecuzione del progetto, visto anche il rinvio espresso all'art. 54, d.lgs. n. 274/2000.

**L'impiego di detenuti e internati potrebbe in teoria avvenire anche per progetti di pubblica utilità a favore dell'Amministrazione penitenziaria**, ma decisamente elevato è il rischio di distorsioni applicative da parte dei direttori di istituto, funzionali all'aggiramento del principio di indisponibilità del tipo contrattuale, sancito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 29 marzo 1993, n. 121).

Uno dei principali ostacoli al decollo delle attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità da parte dell'utenza detenuta e internata è rappresentata dall'individuazione del soggetto su cui far gravare gli oneri per la copertura rispettivamente degli obblighi assicurativi contro le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro e delle eventuali polizze collettive per responsabilità civile verso terzi.

**A ben guardare, al primo evento il legislatore ha posto rimedio con un Fondo *ad hoc* presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, istituito dall'articolo 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, in via sperimentale e per i soli anni 2016 e 2017, finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali, nonché in favore dei detenuti e degli internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P. e degli stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

Ai sensi del successivo comma 314, al Fondo veniva assegnata una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, grazie ad una corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), d.l. n. 185/2008, affidando ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la determinazione delle necessarie variazioni di bilancio.

**A sua volta, l'art. 1, comma 86, l. 11 dicembre 2016, n. 232, novellava l'articolo 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, estendendo l'operatività del Fondo anche agli oneri per la copertura degli obblighi assicurativi dei soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità, ai sensi di varie disposizioni (artt. 186, comma 9-bis, e 187, comma 8-bis, del codice della strada; 73, comma 5-bis, d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, e 168-*bis* del codice penale).**

Alla luce dell'aumento delle categorie di soggetti ammessi al beneficio del Fondo, la legge di bilancio per il 2017 (comma 87) provvedeva ad una integrazione del Fondo con ulteriori 3 milioni di euro per l'anno 2017, che si aggiungevano così alla dotazione standard.

Quindi, fino al 31 dicembre 2017, il Fondo presso il Ministero del lavoro aveva una dotazione complessiva di otto milioni di euro e consentiva il ristoro all'Inail degli oneri conseguenti alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei seguenti soggetti:

1. beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali;
2. detenuti e internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P.



3. condannati per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool ( 186, comma 9-bis, del codice della strada);
4. condannati per il reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti ( 187, comma 8-bis, del codice della strada);
5. condannati per produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ex dell'articolo 73, comma 5-bis p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, quando per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, il fatto sia di lieve entità e quando l'autore sia persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope;
6. stranieri richiedenti asilo in possesso del permesso di soggiorno.

**L'assicurazione dei soggetti impegnati in attività di pubblica utilità prevede l'applicazione del premio speciale unitario di cui all'art. 42, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124**, stabilito con d.m. 19 dicembre 2014 nella misura di euro 258,00 annuali per soggetto, determinato sulla base della retribuzione convenzionale giornaliera (d.m. lav. 22 dicembre 2014), corrispondente al limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore annualmente per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, *ex* art. 118, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124.

L'ultima legge di bilancio ritorna sull'argomento, estendendo a tutte le categorie di l.p.u. innanzi richiamate e sempre in via provvisoria per gli anni 2018 – 2019, l'operatività del Fondo.

**Con circolare INAIL 12 gennaio 2018, n. 5**, l'Istituto ha ritenuto in via interpretativa di limitare l'operatività del Fondo ministeriale ad alcune categorie di soggetti beneficiari e non a tutte quelle sopraelencate.

**Secondo l'INAIL il Fondo sarebbe stato finanziato solo per 3 milioni**, in via sperimentale per gli anni 2018 e 2019 e solo «*per*

le finalità di cui all'articolo 1, comma 86, della legge 11 dicembre 2016, n. 232», quindi limitatamente ai «soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 186, comma 9-bis, e dell'articolo 187, comma 8-bis, del codice della strada, di cui al [decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dell'articolo 73](#), comma 5-bis, del testo unico di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309](#), e dell'articolo 168-bis del codice penale», soluzione però contraddetta da una interpretazione sistematica delle norme, considerato che la l. n. 205/2017 si è limitata ad estendere temporalmente la misura adottata nel 2015, per favorire il decollo delle attività di pubblica utilità in favore di una serie di soggetti svantaggiati, individuando il soggetto su cui far gravare gli oneri per la copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni.

**La dotazione standard del Fondo di cui al comma 314 dell'art. 1, l. n. 208/2015, a quanto consta, non è stata integrata per gli anni 2018 e 2019, ma l'unico effetto del mancato rifinanziamento (*rebus sic stantibus*) della dotazione finanziaria originaria anche per gli anni 2018 e 2019, consisterebbe nella riduzione a soli 3 milioni di euro del *budget* a disposizione del Fondo in favore di tutti gli utenti di cui all'art. 1, comma 312, l. n. 208/2015, senza limitare la reintegrazione all'INAIL da parte del Fondo degli oneri sopportati nel caso di attività svolta solo dai soggetti di cui all'art. 1, comma 86, l. 11 dicembre 2016, n. 232.**

**Tale interpretazione si giustifica per finalità di coerenza normativa, oltre che in virtù della stessa *ratio* di solidarietà sociale che contraddistingue le attività di pubblica utilità, atteso che una diversa interpretazione apparirebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non spiegandosi l'estensione operata dall'art. 1, comma 180, l. n. 205/2017 con quella realizzata dal successivo comma 181, poiché in tale evenienza avremmo alcuni utenti svantaggiati benefi-**

ciari del Fondo a fronte di altri per i quali esso non opera, pur essendo elencati nella medesima disposizione (art. 1, comma 312, l. n. 208/2015).

**Peraltro, nessuna difficoltà tecnica caratterizza la soluzione qui proposta, poiché in presenza dei requisiti prescritti e verificata la capienza del Fondo, l'INAIL comunica tramite posta elettronica certificata (PEC) al soggetto assicurante l'attivazione della copertura assicurativa per gli addetti ai lavori di pubblica utilità e per il numero di giornate indicate nella richiesta di attivazione stessa.**

**A sua volta, il servizio telematico effettua il calcolo degli oneri assicurativi tenendo conto delle disponibilità del Fondo,** che sono quindi aggiornate a seguito di ogni richiesta e indicate in apposito “contatore” nell’home page del sito dell’INAIL ([www.inail.it](http://www.inail.it)).

Peraltro, come già precisato dall’Istituto con circ. 11 aprile 2016, n. 15, la copertura assicurativa, pur in presenza dell’avvenuta comunicazione nei termini dell’inizio delle attività, opera esclusivamente dalla data in cui l’Ente ne comunica l’attivazione, pertanto, non essendo applicabile il principio di automaticità del diritto alle prestazioni, queste ultime non possono essere erogate in assenza della relativa copertura assicurativa.

**Infine, in caso di esaurimento delle disponibilità del Fondo,** il sistema non consente la presentazione di altre richieste di attivazione della copertura assicurativa.

**Invece, alla luce dell’indirizzo operativo contenuto nella circ. INAIL 12 gennaio 2018, n. 5, tutti i progetti di pubblica utilità che coinvolgono utenza detenuta o internata sono stati bloccati,** al pari di quelli relativi a tutte le altre categorie che secondo la circ. INAIL 12 gennaio 2018, n. 5, sono escluse dal beneficio del Fondo, poiché il portale INAIL non consente l’attivazione delle polizze a carico del Fondo a favore di costoro,

con grave pregiudizio per le attività trattamentali previste dai numerosi istituti penitenziari in favore dell'utenza detenuta e internata, auspicandosi una revisione dell'indirizzo interpretativo dell'INAIL, e non escludendosi che l'Amministrazione Penitenziaria eserciti il diritto di interpello di cui all'art. 9, d.lgs. n. 124/2004, per addivenire ad una soluzione differente più razionale.

## Competitività e sostenibilità, oltre l'antagonismo\*

*di Margherita Roiatti*

Il mondo del lavoro si trova ad essere soggetto ad una profonda trasformazione nell'ambito di quella che viene comunemente definita Quarta Rivoluzione Industriale. Tecnologia, globalizzazione, dinamiche demografiche ed ambientali sono solo alcuni dei *driver* che stanno contribuendo ad un profondo cambio di paradigma. Alla luce di questa complessità, **una delle chiavi di lettura in grado di intercettare tutte le coordinate dello scenario tratteggiato dall'*Industry 4.0*, è quella della sostenibilità.** Argomento ricorrente nel dibattito pubblico circa i risvolti legati ai nuovi processi produttivi, **sostenibilità e sviluppo sostenibile spesso sono trattati solamente in relazione alle questioni di carattere strettamente ambientale** (si pensi, ad esempio alla così detta *green economy*, ai *green jobs*, all'efficientamento energetico ed alla riduzione delle emissioni nocive).

A riprova delle diverse angolazioni che invece si possono adoperare per guardare a questi temi, sono numerose i progetti attivati da diversi soggetti tanto a [livello nazionale](#), quanto nell'arena internazionale con iniziative di più ampio respiro. Tra queste ultime merita attenzione quella promossa da [BusinessEurope](#). Infatti, il *position paper* "[A business agenda on sustainability](#)", prodotto in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6.](#)

vista di un intervento normativo della Commissione Europea in materia di sostenibilità, si propone di declinare, attraverso una serie di raccomandazioni divise per nodi tematici, la **questione della sostenibilità sia in termini di competitività e crescita per l'industria** (nel suo complesso, ed in particolar modo con riferimento al settore del commercio), **sia tenendo in considerazione le relazioni che essa intrattiene con le comunità con cui entra in contatto e le ricadute dei propri modelli produttivi ed organizzativi nei territori in cui opera.** Le posizioni e gli spunti che emergono dal documento di seguito sintetizzato sono molteplici e toccano diverse delle sfaccettature che può assumere la sostenibilità. La prospettiva d'osservazione proposta da BusinessEurope può essere, quindi, un buon esempio per sottolinearne **il rilievo che il tema della sostenibilità può avere nel contesto della grande trasformazione del lavoro, ampliando l'usuale orizzonte d'indagine ed analizzando lo sviluppo sostenibile in una logica integrata, tenendo conto contemporaneamente degli aspetti economici, sociali, ambientali ed istituzionali ad esso legati.** È per queste ragioni che abbiamo ritenuto utile tradurre il documento di BusinessEurope e sintetizzarlo nella scheda che segue.

#### INQUADRAMENTO GENERALE

**Sostenibilità** va intesa come quell'approccio attraverso cui realizzare obiettivi economici di crescita impattando in maniera positiva sulla società e sull'ambiente, facendo fronte al processo di globalizzazione in maniera bilanciata ed inclusiva.

**Competitività** e sostenibilità non sono antagoniste. Le imprese che creano valore condiviso operano socialmente ed a livello ambientale in maniera sostenibile e dispongono di stato economico e finanziario sostenibile.

**Politiche di sostenibilità.** Esse risultano imprescindibili per permettere all'Unione Europea di rimanere competitiva a livello globale attraverso un

approccio basato sulla cooperazione tra i diversi portatori di interessi.

**Politiche commerciali.** Esse sono uno degli strumenti a disposizione in favore della sostenibilità quali veicolo per la promozione della crescita economica e capaci di contribuire alla promozione di norme e valori utili ad affrontare le sfide poste dalle catene globali di generazione del valore.

**Unione Europea.** Interlocutore privilegiato per mobilitare altre nazioni, regioni ed istituzioni a collaborare per l'implementazione dell'[Agenda per lo Sviluppo Sostenibile](#).

## IMPRESE E SOSTENIBILITÀ

**Impegno alla sostenibilità.** È un obiettivo di lungo termine, fattore da includere nelle strategie d'impresa per garantire una maggiore competitività. L'integrazione nelle operazioni aziendali -delle questioni sociali, ambientali, etiche, fino a quelle riguardanti i diritti umani e dei consumatori – è un fattore abilitante per l'individuazione ed implementazione di soluzioni innovative legate tanto a situazioni contingenti, quanto alle sfide connesse ai cambiamenti demografici ed ai mutamenti sociali ed ambientali.

**Ruolo delle imprese nella società.** Esse hanno un impatto sulle comunità ed i territori in cui operano. Inoltre, la capacità di introdurre soluzioni sostenibili per incrementare bilanciamento tra i profitti creazione di valore condiviso (lavoratori, cittadini, ambiente e società nel suo complesso) risulta ancora più urgente con riferimento alle società che operano a livello internazionale e su scala globale.

**Necessità di una cornice normativa e approccio collaborativo.** Politiche che permettano alle imprese di agire efficacemente in materia di sostenibilità ad esempio per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi, servizi o innovazione dei modelli organizzativi progressivamente più sostenibili. Tuttavia, si sottolinea l'importanza di non riversare tutta la responsabilità (ad esempio in materia di diritti umani e protezione consumatori) solamente sulle imprese, evitando approcci legislativi e regolatori troppo restrittivi lato azienda che possono rivelarsi controproducenti. Invece, iniziative basate sul partenariato tra più portatori di interesse risultano maggiormente efficaci e conducono a coinvolgimento di più lungo termine sia dei governi che della società civile, imprese incluse, nell'impegno per il raggiungimento del *goal* della sostenibilità. Le partnership pubblico-private risultano indispensabili per far convergere risorse, *expertise* e punti di forza per la realizzazione di progetti finalizzati alla tutela ambientale e sociale.

**Ottica settoriale.** Il comportamento responsabile delle imprese in materia di sostenibilità è legato anche ai diversi settori produttivi. Pertanto è necessario affrontare le questioni legate alla sostenibilità in maniera collaborativa e più efficiente, coordinando gli interventi delle autorità pubbliche con le iniziative private a livello settoriale.

**Cultura del dialogo sociale.** È un *asset*: si riscontra una correlazione positiva tra le imprese che investono in dialogo e l'incremento della competitività, fattore chiave per approdare alla flessibilità necessaria per adattare la propria popolazione aziendale al mutato scenario economico (es. relativamente a orario di lavoro, retribuzioni e contratti).

**Responsabilità sociale d'impresa.** Interventi che supportano la sostenibilità, identificando e prevenendo ogni possibile impatto negativo operazioni aziendali su persone, società ed ambiente.

L'obiettivo della sostenibilità è raggiungibile anche attraverso il **monitoraggio delle *global supply matrices*** (espressione che, vista la complessità delle relazioni in essere a livello globale, intende superare la logica di tipo lineare sottesa dalle cosiddette ***global supply chains***).

#### **I DIVERSI PILASTRI DELLA SOSTENIBILITÀ: SFRUTTARNE LE CONNESSIONI PER RAGGIUNGERE L'OBIETTIVO**

##### **Sostenibilità: economica, sociale, ambientale.**

La capacità delle economie di generare crescita nel lungo periodo è una precondizione necessaria per lo sviluppo sociale e la protezione ambientale. Necessità di implementazione di politiche di sviluppo sociale e di protezione ambientale propedeutiche e non ostative al raggiungimento degli obiettivi economici. La sfida in atto sarebbe proprio quella di adottare un approccio alla sostenibilità tale da focalizzare attenzione su quella economica come elemento facilitatore di quella ambientale e sociale.

**Utilizzo risorse naturali** e sostenibilità. La ricerca e l'innovazione contribuiscono alla scoperta di risorse naturali aggiuntive, permettono lo sviluppo prodotti più efficienti, aumentano la capacità di un miglior utilizzo delle risorse energetiche e delle materie prime a disposizione, soprattutto quelle rinnovabili. L'efficientamento energetico, ad esempio, è un tema che può essere sviluppato a sostegno della crescita economica e, di conseguenza, degli altri due pilastri della sostenibilità.

**Disuguaglianze** (di reddito – ricchezza) possono inficiare la sostenibilità economica e sociale. Pertanto, non solo la creazione di nuovi posti di lavoro, ma anche l'attenzione allo sviluppo ed al mantenimento competenze adeguate, risultano essere un fattore cruciale per ridurre le disuguaglianze e sostenere la produttività con ricadute positive in termini di in-



clusione sociale e migliori standard di vita.

### **IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE IN FAVORE DELLA SOSTENIBILITÀ IN EUROPA**

Si rileva la difficoltà di affrontare il tema sostenibilità in maniera coerente a livello globale, regionale, nazionale. **Non è necessaria una rivoluzione ma un'evoluzione intelligente delle modalità di azione dell'Unione Europea in questo ambito**, anche attraverso il coinvolgimento di altri attori a livello globale. Infatti, in un'ottica di lungo periodo si riscontra l'urgenza di politiche "a prova di futuro", e non di regolamentazioni che tengono in considerazione solamente la maturità tecnologica e la fattibilità economica contingente.

**Il ruolo delle autorità pubbliche**, tanto a livello nazionale che europeo attraverso un'attitudine alla cooperazione, dovrebbe essere quello di assicurare chiarezza e trasparenza circa le strategie di sostenibilità, operando anche una riorganizzazione delle iniziative già in essere. Risulta fondamentale un'analisi puntuale dell'impatto che le politiche di sostenibilità possono avere sulle imprese, tendendo in considerazione le esigenze del *business* anche al fine di incrementare la consapevolezza su questo tema, incoraggiando l'integrazione delle attività volte alla sostenibilità nell'ambito delle operazioni aziendali (anche supportando programmi di formazione personalizzati sul tema sostenibilità a livello aziendale), promuovendo buone prassi e garantendo condizioni di concorrenza quanto più possibile eque per le imprese.

### **POLITICHE COMMERCIALI E SOSTENIBILITÀ**

Essendo il commercio uno dei principali motori per il trasferimento della conoscenza e della tecnologia su scala globale, esso risulta un settore da tenere in considerazione, includendolo necessariamente nel dibattito sulla sostenibilità.

**Promuovere la sostenibilità attraverso accordi commerciali è un obiettivo legittimo**, ad esempio sia operando un bilanciamento tra l'obiettivo di incrementare l'accesso agli scambi in paesi terzi al maggiore numero di imprese europee e quello dello sviluppo sostenibile dei mercati interni, sia grazie alla promozione di buone prassi in materia di sostenibilità in paesi terzi attraverso la stipula di accordi preferenziali.

## GOVERNANCE E SOSTENIBILITÀ

Non potendo prescindere dalla dimensione globale, per sviluppare l'Agenda per la Sostenibilità è necessario **incrementare gli sforzi di coordinamento tra le Direzioni Generali della Commissione Europea** competenti in materia, creando un contesto in cui dare risalto agli incentivi che spingono le aziende a impegnarsi sui temi della sostenibilità, con un'attenzione particolare al supporto di un approccio collaborativo per:

- facilitare e promuovere innovazione e sviluppo tecnologico attraverso l'attività imprenditoriale per addivenire a soluzioni idonee ad affrontare le sfide ambientali e della società nel suo complesso;
- sfruttare a pieno il potenziale delle politiche commerciali per aprire nuovi mercati alle imprese europee così da disseminare gli standard, valori e pratiche europei in materia di sostenibilità;
- rimuovere barriere all'economia circolare (con ricadute positive tanto sulle performance aziendali, quanto in termini ambientali) ed allo sviluppo delle partnership pubblico-private;
- assicurarsi che le normative in materia ambientale conducano ad alti livelli di protezione senza inficiare la competitività imprese (soprattutto di quelle operanti in settori soggetti alla competizione su scala globale);
- rimuovere barriere allo sviluppo delle partnership pubblico-private ed utilizzare a pieno le possibilità offerte dalla a piattaforma *multi-stakeholder* di implementazione dei Sustainable Development Goals – Obiettivi globali di sviluppo sostenibile – annunciata nella comunicazione della Direzione Generale per l'Ambiente [\*Next steps for a sustainable Europe future\*](#).

## Dal lavoro negli spazi confinati agli ambienti di co-working: alla ricerca di nuove regole e identità per i “luoghi” del lavoro\*

*di Giada Benincasa*

**C'è ancora un chiaro confine tra ambiente di lavoro e ambiente esterno?** È questo il principale interrogativo che accompagna ogni tentativo di inquadrare i nuovi tempi moderni e valutare l'impatto delle tecnologie di ultima generazione sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Anche per questo non è un paradosso, a dieci anni esatti dalla approvazione del Testo Unico del 2008, partire nella nostra riflessione su un argomento solo apparentemente di nicchia come quello degli ambienti confinati o sospetti di inquinamento. Il rischio, infatti, non è solo quello di perdere definitivamente uno dei tratti distintivi del lavoro del Novecento industriale, e cioè la fabbrica o l'ufficio, ma anche le relazioni, i ruoli, le identità e le reti di protezione e sicurezza che dentro i luoghi di lavoro venivano a costruirsi in termini di comunità. In un mercato del lavoro in rapida evoluzione, dove i lavoratori autonomi sono portati a darsi struttura e ordine, cercando ciò che più somiglia ad un ufficio, e dove per contro i dipendenti aziendali, con orari e gerarchia, ambiscono ad una maggiore

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13](#), e in [Bollettino della Commissione di Certificazione DEAL-UNIMORE, 29 marzo 2018, n. 1](#).

conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, persistono “non luoghi” di lavoro come gli spazi confinati che, periodicamente, salgono all’onore delle cronache a causa di gravi incidenti e morti sul lavoro. Contesti di lavoro che possono insegnarci molto, rispetto al tentativo di apprestare nuove regole e tutele per il lavoro che cambia, proprio in ragione del loro essere puro spazio fisico ma “non luogo” di lavoro in quanto terreno neutro perché privo di presidi umani e relazionali.

**La normativa sugli ambienti confinati e sospetti di inquinamento si caratterizza, almeno nelle originarie intenzioni del legislatore, come un tentativo di moderne tecniche di tutela** che non inseguono più, con fatica e con basso tasso di effettività, il singolo lavoratore occupandosi piuttosto di mettere a regime un vero e proprio sistema di qualificazione (e dunque selezione) delle imprese per escludere dal mercato quelle meno idonee a garantire, nelle operazioni che devono realizzarsi dentro “non luoghi” di lavoro, la tutela della sicurezza delle persone che sono chiamate svolgere attività di manutenzione o pulizia spesso in regime di appalto o subappalto.

**L’art. 27 del D.lgs. 81/2008, infatti, disegna un *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*** al fine di selezionare aziende e lavoratori destinati ad operare in un dato settore produttivo sulla base di standard di sicurezza e qualità sostanziali. La Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, di cui all’art. 6 del D.lgs. 81/2008, ha individuato i settori e i criteri “*finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati*”. I settori che richiedono una maggiore attenzione in tal senso sono l’edilizia, la sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, la somministrazione di lavoro, i call- centre

(lavoratori autonomi economicamente dipendenti), la ristorazione collettiva, i trasporti, la vigilanza privata e appunto gli ambienti confinati (in relazione ai quali non è ammesso il ricorso a subappalti se non autorizzati espressamente dal datore di lavoro committente e certificati ai sensi del Titolo VIII, Capo I del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, e successive modifiche e integrazioni).

In caso di esternalizzazione di lavorazioni in luoghi confinati o sospetti di inquinamento, il DPR 177/2011 – tramite il quale si sono individuati i criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore degli ambienti confinati – ha cercato di arginare il ricorso a forme di lavoro precario e poco qualificato in favore di una forza lavoro stabile e in possesso di adeguate competenze professionali utili a garantire gli obiettivi di prevenzione anche sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro.

Tale sistema di qualificazione, con rilevanti implicazioni anche in termini di organizzazione, benessere e responsabilità di impresa, si propone di valorizzare la distinzione (ben nota nella letteratura sociologica: vedi Marc Augé) tra *spazio*, neutro e di passaggio, e *luogo*, caratterizzato invece da una dimensione storico- personale in cui tessiamo relazioni di senso in grado di valorizzare la centralità della persona rispetto al contesto in cui per esempio si svolge un lavoro o una operazione.

**Emblematica, da questo specifico punto di vista, è allora l'accostamento tra gli spazi confinati, per definizione chiusi, limitati, pericolosi, e gli spazi di *co-working* che, per quanto aperti e non limitati, rimangono nondimeno particolarmente rischiosi in termini di salute e sicurezza per chi vi lavora in quanto “non luoghi” e cioè contesti privi di identità e, non di rado, di dinamiche comunitarie e relazionali tra persone. La verità, infatti, è che una vera politica di**

prevenzione e tutela della salute e sicurezza sul lavoro impone di trasformare gli *spazi* (di transizione) in *luoghi* (di lavoro), fatti di identità professionali, ruoli, reti di e relazioni. È solo attraverso il concetto di *luogo* identificato come spazio identitario che riusciamo a superare i limiti attuali nella gestione di semplici spazi di lavoro.

**Invero, in un mercato del lavoro in cui la distinzione tra ambiente di lavoro e ambiente esterno perde via via sempre più rilievo si corre il rischio di rinunciare non solo ad una adeguata tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ma anche all'identità stessa del luogo di lavoro che permette di instaurare relazioni di senso in un'ottica di benessere e comunità.**

Paradossalmente gli ambienti confinati o sospetti di inquinamento nonostante siano per loro natura e conformazione luoghi con un più elevato rischio in termini di salute e sicurezza dei lavoratori, possono considerarsi maggiormente tutelati proprio in virtù del fatto che sono definiti e dettagliati all'interno della normativa di riferimento, nonostante i risvolti pratici spesso problematici.

**Le implicazioni che tali contesti hanno sulle scelte organizzative aziendali, infatti, sono perlopiù ancorate al tipo di ambiente in cui viene svolta la lavorazione.** Si assiste, nel caso degli ambienti confinati o sospetti di inquinamento, ad un restringimento del campo di azione delle nuove forme di lavoro – caratterizzate spesso da accordi di lavoro agile e, per contro, ad una puntuale previsione di cautele aggiuntive rispetto alle normali precauzioni in materia di salute e sicurezza, con evidenti ricadute in termini di responsabilità personali nonché di carattere penale-amministrativo delle imprese.

**Ipotizzare una organizzazione dei nuovi ambienti di lavoro, aperti e fluidi, non solo attraverso norme e precetti di legge ma anche tramite presidi istituzionali e relazionali, come per**

esempio piani di welfare aziendale e forme di rappresentanza collettiva, potrebbe scongiurare quel rischio insito nelle nuove forme di lavoro connesso alla perdita di identità e di relazioni che i nuovi ambienti di lavoro sembrano non curare.

Invero, gli spazi di *co-working* e gli spazi aperti potrebbero essere annoverati tra quei settori individuati dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro per una maggiore tutela in termini di sicurezza sul lavoro in cui viene previsto un particolare sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che obbliga le aziende che intendono operare in tali settori ad ottenere la qualificazione attraverso un adeguamento del proprio modello di organizzazione a determinati standard di sicurezza e benessere organizzativo generalmente inteso.

In tal senso, anche **la previsione di un Modello di Organizzazione e Gestione ai sensi del D.lgs. 231/2001, quale esimente da responsabilità amministrativa e strumento di garanzia di un luogo all'insegna del benessere organizzativo e della salute e sicurezza dei lavoratori, potrebbe essere vista come una soluzione lungimirante perché** in grado di definire i principali criteri, le responsabilità e le modalità per una gestione integrata (informazione, formazione e addestramento) dell'accesso negli spazi confinati o sospetti di inquinamento da un lato, o dell'introduzione di forma di lavoro agile, dall'altro.

Ripensare un efficace sistema di gestione della salute e sicurezza, al fine di incrementare la prevenzione degli eventi incidentali per i dipendenti e per tutti i lavoratori – nonché le situazioni di emergenza – avrebbe **notevoli benefici anche in termini di produttività del lavoro ed efficienza organizzativa in quanto si otterrebbe una maggiore sicurezza sostanziale, a discapito dei molti formalismi burocratici, più competitività e selezione dei soggetti abilitati ad operare nei settori di riferimento con un contestuale abbattimento delle forme im-**

prenditoriali *borderline* che si reggono sul *dumping* contrattuale e sulla demolizione dei diritti della persona che lavora.



## Un utile contributo dell’Ispettorato Nazionale del lavoro in materia di certificazione\*

*di Federica Capponi*

Lo scorso 12 febbraio l’Ispettorato Nazionale del Lavoro è intervenuto con la [circolare n. 4](#) al fine di esplicitare la non idoneità a produrre gli effetti previsti dalla legge di quei provvedimenti di certificazione, tanto di contratti di lavoro quanto di contratti di appalto o subappalto ai sensi degli artt. 75 e ss. del D. Lgs. n. 276/2003 e del D.P.R. n. 177/2011, deliberati da Commissioni di Certificazione costituite presso Enti Bilaterali afferenti ad associazioni prive del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi.

**Pertanto, in presenza di simili provvedimenti, non opponibili ai terzi e agli organi di vigilanza ai fini civili, amministrativi, previdenziali e/o fiscali, gli Organi ispettivi, potranno operare senza tenere minimamente in considerazione gli stessi e adottando le misure, anche sanzionatorie, che riterranno necessarie.** Sebbene l’art. 2 lett. h) dello stesso D. Lgs. 276/2003, che ha introdotto l’istituto della certificazione dei contratti nel nostro ordinamento, affermi chiaramente che, ai fini degli effetti previsti dal suddetto decreto legislativo, per “enti bi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13](#), e in [Bollettino della Commissione di Certificazione DEAL-UNIMORE, 29 marzo 2018, n. 1](#).

lateralità” si devono intendere gli «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative», l’INL ha ritenuto necessario intervenire con apposita circolare a causa di segnalazioni ricevute inerenti alla certificazione da parte di «pseudo Enti bilaterali» privi dei requisiti descritti per svolgere l’attività.

**Anche gli Organi ispettivi si stanno dunque concentrando nel contrasto al fenomeno della cosiddetta contrattazione pirata**, laddove quest’ultima si sviluppa in violazione delle disposizioni di legge, con prevedibili ripercussioni sulla legittimità dei rapporti di lavoro instaurati da chi vi fa rinvio. È di poco antecedente, infatti, la circolare n. 3/2018 dell’INL che ha avuto ad oggetto gli effetti prodotti dalla mancata applicazione dei CCNL sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. D’altra parte il fenomeno risulta in evidente espansione, se si considerano i quasi 900 CCNL attualmente vigenti depositati al CNEL, i cui effetti distorsivi dell’economia (il cosiddetto dumping contrattuale) sono stati più volte lamentati anche dalle Parti Sociali.

## Controlli e responsabilità solidale in vista su codatorialità e distacchi nei contratti di rete\*

*di Gabriele Bubola*

Con la [Circolare n. 7/2018](#) l'Ispettorato affronta nuovamente la tematica relativa ai **contratti di rete**.

L'elemento centrale della Circolare è certamente costituito dalla parte relativa alla **estensione della responsabilità solidale** di cui all'art. 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003 **anche alle ipotesi di distacco e codatorialità** all'interno del contratto di rete (con un intervento che potrebbe definirsi gemello rispetto a quello operato in pari data con la Circolare n 6/2018 ed avente ad oggetto i contratti di subfornitura, i consorzi ed i distacchi, anche transazionali).

In particolare, l'Ispettorato precisa che *«le eventuali omissioni afferenti il trattamento retributivo o contributivo espongono a responsabilità tutti i co-datori, a far data dalla messa “a fattor comune” dei lavoratori interessati»*.

Sul punto, deve quindi registrarsi una evidente **inversione di rotta dell'Ispettorato** rispetto a quanto riportato nella Circolare del Ministero del Lavoro n. 35/2013. In tale Circolare, infatti, il Ministero rilevava che *«Sul piano di eventuali responsabilità penali, civili e amministrative – e quindi sul piano della sanzionabilità di eventuali il-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 aprile 2018, n. 14](#).

*leciti – occorrerà quindi rifarsi ai contenuti del contratto di rete, senza pertanto configurare “automaticamente” una solidarietà tra tutti i partecipanti al contratto».* Ciò anche sulla scorta del differente dettato normativo dell’art. 30, comma 4-ter, d.lgs. n. 276/2003 rispetto a quanto invece previsto, invece, al successivo art. 31, comma 3-quinquies, che, in tema di assunzione congiunta nelle imprese agricole, stabilisce espressamente la responsabilità solidale di tutti i soggetti datoriali in tema di obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge.

**Tale diversa interpretazione è espressamente ricollegata agli effetti della sentenza n. 254 del 6 dicembre 2017 della Corte Costituzionale** la quale, rilevata la necessità di una lettura costituzionalmente adeguata del suddetto art. 29, comma 2, ha affermato il principio per cui *«la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento».*

Si può quindi ritenere che l’Ispettorato, al fine di fornire indicazioni operative chiare ed anche al fine indiretto di una responsabilizzazione delle imprese, abbia ritenuto di affermare il principio per cui ogni volta che si è in presenza di un valido e registrato contratto di rete, qualsiasi ipotesi di distacco o codatorialità realizza una ipotesi di decentramento. Le imprese sono quindi avvisate in quanto in tali casi, ed in particolare nei casi di omessi o non corretti versamenti contributivi, l’ispettore provvederà “automaticamente” a rilevare la solidarietà dei soggetti facenti parte della rete, fatta salva, evidentemente, la possibilità per le imprese coinvolte di testare in giudizio la tenuta dell’interpretazione dell’Ispettorato, soprattutto se generalizzata, ossia se applicata anche nei confronti di imprese che non hanno materialmente usufruito (in senso assoluto o nel caso specifico) di tali distacchi o codatorialità.

Sempre in tema di responsabilità solidale, l'Ispettorato ne approfitta poi per ribadire che ciò che rileva è il trattamento economico e normativo cui ha diritto il lavoratore, ossia quello previsto dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro che procede all'assunzione. Sul punto, opportunamente, l'Ispettorato richiama la regola di carattere generale che prevede che, ferma restando la scelta del CCNL da applicare al rapporto in corso, **in materia contributiva vige comunque il principio del c.d. contratto leader**, ossia quello stipulato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione d'importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo concretamente applicato dall'azienda. In questo senso quanto previsto dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 338/1989, convertito in l. n. 389/1989 per come interpretato dall'art 2, comma 25, legge n. 549/1995 (nonché, ulteriormente, dalla Circolare Inps n. 19/2017).

Ne consegue che, laddove tale previsione normativa non dovesse risultare rispettata, gli enti ispettivi potrebbero dunque procedere a contestare al datore di lavoro il mancato versamento di quanto dovuto, procedendo conseguentemente al relativo recupero e facendo pertanto scattare, in tale caso, il vincolo di solidarietà in capo a tutte le aziende in rete.

La Circolare poi offre ulteriori punti interessanti.

Anzitutto, il documento viene emesso prendendo spunto da alcuni annunci di società che offrirebbero manodopera, ricollegate a distacco e codatorialità, a condizioni economiche particolarmente vantaggiose. Sul punto, il Ministero chiarisce immediatamente che *«la diffusione di meccanismi finalizzati a trarre vantaggi economici (passa n.d.r.) attraverso una evidente violazione di diritti fondamentali dei lavoratori dando luogo ad ipotesi di somministrazione e distacco illegittimi»*.

Pare opportuno ricordare che **la finalità complessiva del distacco**, che avvenga in rete o meno, è quella anzitutto di **soddisfare un interesse proprio del soggetto distaccante che non deve essere ricollegato al mero lucro direttamente ricollegato al distacco medesimo**. In altri termini, dovrebbe trattarsi di una operazione neutra da un punto di vista economico del distaccante. Per esprimere il concetto utilizzando le parole del Ministero, *«poiché il lavoratore distaccato esegue la prestazione non solo nell'interesse del distaccante ma anche nell'interesse del distaccatario, la possibilità di ammettere il rimborso rende più lineare e trasparente anche l'imputazione reale dei costi sostenuti da ogni singola società. In questo senso l'importo del rimborso non può superare quanto effettivamente corrisposto al lavoratore dal datore di lavoro distaccante. Ciò che differenzia il distacco dalla somministrazione, infatti, è solo l'interesse del distaccante. Mentre il somministratore realizza il solo interesse produttivo della somministrazione a fini di lucro, il distaccante soddisfa un interesse produttivo diversamente qualificato, come l'interesse al buon andamento della società controllata o partecipata»* (Circolare Ministero del Lavoro n. 3/2004).

**Potrebbe quindi trarre in inganno quanto previsto dalla ormai datata Risoluzione 05.0.2002, n. 346/E dall'Agenda delle Entrate in tema di rilevanza o meno ai fini IVA del distacco** posto che ivi si stabilisce la irrilevanza ai fini IVA del mero rimborso e, viceversa, la totale rilevanza non solo per il rimborso inferiore ma anche per quello superiore al costo.

Ciò significa che le aziende devono porre particolare attenzione anche al caso in cui l'operazione di distacco o codatorialità di dipendenti ad un costo superiore rispetto a quello dei dipendenti medesimi venga correttamente riportata in fattura (ossia con rilevanza a fini IVA) in quanto la legittimità dell'operazione medesima ai fini fiscali non aggiunge nulla in tema di legittimità o meno del distacco. Laddove, poi, la fattura preveda effettivamente il

rimborso esclusivo del costo dei lavoratori ma poi le parti provvedano ad ulteriori regolazioni economiche basate su fittizi servizi svolti dal distaccante, allora si scollina sul versante della piena consapevolezza del soggetto distaccatario al raggio delle norme. Oltre a ciò, la Circolare ne approfitta anche per chiarire **la applicabilità ai distacchi e codatorialità infrarete della disciplina del distacco contenuta prevista in materia di sicurezza** (art. 3, comma 6, d.lgs. n. 81/2008). Mentre sull'applicazione ai distacchi nei contratti di rete non parevano esservi dubbi, appare certamente opportuna l'estensione interpretativa per analogia della medesima disciplina anche ai lavoratori in regime di codatorialità.

Infine, l'Ispettorato chiarisce che **la codatorialità è disciplinata dalle medesime disposizioni in materia di distacco** ed in particolare dai commi 2 e 3 dell'art. 30. Ipotizzando, dunque, la applicazione, in particolare, di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 30 si deve ritenere che il distaccante debba ottenere il consenso del lavoratore nel caso di mutamento di mansioni. Inoltre, l'applicazione di tale norma comporterebbe anche la sussistenza di comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive nel caso di trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km. Tale riferimento potrebbe sovrapporsi a quello previsto dall'art. 4-ter dell'art. 30 d.lgs. n. 276/2003 che prevede, invece, sempre in tema di mobilità dei lavoratori, il riferimento alla disciplina prevista dall'art. 2103 cod. civ.

In definitiva, **l'intervento dell'INL è da valutarsi complessivamente in termini positivi**, soprattutto in quanto fornisce una chiave di lettura ispettiva alle imprese le quali, pertanto, sono in grado di poter prendere gli opportuni accorgimenti. Nel merito, **qualche dubbio potrebbe destare l'estensione *tout court* della responsabilità solidale** a tutti i soggetti della rete, indipendentemente dalla valutazione specifica circa la sussistenza di

un decentramento produttivo e di un coinvolgimento effettivo della impresa chiamata in solidarietà.

Trattandosi di materia assai complicata, **le imprese potrebbero avvalersi dei servizi di assistenza e consulenza delle Commissioni di certificazione e della relativa certificazione dei contratti di rete contententi la disciplina delle regole di ingaggio dei lavoratori.**



## La regolazione delle clausole sociali negli appalti pubblici\*

*di Matteo Di Gregorio*

**Il 14 maggio scorso l'ANAC ha pubblicato sul proprio sito la bozza di Linee Guida recanti “La disciplina delle clausole sociali” nelle commesse pubbliche**, sottoponendo tale documento alla consultazione pubblica fino al 13 giugno 2018. Dunque, l'atto regolatorio non è ancora definitivo e non lo sarà se non dopo la chiusura della consultazione e l'eventuale recepimento da parte dell'Autorità delle osservazioni espresse dagli *stakeholders*.

**Le Linee Guida, che (come specificato in premessa dalla stessa Autorità) sono da considerare “non vincolanti”**, hanno ad oggetto la regolazione delle clausole sociali proprio in considerazione della generale rilevanza dell'istituto nell'ambito della contrattualistica pubblica.

**La base normativa dell'intervento regolatorio è l'art. 50 del Codice dei contratti pubblici** (D.lgs. 50/2016, come modificato dal D.lgs. 56/2017), con il quale, per le concessioni e gli appalti di lavori e servizi diversi da quelli di natura intellettuale, il legislatore ha imposto alle stazioni appaltanti la previsione nei bandi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 maggio 2018, n. 19.](#)

di gara di “*specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato*”.

**La norma sopra richiamata si applica, per espressa previsione di legge, alle concessioni e agli appalti relativi a contratti ad alta intensità di manodopera.** Tuttavia, nella bozza di Linee Guida l’Autorità anticorruzione ha precisato che il committente pubblico può decidere di inserire clausole sociali anche in caso di appalti non caratterizzati dalla prevalenza di manodopera, eccezion fatta (oltre che per i servizi di natura intellettuale) per gli appalti di fornitura, per quelli in cui la prestazione lavorativa è scarsamente significativa o irrilevante e quando si riscontra l’elemento dell’*intuitus personae*.

**Inoltre, l’art. 50 del Codice impone il rispetto dei principi dell’Unione europea.** Il contenuto di tale rinvio, apparentemente generico, è stato chiarito dall’Anac quando sostiene che, in virtù dell’applicazione delle clausole sociali, l’assorbimento del personale impiegato nell’appalto dall’impresa uscente non può essere automatico: **occorre tener conto del fabbisogno richiesto dal nuovo contratto e dell’organizzazione del lavoro adottata dall’impresa subentrante.** Tali limiti, già previsti in alcuni contratti collettivi nazionali (v. [M. Di Gregorio, \*Il rinnovo del CCNL Assosistema: una clausola sociale per gli appalti del settore\*](#)), sono una derivazione di quanto già statuito in materia dai giudici comunitari e nazionali.

**L’Autorità si è anche occupata di individuare le conseguenze, sul piano strettamente giuridico, della mancata osservanza della clausola sociale.** In particolare, sono state identificate due possibili situazioni al verificarsi delle quali l’ordinamento reagisce in modo diverso: la mancata accettazione in sede di gara della clausola sociale contenuta nella *lex specialis* e la violazione della stessa da parte dell’affidatario successivamente all’aggiudicazione della commessa.

**Nel primo caso, il rifiuto opposto dall'impresa costituirebbe manifestazione della volontà di proporre un'offerta condizionata**, che determinerebbe l'esclusione dalla gara pubblica. Epilogo che non si verificherebbe laddove invece l'operatore economico manifestasse il proposito di applicarla nei limiti di compatibilità con la propria organizzazione d'impresa.

**Se si realizzasse la seconda ipotesi, secondo l'Anac l'inadempimento rimarrebbe confinato nell'ambito della responsabilità contrattuale**, essendo la clausola sociale una condizione di esecuzione del contratto. Pertanto, la violazione non produrrebbe alcun effetto sull'aggiudicazione della commessa pubblica; piuttosto consentirebbe alla stazione appaltante di avvalersi dei rimedi di natura civilistica (penali, clausola risolutiva espressa ecc.).

**Un altro elemento di particolare rilievo contenuto nella bozza di Linee Guida è la possibilità di prevedere clausole sociali diverse da quelle finalizzate al riassorbimento del personale, attraverso le quali si possa tener conto di “fattori di rilevanza sociale ed ambientale”**. Tali clausole rileverebbero non solo quali ulteriori condizioni di esecuzione del contratto, ma inciderebbero anche sul piano dell'individuazione dei criteri di aggiudicazione. Dagli esempi elencati dall'Autorità (contenimento dei consumi energetici, inserimento di lavoratori svantaggiati, ecc.) si comprende che previsioni del genere avrebbero l'obiettivo di valorizzare determinate *best practices* aziendali, messe in atto non solo in ambito di diritto del lavoro.

**Ultimo, non per importanza, profilo regolatorio affrontato dal documento predisposto dall'Anac è l'analisi del rapporto tra gare pubbliche e quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro in materia di clausole sociali**. La fonte di riferimento è sempre l'art. 50 del Codice dei contratti pubblici, il quale richiama i “*contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto le-*

*gislativo 15 giugno 2015, n. 81*” quale disciplina di riferimento per l’aggiudicatario.

**In virtù del suddetto rinvio, le imprese tenute all’applicazione del CCNL sarebbero tenute ad osservare la prescrizione relativa all’assorbimento del personale dell’impresa uscente “*anche a prescindere dalla previsione ad hoc che la stazione appaltante inserisca nella lex specialis*”.** Dunque, benché a seguito della introduzione dell’art. 50 del Codice la tutela della stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti pubblici non sia più affidata unicamente all’iniziativa autonoma delle stazioni appaltanti o ai contratti collettivi, secondo l’Autorità “*l’applicazione delle clausole sociali deve in ogni caso avvenire in armonia con la disciplina recata dalle disposizioni contenute nei contratti collettivi di settore*”.

Ne discende che specifiche previsioni relative ai cambi di appalto contenute in CCNL come quello, recentemente rinnovato, del sistema industriale integrato di beni e servizi medici e tessili affini (v. [M. Di Gregorio, op. cit.](#)) dovrebbero trovare ampio spazio in sede di applicazione di clausole sociali inserite in bandi di gara pubblici. Difatti, attenendosi a quanto espresso da Anac in questa prima bozza di Linee Guida, la fonte da cui trarre la disciplina di riferimento per il riassorbimento del personale impiegato in un appalto pubblico è pur sempre il contratto collettivo di settore, proprio in virtù del più volte citato art. 50.

**Dunque, ci si auspica che siano le stesse stazioni appaltanti a recepire nei bandi di gara le clausole sociali eventualmente previste nei contratti collettivi di settore stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale**, compatibilmente alle condizioni soggettive e oggettive di applicazione individuate dalla legge e ai limiti derivanti dalle pronunce giurisprudenziali in materia, ai sensi di quan-

to indicato dal Codice dei contratti pubblici e (se verrà confermato a seguito della consultazione) di quanto precisato dall'Autorità Anticorruzione nelle Linee Guida sulle clausole sociali.

## **L'intervento dell'INL sulla certificazione dei contratti: vincoli (o vantaggi competitivi indesiderati) per le Commissioni border line?\***

*di Gabriele Bubola*

Se da un lato abbiamo battuto il record di giorni senza Governo, dall'altro lato si può osservare come l'Ispettorato del Lavoro abbia dimostrato nel medesimo arco temporale di essere ampiamente operativo. Così, dopo le varie Circolari particolarmente “ficcanti” in tema di estensione del principio di solidarietà degli appalti e sui contratti di rete (Circolari nn. 6 e 7/2018), ecco la emanazione, il primo giugno, della [Circolare n. 9/2018](#) con la quale l'Ispettorato ha posto sotto la lente di ingrandimento il rapporto tra attività ispettiva in presenza di contratti certificati o in pendenza di certificazione e fornito apposite istruzioni. Si tratta del secondo intervento dell'anno in tema di certificazione da parte dell'INL, verosimilmente preoccupato del recente proliferare di commissioni di certificazioni, alcune di dubbia legittimità (cfr. in particolare, la Circolare n. 4/2018 in tema di certificazione da parte di Enti Bilaterali «*totalmente privi dei requisiti per svolgere tale attività*») ed altre volte ad emettere i provvedimenti di certificazione a “prezzi stracciati”, con conseguenze ben immaginabili sulla qualità dei controlli messi in campo da parte dell'ente certi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 giugno 2018, n. 22.](#)

ficatore o, ancora, in funzione di paralizzare una imminente azione ispettiva. Non potendo, però, formalmente individuare nominativamente i soggetti coinvolti, la Circolare necessariamente generalizza, rischiando di impattare negativamente anche sull'operato delle commissioni di certificazione qualificate.

Ma procediamo con ordine.

L'intervento operato sembra andare oltre all'effettivo bisogno di fornire regole chiare agli ispettori, come precisato all'inizio della Circolare, quasi a volerla giustificare. Infatti, a chi si occupa del tema della certificazione dei contratti e dell'impatto di tale istituto anche sulle attività ispettive non sarà certo sfuggita la **Direttiva del Ministro del Lavoro n. 1 del 18 settembre 2008** (c.d. Direttiva Sacconi).

In tale Direttiva, il tema delle ispezioni viene trattato a 360 gradi, anche con riferimento ai rapporti con l'istituto della certificazione, al quale viene dato ampio spazio e risalto all'interno di tale documento. Ivi si prevede non solo la necessità di procedere con una **programmazione delle attività ispettive** ma anche che, nell'ottica di una leale collaborazione, **la certificazione svolge un ruolo complementare a quello delle ispezioni**, che devono sostanzialmente arrestarsi, salvo palesi violazioni, nel caso di procedure di certificazione attivate. In particolare, si ricorda che la Direttiva Sacconi prevede, relativamente alle verifiche sulle collaborazioni coordinate e continuative, che *«si dovrà **concentrare l'accertamento ispettivo esclusivamente su quelli che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 276/2003, in quanto positivamente certificati o ancora in fase di valutazione, salvo che non si evinca con evidenza immediata e non controvertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro**»*. Così, in modalità da ritenersi del tutto ana-

loga (sebbene precisata in termini diversi e maggiormente sintetici), le previsioni in tema di rapporti di lavoro flessibile (*«l'attenzione degli ispettori dovrà concentrarsi soltanto sui contratti non certificati»*) ed in tema di appalti illeciti (*«l'attività investigativa, peraltro, dovrà concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione»*).

Posto il quadro di riferimento fino al primo giugno, la Circolare in oggetto entra proprio nel merito delle medesime problematiche, aprendo pertanto un potenziale conflitto di norme ed interpretazioni.

Infatti, con riferimento ai **contratti già certificati**, la Circolare stabilisce che l'Ispettore può comunque procedere a svolgere l'attività di vigilanza con la sola accortezza, nel caso emerga una difformità delle modalità concrete di qualificazione del contratto rispetto a quanto certificato, di condizionare l'efficacia del verbale ispettivo all'espletamento del previo tentativo di conciliazione ed alla proposizione dell'impugnazione, considerato che, ai sensi dell'art. 79 d.lgs. n. 276/2003, l'effetto dell'accertamento di cui alla certificazione permane fino all'accoglimento di un ricorso in primo grado. Se è vero che è evidente lo scostamento rispetto a quanto previsto all'interno della Direttiva, scomparendo qualsiasi riferimento all'opportunità di concentrare la attività ispettiva sui contratti non certificati, d'altro canto, tale mutato orientamento appare comprensibile laddove, nella pratica, il contenuto della Direttiva abbia portato gli ispettori ad evitare i contratti certificati a prescindere, onde evitare di dover dimostrare l'incontrovertibile evidenza della erronea certificazione. Anche e soprattutto alla luce della suddetta "degenerazione" operata da parte di alcune commissioni di certificazione.

Il punto maggiormente delicato, però, concerne i **contratti sottoposti a procedura di certificazione ma non ancora certificati**. Infatti, in tali casi, lungi dal prevedere un arresto dell'attività ispettiva come in un qualche modo previsto all'interno della Di-



rettiva, al contrario la Circolare afferma che gli ispettori possono procedere, con la sola accortezza di comunicare alle commissioni di certificazione procedente, obbligata *ex lege* di effettuare la comunicazione di avvio del procedimento, di sospendere la procedura certificatoria per effetto dell'avvio dell'accertamento ispettivo. Tale specifica viene giustificata facendo riferimento al fatto che la sospensione è *«prevista nella maggior parte dei regolamenti interni delle commissioni onde favorire un opportuno coordinamento tra funzioni di controllo e certicatori»*.

Qui devono necessariamente farsi alcune **osservazioni, di forma e di sostanza**.

**Da un punto di vista formale**, sembrerebbero sorgere diversi problemi di collocazione sistematica della Circolare. Anzitutto, da un punto di vista normativo rispetto alla Direttiva Sacconi, evidentemente e volutamente non citata all'interno della Circolare.

Si ricorda che la Direttiva Sacconi è stata emanata ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 124/2004 che prevede una funzione di coordinamento tramite direttiva da parte del Ministero sulle attività di vigilanza. Se è vero che, nel frattempo, i compiti ispettivi sono stati attribuiti all'Ispettorato Nazionale del Lavoro – INL, agenzia con autonomia organizzativa creata ai sensi del d.lgs. n. 149/2015 e che integra al suo interno i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL svolgendo le attività ispettive già da queste esercitate, deve comunque rilevarsi come **l'INL resti sottoposto non solo alla vigilanza del Ministro del lavoro ma anche al rispetto delle direttive emanate dallo stesso**. In questo senso, con una disposizione analoga a quella del d.lgs. n. 124/2004, l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 149/2015 prevede che *«L'Ispettorato esercita, in particolare, le seguenti funzioni e attribuzioni: a) esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate*

*dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (...) la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonchè legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (...); b) emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere conforme del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonchè direttive operative rivolte al personale ispettivo».* Considerato, dunque, che la Direttiva n. 1/2008 non è stata superata da altra disposizione di analogo livello ed è dunque da ritenersi tutt'ora in vigore, viene quindi da chiedersi se ed in che misura la Circolare possa intervenire per disciplinare le attività operative in senso palesemente difforme al contenuto (contentente peraltro direttive operative), della suddetta Direttiva.

Altra problematica investe, invece, il richiamo della disciplina sulla sospensione prevista dai regolamenti interni della commissioni di certificazione, richiamata proprio all'interno della Circolare per giustificare e "minimizzare" la portata innovativa della previsione. Analizzando alcuni di questi regolamenti non si rinvencono norme volte a prevedere la sospensione del procedimento in conseguenza di una attività ispettiva successiva rispetto all'avvio del procedimento medesimo. Di converso, la maggioranza dei regolamenti neppure prevede la disciplina dei rapporti con gli enti ispettivi e, laddove questi sono trattati, viene ribadita la disciplina normativa e prevista, al più, la facoltà della commissione di sospendere la procedura in casi determinati. Se, dunque, le commissioni di certificazione, tutte o alcune, non intendessero uniformarsi a quanto previsto all'interno della Circolare (che è un atto con valenza meramente interna all'Amministrazione e dunque non vincolante gli enti di certificazione diverse da quelle istituite presso gli Ispettorati del Lavoro), si rischierebbe di aprire un possibile contenzioso tra l'Ispettorato e la commissione di certi-

ficazione, certamente lontano dall'affermazione del principio di leale collaborazione.

Nel **merito**, poi, si pongono le seguenti tre questioni.

Anzitutto, la Circolare potrebbe essere letta nel senso di totale discrezionalità da parte dell'Ispettorato, il quale potrebbe pertanto decidere di intraprendere una ispezione proprio a seguito della comunicazione da parte della commissione di certificazione di avvio della procedura di certificazione. **Un siffatto comportamento appare però in contrasto con la disciplina normativa** (art. 78, comma 2, d.lgs. n. 276/2003) che prevede che gli Enti Ispettivi, ricevuta la comunicazione di legge «*possono presentare osservazioni alla commissione di certificazione*», inciso che potrebbe, a ben vedere, essere interpretato anche nel caso di limitare proprio alle osservazioni il compito di tali Enti in siffatta fase. E tra le osservazioni possibili, l'Ispettorato potrebbe rilevare la già programmata ed imminente attività ispettiva piuttosto che la ricezione di una apposita chiamata da parte di un lavoratore che dovrebbero essere opportunamente valutati dalla commissione di certificazione nell'ambito della propria procedura di certificazione, potendo in casi particolarmente delicati, giungere fino alla sospensione della procedura. Sul punto dei rapporti tra commissioni di certificazione ed enti ispettivi, per inciso, sembra poi opportuno precisare come la **Circolare non contenga alcuna specifica circa l'obbligo di comunicazione** a carico delle commissioni di certificazioni ai sensi dell'art. 78, comma 2, d.lgs. n. 276/2003, che si può dunque ritenere **assolto tramite la sola comunicazione dell'inizio del procedimento con i dati necessari ad individuare il rapporto e le parti**, essendo invece diversamente ed espressamente previsto l'onere di invio del «*contratto certificato*» a richiesta ed ai sensi del successivo art. 78, comma 3.

Inoltre, l'intervento dell'Ente Ispettivo in pendenza di certificazione potrebbe impattare sulla valenza ed efficacia dello strumento stesso. La procedura di certificazione ha, infatti, la finalità di permettere ad un organo quale la commissione di certificazione di attestare la corretta qualificazione di un contratto. Nel caso di accesso ispettivo che terminasse positivamente, verrebbe da chiedersi quale sarebbe l'interesse delle parti a seguire nella procedura di certificazione posto che l'Ente Ispettivo medesimo, peraltro anch'esso competente in materia di certificazione, ha validato la qualificazione del contratto fornita dalle parti. In altri termini, se non da un punto di vista formale, da un punto di vista sostanziale sembrerebbe che l'ITL avochi a sé quella procedura (non emettendo formalmente un provvedimento di certificazione ma un verbale ispettivo negativo dal contenuto analogo).

Infine, anche per effetto delle considerazioni di cui sopra, la presa di posizione dell'INL potrebbe spingere le commissioni a prendere contromisure volte ad accorciare i tempi di delibera, con conseguente peggioramento della qualità dei controlli operati e del quadro complessivo che si intenderebbe invece migliorare.

Alla luce delle riflessioni di cui sopra, **si auspica quindi che l'attività ispettiva in pendenza dell'attività certificatoria venga svolta nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i soggetti in questione e salvaguardando la *ratio* sottesa all'istituto della certificazione e limitata ad ipotesi eccezionali ed al contrasto di pratiche *border line* (ed oltre) di alcuni specifici enti di certificazione**, permettendo dunque un consolidamento delle commissioni di certificazione qualificate.

## Il “mondo sommerso” dei caregiver familiari: tra discriminazioni e tutela dei diritti umani\*

*di Irene Tagliabue*

Lo scorso 5 giugno 2018, presso l’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, si è tenuto un incontro relativo alle condizioni giuridiche e sociali in cui versano i *caregiver*, familiari chiamati ad assistere, per un periodo più o meno lungo, un loro congiunto disabile o malato.

Il punto di partenza assunto dal professor **Luke Clements** della School of Law della Leeds University (Regno Unito) riguarda la posizione che, in particolare modo in passato, i soggetti affetti da disabilità occupavano all’interno di una società restia a concederli diritti che avrebbero dovuto essere dati per scontati. Durante lo scorso secolo, i soggetti vittime di ogni sorta di discriminazione hanno combattuto battaglie sociali di forte impatto che si sono spesso tradotte in successi dal punto di vista del riconoscimento di diritti umani e tutele di svariato genere. Sono stati citati, a tal proposito, atti quali il US Rehabilitation Act del 1973, il UK Disability Discrimination Act del 1995 e, focalizzandosi sul nostro Paese, il d.lgs. 216/2003, attuazione della direttiva 2000/78/CE, per la parità di trattamento in materia di occupa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 giugno 2018, n. 23](#).

zione e di condizioni di lavoro di soggetti vittime di ogni forma di discriminazione.

**Con riferimento ai *caregiver* è emersa la carenza di quella che è stata definita “identità legale”, ovvero la difficoltà degli stessi ad identificarsi, in prima persona, come gruppo meritevole di tutele e di diritti che, non sempre, a livello nazionale, vengono garantiti.** A tal proposito sono stati richiamati una serie di casi presentatisi, nel corso degli anni, dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, ponendo l’accento su *Radi v. Romania*, datato 2016, in cui la ricorrente, zia di un disabile, segnalava un trattamento lavorativo iniquo soprattutto dal punto di vista remunerativo, nonché la totale assenza di strutture e formule statali adibite alla tutela dei disabili, che avrebbero inevitabilmente spinto lei e la propria famiglia ai margini della società. Tuttavia, la Corte ha respinto il ricorso di Radi, sostenendo che questa avesse volontariamente stipulato il suddetto contratto di lavoro e che avrebbe potuto denunciarlo alle autorità competenti nazionali in qualsiasi momento, indipendentemente dalla capacità, in un secondo momento, di fornire assistenza al nipote. Ha inoltre evidenziato che una remunerazione, seppur minima, vi era stata e, di conseguenza, l’eventuale contestazione nel merito avrebbe dovuto essere posta dinnanzi alle autorità nazionali.

**Osservando le ritrosie mostrate dalla Corte EDU nel riconoscere garanzie di tutela ad un *caregiver*,** nonché il generale contesto in cui queste figure sono costrette a vivere, all’interno di nazioni spesso anche all’avanguardia in materia di diritti umani, il professor Clements ha evidenziato come potrebbe risultare vincente l’affermazione di nuovi paradigmi legali e di nuove tutele. A questo riguardo si ricorda, per esempio, l’articolo 46 del decreto legislativo n. 276 del 2003 che prevede l’introduzione della possibilità, per i malati oncologici sottoposti a terapie salvavita e per i *caregiver* familiari, di trasformare il proprio rapporto di lavoro

dal tempo pieno al tempo parziale, fatto salvo poi il diritto del lavoratore di chiedere la riconversione in un rapporto di lavoro a tempo pieno. Nonché il titolo II del decreto stesso, che si preoccupa di garantire maggiori tutele nel mercato del lavoro per i cosiddetti lavoratori svantaggiati.

**In generale, tuttavia, i quadri normativi esistenti non sono spesso in grado di riflettere e, di conseguenza, regolare la condizione in cui, concretamente, i *caregiver* versano.** Per sovvertire questo sistema sarebbe necessario ripensare il sistema di tutele di questi soggetti in senso lato, assumendo come punto di partenza il concetto di vulnerabilità, che altro non è che l'aspetto caratterizzante dei soggetti con disabilità e di chi è chiamato a fornire loro assistenza. Con ciò non deve essere interamente demolita la struttura legale ad oggi esistente in materia di diritti umani, ma, attraverso un approccio innovativo, vanno scoperti nuovi meccanismi finalizzati ad affrontare e ridurre gli errori presenti e passati.

**Prospettiva sicuramente interessante, quest'ultima, nell'ottica del notevole incremento delle figure dei *caregiver* familiari,** legato soprattutto alla crescita dell'aspettativa di vita a cui si sta assistendo negli ultimi anni: in Italia si stima che i soggetti in questa condizione siano circa 5 milioni (Barbara Weisz, *Caregiver in Italia, un esercito silenzioso*, in PMI.it, 19 aprile 2018). L'obiettivo primario deve essere quello di evitarne l'emarginazione sociale ed economica, *in primis* attraverso un sistema differenziato di inserimento nel mercato del lavoro, che sia conciliabile con le attività di assistenza svolte e che, al tempo stesso, non costituisca un sacrificio in termini di produttività e di profitto per le imprese.

## Malattia e rientro anticipato: obbligo (o facoltà) di rettificare la prognosi\*

*di Federico Avanzi*

Nella quotidianità del vissuto aziendale non costituisce certo eccezione rinvenire una moltitudine di “prassi” e situazioni che, pur coinvolgendo datore e dipendenti, non trovano specifica regolamentazione nella legge o negli accordi collettivi.

Una fattispecie particolarmente interessante riguarda la **ripresa anticipata dell’attività lavorativa del dipendente in caso di malattia** e della corretta procedura, intesa come doveri ascrivibili alle parti, da seguire.

A rendere particolarmente intrigante la questione sono i contrapposti orientamenti espressi dall’ente di previdenza erogatore delle prestazioni (Inps) prima e dalla giurisprudenza (Sezioni Unite Civili) poi, sull’obbligo in capo al lavoratore di rettificare la data prognosi inizialmente prevista nel certificato medico.

Per comprendere appieno la delicatezza della questione è **necessario declinare la nozione di malattia all’interno del contesto lavoristico** ove la tutela non riguarda qualsiasi infermità idonea a pregiudicare la salute del soggetto ([art. 32 Costituzione](#)) ma involge esclusivamente quello stato patologico tale da determinare una condizione di incapacità lavorativa.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24](#).



Quindi nel valutare le contrapposte e summenzionate opinioni occorre muovere da un concetto di precipua importanza ossia che il certificato predisposto dal medico statuisce (o almeno dovrebbe) una impossibilità assoluta a svolgere le mansioni per le quali il lavoratore è stato assunto.

**Con la [circolare numero 79 del 2 maggio 2017](#) l'ente previdenziale esprime con chiarezza la sua posizione andando a delineare, in via amministrativa, diritti e doveri delle parti in situazioni di guarigione anticipata.**

Lato lavoratore essendo il **certificato medico**, di fatto, una richiesta di prestazione (almeno in buona parte dei casi) l'Inps ne fa innanzitutto una questione economica imponendo allo stesso una rettifica sul quantum richiesto in termini di indennità da erogare.

Più interessante è l'ulteriore ragionamento seguito dall'istituto che, basandosi sulle responsabilità in materia di salute e sicurezza attribuibili alle parti, estende il precetto testé menzionato anche lato datore.

Secondo l'Inps infatti il combinato disposto dall'articolo 2087 c.c. che per inciso **impone all'imprenditore la tutela dell'incolumità psico-fisica dei dipendenti**, sanzionando in modo aperto l'omessa predisposizione di tutte le misure e cautele necessarie in funzione della concreta realtà aziendale e l'articolo 20 D.L.gs. 81 del 2008 che obbliga ciascun lavoratore a prendersi cura della propria salute, negherebbe al datore di consentire la ripresa dell'attività lavorativa in presenza di un certificato con prognosi ancora in corso.

A poco più di un anno di distanza, autorevole e diametralmente opposto orientamento viene espresso, en passant, dalle **Sezioni Unite Civili** che, con ordinanza numero 12568 del 2018, si trovano a dirimere l'annosa quaestio degli effetti del licenziamento

“comunicato anzitempo” per superamento del periodo di comporta-

porto. Invero nel caso vagliato dai supremi giudici il mancato spirare del periodo di comporta ex 2110 c.c. risultava pacifico. Il lavoratore, tuttavia, si presentava ugualmente in azienda per riprendere servizio prima dello scadere dei termini, ma la società rifiutava di ricevere la prestazione in difetto di certificato attestante l'avvenuta guarigione.

**Il comportamento datoriale**, perfettamente aderente alla circolare Inps, **veniva al contrario censurato dalla Corte** poiché “il prestatore non ha l'onere di munirsi di tale certificato, non esistendo (nel settore creditizio) alcuna norma di legge in tal senso”. A suffragio di un tale convincimento, le Sezioni Unite offrono la propria interpretazione della medesima base giuridica (T.U. Sicurezza) presa a riferimento dall'Istituto previdenziale, asserendo che un onere del genere (rettifica della prognosi) non è ricavabile neppure dall'art. 41, comma 2, D.L.gs. 81 del 2008, il quale si limita a prevedere e regolare la sorveglianza sanitaria, nell'ambito della quale la ripresa dell'attività lavorativa non è condizionata a tale rettifica.

Al di là della reciproca ed evidente antitesi è interessante premettere ciò che al contrario accomuna i “protagonisti” della vicenda ossia che nessuno ha la forza giuridica necessaria per estendere/imporre il proprio pensiero sull'altro o sui terzi.

Invero, se le prassi amministrative a mezzo circolari possono considerarsi vincolanti al più per il personale interno all'ente che le produce, nei modelli di ordinamento giuridico di *civil law*, come quello italiano, nemmeno le decisioni delle Sezioni Unite oltrepassano il singolo caso di specie sul piano dell'efficacia del principio di diritto enunciato.

A questo punto, nello stimolante tentativo di suggerire la prassi più idonea a tutelare gli interessi di entrambe le parti coinvolte,

anche in considerazione della potenziale responsabilità civile e penale a cui presta il fianco il datore, appare assolutamente da preferire la tesi sostenuta dall'Inps. Se è vero, infatti, che la giurisprudenza è concorde nel prescrivere allo stesso datore di adottare tutte le misure e cautele atte a preservare l'integrità psico-fisica del lavoratore, appare palesemente contraria a detto obbligo ogni condotta che consenta l'esecuzione di mansioni in presenza di certificato medico che attesti invece una specifica impossibilità in tal senso.

## **Ambienti confinati e rischio chimico: necessari nuovi paradigmi per la prevenzione e la sorveglianza\***

*di Irene Tagliabue*

Come documentato dall'INAIL, ancora numerosi e rilevanti sono gli incidenti mortali nei c.d. spazi confinati (INAIL, Sistema di sorveglianza degli infortuni mortali sul lavoro - Gli ambienti confinati, INAIL 2017). Tra il 2002 e il 2014 sono stati infatti registrati 69 eventi infortunistici che hanno causato, in totale, 90 decessi.

Un primo problema, al riguardo, è indubbiamente la definizione tecnica di ambiente confinato. L'INAIL, per esempio, seleziona i casi basandosi sulle definizioni fornite da organizzazioni ed enti che si occupano di questi temi. Primo su tutti lo standard OSHA, secondo cui uno spazio confinato è un ambiente sufficientemente grande e configurato in modo tale che un lavoratore possa entrarvi per eseguire l'attività assegnata e che, tuttavia, abbia vie d'accesso limitate e non sia progettato per la presenza duratura e continuativa dei lavoratori.

I settori in cui è possibile rilevare il maggior numero di infortuni in ambienti confinati sono le costruzioni e l'agricoltura, seguiti dalla metalmeccanica, lo smaltimento dei rifiuti e il settore ali-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24.](#)

mentare. Un dato interessante è inoltre il numero molto elevato degli incidenti collettivi, in cui si constata il coinvolgimento di più lavoratori nella dinamica infortunistica, che rappresenta un quarto della totalità degli infortuni.

Inoltre, proprio per la struttura di tali luoghi, è stato rilevato che nel 67,8% dei casi vi è un coinvolgimento di agenti chimici pericolosi, mentre, per converso, solo il 32,2% dei casi riguarda incidenti riconducibili ad altri fattori. A tal proposito, lo studio dell'INAIL a riguardo, datato 2017 e incentrato sull'analisi dei dati nel periodo 2002-2012 (INAIL, Sistema di sorveglianza degli infortuni mortali sul lavoro - Il rischio chimico, INAIL 2017) ha sottolineato che, per gli eventi avvenuti a causa di contatto con agenti chimici, il 72% dei decessi si è verificato in ambienti confinati. È infatti emerso che la frequenza di infortuni di questa natura sia legata all'utilizzo di prodotti che provocano gravi intossicazioni in luoghi non dotati di sistemi di ventilazione, quali sono – per conformazione “naturale” – gli ambienti confinati, nonché all'accesso in spazi non areati e talvolta non compatibili con la vita. Spesso gli incidenti più gravi si verificano a causa di una carenza di pianificazione, non solo da parte dei lavoratori addetti allo svolgimento delle attività, ma anche del datore, che si sottrae agli oneri sulla sicurezza imposti dal legislatore e, dall'altro lato, a causa del naturale impulso al soccorso da parte dei lavoratori che vedono un collega in pericolo.

Per queste ragioni, sarebbe auspicabile un miglioramento delle misure di prevenzione e, per quanto riguarda nello specifico il caso degli ambienti confinati, prima di consentire l'accesso di lavoratori, sarebbe utile verificare se l'attività possa essere effettuata, senza accedervi, attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici e/o robotici. Qualora questo non fosse possibile, è necessario puntare, da un lato, su un miglioramento delle misure di sicurezza adottate, quali la fornitura di DPI idonei e la riduzione delle ca-

renze organizzative e, dall'altro, su maggiori investimenti nella informazione e formazione del lavoratore che spesso è impiegato in attività di cui non conosce perfettamente i rischi e le dinamiche.

In secondo ed ultimo luogo, non deve essere trascurato il necessario aumento quantitativo e miglioramento qualitativo delle attività di sorveglianza, da parte degli organismi a ciò demandati. Molto spesso, infatti, la verifica del rispetto delle misure di sicurezza è unicamente formale, limitata alla valutazione di documenti cartacei forniti dall'azienda. Sempre più raramente si verificano controlli sostanziali, mirati alla valutazione reale delle carenze in materia di prevenzione degli infortuni e, dati alla mano, questa strategia si sta rivelando fallimentare, dal momento che il numero di morti bianche in Italia è ancora spaventosamente alto.

L'unica strategia che ad oggi potrebbe risultare vincente sarebbe quella finalizzata ad un ripensamento delle misure di sorveglianza, maggiormente incentrate su valutazioni sostanziali, attraverso sopralluoghi e misure di valutazione analoghe. In tal senso, potrebbero giocare un ruolo fondamentale anche le Commissioni di Certificazione, chiamate dal DPR 177/2011 a valutare la genuinità dei subappalti relativi ad attività da svolgersi in ambienti confinati. Si pensi, ad esempio, alla Commissione di Certificazione DEAL, istituita presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, che, solo nel 2017, ha certificato cento contratti di appalto e subappalto per attività svolte in ambienti confinati.<sup>1</sup> Questa, abbandonando un approccio meramente formalistico e documentale, potrebbe divenire un soggetto di controllo terzo e concreto che, preventivamente rispetto alla verifica di un incidente, effettui ordinariamente sopralluoghi in azienda al fine di verificare come venga gestita la sicurezza delle lavorazioni negli spazi confinati.

Solo provando ad abbandonare la vecchia strada, sarà possibile valutare se la nuova, così delineata, possa rappresentare una strategia vincente ai fini della riduzione degli infortuni sul luogo di lavoro.

## **Il protocollo d'intesa tra INAIL e parti sociali in materia di sicurezza sul lavoro nel settore metalmeccanico\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

In data 8 giugno 2018 l'INAIL e le parti sociali Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil hanno sottoscritto un [Protocollo d'intesa](#) volto alla realizzazione di attività finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e alla diffusione della cultura della sicurezza. In particolare tali obiettivi vengono perseguiti attraverso l'istituzione di un comitato paritetico di coordinamento con funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dei risultati della collaborazione che le parti stipulanti intendono avviare.

**Nelle premesse al Protocollo si legge che, a seguito delle modifiche legislative intervenute a partire dal d.lgs. 38/2000 in poi, le funzioni attribuite all'INAIL sono mutate in senso ampliativo**, dal momento che l'Istituto si è evoluto da mero soggetto erogatore di prestazioni assicurative a vero e proprio soggetto attivo di protezione sociale, incaricato anche di interventi preventivi finalizzati a tutelare i lavoratori dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali. Tali attività prevenzionali sono perseguite privilegiando interventi promossi in collabora-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 giugno 2018, n. 24.](#)



zione con le associazioni rappresentative datoriali e sindacali. D'altro canto, Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil sono sempre più impegnate nella prevenzione attraverso attività formative e informative volte a diffondere la cultura della sicurezza sul lavoro, come tra loro concordato in sede di rinnovo del Contratto nazionale di lavoro del 26 novembre 2016. Da qui l'interesse di tutte le parti firmatarie a creare sinergie per fornire risposte integrate in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel settore metalmeccanico e della installazione di impianti.

**Quanto al comitato paritetico di coordinamento, viene previsto che esso sia composto da otto referenti:** tre individuati dall'INAIL e cinque individuati rispettivamente dalle singole parti sociali Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil. Oltre alle specifiche attività stabilite nel Protocollo, di cui si dirà a breve, al comitato viene altresì affidato il compito di proporre ulteriori attività progettuali soggette ad accordi attuativi successivi.

**Nel Protocollo vengono in particolare individuati cinque diversi ambiti di collaborazione** – che saranno anch'essi regolati attraverso la stipula di successivi accordi attuativi – affidati all'indirizzo, coordinamento e monitoraggio del comitato paritetico.

**Il primo ambito di collaborazione consiste nell'elaborazione di uno studio medico-statistico sugli infortuni e sulle malattie professionali nel settore metalmeccanico e della installazione di impianti.** Da questo punto di vista, sarebbe di grande utilità se la raccolta di questi dati statistici si estendesse ad elementi ulteriori rispetto al mero andamento infortunistico, ma di importanza altrettanto fondamentale ai fini della progettazione di future strategie di prevenzione, quali la tipologia e la dinamica dell'incidente verificatosi e la causa diretta dell'infortunio.

**Nello stesso solco si pone il secondo obiettivo pattuito, ovvero lo studio e la elaborazione di un modello condiviso finalizzato alla mappatura dei quasi incidenti.** Si deve infatti ricordare che “quasi incidenti” (c.d. *near miss*) sono tutti gli eventi, correlati al lavoro, che avrebbero potuto causare un infortunio o una tecnopatia ma che, casualmente, non lo hanno in concreto prodotto. La registrazione di questi eventi rappresenta un utilissimo strumento di prevenzione, in quanto essi costituiscono una spia senza la quale non sarebbe possibile cogliere i punti deboli dell'organizzazione della sicurezza apprestata in azienda.

**Altri due ambiti di intervento previsti dal Protocollo riguardano la promozione della cultura della sicurezza** e si declinano in particolare nella definizione di azioni di prevenzione finalizzate alla diffusione della cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro afferenti i diversi comparti e nella progettazione di iniziative di carattere informativo/formativo volte alla promozione e diffusione dei valori e della cultura della salute e sicurezza nel lavoro.

**L'ultimo obiettivo elencato concerne l'individuazione e la diffusione di buone pratiche in materia di salute, sicurezza e prevenzione.** Questa misura riveste senz'altro grande importanza, dal momento che l'individuazione di buone pratiche rappresenta uno strumento di grande utilità pratica per le aziende, consentendo in via diretta un miglior adempimento degli obblighi di prevenzione. Sarebbe inoltre opportuno dedicare particolare attenzione alle buone pratiche applicabili all'interno delle aziende di piccole dimensioni, poiché in tali organizzazioni la prevenzione costituisce un obbligo proporzionalmente più oneroso.

**Come anticipato, tutte le attività oggetto di collaborazione sono destinate ad essere regolate da successivi accordi attuativi in cui dovranno essere indicati le attività da espleta-**

re, gli obiettivi da conseguire, le tempistiche, gli oneri economici e strumentali assunti, la composizione del tavolo di gestione, cui prenderanno parte referenti delle parti firmatarie, e dei profili professionali/amministrativi dei componenti. Detti accordi attuativi non potranno avere durata superiore a quella del Protocollo stesso, il quale, salvo interruzioni delle attività dovute a causa di forza maggiore, avrà durata triennale con decorrenza dall'8 giugno 2018.

**L'INAIL e le parti sociali si impegnano a mettere in campo le risorse professionali, tecniche e strumentali in funzione delle specifiche competenze e disponibilità**, rendendo disponibile il proprio patrimonio di conoscenze in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per la realizzazione delle iniziative progettuali oggetto della collaborazione. La suddivisione delle spese viene concordata secondo una logica di compartecipazione, nella misura della rappresentanza assegnata alle varie parti stipulanti all'interno del comitato paritetico di coordinamento.

**Le parti firmatarie, inoltre, si impegnano a realizzare le iniziative progettuali** con l'obiettivo della replicabilità e della più ampia ricaduta dei risultati perseguiti in termini di numero di destinatari raggiunti direttamente o indirettamente, puntando quindi alla massima diffusione possibile nel settore di interesse.

**Quanto alla proprietà intellettuale, viene pattuito che l'INAIL acquisisca ogni diritto sulle opere realizzate e sviluppate**, ma la divulgazione dei relativi prodotti potrà essere realizzata unicamente senza scopo di lucro, neanche indiretto, dalle parti, per finalità di studio, di ricerca e di promozione della conoscenza del patrimonio culturale e scientifico anche attraverso la pubblicazione in internet, previo rilascio della liberatoria degli autori.

**Di sicuro vanno accolte con favore le proposte formulate presso la Camera dei Deputati lo scorso 14 giugno dal nuo-**

**vo Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali**, in occasione della “Informativa urgente del Governo sugli incidenti nei luoghi di lavoro” – proposte da un lato volte a premiare con agevolazioni Iva le aziende che investono sulla sicurezza e, dall’altro, nella direzione di assumere mille ispettori del lavoro nei prossimi cinque anni – ma forse sarebbe opportuno anche dare maggior risonanza e replicare iniziative di prevenzione settoriale come questa, mirate per specifici settori e in quanto tali più efficaci, puntando sull’individuazione di buone prassi che guidino le aziende direttamente nella prevenzione dei rischi.

## **Nuove prospettive per le MPMI: anche l'Italia sviluppa un sistema di valutazione dei rischi secondo il prototipo OiRA\***

*di Irene Tagliabue*

**Il Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (d. lgs. n. 81/2008) – e ancora prima il d.lgs. n. 626/1994 – ha imposto alle imprese una serie di obblighi in materia.** In particolar modo queste devono compiere una attenta valutazione dei rischi che, considerata preminente dal legislatore, costituisce uno dei due obblighi non delegabili a carico del datore di lavoro. A tal proposito, l'art. 17 del d. lgs. n. 81/2008 richiede che il DVR (documento di valutazione dei rischi) sia necessariamente sottoscritto dal datore ma, nonostante ciò, si ritiene che questa disposizione non escluda la possibilità che egli ricorra all'aiuto di consulenti ed esperti del settore, nel caso lo ritenesse necessario per reperire competenze tecniche a lui estranee. Dall'altro lato gli artt. 28, 29 e 30 del già citato decreto individuano dei vincoli nella realizzazione di tale analisi dei rischi, delineando l'oggetto e le modalità con cui tale documento di valutazione debba essere redatto.

**In tema di prevenzione e di valutazione dei rischi va sicuramente segnalato il contributo apportato dall'Agenzia Eu-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 luglio 2018, n. 26.](#)

**ropea per la sicurezza e la salute sul lavoro**([EU-OSHA](#)) che, prendendo atto della strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza del periodo 2007-2012, ha creato nel 2009 OiRA (Online interactive Risk Assessment), un software divenuto poi pienamente operativo a partire dal 2010. Questa piattaforma online ha come obiettivo primario proprio quello di fornire alle micro, piccole e medie imprese una guida ed un supporto a livello pratico nel processo di valutazione dei rischi. La scelta dell’Agenzia è stata, con ogni probabilità, determinata dal fatto che si verifica con frequenza che i datori di aziende di piccole dimensioni non dispongano, da un lato, delle conoscenze tecniche per redigere un documento così complesso, e, dall’altro, delle risorse economiche da investire in consulenze finalizzate a sviluppare questo procedimento valutativo. Al contrario, le imprese di grandi dimensioni, solitamente, non manifestano la necessità di un supporto nella redazione del DVR, poiché dispongono di sufficienti strumenti per gestire in autonomia la valutazione dei rischi.

**La procedura OiRA è articolata in cinque fasi:** la prima lascia alle imprese una certa libertà, così che possano personalizzare la propria valutazione dei rischi, rispondendo ad alcune domande relative alla singola realtà aziendale. La seconda, invece, implica che vengano individuati, sul luogo di lavoro, quei fattori che possono costituire un pericolo per i lavoratori, così da approdare alla terza fase, di valutazione, che prevede che venga dato un ordine di priorità ai rischi che sono stati individuati, permettendo in un secondo momento di decidere quali siano le misure da attuare per prime. La fase successiva prevede la formazione di quello che viene definito “piano d’azione”, in modo da poter decidere in che modo eliminare o controllare i rischi. Infine, si giunge alla quinta e ultima fase, in cui viene elaborata una relazione che, una volta stampata, consente di documentare i risultati di questa procedura di valutazione dei rischi nella singola azienda [1].

**Recentemente, anche l'Italia ha istituito un gruppo di lavoro, a cui hanno preso parte i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e delle parti sociali,** nonché esperti di enti pubblici di ricerca, quali i membri dell'Istituto Superiore di Sanità e l'INAIL, al fine di procedere ad una sperimentazione sulla materia, che ha riscontrato, poi, il parere favorevole della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro. Così, con il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 maggio 2018, anche nel nostro Paese è stato adottato un valido strumento di supporto, sviluppato secondo il prototipo europeo OiRA, che consentirà alle micro, piccole e medie imprese di godere di un ausilio nella fase di valutazione dei rischi per quelle attività che vengono svolte all'interno del settore "uffici". Probabilmente si è scelto di avviare una fase "pilota" con esclusivo riferimento al settore uffici poiché questo ha un rischio mediamente molto più basso rispetto ad altri ambienti di lavoro, risaputamente considerati maggiormente rischiosi.

**A tal proposito, il Ministero del Lavoro ha messo a disposizione uno specifico [applicativo](#), un percorso guidato per la stesura del documento di valutazione dei rischi.** La procedura che viene proposta ai datori di lavoro italiani che intendono procedere ad una valutazione dei rischi è analoga a quella appena descritta. Si articola in diverse fasi e, grazie ad una serie di domande poste a chi sceglie di seguire la procedura, consente di ottenere una valutazione dei rischi fortemente personalizzata, basata sui pericoli che si presentano nelle singole realtà aziendali. Al termine del percorso viene generato il documento di valutazione dei rischi, contenente le misure che devono essere adottate dall'azienda e la programmazione delle misure di miglioramento. Tale documento deve, naturalmente, essere munito di data certa o attestata dalla sottoscrizione da parte del datore di lavoro, nonché dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di preven-

zione e protezione (RSPP), del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST) e del medico competente, se nominato.

**L'obiettivo atteso è che, grazie alle informazioni ottenute attraverso l'utilizzo di questa piattaforma messa a disposizione delle aziende,** vengano elaborati documenti inerenti la valutazione dei rischi meno “standardizzati” e sempre più efficienti in quanto calibrati sulle singole realtà aziendali. A tal proposito è bene ricordare che spesso il datore di lavoro, non potendo usufruire di quelle competenze esterne all'azienda che gli consentirebbero una valutazione dei rischi adeguata alla singola realtà, si limita ad una semplice valutazione di forma, con scarsa efficacia preventiva, se non addirittura basata su ambienti di lavoro e annessi pericoli diversi dai propri.

**Analoghe piattaforme di supporto sono già in uso in molti paesi membri dell'Unione Europea ed hanno come obiettivo primario quello di incentivare attività di valutazione dei rischi,** le quali sono attività spesso complesse, anche da parte di quelle imprese che non hanno le risorse e le conoscenze idonee.

**La speranza è che tale strumento trovi nell'immediato futuro una applicazione diffusa tra i datori di lavoro italiani,** dal momento che tale supporto nella valutazione dei rischi potrebbe portare dei vantaggi sotto diversi punti di vista: da un lato si otterrebbero maggiori garanzie nei confronti di quei lavoratori che sono impiegati in piccole realtà aziendali ma non per questo meno pericolose e, dall'altro, si realizzerebbe, come conseguenza diretta, un incremento della produttività e dei guadagni dell'impresa stessa. A tal proposito è possibile leggere, ad esempio, lo studio effettuato sempre dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro, che ha segnalato come un efficace sistema di tutela della salute dei lavoratori comportamenti notevoli benefici che, peraltro, variano a seconda delle dimensioni dell'azienda. Con riferi-



mento alle piccole imprese, l'analisi evidenzia che uno scarso sistema di salute e sicurezza potrebbe portare a queste non pochi problemi: si pensi solo ai costi umani e aziendali che dovrebbero essere sostenuti in caso di un incidente mortale, o al danno di immagine che ne deriverebbe.

**Per il momento, in ogni caso, non resta che attendere i primi dati sulla diffusione di questo sistema di valutazione dei rischi**, con l'augurio che il neonato software si riveli uno strumento efficace per la riduzione di quegli incidenti sul luogo di lavoro che, anche per quanto concerne il settore uffici, si verificano non di rado. Accedendo alla [banca dati dell'INAIL](#), e focalizzandosi sulle professioni c.d. d'ufficio, è possibile osservare come gli incidenti siano tutt'altro che rari, benché probabilmente inferiori a quelli che si verificano in ambienti lavorativi decisamente più rischiosi. Secondo le informazioni fornite dall'INAIL, infatti, nel 2016 gli infortuni verificatisi nello svolgimento di professioni esecutive nel lavoro d'ufficio sono stati 34.246, contro i 33.669 dell'anno precedente.

[1] A tal proposito: Agenzia Europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, [OiRA: strumenti semplici e gratuiti per una procedura lineare di valutazione dei rischi](#).

## Criticità e rischi negli appalti pubblici del servizio di lavanolo\*

*di Matteo Di Gregorio*

Il 12 luglio scorso, Assosistema, Femca Cisl, Filctem Cgil e Uiltec hanno siglato un [Avviso comune](#) per segnalare le criticità e i rischi sempre più diffusi nelle gare d'appalto pubbliche per il servizio di lavanolo. Tale servizio, eseguito dalle imprese rappresentate da Assosistema, consiste nell'espletamento di attività di noleggio, ricondizionamento, sterilizzazione e logistica dei dispositivi tessili utilizzati nelle strutture ospedaliere e nelle case di cura.

L'iniziativa nasce a seguito di alcuni bandi di gara in cui, mediante un dubbio impianto normativo e una palese incongruità dei prezzi a base d'asta, si è fortemente minata la componente qualitativa delle offerte, con ricadute in termini di sicurezza igienica degli utenti finali. Le Parti hanno infatti espressamente avvertito che a causa dei tagli alla spesa della sanità, la qualità dei servizi e l'occupazione del settore rischiano di avere un aggravio dal momento che le aziende sono costrette ad offrire servizi a prezzi sempre più bassi e al tempo stesso di dover garantire una qualità sempre più elevata.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 luglio 2018, n. 27](#).

**Senza dimenticare che il diffondersi di gare al ribasso produce quale necessaria conseguenza la destrutturazione dei rapporti di lavoro e la chiusura o il ridimensionamento delle unità produttive.** Elementi già messi a rischio dal crescente dumping contrattuale che si sta diffondendo mediante l'utilizzo di contratti di lavoro stipulati per settori diversi da quello per cui si concorre nelle gare.

**Il settore di riferimento, ossia quello delle imprese dei servizi sanitari integrati (cd. "lavanolo"), è caratterizzato da processi industriali complessi in cui è presente anche la componente umana.** Per garantire la sicurezza e la tutela della salute pubblica attraverso la costruzione di un ambiente ospedaliero sanificato, è necessario che le due dimensioni, tecnologia e capitale umano, siano altamente specializzate in un contesto ottimale di lavoro.

**Ne consegue che le aziende del settore, per assicurare alti standard di sicurezza sul lavoro, un basso impatto ambientale e processi produttivi di qualità, devono sostenere costi di cui recentemente non si è tenuto conto nella predisposizione di alcuni bandi di gara.** Ciò soprattutto vale per le imprese che agiscono nel rispetto delle leggi e delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro.

**Dunque, l'Avviso comune nasce da una riflessione avviata dalle Parti sociali ed orientata al futuro del settore,** con l'obiettivo di lungo termine di dare sostegno ad una politica industriale che sia in grado di *"garantire ed incrementare i livelli occupazionali del settore e di restituire e valorizzare la qualità del servizio erogato"*.

**Muovendo da queste premesse, l'organizzazione datoriale e le tre sigle sindacali interessate si sono impegnate ad attivare una serie di iniziative comuni,** a partire dall'attivazione di tavoli orientati al confronto con i Ministeri competenti (Salute e Lavoro *in primis*), con l'ANAC, con le Centrali di committenza

regionali e con le singole Stazioni Appaltanti, al fine di scongiurare il rischio che i modelli di gara “critici” possano diffondersi ulteriormente sul territorio nazionale.

**Attraverso le iniziative congiunte, le Parti potranno promuovere un’adeguata progettazione delle gare di appalto nella sanità**, evitando l’adozione da parte delle centrali di committenza di basi d’asta troppo basse e non allineate ai prezzi di riferimento fissati dall’ANAC nel [2017](#).

**Tra gli strumenti individuati dalle Parti per orientare il confronto con le istituzioni, rivestono un ruolo fondamentale le linee guida per gli appalti del lavanolo** che serviranno a promuovere un quadro normativo in grado di disciplinare in modo omogeneo gli affidamenti pubblici, eliminando il rischio di difformità a carattere regionale nell’indizione delle gare pubbliche. Assosistema è già a lavoro per individuare i requisiti minimi indispensabili che ogni azienda dovrebbe possedere per poter partecipare ad una gara pubblica per il servizio di lavanolo.

In sostanza, **la firma dell’Avviso comune è di certo un primo passo verso una nuova, ampia e duratura *partnership* tra imprese e lavoratori che**, coscienti delle criticità che sta attraversando il comparto della Sanità in cui si sviluppa il principale mercato di sbocco delle imprese in questione, **hanno scelto di collaborare nell’interfacciarsi con l’interlocutore pubblico**. Non solo nell’interesse alla sopravvivenza della singola impresa, ma con la consapevolezza che in gioco ci sono le sorti dell’intero settore industriale.

**Il Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro:  
dieci anni e sentirli tutti.  
Riflessioni a margine dell'81° Congresso SIML\***

*di Giada Benincasa, Irene Tagliabue*

Il 26 settembre scorso, a Bari, si è tenuta l'apertura **dell'81° Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML)**, nell'arco della quale, si sono susseguiti interventi inerenti al ruolo della medicina del lavoro.

**Francesco Violante**, presidente uscente della associazione, ha efficacemente sottolineato la **necessità di creare un collegamento tra lo sviluppo economico e la tutela della salute e dell'ambiente**. È lo stesso principio di effettività che informa la normativa prevenzionistica a chiedere, del resto, di ripensare profondamente e in termini sostanzialistici impianto e strumentazione del Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro.

Il discorso è tuttavia più profondo e va oltre il quadro regolatorio. Lo ha ricordato **Walter Ricciardi, Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS)**. **L'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, in particolare, ha indubbiamente portato vantaggi e benefici alla popolazione: si pensi alla mortalità infantile e neonatale, drasticamente calate dagli anni Settanta ad oggi; o ancora alla crescita della aspettativa di vita,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° ottobre 2018, n. 33](#).

**che nel 1861, anno dell'Unità d'Italia, non raggiungeva i 40 anni.** Nonostante questi aspetti positivi, tuttavia, è indubbio che il Servizio Sanitario Nazionale del nostro paese sia profondamente in crisi, ad oggi. Per Ricciardi le motivazioni di questa crisi devono essere ricercate nel lontano 2001, quando la riforma costituzionale ha portato all'istituzione dei Servizi Sanitari Regionali, promuovendo una decentralizzazione, che, tuttavia, ha portato ad una esplosione delle spese, sempre più difficili da sostenere.

La gestione delle finanze è indubbiamente un aspetto importante, ma deve essere un punto di partenza e non di arrivo, così da evitare la tempesta perfetta citata di cui molti cominciano a parlare. Non bastano, infatti, i conti in ordine, ma è necessario avere una visione di insieme della situazione ed una progettualità che permetta di interpretare correttamente i cambiamenti demografici e ambientali a cui la medicina e il mondo del lavoro stanno andando incontro. **Ad oggi, in Italia, il 45% della popolazione è affetta da una patologia cronica e il 20% circa, da due; è quindi evidente che la società debba essere in grado di intercettare i loro bisogni, permettendo a questi soggetti di poter continuare ad avere una vita "attiva",** nonostante la malattia, non diventando un mero peso dal punto di vista economico e sociale, ma facendo in modo che possano continuare a contribuire attivamente alla vita sociale ed economica del Paese, rimanendo dunque attivi nel mondo del lavoro.

Il tema dei limiti della attuale normativa di sicurezza e delle istituzioni che presidiano il delicato rapporto tra salute e lavoro è stato affrontato in una **Tavola Rotonda** a cui hanno preso parte Pietro Apostoli, uno dei membri del comitato scientifico della SIML, Maurizio Sacconi, ex Ministro del Lavoro e della Salute, Fabio Pontrandolfi, dirigente dell'Area Lavoro e Welfare di Confindustria e, infine, Cinzia Frascheri, Responsabile Salute e sicurezza della CISL. **L'oggetto del confronto è stato, in partico-**

lare, il decreto legislativo n. 81/2008, c.d. Testo Unico sulla salute e sicurezza dei lavoratori, e di come, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore, debba essere semplificato e ripensato, per far sì che possa più agevolmente rispondere ad esigenze nuove e differenti, dettate da cambiamenti dirompenti nello scenario del mondo del lavoro moderno.

Apostoli ha sostenuto innanzitutto che è necessaria una maggiore apertura nei confronti della discussione sulla modernizzazione del sistema della sicurezza sui luoghi di lavoro, dal momento che troppo spesso, chi propone dei cambiamenti e delle semplificazioni, viene additato come propenso alla privazione dei diritti dei lavoratori. **Voler snellire la normativa non significa necessariamente voler privare i lavoratori di diritti e tutele acquisiti**, ma al contrario, questa semplificazione, se ben interpretata, potrebbe trasformarsi in **un'occasione per rendere il sistema "salute e lavoro" più virtuoso e incentrato sulla attuale esigenza di verifica sostanziale del rispetto delle regole**. In questa ottica è fondamentale interrogarsi su quale sia il ruolo che deve essere svolto dal medico del lavoro, che potrebbe diventare "strumento" non solo di valutazione del rischio, ma anche e soprattutto di gestione dello stesso. A ciò si aggiungano, conclude, le criticità del Testo Unico, evidenziate dal giorno uno. Prima su tutti la definizione di rischio, "poco felice" a detta sua, fino ad arrivare alla totale assenza di definizione del concetto di idoneità alla mansione specifica, aspetti che hanno creato incertezza nel sistema ma su cui ora non è più possibile glissare.

**Sacconi ha invece assunto come punto di partenza del proprio ragionamento le sanzioni introdotte a carico del datore dal d. lgs. n. 81/08**: l'eccesso di enfasi su formalismi e possibili patologie nei comportamenti aziendali ha inevitabilmente fatto sì

che le aziende, impaurite dalla prospettiva di procedimenti a proprio carico, abbiano finito con il limitarsi ad adempiere passivamente se non con insofferenza gli obblighi che le avrebbero tenute lontane dalle aule di Tribunale, senza spesso preoccuparsi dell'effettivo rispetto sostanziale delle stesse discipline sulla sicurezza. Questo atteggiamento culturale di controllori e controllati spiega perché sia rimasto trascurato l'aspetto della collaborazione tra le parti in causa ed, in secondo luogo, la mancata attuazione di strumenti volti a promuovere un approccio sostanziale alla salute e sicurezza sul lavoro: uno su tutti il SINP – il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro – previsto nel D. Lgs. n. 81/2008 e adottato solo formalmente nel 2016 dall'INAIL, ma non ancora operativo.

Deve essere potenziato, in tal senso, il ruolo della medicina del lavoro e, **in un mondo del lavoro che promuove sempre più l'uscita dalle canoniche dimensioni spazio-temporali, è necessario trovare e incentivare altri strumenti sostanziali di controllo della salute dei lavoratori: uno di questi potrebbe essere proprio la sorveglianza sanitaria.**

In chiusura del proprio intervento, evidenzia poi come l'invecchiamento della popolazione e l'incremento delle malattie croniche sia un altro aspetto molto rilevante da tenere in considerazione quando si parla del rapporto tra medicina e lavoro, poiché **devono necessariamente essere adibiti strumenti idonei che possano permettere a soggetti affetti da patologie di restare nel mondo del lavoro o, qualora questo non fosse possibile, favorirne il reinserimento.**

Anche Frascheri, della Cisl, ha evidenziato il problema dei nuovi rischi e delle nuove patologie insite nei nuovi luoghi di lavoro. In un mondo del lavoro in continua evoluzione non possiamo prescindere dall'impatto che la digitalizzazione del lavoro sta avendo, e avrà sempre di più, sul mondo del lavoro e



sulla tematica della salute dei lavoratori. Per tale motivo la sfida di Industry 4.0 sarà anche quella di prevenire i rischi emergenti legati all'utilizzo continuo delle nuove tecnologie e dei dispositivi che permeano costantemente le nuove modalità di lavoro, dalle radiazioni ai campi elettromagnetici causati da pc, tablet e smartphone. Rischi che il Testo Unico in materia di salute e sicurezza non sembra tener conto all'interno delle sue disposizioni ma con i quali ben presto ci troveremo a fare i conti.

Infine, **Pontrandolfi ha sottolineato come da sempre la paura di Confindustria fosse che la logica del Testo Unico fosse solo formalistica e repressiva. Lo scenario è destinato a peggiorare una volta che saranno pienamente a regime le nuove realtà produttive di un mercato del lavoro, che si allontana sempre più dal modello della fabbrica fordista, tipica del '900 industriale.** Per queste ragioni, il D. Lgs. n. 81/2008 è ormai "vecchio" e non risponde più alle esigenze di aziende e lavoratori. La normativa in questione non è stata neppure in grado, nel corso degli anni passati, di dare un segnale determinante sulla materia degli infortuni *in itinere*, che sono in crescita negli ultimi anni. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Corte Costituzionale si sono mostrate critiche nei confronti del Testo Unico, nel corso degli anni e, a detta dell'esponente di Confindustria, questo aspetto dovrebbe invitare a riflettere sulla possibilità di una seria riforma delle tematiche della salute dei lavoratori.

In linea col pensiero di Sacconi anche Pontrandolfi ha sostenuto la necessità di **abbandonare la mera repressione e la ricerca di un colpevole a tutti i costi. Questo obiettivo è perseguibile attraverso l'introduzione di un approccio sostanziale alla sicurezza nei luoghi di lavoro, che non si dovrà naturalmente tradurre in un abbassamento degli standard, ma dovrà tramutarsi in occasione per la definizione di regole più**

**semplici, chiare e di facile adempimento sia per i lavoratori che per le aziende.**

I lavori del congresso nazionale della Società Italiana di Medicina del Lavoro hanno confermato queste riflessioni di apertura consegnandoci un messaggio chiaro e inequivocabile, ossia che **il Testo Unico, a dieci anni dalla sua entrata in vigore, meriterebbe di essere profondamente ripensato al fine di poter abbandonare l'eccessivo formalismo di questi anni, in un'ottica di maggiore attenzione agli aspetti sostanziali della tutela della salute sui luoghi di lavoro, i quali – sempre più “fluidi” e dematerializzati – richiedono un approccio dinamico e un metodo scientifico di valutazione e gestione del rischio al quale ben potrebbero contribuire i medici del lavoro.**

## Profilazione dei lavoratori in malattia e tutela della privacy: la strada in salita per l'integrazione tra GDPR e normativa nazionale\*

*di Antonella Mauro*

[L'audizione del Presidente dell'Autorità Garante per la privacy alla Commissione Lavoro del Senato](#) dello scorso 18 settembre ha avuto ad oggetto le valutazioni dell'Autorità in merito alla conformità con la nuova disciplina in materia di protezione dei dati personali di un **sistema di data mining** (c.d. SAVIO) – adottato dall'Inps per prevedere la propensione di ciascun lavoratore ad assenza per malattia ingiustificata, programmare le visite fiscali in modo da individuare tali tipologie di assenza e prevenire comportamenti fraudolenti – nonché di una **proposta normativa elaborata dall'Inps** per legittimare il ricorso a tali sistemi di monitoraggio e previsione su base statistica.

Le **considerazioni dell'Autorità** rese in questa sede sono utili da un duplice punto di vista. **Consentono**, infatti, da un lato di **capire** quali siano le **difficoltà in termini di integrazione della normativa comunitaria da parte di leggi speciali nazionali** in materia giuslavoristica (possibilità prevista dall'art. 88 del GDPR a cui è stato dato seguito in maniera debole con l'art. 111 del D. Lgs. 101 del 2018) e, dall'altro, quale sia il **livello di matu-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 ottobre 2018, n. 34](#).

**razione degli operatori** (in questo caso pubblici) rispetto ai punti salienti della normativa e alle tecniche regolamentari adottate.

## **Il sistema SAVIO e i rilievi del Garante**

Il sistema SAVIO è stato utilizzato dall’Inps negli ultimi anni per effettuare attività di **profilazione** dei **lavoratori** prendendo in considerazione la frequenza e la durata dei singoli episodi morbosi, il numero delle precedenti idoneità alle visite di controllo, la qualifica del lavoratore, la tipologia di rapporto di lavoro, la retribuzione, il settore e la dimensione aziendale.

Il Garante, riconoscendo la meritevolezza degli interessi pubblici sottostanti l’adozione del sistema di profilazione esaminato, ha ritenuto innanzitutto che il **dato trattato sia sensibile** per il semplice fatto di essere attinente ad una assenza per malattia, indipendentemente dal fatto che nell’ambito della profilazione, la diagnosi fosse irrilevante. Inoltre, rileva che **non sono state attuate né misure di informazione** dei lavoratori **né altre** volte a **minimizzare il rischio** derivante da **errori** nella raccolta dei dati o nella logica algoritmica del software predittivo che possano avere ripercussioni sulle posizioni individuali.

Anche con riferimento alla **proposta di legge presentata dall’Inps** il Garante è categorico: **non soddisfa i requisiti richiesti dalla normativa europea per la tutela dei dati personali**.

Il generale il regolamento appronta una serie di tutele volte ad arginare i rischi connessi alla profilazione e all’utilizzo di processi decisionali automatizzati.

Ai sensi dell’art. 22 del Regolamento, il trattamento di dati sensibili (*rectius*, particolari categorie di dati ex art. 9 del Regolamento),

segnatamente quelli relativi alla salute, nell'ambito di processi decisionali automatizzati, deve avvenire a fronte di un interesse pubblico rilevante ed è necessaria una legislazione specifica che, anche eventualmente integrata da atti normativi secondari delegati dalla fonte primaria, preveda «misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato» e, segnatamente:

- modalità di informazione degli interessati circa le modalità e le finalità del trattamento;
- strumenti di esercizio, da parte dei soggetti interessati, del diritto di accesso e di rettifica di informazioni errate;
- misure tecniche e organizzative idonee a limitare errori nel processo che possano determinare conseguenze negative ingiustificate nei confronti dei soggetti profilati;
- valutazione periodica della pertinenza e della qualità delle informazioni;
- configurazione degli algoritmi in modo da minimizzare errori o distorsioni;
- misure di minimizzazione dei dati;
- definizione di tempi di conservazione proporzionati.

Infine, l'Autorità precisa anche la necessità da parte del Titolare del trattamento di effettuare una valutazione di impatto.

La proposta normativa dell'Inps, invece, si limita a delineare un quadro di interessi pubblici generali legittimanti la procedura attuata dall'Istituto, senza individuare né finalità e obiettivi specifici, né le necessarie misure di tutela per i soggetti interessati.

## Conclusioni

Il caso esaminato offre più spunti di riflessione. In prima istanza, il sistema SAVIO è stato oggetto di indagine ora, ma il suo im-

piego risale a prima dell'adozione del GDPR (almeno 5 anni). Le violazioni evidenziate dal Garante erano quindi probabilmente riferibili non solo alla nuova normativa europea, ma già a quella preesistente. Questo elemento è un sintomo di quanto il **tema della tutela dei dati personali** sia stato nel tempo **sottovalutato**. Verrebbe pensare che non sia solo necessario un cambio di approccio nella valutazione e gestione del “rischio privacy”, ma che ce ne si debba addirittura occupare per la prima volta in alcuni casi.

Inoltre, tale necessario cambio di visione nella valutazione e gestione dei rischi connessi a trattamenti di dati personali, alla luce del caso esaminato, non può riguardare solo gli attori del mondo imprenditoriale, ma assume una primaria rilevanza anche sul fronte delle tecniche legislative e regolamentari.

Le carenze rilevate dal Garante relativamente alla proposta normativa dell'Inps sono sintomatiche di un **generale disorientamento circa i contenuti e le tecniche legislative o di regolamentazione** delle procedure e dei metodi di trattamento dei dati personali (in questo caso dei lavoratori) alla luce dei nuovi standard introdotti dal Regolamento 679/2016.

Non giova a dirimere le incertezze la scelta del legislatore nazionale di non intervenire con una disciplina giuslavoristica specifica (non cogliendo così l'opportunità offertagli dal legislatore comunitario con la delega ex art. 88 del GDPR). L'art. 111 del D.lgs. 101 del 2018 prevede esclusivamente – in tema di trattamenti nell'ambito del rapporto di lavoro – un'azione di promozione, ancora da parte del Garante, dell'adozione di codici deontologici.

**L'unico attore pubblico attivamente coinvolto** in questo processo è, quindi, attualmente il **Garante** per la protezione dei dati personali. E con poteri che, ricordiamo, non sono di natura legislativa né giurisdizionale.

Ampliando la riflessione in una prospettiva sistematica generale, l'incertezza del diritto non consente agli operatori – in questo caso, principalmente le imprese – un'agevole pianificazione delle loro azioni, anche in termini di investimenti, per la cui propulsione non bastano esclusivamente misure di incentivo fiscale, ma è necessaria anche la definizione di un quadro di regole del gioco quanto più possibile chiaro e non contingente.

## Riconoscere e costruire un mercato professionale per le attività di cura e assistenza dei malati\*

*di Irene Tagliabue*

**Con la Legge di Bilancio 2018 è stato istituito, presso il Ministero del Lavoro, un fondo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020, al fine di sostenere il ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare. Tale fondo sarà destinato “alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell’attività di cura non professionale del *caregiver* familiare”.**

La legge fa riferimento a una attività di tipo non professionale. Nel suo campo di applicazione viene infatti considerato solo il *caregiver* familiare come definito all’art. 1 comma 255, della legge n. 205 del 2017 come “*la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell’altra parte dell’unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall’articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 ottobre 2018, n. 35.](#)



*durata ai sensi dell'art. 3 co. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18". Si tratta indubbiamente di un passo in avanti importante per la gestione di un fenomeno diffuso e sino a oggi senza alcun riconoscimento normativo. Vero tuttavia che, ben oltre la sfera del volontariato e della buona volontà dei familiari, l'esplosione delle malattie e delle disabilità dovrebbe spingere il legislatore anche a riconoscere e valorizzare figure professionali che potrebbero occuparsi con maggiore competenza e qualità della assistenza al malato.*

L'esigenza di una previsione di questo tipo nasce, come è facile intuire, non solo da un costante e progressivo invecchiamento della popolazione, ma anche dall'aumento del numero di soggetti affetti da patologie croniche e, di conseguenza, di coloro che, chiamati a svolgere attività di assistenza nei loro confronti, si trovano a ricoprire il ruolo di *caregiver*.

A tal proposito, analizzando un report dell'Istat datato 2017, si evince che l'età media della popolazione nel Paese passerà dai 44,7 anni attuali agli oltre 50 del 2065 e il picco di invecchiamento colpirà l'Italia nel periodo 2045-2050, quando gli ultrasessantacinquenni arriveranno ad essere quasi il 34% della popolazione. (ISTAT, *Il futuro demografico del paese – Previsioni regionali della popolazione residente al 2065, Report Istat del 26 aprile 2017*)

Per quanto poi riguarda i soggetti affetti da patologie croniche, l'*Annuario Statistico Italiano 2017* dell'Istat sottolinea che il 39,1% dei residenti in Italia ha dichiarato di essere affetto da almeno una delle principali patologie croniche rilevate, dato che risulta in aumento dello 0,8% rispetto al 2015.

**Soffermandoci poi nello specifico sulla figura dei curanti, il Rapporto Annuale 2018 dell'Istat rileva che, nel periodo 1998-2016, si è verificato un aumento della quota dei *caregi-***

**ver di poco più di dieci punti percentuali, passando dal 22,8% al 33,1%.**

Ma ciò che è davvero interessante osservare è che questi, ancora una volta, sono definiti come **soggetti che hanno prestato un aiuto gratuito** nei confronti di un individuo bisognoso di cure, durante le quattro settimane antecedenti all'intervista, non considerando alcuna forma di prestazione di aiuto di natura professionale.

**Appare quindi chiaro, alla luce dell'analisi condotta, che la tendenza sia quella di considerare solo ed esclusivamente la figura del *caregiver* familiare, come soggetto demandato alla cura e all'assistenza di chi è affetto da una patologia cronica o ha, per altre ragioni, perso autosufficienza. Mentre vi è una diffusa resistenza a prendere in considerazione il ruolo che, in un contesto simile, potrebbero occupare le figure professionali a ciò adibite.**

A tal proposito, ad oggi, non esiste ancora un mercato del lavoro "moderno" per quanto riguarda l'assistenza professionale ai malati e sia la Legge di Bilancio che le indagini svolte dall'Istat sembrano continuare in questa direzione.

C'è, tuttavia, da interrogarsi sulla sostenibilità, nel medio-lungo periodo, di un sistema interamente basato sul volontariato, anche alla luce della crescente aspettativa di vita e della sempre maggiore diffusione di malattie che un tempo risultavano quasi sempre mortali -si pensi alle patologie oncologiche- e che oggi, al contrario, possono trasformarsi in croniche.

**Con ogni probabilità, un apparato come quello attuale, dove per il malato il sostegno proviene quasi sempre dall'interno del nucleo familiare, non è più sufficiente a soddisfare le esigenze di una società in così veloce mutamento. Alla luce di ciò è ad oggi necessaria una riforma del settore dell'assistenza ai malati che permetta un inserimen-**

to significativo anche di *figure professionali*, adeguatamente formate e preparate ad assistere malati cronici e grandi anziani che, temporaneamente o in modo permanente, hanno perso la propria indipendenza ed autonomia.

A scanso di equivoci, l'obiettivo ultimo di queste riflessioni non è quello di creare una contrapposizione netta tra la figura del *caregiver* familiare e quello professionale. Al contrario, si deve ambire a fornire ai malati e alle famiglie che si trovano in questa difficile posizione una possibilità di scelta "legale", attraverso l'utilizzo schemi contrattuali idonei, senza dover operare un ripiego sul lavoro sommerso.

## Salute mentale e discriminazioni: un tema ancora attuale\*

*di Irene Tagliabue*

Lo scorso 22 ottobre si è tenuto, presso il Policlinico di Modena, un Convegno dedicato al tema della discriminazione delle persone con problemi di salute mentale, organizzato dall'Università degli Studi di Modena e Reggio-Emilia, in occasione della settimana dedicata a patologie di questo tipo.

Un punto di partenza fondamentale, per poter trattare un tema così delicato in modo adeguato, è l'analisi del concetto di vulnerabilità e, a tal riguardo, è sicuramente un dato positivo che, negli ultimi anni, la questione sia stata meglio approfondita. **È necessario incentivare la consapevolezza che la vulnerabilità non deve obbligatoriamente essere interpretata con accezione negativa, ma che, al contrario, l'ascolto delle categorie più "fragili" della società renderà possibile, col tempo, il progresso verso un Ordinamento nel complesso più dignitoso.** Nonostante questa positiva presa di coscienza, esistono, ad oggi, ancora forti discriminazioni a discapito di persone che vivono quotidianamente un disagio legato a problemi di salute mentale e, per quanto si auspica che le cose possano migliorare col tempo, sono presenti ancora grandi la-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37.](#)

**cune nel sistema di assistenza di questi soggetti.** A tal riguardo, infatti, anche in Paesi benestanti, la spesa sanitaria dedicata alla cura delle malattie mentali è spesso molto limitata ed esiste ancora un forte legame tra patologie psichiatriche e coercizione. Si pensi, ad esempio, al ricorso al Trattamento Sanitario Obbligatorio (TSO), molto diffuso anche in Italia, ed al problema di emarginazione che esso causa nei riguardi di chi lo subisce. Ed è proprio questo il problema principale di chi è affetto da problemi di salute mentale: la stigmatizzazione che subisce da parte del contesto in cui è inserito. Vi è la tendenza ad attribuire etichette a soggetti affetti da determinate patologie, le quali portano ad una emarginazione in tutti gli ambiti della vita, non considerando in alcun modo che, alla stessa stregua di altre patologie, le malattie mentali sono curabili e, in alcuni casi, guaribili. Le principali conseguenze di questo stigma ormai conosciuto si riflettono in ambito lavorativo, nella difficoltà di trovare e mantenere un impiego, nonché nella sfera personale, dove gli affetti sono gravemente compromessi. A tal proposito, durante il convegno è stato illustrato uno studio dedicato all'analisi dell'emarginazione di soggetti affetti da schizofrenia, una delle patologie che più spaventa la comunità, e da depressione. In entrambi i casi è emerso che i malati percepiscono maggiormente lo stigma, in quest'ordine, nell'ambito delle relazioni interpersonali con famiglia e amici nonché sul posto di lavoro, seguiti a loro volta, dalla sfera dell'intimità e della sicurezza personale.

Molto interessanti anche i dati forniti in relazione alla discriminazione anticipata, ovvero la fuga da una determinata situazione per l'angoscia di un possibile rifiuto da parte della società, che rivelano come numerosi pazienti con patologie legate al benessere mentale percepiscono con forza il peso della discriminazione prima ancora che essa si verifichi. Nella maggior parte dei casi, per queste ragioni, essi tendono a nascondere la propria patolo-

gia, arrivando addirittura ad evitare una candidatura per un posto di lavoro o a rifuggire una relazione sentimentale.

**Allo stato delle cose, l'unico modo per ridurre questa stigmatizzazione e la percezione che i malati hanno della stessa si traduce, da un lato, nel ridurre il cosiddetto "effetto barriera" che si manifesta nella contrapposizione noi(sani)-loro(malati) e, dall'altro lato, nel ridurre le disuguaglianze di potere, mettendo i malati nelle condizioni di disporre liberamente delle proprie esistenze, nonostante la presenza di una patologia.**

Per ridurre la distanza tra escludenti ed esclusi, *in primis* deve essere incentivato un contatto tra i malati e la comunità, così che tra questi si possano creare dei legami forti, fondati su empatia e comprensione dell'altro. In secondo luogo potrebbero essere molto utili politiche di inserimento nel mondo del lavoro che mirino alla riduzione dell'emarginazione in questo settore, nonché campagne informative ed educative, finalizzate alla promozione di una maggiore cultura sulla materia. A tal proposito, in passato, vi sono stati dei tentativi di diffondere una più intensa consapevolezza riguardo alla natura biologica delle malattie mentali. Avere una patologia di questo tipo non è diverso dall'aver patologie, ad esempio, cardiovascolari, poiché in entrambi i casi si riscontra il coinvolgimento di un organo: il cervello, da un lato, e il cuore, dall'altro. Tuttavia, come evidenziato dagli studi inerenti al tema, la campagna di diffusione di queste informazioni si è rivelata fallimentare, poiché non solo non ha ridotto lo stigma, ma lo ha addirittura incrementato, insinuando nelle persone la convinzione che malattie di questo tipo fossero del tutto al di fuori di ogni controllo e che, per questo, i malati fossero imprevedibili e pericolosi.

**Così, durante il convegno è stata evidenziata l'esigenza di elaborazione di una nuova strategia, che porti la società a**

comprendere che una malattia mentale non è una patologia che riguarda solo alcuni, che ne sono affetti dalla nascita. Disturbi di questo genere, temporanei o permanenti, possono sorgere in qualsiasi momento e possono arrivare a colpire chiunque; dato, quest'ultimo, che se venisse correttamente interpretato, potrebbe portare ad una maggiore empatia nei confronti dei malati e, con ogni probabilità, ridurre quell'emarginazione ad oggi ancora così evidente.

## **Campagna per la promozione di ambienti di lavoro sani e sicuri: il cancro è la prima causa di morte\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

La scorsa settimana ha avuto luogo la settimana europea della sicurezza sul lavoro, che quest'anno si è inserita nel solco della [Campagna dell'EU-OSHA per la promozione di ambienti di lavoro sani e sicuri](#) che ha per oggetto, nel biennio 2018-2019, il tema delle sostanze pericolose, campagna di cui ADAPT è *media partner*.

Sull'argomento è intervenuta la Direttrice esecutiva dell'EU-OSHA, Christa Sedlatschek, con un articolo pubblicato sulla Rivista del Parlamento Europeo dal titolo "[Cancer is the leading cause of work-related deaths in the EU](#)". La Direttrice segnala che **ogni anno all'interno dell'Unione Europea circa 120.000 persone sviluppano un tumore a causa dell'esposizione lavorativa ad agenti cancerogeni e, di queste, grossomodo 80.000 ne muoiono ogni anno.**

Ci ricorda inoltre che i [tumori di origine professionale](#) sono prevenibili e che proteggere i lavoratori dall'esposizione ai cancerogeni rappresenta una delle sfide principali da vincere nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nel ventunesi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 ottobre 2018, n. 37](#).



mo secolo. Per questo motivo **l’Agenzia Europea per la salute e sicurezza sul lavoro si impegna a promuovere l’informazione e la sensibilizzazione dei lavoratori e dei datori rispetto a questi temi, cercando al contempo di offrire anche soluzioni pratiche, al fine di prevenire le sofferenze fisiche e affettive (ma anche i costi per le aziende e per l’intera società in termini di spesa pubblica sanitaria) determinate dai tumori insorti per via dell’esposizione ad agenti cancerogeni in ambito lavorativo.**

Agenti cancerogeni sono tanto le radiazioni (anche ultraviolette) quanto lo stress e altri fattori legati all’organizzazione e alle condizioni di lavoro, da tempo associati all’insorgenza di tumori professionali, i quali sono responsabili di circa il 53% di tutti i decessi lavoro-correlati. Ma sono sempre più le evidenze scientifiche che mostrano una correlazione fra queste patologie e l’esposizione professionale a [interferenti endocrini](#), quali ad esempio i pesticidi, o a nanomateriali. In particolare sono state individuate [5 nuove sostanze](#) che sono adesso considerate cancerogene: cadmio, berillio, acido arsenico, formaldeide e metilene; queste vanno ad aggiungersi alle 21 già indicate dalla Commissione Europea come di necessaria limitazione all’interno degli ambienti di lavoro.

Sul piano della prevenzione, la Direttrice Sedlatschek segnala come **il punto cruciale per la riduzione di questi rischi sia la previsione di valori-limite di esposizione lavorativa agli agenti cancerogeni (Occupational Exposure Limit, OEL)**, da aggiornare all’emergere di nuove informazioni al riguardo. Tale compito di fissare e rivedere gli OEL spetterà alla Commissione Europea, insieme al Parlamento Europeo, e si presume che questi valori-limite saranno recepiti all’interno della normativa (non più comunitaria, ma) euro-unitaria attraverso la revisione

della direttiva sulla protezione dei lavoratori dagli agenti cancerogeni e mutageni.

Proprio al fine di programmare quest'azione di supporto alla strategia di prevenzione in materia di tumori professionali, nel maggio 2016 l'Agenzia ha sottoscritto, insieme ad altre istituzioni e parti sociali europee, la [Roadmap on Carcinogens](#), avente lo scopo di incrementare la consapevolezza in relazione ai rischi da esposizione a sostanze cancerogene nell'ambito lavorativo, contrastandoli attraverso l'individuazione di soluzioni pratiche e la diffusione di buone prassi. Con la Roadmap, proprio come con la Campagna per ambienti di lavoro sani e sicuri, si vogliono elaborare materiali di approfondimento e strumenti pratici, incoraggiando i partecipanti a diffonderli, a organizzare eventi e a condividere le proprie esperienze e le misure di prevenzione innovative da loro individuate.

Da qui l'appello della Direttrice Sedlatschek a prender parte alla Campagna e a sostenere la Roadmap, al fine di contribuire alle azioni preventive messe in campo dalle istituzioni europee con l'obiettivo di diffondere e migliorare le misure apprestate a tutela dei lavoratori dai tumori di origine professionale.

27.

## **SMART WORKING**

## Lavoro agile: accordi smart e più sicuri se certificati\*

di Giada Benincasa

Nell'ultimo anno abbiamo assistito ad un progressivo aumento degli accordi di lavoro agile, altrimenti detti di *smart working*, diffusi da qualche tempo nel panorama nazionale a partire dal contratto Nestlé Italia del 2012. Questo sicuramente anche **grazie alla l. n. 81 del 22 maggio 2017 con cui il legislatore ha inteso normare e dunque promuovere un fenomeno in linea con l'evoluzione tecnologica e in grado di impattare radicalmente sulla dimensione spazio-temporale di svolgimento della prestazione lavorativa**. Con tale impianto, il legislatore intende rispondere alle esigenze, sempre più avvertite da aziende e lavoratori, di utilizzare al meglio le opportunità concesse dalle nuove tecnologie favorendo il c.d. "lavoro da remoto" che, in molti casi, potrebbe anche agevolare la conciliazione vita-lavoro mirando ad alimentare un sistema produttivo più efficiente e competitivo.

Molto si è già detto, tra operatori ed esperti, in merito allo *smart working*. In particolare che non si tratta di una nuova tipologia contrattuale ma, bensì, una modalità di svolgimento della presta-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 ottobre 2018, n. 36](#), e in [Bollettino Commissione di Certificazione DEAL-UNIMORE, 19 ottobre 2018, n. 3](#).

zione lavorativa senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro e con la possibilità di utilizzare strumenti tecnologici per l'esecuzione dell'attività lavorativa. Pochi ancora hanno tuttavia valutato attentamente la circostanza che, per essere operativo, il lavoro agile impone oggi un preciso accordo tra le parti che tocca punti nevralgici della normativa di tutela del prestatore di lavoro in merito a controlli, orari, potere direttivo e sanzioni disciplinari. **Eppure non poche sono le criticità sottese agli accordi individuali di lavoro agile:** dalla questione qualificatoria (in particolare modo la distinzione tra lavoro agile e telelavoro) alla regolazione dei poteri in capo al datore di lavoro in ragione della stretta relazione tra le modalità e gli strumenti tecnologici utilizzati per l'esecuzione della prestazione e le principali modifiche apportate all'art. 4 Stat. lav. Ancora, un ruolo centrale ma altrettanto complesso è rivestito dall'innovazione concernente il diritto alla disconnessione e dalle molteplici zone d'ombra che questa modalità di lavoro apporta rispetto alla applicazione del Testo Unico di sicurezza e salute sul lavoro **una volta venuto meno il controllo spazio-temporale della prestazione lavorativa ma, certamente, non l'obbligo di sicurezza e le relative responsabilità stabilite dal diritto civile e penale in capo dal datore di lavoro.**

Nella [\*Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017\*](#) curata da un gruppo di ricercatori di ADAPT si è evidenziata l'importanza di individuare e comprendere gli spazi di effettiva "agilità" concessi dal legislatore alle parti negoziali, soprattutto là dove si pensi alla dubbia differenziazione rispetto alla fattispecie del telelavoro con cui si registrano non poche similitudini e, certamente, blocchi inderogabili di disciplina di derivazione comunitaria come la normativa di salute e sicurezza anche in relazione alla regolazione dei tempi di lavoro.

Da qui l'importanza di una gestione consapevole e attenta della autonomia negoziale privata al fine di organizzare le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa. Autonomia privata avvalorata dal fatto che il legislatore non affida alcun ruolo privilegiato o alcuna funzione di mediazione alla contrattazione collettiva, nonostante le origini dell'istituto. La circostanza risulta ancora più chiara dalla lettura degli artt. 19 e 21 della l. n. 81/2017, i quali rimandano all'accordo individuale la possibilità di disciplinare le modalità di esercizio del potere direttivo e del potere di controllo, così come la tipizzazione delle condotte «che danno luogo alla applicazione di sanzioni disciplinari», l'individuazione dei tempi di riposo e delle modalità tecniche ed organizzative che assicurano il diritto alla disconnessione.

Tra i diritti e i doveri affidati al datore di lavoro di concerto con il lavoratore nella regolamentazione dell'accordo di lavoro agile rimane facilmente intuibile la probabilità di insorgenza di rilevanti contenziosi tra le parti. Ed è qui che sembra possa inserirsi **l'istituto della certificazione dei contratti di cui agli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003, quale affidabile strumento di assistenza alla autonomia individuale delle parti previsto dal nostro ordinamento giuslavoristico. Al fine di evitare l'insorgenza di contenziosi tra le parti le Commissioni di Certificazione, attraverso l'attività di assistenza e consulenza da un lato e la volontaria certificazione dell'accordo di *smart working* dall'altro, potrebbero svolgere un ruolo notevole di ausilio alle parti, in termini di certezza, rispetto a quanto disciplinato dalle stesse e con riferimento ai profili sopra richiamati.**

28.

## **TERZO SETTORE**

## La disciplina fiscale applicabile ai Fondi Sanitari alla luce del nuovo Codice del Terzo Settore\*

*di Adua Maria Sabato, Silvia Fernández Martínez*

Il D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 che disciplina la materia dei Fondi Sanitari Integrativi del Servizio Sanitario Nazionale comprende i contratti e gli accordi collettivi, anche aziendali, tra le fonti legittimate alla costituzione di Fondi Sanitari. In questo caso, sarebbero denominati **Fondi sanitari contrattuali**. Tuttavia, i Fondi Sanitari possono essere costituiti anche da altri fonti, come ad esempio, regolamenti di regioni, enti territoriali ed enti locali. In questo caso sarebbero denominati **Fondi sanitari non contrattuali**.

**Il D.lgs. 117 del 2017 (c.d. Codice del Terzo settore)** entrato in vigore lo scorso 3 agosto definisce gli enti del Terzo settore (“ETS”). A norma dell’**art. 4 comma 2 del Codice del Terzo settore** non sono enti del Terzo settore le associazioni dei datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti. Considerando che i Fondi sanitari contrattuali previsti all’interno della contrattazione collettiva sono costituiti ad iniziativa delle rappresentanze sindacali e/o datoriali, si può concludere che **i Fondi sanitari contrattuali non sono considerati enti appartenenti al Terzo settore** mentre

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 febbraio 2018, n. 5.](#)



potrebbero esserlo i Fondi sanitari non contrattuali, costituiti da altri enti. Ovviamente, al fine di farli rientrare correttamente all'interno del Terzo settore occorre sempre verificare dagli atti costitutivi le parti firmatarie.

**L'appartenenza o meno al Terzo settore sicuramente non è un dato immediatamente evidente poiché al momento, nessun atto costitutivo, statuto o regolamento contiene una tale locuzione.**

L'esclusione dei Fondi Sanitari contrattuali dalla disciplina del Codice del Terzo settore potrebbe suscitare dubbi in relazione all'applicabilità delle agevolazioni fiscali riconosciute ai contributi versati a questi Fondi Sanitari.

L'art. 51 comma 2 lett. a) del TUIR prevede che non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente i contributi versati dal datore di lavoro ad enti o casse **aventi esclusivamente finalità assistenziale**. Quest'articolo **non fa nessun riferimento alla necessità di appartenere al Terzo Settore per poter beneficiare delle suddette agevolazioni fiscali**.

Sebbene l'appartenenza al Terzo Settore possa essere considerata un indizio della finalità sociale del Fondo Sanitario, questo non è determinante. Ciò che risulta importante è **lo scopo dell'attività svolta dai Fondi Sanitari così come i principi che ispirano la sua attuazione, cioè, l'assenza di scopo di lucro e l'operatività della tecnica di non selezione dei rischi e di non discriminazione**. Il rispetto di questi principi, consentirebbero di attribuire ai Fondi Sanitari contrattuali la natura di **ente non commerciale**.

Tuttavia, un problema pare sorgere dalla lettura dell'**articolo 89 comma 4 del Codice del Terzo settore** che modifica l'**articolo 148 comma 3 del TUIR**, e segnala che le parole "Per le associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di forma-

zione extra-scolastica della persona non si considerano commerciali” sono sostituite dalle seguenti: “Per le associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, sportive dilettantistiche non si considerano commerciali”. L’art. 89 comma 4 elimina le associazioni assistenziali dall’elenco contenuto all’art. 148 comma 3 del TUIR e per tanto perderebbero la qualifica di enti non commerciali.

Gli enti non commerciali vengono definiti dall’**art. 73 del TUIR**, e sarebbero “gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali”, intendendosi per tale l’attività che determina reddito d’impresa ai sensi dell’art. 55 del TUIR.

Ne discende che seppur ci sia stato questo cambio di rotta in questo ambito, **non si può considerare commerciale un Fondo sanitario contrattuale** poiché bisogna sempre tener ferma la principale finalità assistenziale che consente di farlo rientrare tra gli enti non commerciali.

Dunque, bisogna prendere con cautela le disposizioni del Codice del Terzo Settore e quando si tratta di determinare l’accesso o meno alle agevolazioni fiscali, bisogna tener conto di altre disposizioni che ne sottolineano la reale natura di tali Fondi sicuramente, come precedentemente evidenziato, non commerciale.

**In sostanza è bene identificare in un primo momento la tipologia di fondo in base alle parti firmatarie e successivamente comprendere l’applicabilità o meno della disciplina del Terzo settore.**

L’esclusione dei Fondi Sanitari contrattuali dalla disciplina del Terzo Settore non può essere usata per giustificare la non applicabilità delle agevolazioni fiscali previste dal TUIR e non potrebbe servire per attribuire natura commerciale a questi enti posto

che a questi effetti, quello che realmente conta è la presenza di una finalità assistenziale.

Inoltre, risulterebbe questionabile **escludere l'appartenenza al Terzo Settore prendendo in considerazione soltanto i soggetti istitutivi dei Fondi Sanitari, bisognerebbe invece prendere in considerazione la natura delle attività che svolge e se esiste finalità sociale o meno.**



29.

## **WELFARE AZIENDALE**

## **Il welfare aziendale meglio della decontribuzione 2.0\***

*di Emmanuele Massagli*

**Molti commentatori e addetti ai lavori si sono già espressi riguardo della decontribuzione 2.0 (nel senso che vale circa la metà di quella prevista nel 2015) contenuta nella legge di Stabilità 2018 in vigore dal primo gennaio.** I recentissimi dati sull'occupazione comunicati dall'ISTAT sono una solida base sulla quale fondare qualche previsione di successo di questa misura: estremamente limitata, in un momento come quello attuale nel quale l'occupazione cresce soltanto trainata dai contratti a termine (che non sono decontribuiti). È una misura (legittimamente) politica: funzionale a un messaggio elettorale più che a un miglioramento dei dati del mercato del lavoro.

**Sono invece molti meno gli osservatori che hanno prestato la dovuta attenzione a un altro contenuto del capitolo lavoristico della legge di Stabilità,** una disposizione che potrebbe avere effetti più rilevanti rispetto alle pubblicizzate misure di incentivazione economica dell'occupazione.

**Il riferimento è a quanto disposto dal comma 28 dell'articolo 1,** che consente a tutti i lavoratori di detrarre dalle tasse il 19% delle spese sostenute per l'acquisto di abbonamenti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 gennaio 2018, n. 2.](#)

ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale fino a 250 euro e aggiunge il comma d-bis) al comma 2 dell'articolo 51 del TUIR, il comma che è diventato una sorta di Testo Unico del Welfare Aziendale. La nuova disposizione permette di non considerare reddito da lavoro (e quindi comporta piena defiscalizzazione e decontribuzione) le somme erogate o rimborsate dal datore di lavoro alla generalità o a categorie di dipendenti, volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale intestati al dipendente stesso e ai familiari con redditi non superiore a 2.840,51 euro. Non è prevista alcuna soglia massima per questa misura.

**Non è da sottovalutare la scelta del Legislatore di ampliare ulteriormente gli spazi del welfare aziendale,** anche in una legge di bilancio tutto sommato “al risparmio” e nonostante a questo capitolo fossero già stati dedicati ampi spazi nel 2016 e nel 2017.

**È un altro segnale della forza del welfare aziendale di cui la legge prende atto, ma della quale non è artefice.** I piani di welfare aziendale crescono a ritmo incessante non perché siano stati inventati dal legislatore, né perché con la crisi economica sono diminuite le risorse per i tradizionali aumenti di stipendi, neanche (soltanto) perché è in continuo arretramento il welfare pubblico; si moltiplicano perché sta cambiando la natura stessa del rapporto di lavoro, sempre meno costruito attorno al tradizionale scambio tra ore di lavoro, presenza fisica e salario e sempre di più attorno a relazioni finalizzate al risultato, alla produttività, nelle quali secondarie sono le procedure burocratiche e gerarchiche, tanto che il dipendente non teme di chiedere all'impresa, oltre allo stipendio, anche (e sempre di più) servizi.

**Il legislatore del 2016 ha intercettato questo cambiamento e ha deciso non solo di non ostacolarlo, ma addirittura di incoraggiarlo.** In soli tre anni il welfare aziendale è diventata la più moderna delle leve di gestione del personale e il più innovativo capitolo dei contratti integrativi aziendali.

**È una dimensione con la quale dovrà fare i conti anche il prossimo Parlamento, di qualsiasi colore esso sia.** Vedremo se prevarrà la solita frenesia regolatoria o una intelligente osservazione della realtà.



## Il welfare aziendale per le relazioni industriali 4.0\*

*di Michele Tiraboschi*

**Partire dalle competenze per ripensare i modelli d'impresa e l'idea stessa del lavoro. Tra i tanti meriti che possono essere riconosciuti alla proposta avanzata da Carlo Calenda e Marco Bentivogli c'è anche quello di aver ribaltato l'impostazione tradizionale con cui si guarda ai problemi del lavoro in Italia.** Una folle rincorsa alle regole, da cancellare o comunque riscrivere ampiamente a ogni cambio di Legislatura, che ha finito con il demolire la principale funzione della legge nella regolazione dei rapporti economici. Quella della certezza del diritto e della prevedibilità delle interpretazioni giurisprudenziali. Una sorta di tela di Penelope che insegue la trama delle troppe promesse mai realizzate anche perché prive di una attendibile valutazione di impatto e di una solida analisi sociale della trasformazione in atto. Lo stesso *Jobs Act*, che pure ha avuto la straordinaria forza di superare senza intoppi parlamentari o tensioni sociali tabù e veti ideologici del recente passato, si è tradotto in un processo di liberalizzazione del paradigma d'impresa del Novecento industriale senza alcun reale raccordo con la visione e l'operatività del piano Industria 4.0. Così impostata la riforma ha

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 gennaio 2018, n. 3.](#)

finito inevitabilmente con l'accentuare la storica contesa sul lavoro precario e il lavoro stabile, là dove ancora tutto da costruire rimane il capitolo di quelle politiche attive e di ricollocazione che dovrebbero presidiare i delicati snodi delle moderne transizioni occupazionali che non sono più da posto a posto.

**Non è pertanto scontato che il futuro governo, qualunque esso sia, faccia proprio l'invito a non ripartire da zero valorizzando come patrimonio comune, certamente da migliorare, le riforme degli ultimi anni.** Molto dipenderà dai toni di una campagna elettorale che, sui temi del lavoro, non è certo partita col piede giusto e che, se condotta spingendo eccessivamente sui pedali del risentimento e del populismo, potrebbe finire col consegnare ai vincitori il peso insostenibile di promesse non realizzabili in termini di tenuta dei conti pubblici. Bene, dunque, avanzare proposte nuove e rilanciare anche idee da tempo in circolazione come quella, già contenuta nello "Statuto dei lavori" elaborato da Marco Biagi, del riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione in tutti i rapporti di lavoro e la sua definizione come specifico contenuto di un nuovo modello di inquadramento contrattuale del lavoro. Il primo passo, tuttavia, resta quello di un bilancio il più possibile realistico delle riforme che si vogliono salvaguardare e migliorare.

**La sfida della proposta di Calenda e Bentivogli si gioca tutta qui e cioè nello sforzo di non relegare a vuoti slogan, buoni per i tempi brevi della campagna elettorale, parole chiave come formazione e competenze.** Perché quello che non ha sin qui funzionato è proprio la costruzione di un sistema educativo e formativo adeguato alle nuove esigenze della società e della economia. Le difficoltà dell'alternanza, l'abuso dei tirocini formativi e il mancato decollo dell'apprendistato duale non si spiegano solo in ragione delle complessità burocratiche e normative ma per l'incapacità di ripensare radicalmente i contesti

dell'apprendimento e le metodologie formative. Per anni abbiamo evocato l'importanza del *learning by doing*, e cioè di un generico imparare facendo, quando invece sarebbe stato più importante ribaltare anche i paradigmi educativi attraverso un intenzionale "fare per imparare" che impone non una mera alternanza tra la scuola e il lavoro ma una loro piena e convinta integrazione. Perché l'economia del futuro è proprio questa: il superamento dell'autosufficienza dei vecchi mondi (scuola, università, impresa) e la costruzione di ecosistemi territoriali che aggregano e integrano tra di loro i contesti dell'apprendimento, quelli della innovazione e della ricerca e quelli della produzione.

**Fino ad ora il piano Industria 4.0, pur restando la più importante eredità della legislatura che si è appena chiusa, ha scontato una visione ingegneristica e tecnologica delle trasformazioni di impresa, in un contesto di manifattura che sembra ancora orientato al passato e che, anche per questo, non ha trovato sponda in una corrispondente evoluzione dei modelli contrattuali di riferimento.** Esempio è il caso dei centri di competenza che difficilmente potranno replicare il modello tedesco del Fraunhofer proprio perché pensati in funzione del trasferimento tecnologico e della mera digitalizzazione delle filiere industriali. Inutile parlare di un investimento sulle competenze senza un parallelo intervento sui cambiamenti legati alla organizzazione del lavoro, alla trasformazione del rapporto uomo-macchina, alla gestione del personale e agli altri profondi cambiamenti di natura non tecnologica ma che della tecnologia sono presupposto e conseguenza.

**Rischia pertanto di rimanere sul piano delle buone intenzioni l'idea di investire sulle competenze delle persone senza procedere contestualmente a un robusto investimento sulle infrastrutture che abilitano i nuovi modelli di impresa prima ancora delle tecnologie di nuova generazione.** Il tema,

da mettere al centro del confronto, è il rinnovamento dei sistemi di *welfare* e di relazioni industriali che restano ancorati a un modello di economia e di società tipico del Novecento industriale e che devono invece ora contaminarsi e rinforzarsi vicendevolmente. Pensiamo solo, in questa prospettiva, alle enormi potenzialità del *welfare* aziendale, a un più maturo e consapevole utilizzo nella contrattazione di prossimità delle misure di incentivazione fiscale per la welfarizzazione del premio di risultato e anche alla leva strategica dei fondi interprofessionali una volta liberati da inutili vincoli pubblicistici e burocratici che ne frenano uno sviluppo coerente ai processi di Industria 4.0. È questa la strada obbligata per incidere profondamente sulle dinamiche della produttività del lavoro e non solo su quelle redistributive fino al punto di concorrere alla riscrittura sostanziale dello scambio lavoro contro retribuzione e non semplicemente delle sue regole formali.

## Tra finanza sociale e il rilancio del welfare locale\*

*di Maria Sole Ferrieri Caputi, Valerio Gugliotta*

**Per quanto impercettibile**, esiste un sottile filo di congiunzione che lega le decisioni di investimento del risparmio privato di un individuo, da una parte, e politiche innovative di offerta di servizi di *welfare*, dall'altra. La crisi economica iniziata nel 2007, accanto alle disfunzioni e alle difficoltà del *Welfare State* italiano, mettono in risalto l'esigenza di **cercare e trovare soluzioni innovative** da affiancare alle tradizionali politiche sociali, capaci di **progettare processi di *welfare* virtuosi che mettano al centro la persona**. E nella difficile ricerca di risorse e di fonti di finanziamento alternative, la **finanza sociale** prova a muovere i primi passi anche nel nostro Paese, laddove essa ben può rappresentare quello strumento in grado di rispondere alla “ricalibratura sottrattiva” del *welfare* pubblico: **un mix tra filantropia e investimento finanziario** che funge da leva all'utilizzo a scopi sociali di capitali privati (al riguardo si veda il recente approfondimento di [D. Gambardella, M.C. Rossi, R. Salomone, \*La finanza sociale come strumento per le politiche pubbliche\*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 350/2018](#), che ha il merito di aver portato all'attenzione del dibattito sul lavoro il tema).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 gennaio 2018, n. 4](#).

**Tra gli strumenti di finanza sociale fino ad oggi a disposizione**, meritano di essere menzionati i **Social Bond** e i **Social Impact Bond**. La differenza tra i due, in maniera sintetica e semplificativa, può essere ricondotta al fatto che i primi sono meno rischiosi con un rendimento finanziario – per l’investitore – certo, ma capaci di destinare minori somme a progetti sociali; i secondi – che risultano più rischiosi e che, nonostante il nome, non sono dei veri e propri bond – invece sono titoli il cui ritorno finanziario è legato al successo o all’insuccesso dei progetti e quindi dell’impatto sociale effettivamente generato. Si tratta, dunque, di modalità innovative di finanziamento, capaci anche di innescare un vero e proprio cambiamento istituzionale, laddove questo influenza l’evoluzione stessa di una società nel tempo.

**Nel nostro Paese** – dove il progressivo mutamento ed allargamento dei bisogni sociali si sta sempre più scontrando con le ristrettezze dei bilanci pubblici – **una prima esperienza di questo tipo è quella messa in campo nella Provincia autonoma di Trento**, dove gli strumenti di finanza sociale sono stati impiegati per implementare **iniziative di politica attiva del lavoro e di welfare attivo per l’occupazione, governate a livello territoriale** (vedi ancora D. Gambardella, M.C. Rossi, R. Salomone, *La finanza sociale come strumento per le politiche pubbliche*). **Tali iniziative sembrano in grado di generare interventi mirati all’idea del rafforzamento del modello di welfare in ottica territoriale e a partire dalla centralità della persona, della sua occupabilità e del suo (re)inserimento al lavoro.**

**In questo modo**, in pratica, all’interno di un ambito territoriale ben definito, si prova ad attivare **nuove connessioni e nuove relazioni sia tra attori privati, sia tra questi e gli stakeholder istituzionali pubblici locali, nonché con le imprese e con le realtà della formazione.** Ma affinché la costruzione di nuove partnership pubblico/privato apporti un valore aggiunto capace

di generare successo, è necessario promuovere **nuove logiche di governance** che stimolino la **partecipazione attiva** e il **senso di appartenenza a una comunità locale**, rafforzandone così la coesione sociale al suo interno.

**Provare a costruire il futuro del *welfare* significa**, pertanto, partire innanzitutto da alcune riflessioni di fondo e da precisi interrogativi che, collegando il tema della finanza sociale a quello del *welfare* territoriale, portino ad illustrare in che modo tali strumenti possono risultare utili a costituire sistemi di *welfare* aziendali territoriali e come le innovazioni prodotte in queste esperienze, in termini di logiche, di relazioni tra attori, di scambio tra gli stessi e di governance, risultino funzionali a nuovi modelli di *welfare*, non trascurando l'importante aspetto di mettere al centro la persona.

**Finanza sociale e *welfare* aziendale di territorio: quali punti di contatto?** È possibile intravedere in alcune caratteristiche del fenomeno della finanza sociale dei punti di contatto con esperienze di *welfare* aziendale pensate su scala territoriale. In primo luogo in termini di logiche e relazioni. Giochi a somma positiva e relazioni cooperative sviluppate su scala territoriale sono alla base tanto dei fenomeni di finanza locale che delle esperienze di *welfare* aziendale territoriale. Entrambi, almeno in teoria, sono caratterizzati da strategie win-win all'interno delle quali gli attori sono coinvolti in un'ottica di sistema in cui al beneficio prodotto non è riconosciuto soltanto un valore strettamente economico (costo/guadagno) ma piuttosto legato all'impatto sociale, organizzativo e produttivo che possono generare nel contesto di riferimento complessivo. Le nuove logiche d'investimento private quindi strutturano uno scambio territorio-impresa (o sistema impresa) di reciproco impatto in termini produttivi e di sviluppo locale. È dunque anche il concetto stesso di scambio a mutare in una duplice accezione: la prima riferita alle caratteristiche della remun-

razione in sé dell'investimento; la seconda attinente alla relazione tra le due sfere, pubblica e privata, che si trovano qui a operare in un rapporto dialettico e reciprocamente incentivante all'interno di un sistema territoriale di riferimento.

**Quale ruolo per il pubblico e quale coinvolgimento per i privati?** Rispetto agli attori coinvolti sia nelle esperienze di finanza sociale che di *welfare* aziendale a livello territoriale vediamo sempre più spesso il coinvolgimento di attori nuovi per l'ambito di riferimento quali ad esempio banche, assicurazioni, centri di ricerca e fondazioni. Già questo di per sé produce una innovazione sia rispetto alle modalità con cui si sviluppano tali iniziative sia rispetto agli output prodotti.

Rispetto alla finanza sociale molti di questi soggetti partecipano con il ruolo d'investitori recitando però anche una parte attiva e capacitante rispetto all'attore pubblico.

Sul *welfare* aziendale, invece, essi assumono al momento un ruolo (in riferimento a banche e assicurazioni) più marcatamente commerciale e di riflesso, per ovvi interessi, anche promozionale se pur ancora largamente disarticolato. Tuttavia possiamo immaginare una declinazione di questo ruolo promozionale su un orizzonte territoriale come sostegno alle aziende che intendano affrontare la sfida di ricalibrare il proprio modello organizzativo attraverso pratiche innovative, di cui il *welfare* può rappresentare una componente, sostenendone in modo articolato un'integrazione nell'ambito, ad esempio, di un sistema di filiera produttiva.

Guardando invece all'attore pubblico emerge la necessità sia per la finanza sociale che per il *welfare* aziendale territoriale di essere inquadrati in una innovativa governance pubblica al fine che gli impatti generati siano il più possibile riconducibili all'intera collettività territoriale e non solo alle categorie di soggetti beneficiari (ad esempio i lavoratori di una filiera produttiva su un territorio).



La capacità di tali strumenti di fungere da leva all'utilizzo a scopi sociali di capitali privati si rapporta alla possibilità di produrre un "impatto sociale" la cui individuazione non può non coinvolgere l'attore pubblico.

**Gli strumenti di finanza sociale possono risultare utili concretamente alla costruzione di sistemi di *welfare* aziendali territoriali?** La questione qui appare complicata e ad oggi il raccordo pratico tra strumenti di finanza sociale e *welfare* aziendale territoriale rappresenta solo uno spunto di riflessione importante, dal quale provare a costruire nuove soluzioni. Da una parte ci sono ancora le difficoltà legate all'utilizzo di strumenti di finanza sociale in generale che ne rendono la loro affermazione tutt'altro che facile. Dall'altra occorre evidenziare che per quanto il *welfare* aziendale pensato su scala territoriale, o di filiera, abbia, intuitivamente, un ovvio impatto sociale, l'attore pubblico non sempre è pronto e non appare alquanto preparato a riconoscerne le potenzialità e a partecipare attivamente alla costruzione di ragionamenti e modelli di territorio multi-stakeholders. Questo rende ancor più difficile la valutazione e il riconoscimento del suo possibile impatto sociale e rappresenta un freno allo sviluppo di un'ulteriore riflessione.

Se l'ambito del *welfare* aziendale resta un tema di relazioni industriali e di organizzazione del lavoro a qualsiasi livello di contrattazione è sicuramente a livello territoriale che progettazioni sistemiche e pratiche concertative potrebbero contribuire ad accrescere i suoi effetti moltiplicativi su un orizzonte comunitario. È in tal senso che potrebbe essere, in futuro prossimo, oggetto di una finanza sociale che lega il suo obiettivo sociale allo sviluppo di modelli produttivi locali integrati, innovativi ed efficienti capaci di generare contestualmente effetti sociali collettivi.

**In conclusione**, è proprio a partire da queste riflessioni sul rapporto tra finanza, *welfare* e territorio, che è possibile **ripensare, in**

**un’ottica più ampia, finanche il concetto stesso di cittadinanza, ampliandolo in uno di “con-cittadinanza”,** basato sulla condivisione di informazioni, conoscenze, azioni solidaristiche, esperienze, luoghi e beni-comuni. Le relazioni fra i diversi attori locali – pubblici, privati profit e privati non profit – hanno un ruolo centrale nell’implementazione di nuove offerte di *welfare* e di politiche sociali efficaci, che agiscano in coerenza ad una “logica di prevenzione e di promozione, piuttosto che di protezione, attraverso programmi di intervento sostenibili e aderenti ai contesti locali”.

## Nasce Welfare for People. Le ragioni di una piattaforma di open innovation sul welfare aziendale\*

*di Michele Tiraboschi*

Nasce oggi [Welfare for People](#), una piattaforma di *open innovation* dedicata al *welfare* aziendale ed occupazionale che si inserisce nell'alveo delle iniziative che animano l'[Osservatorio UBI Welfare](#), del quale la **Scuola di alta formazione di ADAPT** ha il coordinamento scientifico. Una piattaforma che nasce con la volontà di contribuire al dibattito in corso sul tema e che sarà la base per un lavoro dinamico e costante di costruzione del [Rapporto Welfare for People](#) che, con cadenza annuale, ne riassume e metterà a sistema i contenuti.

*Welfare for People* nasce in concomitanza con la diffusione del [primo Rapporto](#), che verrà presentato mercoledì **14 marzo** in un convegno che sarà possibile seguire in diretta streaming proprio sul sito della nuova piattaforma [www.welfareforpeople.it](http://www.welfareforpeople.it). La presentazione vedrà due interventi iniziali di **Letizia Moratti** e **Michele Tiraboschi** seguiti da una tavola rotonda alla quale parteciperanno **Stefano Franchi**, Direttore generale di Federmeccanica; **Gerhard Dambach**, AD Gruppo Bosch Italia; **Rossella**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 12 marzo 2018, n. 10](#).

**Leidi**, Vice Direttore generale UBI Banca e **Gigi Petteni**, Segretario confederale CISL.

Non sono pochi i motivi che sembrano mostrare l'**urgenza di un luogo di osservazione, analisi e progettazione di un fenomeno crescente come quello del *welfare* occupazionale**. La rilevante e progressiva diffusione dei piani di *welfare* in azienda è, ad oggi, infatti, solo parzialmente censita nel nostro Paese. Studiosi, operatori e addetti ai lavori hanno più volte lamentato, in parallelo all'arretramento del *welfare* pubblico e al rapido susseguirsi di interventi legislativi di incentivazione e sostegno a forme di *welfare* aziendale, la scarsità di fonti affidabili e non meramente promozionali.

**L'obiettivo dell'Osservatorio e quindi della piattaforma è proprio quello di contribuire a superare le richiamate criticità nello studio e nella lettura delle dinamiche del *welfare* aziendale**. Vogliamo anticipare alcune scelte metodologiche che intendono caratterizzare e distinguere il nostro contributo alla analisi del *welfare* aziendale rispetto ai rapporti e studi già esistenti e precisamente:

- l'Osservatorio UBI Welfare è uno **strumento dinamico**, anche in termini progettuali e di **accompagnamento a iniziative locali e nazionali di comunità**, per contribuire allo studio del fenomeno e al monitoraggio sistematico della diffusione di tutti i beni, prestazioni, opere e servizi elencati nell'art. 51, commi 2 e 3, del Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR) con lo scopo di condurre ad un Rapporto che non sia una monade ma il risultato di tale dinamicità;
- il tentativo di fornire, preliminarmente e parallelamente al **lavoro di mappatura e monitoraggio del fenomeno**, un imprescindibile quadro di riferimento concettuale e un apparato terminologico condiviso facendo dialogare le fonti normative (giuslavoristiche e tributarie) con le politiche di gestione del

- personale e le prassi degli attori del sistema di relazioni industriali;
- la **forte caratterizzazione in termini di relazioni industriali** dell'Osservatorio (e quindi del Rapporto) in modo da inquadrare le tendenze in atto a livello di singole aziende o gruppi di imprese entro una **logica di sistema e, precisamente, nel contesto del sistema della contrattazione collettiva nazionale di settore e dei principali accordi territoriali di riferimento**; ciò anche attraverso il confronto costante e il coinvolgimento diretto nell'Osservatorio UBI Welfare di alcuni dei principali attori del nostro sistema di relazioni industriali sia sul versante datoriale che su quello sindacale;
  - la riconduzione del *welfare* aziendale dentro le **dinamiche della nuova grande trasformazione del lavoro e della impresa** che, sempre più, legano i sistemi contrattuali e di relazioni industriali a quelli del *welfare* (pubblico e privato) dentro il più ampio contenitore del *welfare* occupazionale, andando oltre i semplici confini fisici della singola impresa tanto da incidere profondamente sulle logiche della produttività del lavoro e non solo su quelle redistributive fino al punto di concorrere in termini strutturali alla riscrittura dello scambio lavoro contro retribuzione;
  - la messa a punto di una **strumentazione flessibile per la misurazione e valutazione dei diversi casi di welfare aziendale e occupazionale** tale da consentire agli attori del sistema di relazioni industriali, così come ai lavoratori e alle imprese, di prendere una maggiore consapevolezza delle iniziative e delle sperimentazioni avviate e che cercano di intrecciare un modo moderno di fare impresa con una idea ancora forte e tecnicamente precisa di *welfare* quale risposta cioè a un bisogno reale di sicurezza di persone, comunità, settori produttivi.

L'avvio di un osservatorio permanente e il tentativo di una analisi condotta, anno dopo anno, nella prospettiva di funzionamento dei sistemi nazionali e locali di relazioni industriali e di *welfare* non ha, in ogni caso, una valenza meramente scientifica e di monitoraggio. L'obiettivo del gruppo dei ricercatori di ADAPT coinvolti nella presente iniziativa è anche quello di **rispondere in termini pragmatici** – non solo a livello informativo, ma anche di assistenza progettuale verso istituzioni, comunità locali, imprese e associazioni di rappresentanza datoriali e sindacali – **a quella che, allo stato, pare la grande criticità del *welfare* aziendale e cioè il suo sviluppo frammentario e diseguale** tanto per contenuti che per aree di intervento in funzione del tipo di settore, del territorio di riferimento, della dimensione aziendale, della tipologia di lavoratori e dei contratti con cui vengono assunti.

Lasciando ai decisori politici e agli attori del sistema di relazioni industriali la definizione degli obiettivi di *policy* e delle relative priorità, con la piattaforma che lanciamo oggi ci proponiamo, pertanto, un **duplice e ambizioso obiettivo: offrire, per un verso, un quadro sufficientemente ampio e attendibile di informazioni, casistiche, modelli e linee di azione utile a orientare nel merito le scelte di lavoratori e imprese; contribuire, per l'altro verso, a ricondurre in una logica di sistema le molteplici e variegata esperienze in atto** inquadrando il tema del *welfare* aziendale e occupazionale più in generale nell'ambito di quella che, come gruppo di ricerca di ADAPT, abbiamo definito la nuova grande trasformazione del lavoro.

**Ringrazio infine UBI Banca per il sostegno a questo esercizio di vera *open innovation*, che come tale è senza “controllo” e senza “padroni”, e per contribuire al finanziamento di due borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT che ci consentono di animare questo spazio.**

## Le novità (e le mancanze) della Circolare 5/E sul welfare aziendale\*

*di Emmanuele Massagli*

Il 29 marzo 2018 l’Agenzia delle Entrate ha pubblicato l’attesa [circolare numero 5/E](#) dedicata a «Premi di risultato e welfare aziendale». Il titolo è lo stesso della circolare emanata nel 2016 (numero 28/E), divenuta negli anni punto di riferimento per l’interpretazione (non senza equivoci) delle tante novità sui temi in oggetto, regolati dalla Legge di Stabilità 2016. Nel lungo intervallo tra l’emanazione dei due documenti sono stati approvati anche l’art. 55 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 e le Leggi di Bilancio 2017 e 2018. Tuttavia, prima ancora che essere rilevanti gli interventi legislativi bisognosi di chiarimenti, nell’arco di quasi tre anni si sono accumulate numerosissime ed eterogenee casistiche pratiche di difficile interpretazione secondo le categorie legislative e per questo idonee ad essere trattate in documenti di prassi. A riprova di questo fermento di esperienze, generate dal crescente gradimento di imprese, lavoratori e parti sociali verso il welfare aziendale, basti citare i tanti interpelli regionali pubblicati in questi stessi anni e le varie istanze presentate presso la Direzione Centrale Coordinamento Normativo dell’Agenzia delle En-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 aprile 2018, n. 13](#).

trate; la stessa Direzione che nei giorni scorsi ha curato la pubblicazione della nuova “maxi circolare” (45 pagine!) finalizzata proprio a sciogliere i tanti quesiti.

**Nelle pagine che seguono l’attenzione sarà rivolta ai contenuti attinenti al welfare aziendale, più che ai premi di risultato o alla partecipazione azionaria dei dipendenti:** si tratta della sezione di gran lunga più estesa del documento, nonché di quella contenente i passaggi più controversi (d’altra parte la disciplina del premio di risultato è oramai consolidata e conosciuta, a differenza di quella relativa al welfare aziendale, tanto “di moda” quanto, ancora, poco approfondita).

## 1. Una circolare “didattica”

**La prima considerazione, di carattere generale, attiene a quanto poc’anzi premesso relativamente alle finalità della Circolare n. 5/E.** Se infatti è evidente che l’Agenzia abbia voluto chiarire i diversi interventi legislativi succedutisi negli anni, colmando così la mancata pubblicazione di una circolare anche nel 2017 (che pure era assai attesa dagli operatori e sulla bozza della quale è stato chiaramente costruito questo intervento), non è altrettanto verificabile la volontà della Agenzia di utilizzare questo testo come occasione di scioglimento dei tanti nodi emersi dalla pratica quotidiana del welfare aziendale, dei quali la stessa Agenzia è certamente conscia, non foss’altro perché riceve “fotografia” di alcuni di questi tramite interpelli (di aziende) e consulenze giuridiche (di associazioni di rappresentanza). Di conseguenza la gran parte delle pagine è riempita di spiegazioni, preziose, sui contenuti delle Leggi di Stabilità 2017 e 2018; molto meno spazio è dedicato all’analisi di fattispecie diffuse, per quanto specifiche, non direttamente affrontate dal Legislatore. Chia-



ramente gli affondi analitici sugli articoli di legge diventano anche occasione per esprimersi su situazioni diffuse e di incerta interpretazione (si veda, su tutte, quanto scritto dalla Agenzia a proposito delle casse sanitarie aziendali, di cui sarà meglio scritto in seguito), senza mai però un esplicito intento di approfondimento di casistiche reali. In questo senso, si potrebbe definire la circolare 5/E un supporto didattico più che un testo di approfondimento e critica.

A questa osservazione di scenario, seguono riflessioni sui punti specifici trattati dalla Agenzia, che saranno presentati per rilevanza e non seguendo l'ordine scelto dall'estensore del documento amministrativo.

## **2. Alcuni chiarimenti sulle lettere f): obbligatorietà e regolamento aziendale (pag. 27)**

**Nonostante la grande diffusione di “buoni spesa” ex comma 3 dell’articolo 51 del TUIR**, la rilevanza sociale delle soluzioni regolate dalle lettere a) ed h) del comma 2 dello stesso articolo (si tratta delle già citate forme di assistenza sanitaria integrativa e di previdenza complementare) e la recentissima apertura ai benefit di cui al comma 4 (trattati anch’essi in queste pagine), a detta di molti osservatori i contenuti più originali del moderno welfare aziendale sono da ricercarsi nell’ampio spettro di soluzioni contenute nelle lettere f), f-bis), f-ter) e f-quater) del secondo comma dell’articolo 51. Alla lettera f-quater), trattandosi di una novità della Legge di Bilancio 2017, l’Agenzia ha dedicato un intero paragrafo, piuttosto descrittivo e non problematico nei contenuti.

**Degno di maggiore attenzione è invece il paragrafo 3.2 rubricato «Benefit erogati in base a contratto nazionale – art.**

**51, co. 2, lett. f), del TUIR».** Il titolo, che richiama la norma interpretativa approvata nella Legge di Bilancio 2017 per coprire (*rectius*: permettere) i “*flexible benefits*” regolato dal contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici nello stesso periodo, inaugurando così la (positiva!) stagione del “welfare aziendalnazionale”, non individua il contenuto più discutibile della sezione. Questo è invece sinteticamente sentenziato dalla frase: «Si ritiene che [le lettere f-bis), f-ter) e f-quater)] costituiscano una specificazione degli oneri di utilità sociale indicati nella lett. f) e, in quanto tali, da disciplinare unitariamente». Si tratta di una enucleazione in effetti logica giuridicamente e per la grammatica della disposizione legislativa; tuttavia non scevra di effetti pratici nella esecuzione di alcuni piani aziendali. Ciò che rileva in particolare è il combinato disposto tra la lettera f) (o, meglio, adesso, le lettere f) e l’articolo 100 del TUIR: non sono quindi soltanto le soluzioni aventi finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto (ex articolo 100 e lettera f), appunto) ad essere interamente deducibili (e non nella misura del cinque per mille dell’ammontare delle spese per prestazioni di lavoro dipendente) se sostenute obbligatoriamente (e non volontariamente), ma anche le soluzioni per i familiari dei dipendenti di cui alle lettere f-bis) e f-ter) e le soluzioni assicurative di cui alla lettera f-quater).

**Inevitabilmente connesso a questo argomento è anche quello delle situazioni giuridiche che determinano l’obbligatorietà del piano, individuate senza alcun equivoco dalla norma in «accordo, contratto o regolamento aziendale».**I primi due, come si è appena scritto, possono essere anche nazionali, addirittura interconfederali; il terzo deve essere aziendale, come pacificamente chiarito dalla prassi e dalla dottrina che con questa espressione del TUIR, in altre parti, si è confrontata più volte. Ciononostante, l’Agenzia, come già nella circolare 28/E del 2016, anche in questo caso sceglie di confondere un

poco le interpretazioni richiamando la fattispecie del «regolamento aziendale che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale». A cosa si riferisce? Senza dubbio a tutti quei regolamenti che seguono la sottoscrizione di un accordo dedicato al welfare aziendale o di un contratto integrativo che regoli anche il welfare: sono entrambe situazioni assai diffuse. Non servirebbe tuttavia alcuna rassicurazione in questo senso: è lo stesso atto negoziale a rendere assolutamente legittimo un regolamento di questo genere (che, tra l'altro, in caso di piani molto complessi è anche inevitabile). Tale interpretazione è quindi limitata e limitativa: certamente sono idonei ad attivare l'integrale deducibilità del piano di welfare anche i regolamenti aziendali unilaterali (e non potrebbe essere altrimenti) che si conformino come atti genuini, in tutto e per tutto da ricomprendersi nei contratti di lavoro dei dipendenti ai quali si applicano (per questo "obbligatorî") e non costruiti soltanto per godere elusivamente dei vantaggi fiscali. Una prova, non certo l'unica, di questa furbesca finalità potrebbe essere la continua variazione del regolamento per "inseguire" le novità fiscali o adattare gli obblighi contrattuali alle esigenze di bilancio dell'impresa.

### **3. Momento di percezione del benefit erogato mediante voucher (pag. 40)**

**Particolarmente impattante sulla pratica dei piani di welfare è il chiarimento operato dalla Agenzia in merito al momento di percezione del benefit** allorquando il voucher mediante il quale si concretizza abbia una scadenza differente tanto da quella dettata dall'eventuale contratto collettivo che lo abbia disposto (si considerino, ad esempio, ancora una volta, i *flexible benefits* del CCNL Metalmeccanico), quanto da quella del piano di welfare

dentro al quale è inserito, che, infine, dagli estremi dell'anno fiscale, comunque rilevante per la rendicontazione a bilancio del piano e, ancor più, per la verifica del non superamento delle soglie massime di esenzione (molto stringente nel caso dei 258,23 euro regolati dal comma 3 dell'articolo 51 del TUIR).

**In sintesi, nella circolare si chiarisce che ciò che rileva è la data nella quale il voucher è scelto/ricevuto, non quella nella quale è speso.** L'Agenzia ha chiarito un dilemma ricorrente tra gli operatori, in particolare quelli che gestiscono piani di welfare derivanti da obblighi contrattuali nazionali, precisando che «in base al principio di cassa, che presiede la determinazione del reddito di lavoro dipendente, la retribuzione deve essere imputata in base al momento di effettiva percezione della stessa da parte del lavoratore». Il momento di percezione non si ha quando si gode il servizio sotteso al voucher, bensì quando il benefit «esce dalla sfera patrimoniale dell'erogante per entrare in quella del dipendente». Di conseguenza, la rilevanza reddituale del voucher si ha al momento della consegna al lavoratore (o della sua scelta tramite piattaforma), a prescindere che il servizio venga fruito in un momento successivo. Quindi i voucher messi a disposizione del lavoratore nel corso dell'anno X, a questo stesso anno vanno imputati (anche in considerazione agli obblighi contrattuali, non solo per quanto concerne gli aspetti fiscali), anche qualora, in coerenza con la scadenza del voucher stesso, solitamente semestrale o annuale, siano effettivamente goduti nell'anno X+1.

#### **4. La stretta sui c.d. zainetti sanitari (pag. 42)**

**Il direttore della Agenzia, firmatario della circolare, ha colto l'occasione del maxi-chiarimento per risolvere, per quanto solo parzialmente, un dilemma da tempo ricorrente nel dialogo**

tra la stessa Agenzia, gli operatori del welfare e le aziende. Si tratta dei dubbi sulla legittimità dei c.d. zainetti sanitari, ossia quelle casse sanitarie nelle quali esiste, per ciascun iscritto/dipendente, «una stretta correlazione fra quanto percepito dalla cassa a titolo di contribuzione ed il valore della prestazione resa nei confronti del lavoratore, o dei suoi familiari e conviventi, al punto che la prestazione sanitaria – sotto forma di prestazione diretta ovvero di rimborso della spesa – ove erogata, non possa comunque mai eccedere, in termini di valore, il contributo versato dal dipendente o dal suo datore di lavoro». In questi casi, secondo l'Agenzia, venendo meno qualsiasi intento (e quindi funzionamento) mutualistico, indipendentemente dall'iscrizione della Cassa che così operi all'Anagrafe dei fondi sanitari integrativi, il lavoratore non dovrebbe beneficiare del vantaggio fiscale disposto dell'articolo 51, comma 2, lettera a) del TUIR, destinato appunto alle sole casse aventi finalità mutualistica, ma della sola detrazione prevista per le spese sanitarie a carico.

**Il dilemma, tuttavia, come anticipato, è risolto solo parzialmente. Interpretando senza forzatura, per quanto molto letteralmente,** il passaggio citato, parrebbe infatti che le cause delle «perplexità» (parola tra l'altro ambigua, poiché non configura una posizione/divieto netta), siano innanzitutto (1) la «stretta correlazione» tra contribuzione e prestazione e (2) l'impossibilità della prestazione di «eccedere» il valore del contributo. Sono queste, effettivamente, caratteristiche identificative delle soluzioni mutualistiche. Orbene, qualora le casse sanitarie aziendali attenzionate dalla Agenzia superassero gli elencati ostacoli e, quindi, evitassero una «stretta» correlazione tra contribuzione e prestazione, di conseguenza permettendo il riconoscimento di prestazioni/rimborso di valore più elevato del contributo versato, verrebbero a cadere le «perplexità» della stessa Agenzia. Il nodo, quindi, è ancor più problematicizzato piuttosto

che risolto: già soltanto l’inserimento tra le prestazioni offerte da queste casse della copertura di grandi e costosi interventi, per quanto rari, potrebbe infatti, di per sé, configurare il superamento dei vincoli posti dalla Agenzia, rendendo assolutamente legittime queste forme di assistenza sanitaria.

**Accanto alle precisazioni in punta di diritto sono opportune (e forse ancor più fondate e contestualizzate) alcune considerazioni anche in merito ai meriti della pratica descritta.** Si tratta, infatti, di una particolare forma di assistenza sanitaria integrativa che se da una parte non è perfettamente coincidente con il dettato normativo, in punta di diritto, dall’altra è assolutamente coerente con la *ratio* degli interventi recenti in materia di welfare aziendale: le prestazioni previste sono indubbiamente sociali, quindi possedenti la caratteristica profonda che ne giustifica il trattamento fiscale e contributivo di favore; inoltre sono effettivamente collettive, ovvero rivolte a popolazioni aziendali eterogenee e non necessariamente “ricche”; infine, quando proposte, sono soluzioni molto apprezzate, proprio per la loro utilità sociale e la loro funzione effettivamente integrativa tanto del welfare pubblico, quanto dei nomenclatori delle casse di assistenza sanitaria integrativa regolate dai contratti collettivi nazionali.

Appare in definitiva ragionevole adeguare le norme alla evoluzione degli strumenti di welfare aziendale più capaci di leggere il cambiamento sociodemografico piuttosto che obbligare questi stessi strumenti ad adempiere pedissequamente prescrizioni normative figlie del Novecento industriale e assistenziale più che dell’epoca del 4.0.

**5. La destinazione del premio alla previdenza complementare e alla assistenza sanitaria integrativa: contributo di solidarietà sì o no? (pagg. 16 e 19)**

**L'Agencia approfitta della circolare per spiegare nel dettaglio le novità contenute nella Legge di Bilancio 2017 in forza delle quali i contributi alla previdenza complementare, se versati in sostituzione del premio di risultato, possono, essere esclusi dalla formazione del reddito complessivo del lavoratore non entro il "solito" limite di deducibilità di 5.164,57 euro, bensì per un importo di 8.164,57 euro, ovvero la tradizionale soglia di esenzione incrementata dell'intero valore (potenziale) del premio, che, se destinato a questo fine, non genera l'inclusione nel reddito da lavoro del delta tra il contributo versato e il limite di deducibilità. Situazione, quest'ultima, che invece continua a generarsi per ogni tipologia di versamento aggiuntivo diversa dalla welfarizzazione del PdR.**

Anche l'assistenza sanitaria integrativa è assoggettata al medesimo trattamento: in questo caso il limite di deducibilità 3.615,20 euro è innalzato a 6.615,20 euro.

**I passaggi dedicati dalla Agencia a questi temi conferma quella che già da oltre un anno si è affermata come la lettura prevalente delle novità della Legge di Bilancio 2017.** Nel ribadire, però, concetti già chiari, non affronta un nodo interpretativo sul quale si misurano gli addetti ai lavori, relativo al contributo di solidarietà del 10 per cento su tutte le somme destinate a realizzare le finalità assistenziali e di previdenza pensionistica complementare previsto dall'articolo 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1991, n. 166. In particolare, non è pacifico l'assoggettamento dei versamenti alla previdenza complementare e alla assistenza sanitaria integrativa derivanti dalla destinazione

del premio di risultato al contributo di solidarietà regolato nel 1991: l'esenzione dall'imposta sostitutiva con aliquota 10% prevista per il premio di risultato e dovuta in tutti i casi di c.d. welfarizzazione determina (o può intendersi determinare) anche il mancato assoggettamento al contributo di solidarietà?

**Una risposta affermativa a tale quesito può certamente apparire logica, coerente con la *ratio* degli interventi in materia di welfare aziendale degli ultimi tre anni**, ma non per questo fondata giuridicamente. Ad oggi, le pratiche degli operatori sono diverse, coesistono entrambe le possibilità: quelli che comunque versano la “tassa” (come viene volgarmente definita) all'INPS e quelli che, interpretando concessivamente l'esenzione dall'imposta sostitutiva applicata al premio, al contrario, non la versano. Si badi bene, comunque, che tale difformità si osserva solo nel caso di welfarizzazione del premio di produttività, non nei casi di welfare c.d. “on top”, certamente soggetti al contributo di solidarietà allorquando il lavoratore usi il proprio credito welfare per alimentare la posizione previdenziale complementare o per ampliare le prestazioni sanitarie erogate da enti o casse aventi finalità assistenziale.

**6. Qualche chiarimento sul “temuto” comma 4 dell'articolo 51 del TUIR: come procedere con il rimborso al dipendente degli interessi passivi del mutuo (pag. 13)**

**La Legge di Bilancio 2017 ha chiarito che le somme e i valori di cui al comma 4 dell'art. 51 del TUIR possono essere erogati in sostituzione del premio di risultato e concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente «secondo le regole ivi previste».** Questo inciso permette di escludere



l'assoggettamento a tassazione dei benefit elencati in questo comma (auto aziendale, prestiti da parte del datore di lavoro, alloggio) in base al loro valore c.d. normale. Non solo: con questo intervento, dal 1° gennaio 2017 l'intero articolo 51 del TUIR, eccetto che per quanto concerne il primo comma (che è di principio) e quelli successivi al quarto, dedicati ad altro tema (le indennità), può essere oggetto di welfarizzazione del premio di risultato detassato.

Certamente i contenuti del comma 4 non sono popolari quanto quelli dei commi 2 e 3, oltre ad essere soggetti ad un trattamento fiscale e contributivo di minore favore. In particolare, nonostante la loro diffusione sotto forma di c.d. fringe benefit per i dipendenti di livello più elevato (tanto sotto il profilo dell'inquadramento, quanto sotto quello economico), risultano poco utili nella strutturazione di piani di welfare collettivi, proprio in ragione del loro costo e della loro esclusività, le possibilità di conversione del premio in auto aziendale o in alloggio. Ugualmente, assolutamente residuale è quanto disposto in materia di concessione gratuita di viaggi ai dipendenti del settore ferroviario.

**Decisamente più interessante per aziende e dipendenti e, di conseguenza, per i c.d. provider di welfare aziendale sono le disposizioni relative alla concessione di prestiti.** In molti piani di welfare attivi nelle imprese questo comma è declinato nella opzione di “rimborso degli interessi passivi sul mutuo” (e talvolta anche sui prestiti personali). È questa la moderna formula di una soluzione invero piuttosto risalente e diffusa anche nella micro e piccola impresa italiana, nella quale non è raro vedere l'imprenditore aiutare i suoi dipendenti nel fare fronte a spese impreviste o a investimenti ingenti (spese sanitarie e acconto per la prima casa su tutte). Non a caso, il trattamento fiscale di favore previsto nel comma 4 prevede sia il pagamento diretto da parte

dell'azienda alla banca, che l'accredito sul conto corrente del dipendente di un valore pari alle spese sostenute dal dipendente stesso, purché, chiarisce l'Agenzia, si realizzi «un collegamento immediato e univoco tra l'erogazione aziendale e il pagamento degli interessi di mutuo». Il comma 4, lettera b) dell'articolo 51 del TUIR prevede che tale somma non sia da considerarsi per intero reddito da lavoro (secondo il principio di cui al primo comma, di cui questo comma è, appunto, eccezione), bensì concorrerà alla formazione del reddito il solo 50 per cento dell'ammontare risultante dalla differenza tra gli interessi calcolati al tasso ufficiale di sconto vigente al 31 dicembre di ciascun anno (ovvero il tasso al quale la Banca Centrale concede i prestiti alle banche) e gli interessi rimasti a carico del dipendente calcolati al tasso applicato dalla banca. Questo meccanismo interviene anche nel caso di conversione del premio di risultato, poiché si applicano le regole «ivi previste», con la sola variante che la differenza tra gli interessi al tasso ufficiale di riferimento (che è quello di sconto) e gli interessi rimasti al carico del dipendente deve essere al netto del contributo erogato dall'azienda in sostituzione del premio sostituito. La circolare 5/E, per agevolare la comprensione di questo meccanismo in effetti complesso, riporta direttamente nel testo un esempio numerico già svolto nei calcoli.

## **7. L'insieme dei lavoratori che welfarizzano il premio è una «categoria» (pag. 42)**

**Stringato, ma significativo, il paragrafo della circolare dedicato a «Benefit erogati a categorie di dipendenti».** Alle ormai consolidate posizioni della Agenzia relativamente alla definizione di «categoria di dipendenti», sinteticamente riportate anche in questo nuovo documento, segue, presentata come conseguen-

ze logica dei chiarimenti forniti negli anni, la valorizzazione dell'insieme di lavoratori che convertono, in tutto o in parte, il premio di risultato in welfare come «categoria di dipendenti». Invero la consequenzialità del ragionamento non è così manifesta. È però facile prevedere che non vi saranno rimostranze a riguardo, poiché questa interpretazione sancisce la legittimità dei piani che prevedono l'assegnazione di “quantità” di welfare aggiuntivo rispetto al valore del premio ai lavoratori che hanno welfareizzato quanto loro dovuto. Tale pratica è, in effetti, virtuosa, tanto sotto il profilo negoziale, quanto sotto quello economico: il datore di lavoro, per incoraggiare la conversione dei premi (indubbiamente più vantaggiosa per il bilancio aziendale, oltre che per il clima e, in taluni casi, per la stessa produttività) condivide con i propri dipendenti che hanno scelto il welfare parte del proprio risparmio contributivo, che diventa, appunto, cifra aggiuntiva al premio di risultato; quindi valore “on top”, per questo bisogno di una individuazione “sicura” di categoria di dipendenti. Sicurezza che ora, almeno fino all'accadere di futuri contenziosi tributari sul punto, proviene dalla stessa Agenzia delle Entrate.

## 8. Quel che nella circolare non c'è

**Pur essendo un intervento molto corposo, sono diversi i problemi evidenziati dagli addetti ai lavori in questi anni (dopo l'emanazione della circolare 28/E del 2016) e non trattati nelle quarantacinque pagine del nuovo documento.** Non avrebbe senso elencarli tutti in questa sede. È tuttavia opportuno citare quantomeno gli argomenti principali di cui ci si aspettava una trattazione in circolare.

**Nel corso degli anni 2016 e 2017 sono circolati diversi interpellanti delle direzioni regionali dell'Agenzia (il riferimento è**

**in particolare alla Lombardia) che, a detta di molti osservatori, hanno superato, in termini di ammissibilità, alcune linee guida dettate dalla sede Centrale.** In particolare hanno destato più di qualche perplessità i pronunciamenti in merito alla legittimità dei piani di welfare rivolti alla categoria “amministratori di società” (che non sono dipendenti, bensì collaboratori coordinati e continuativi, pur avendo un reddito assimilato a quello di lavoro dipendente) e alla possibilità, anche in contesti di erogazioni “on top”, di prevedere trattamenti economici diversi all’interno della stessa categoria in forza di indici di produttività/efficienza tarati sul singolo dipendente.

Nel primo caso, i dubbi attengono alla interpretazione della parola «dipendenti» contenuta negli articoli del TUIR dedicati ai benefici di utilità sociale; nel secondo caso non appare convincente la deriva del welfare aziendale verso logiche prettamente premiali (e quindi da ricomprendersi nel reddito da lavoro). Su entrambi i punti l’Agenzia non si esprime, preferendo ripercorrere minuziosamente le novità normative, piuttosto che addentrarsi nella analisi di casistiche particolari che avrebbero certamente complicato (a ampliato) la circolare. Vero è anche, però, che nei casi di specie non si sarebbe trattato di un approfondimento casuale, bensì della legittimazione o correzione di quanto già scritto da una direzione regionale della stessa Agenzia.

Diversi e non connessi ad alcun pronunciamento della Amministrazione sono invece le problematiche attinenti alla necessità di carico fiscale dei familiari interessati dalle disposizioni di cui alle lettere d-bis), f), f-bis) e f-ter) del secondo comma dell’articolo 51 e al trattamento dei residui dei piani di welfare “on top”.

**Sul primo punto ancora si registrano interpretazioni contrastanti che l’Agenzia avrebbe agilmente potuto uniformare chiarendo la non necessità di carico fiscale del familiare che gode di servizi di welfare nella dichiarazione dei redditi del**

**dipendente dell'azienda che ha attivato i servizi usufruiti.**

Così non fosse risulterebbero piuttosto vuote di conseguenze reali le disposizioni, in particolare, della lettera f-ter), essendo i familiari anziani, nella maggior parte dei casi, soggetti fiscalmente autonomi, garantiti dal proprio assegno pensionistico.

**A riguardo del secondo tema**, se da una parte è pacifica la monetizzabilità con applicazione dell'aliquota sostitutiva del 10 per cento delle somme di welfare residue derivanti dalla conversione del premio di risultato (che è del lavoratore e in nessun modo può rientrare nelle disponibilità dell'azienda), dall'altro non è chiara la legittimità della diffusa prassi di "portare a nuovo anno" (ossia ricomprenderli nell'eventuale credito welfare dell'anno successivo) i residui di piani di welfare on top. È pacifica la perdita di questi valori, così come la destinazione, in silenzio-assenso esplicitato nell'accordo/regolamento del piano, a forme previdenziali e assistenziali individuali o collettive; non è altrettanto chiara la linearità della soluzione prospettata, che l'Agenzia poteva smentire o confermare senza bisogno di complesse argomentazioni giuridiche.

## Deducibilità, regolamenti e l'occasione mancata della Circolare 5/E\*

*di Marco Menegotto*

**Il Legislatore fiscale italiano ammette oggi la piena deducibilità dei costi** sostenuti dall'azienda per l'erogazione di misure di welfare per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, che trovino loro **fonte in contratti, accordi o regolamenti aziendali (art. 51 co. 2 lett. f) e art. 95 TUIR).**

Dapprima con circolare n. 28/E del 2016 e più di recente con la [circolare n. 5/E](#) del 2018, l'Agenzia delle Entrate ha tenuto a precisare che tale estensione di deducibilità (l'art. 100 TUIR la consente, al di fuori delle ipotesi sopra riportate, cioè quando le misure di welfare sono volontarie e non obbligatorie, entro il 5 per mille dell'ammontare dei costi per personale dipendente) trova applicazione nel caso in cui vi sia contratto, accordo o regolamento «che *configuri l'adempimento di un obbligo negoziale*».

Dire che un regolamento “configura l'adempimento” significa dire – in senso strettamente letterale – che **esso stesso è l'oggetto dell'obbligo negoziale, e non la fonte generatrice di tale obbligo**, come invece potrebbe sembrare (ed è sembrato) a una prima lettura. In altri termini, **l'impresa per adempiere ad un**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 aprile 2018, n. 15.](#)

**obbligo negoziale** (che evidentemente trova fonte in un precedente negozio giuridico, ad esempio in un integrativo aziendale) **adotta un certo regolamento.**

Con ciò il testo sembra riferirsi dunque unicamente a quei casi (peraltro diffusi) di **clausole di rinvio** inserite in accordi istitutivi di premi di risultato e misure di welfare **che prevedono la successiva adozione di un regolamento aziendale** da parte del datore di lavoro, **utile per disciplinare dettaglio criteri, requisiti, modalità di accesso alle misure di welfare.** Se così fosse, a nulla servirebbe la specificazione della Agenzia, posto che **già la legge include contratti e accordi quali fonti utili ad ammettere la piena deducibilità,** posto che la fonte dell'obbligazione sarebbe anzitutto l'accordo aziendale a monte, e non già il regolamento "attuativo".

Volendo andare più a fondo nell'indagine, possiamo prendere a prestito la teoria del civilista Rodolfo Sacco (cfr. R. Sacco, G. De Nova, *Il contratto, Trattato di diritto privato*, vol. X, diretto da P. Rescigno, 3<sup>a</sup> ed., Utet, Torino, 2004), il quale si lamenta del "dogma della bilateralità" (per cui il contratto è unicamente quell'accordo raggiunto *tra due o più parti*, secondo lo schema dell'art. 1321 c.c.) diffuso nella dottrina civilistica italiana, sostenendo che in realtà l'ordinamento conosce ipotesi di **contratti unilaterali.** Per fare ciò afferma la centralità **dell'art. 1333 c.c. ("contratto con obbligazione del solo proponente")**: «La proposta diretta a concludere un contratto con obbligazione solo per il proponente, è irrevocabile appena giunge a conoscenza della parte alla quale è destinata». È la teoria del **contratto unilaterale.**

Ricondotto così quel regolamento alla disciplina dei contratti, trova pure applicazione **l'art. 1353 Cod. civ. ("contratto condizionale")** secondo cui «Le parti [qui, il datore di lavoro] possono *subordinare l'efficacia* o la risoluzione del contratto [qui, il regolamento welfare] o di un singolo patto *a un avvenimento futuro e incerto*

[qui, ad es., il verificarsi di un determinato obiettivo di redditività, cui subordino il riconoscimento di determinate misure di welfare]». Ma allora si applica anche **l'art. 1355 Cod. civ. (“Condizione meramente potestativa”)**, per cui «è *nulla* l'alienazione di un diritto o *l'assunzione di un obbligo* [qui, la messa a disposizione o meno delle somme destinate a welfare] a una condizione sospensiva che la faccia dipendere dalla *mera volontà dell'alienante* o, rispettivamente, da quella del debitore».

E questa non è altro che la traduzione, nelle categorie note al diritto civile, di quanto sostiene l'interpello 954 – 1417/2016 laddove “contesta” la piena deducibilità delle misure previste in un regolamento che preveda che il datore di lavoro «avrà facoltà di *cessare unilateralmente e discrezionalmente* l'implementazione e l'efficacia del Piano Welfare al termine di ciascun anno di riferimento, *senza che da questo possa derivare alcun successivo obbligo* nei confronti dei collaboratori, né per far sorgere diritti di qualsiasi natura in capo a questi ultimi».

Non sono dunque certo venute meno quelle incertezze sul piano interpretativo che – almeno tra gli operatori e quindi nella prassi – si erano poste già all'indomani della pubblicazione della circolare del 2016 con riferimento alla specificazione del regolamento «che *configuri l'adempimento di un obbligo negoziale*». **Se la più recente circolare 5/E voleva essere una occasione, oltre che di aggiornamento, di chiarificazione, quest'occasione può dirsi mancata.** Quantomeno su questo specifico aspetto.



**Welfare bilaterale, dall'ente al lavoratore  
passando per l'azienda.  
La posizione (problematica)  
dell'Agenzia delle Entrate (Risposta n. 24/2018)\***

*di Maria Sole Ferrieri Caputi*

L'attenzione da rivolgere al tema del welfare degli [enti bilaterali](#) non è sicuramente secondaria nell'evoluzione del panorama della disciplina del welfare integrativo e contrattuale. Come sottolineato da P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva Self-employment between the law and collective bargaining*, Variazioni di temi di Diritto del lavoro, Giappichelli, Torino, Fascicolo 3/2018, questi possono avere un **ruolo di assoluto rilievo nel creare un'effettiva tutela tanto per lavoratori autonomi quanto per i dipendenti**, specie in settori caratterizzati da forte stagionalità che **difficilmente riescono a trovare tutele efficaci negli schemi di welfare contrattuale tipici**.

**Rispetto proprio al [welfare bilaterale](#), in riferimento al lavoro dipendente**, merita dunque particolare interesse la [Risposta n. 24 del 4 ottobre 2018](#) con cui l'Agenzia dell'Entrate si è espressa sul **regime fiscale delle prestazioni degli enti bilaterali corrisposte al lavoratore tramite l'azienda**. Nell'interpello l'azienda chiedeva chiarimenti circa l'imponibilità (ai sensi del comma 1

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 19 novembre 2018, n. 40](#).

dell'art. 51 del TUIR) delle somme a sostegno del reddito che venissero erogate dall'ente bilaterale al datore di lavoro, con l'onere per quest'ultimo di corrisponderle ai dipendenti in busta paga. Nel caso in oggetto tali somme si sostanziano in un **premio per la nascita del figlio**, nel **contributo per malattia o per infortunio**, nell'**iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado** e nel **permesso per legge n. 104/1992**.

**Per quanto riguarda le prestazioni erogate dagli enti bilaterali**, l'Agenzia afferma che **non è rilevante che queste siano o meno corrisposte ai lavoratori direttamente o mediante l'azienda**, ritenendo tale aspetto una **mera modalità organizzativa**. Dunque, a prescindere dalla modalità, per valutare il **trattamento fiscale** delle misure erogate dall'ente bilaterale si dovrà considerare l'applicazione dei **principi generali sulla tassazione dei redditi**. Da qui l'assoggettabilità a tassazione delle sole prestazioni inquadrabili in una delle **categorie reddituali previste dall'art. 6 del TUIR**, comprese quelle che costituiscono erogazioni corrisposte in sostituzione di detti redditi. In particolare, trattandosi nel caso specifico di un'azienda, la discriminante sul trattamento fiscale si collega alla inquadrabilità, o meno, delle misure erogate dall'ente come redditi di lavoro dipendente, o assimilabili, e alla relativa disciplina.

**Entrando dunque nel merito delle singole misure oggetto dell'interpello**, l'Agenzia sostiene che le somme per il **premio per la nascita del figlio**, per il **contributo per malattia o per infortunio** e per il **permesso per la legge n. 104 del 1992** non hanno **rilevanza ai fini fiscali** in quanto non sono ritenute inquadrabili nelle categorie reddituali di cui al citato articolo 6 del TUIR.

**Discorso diverso invece per le somme erogate dall'ente per l'iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di pri-**

**mo grado** che essendo configurabili come “borse di studio” [1] (secondo la definizione di “borsa di studio” espressa dalla stessa Agenzia delle Entrate anche nella Circolare 28/E del 15 giugno 2018) **risulterebbero assimilate ai redditi da lavoro dipendente** ai sensi dell’art. 50, comma 1, lettera c), del TUIR [2]. Hanno dunque secondo l’Agenzia rilevanza fiscale e **concorrono alla formazione del reddito** proprio perché erogate da un soggetto (l’ente bilaterale) con cui la persona non è legato da rapporti di lavoro dipendente.

**Tuttavia rispetto, a quest’ultimo punto emerge, la problematicità della posizione dell’Agenzia tanto da un punto di vista logico che da un punto di vista tecnico.**

**Da un punto di vista logico**, alla luce delle modifiche anche normative che a partire dal 2016 hanno ampliato e ridefinito la disciplina del welfare aziendale, sembra quanto meno stridente che le somme per l’**iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado** siano considerate a tutti gli effetti reddito da lavoro dipendente a differenza delle altre oggetto dell’interpello. Questa forzatura logica appare evidente proprio considerando che invece tale misura, tra le quattro, è quella più assimilabile a una prestazione di welfare aziendale (tanto che se la stessa misura venisse erogata, non dall’ente ma dall’azienda, alle condizioni previste dell’art. 51, comma 2, lett. f-bis, risulterebbe pienamente deducibile).

**Ma è in particolare da un punto di vista tecnico** che emergono alcune perplessità al riguardo, in riferimento a quanto precisato proprio dall’Agenzia delle Entrate nella Circolare 326/E del 1997, paragrafo 2.1 «Componenti che concorrono a formare il reddito»: “[...] *costituiscono reddito di lavoro dipendente tutte le somme e i valori (intendendo con tale espressione la quantificazione dei beni e dei servizi) che il dipendente percepisce nel periodo d’imposta, a qualunque titolo, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro, e,*

*quindi, tutti quelli che siano in qualunque modo riconducibili al rapporto di lavoro, anche se non provenienti direttamente dal datore di lavoro”.*

**Posto che, a monte, è l'azienda a versare un contributo all'ente bilaterale** affinché il lavoratore possa fruire delle prestazioni al momento opportuno, quanto richiamato **permetterebbe di ricollegare comunque le somme erogate dall'ente al rapporto di lavoro**. Verrebbe meno dunque la fattispecie dell'art. 50 del TUIR a favore di quella dell'art. 51, che a certe condizioni, potrebbe riconoscere alle somme per **l'iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado** l'eccezione al principio di omni-comprensività del reddito di lavoro dipendente secondo la previsione di cui al comma 2 lett. f) dello stesso art. 51.

**Per contro, proprio per la stessa ragione**, le altre misure oggetto dell'interpello risulterebbero altresì assimilabili al reddito da lavoro dipendente. Invero, per quanto riguarda le somme per il **contributo malattia o per infortunio e il permesso per legge n. 104** proprio la motivazione addotta nella Risposta n. 24 dall'Agenzia delle Entrate (della non assoggettabilità all'art. 6 del TUIR), appare già di per sé problematica. Infatti, prima ancora degli ulteriori elementi di complessità presentati in relazione alle indicazioni della Circolare 326/E del 1997, considerando la disposizione dell'**art. 6, comma 2 del TUIR [3] risulta difficile non ritenerla applicabile** visto che tali somme sono erogate proprio a fronte di una mancata percezione di redditi di lavoro dipendente. In tal senso appare quanto meno peculiare la posizione dell'Agenzia nel sostenere la non rilevanza fiscale.

**A margine, si ricorda che i contributi versati dall'azienda all'ente bilaterale, non obbligatori per legge, concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente in quanto non rien-**

trano nell'ipotesi di esclusione dal reddito previste dall'art. 51, comma 2, lett. a), del TUIR [4].

Anche in considerazione di quest'ultimo punto, almeno per certi tipi prestazioni, si noti come, sul piano fiscale, il **welfare bilaterale non sia sostenuto e incentivato quanto quello aziendale**. Eppure a oggi nella bilateralità, come sottolineato da M. Tiraboschi, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. Caragnano, E. Massagli (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, Collana ADAPT-Centro Studi "Marco Biagi", 2013, n. 8, 645-658 e da M. Faioli., *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Fondazione Brodolini, WP n. 13/2018, si rintraccia lo **strumento principale di co-gestione e innovazione del welfare attraverso le relazioni industriali**. Pur risultando una materia complessa ed eterogenea, è quindi auspicabile una maggiore armonizzazione anche rispetto alle previsioni sul welfare di matrice aziendale e contrattuale e una maggiore chiarezza di alcune disposizioni in materia, anche rispetto ai cambiamenti in atto.

[1] Circolare 28/E del 15 giugno 2018, con "borsa di studio" si intende: *«La menzione delle borse di studio a favore dei familiari dei dipendenti, presente anche nella precedente disposizione, completa la gamma dei benefit con finalità didattiche e di istruzione, per la cui definizione possono tornare utili i chiarimenti forniti con la circolare n. 238 del 2000, con la quale è stato precisato che rientrano nella lettera f-bis) le erogazioni di somme corrisposte al dipendente per assegni, premi di merito e sussidi per fini di studio a favore di familiari di cui all'articolo 12. In tale nozione possono essere ricompresi i contributi versati dal datore di lavoro per rimborsare al lavoratore le spese sostenute per le rette scolastiche, tasse universitarie, libri di testo scolastici, nonché gli incentivi economici agli studenti che conseguono livelli di eccellenza nell'ambito scolastico».*

[2] Art. 50, comma 1, lettera c), del TUIR: [...] *«sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente, le somme da chiunque corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno,*

*premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale, se il beneficiario non è legato da rapporti di lavoro dipendente nei confronti del soggetto erogante».*

[3] Art. 6, comma 2 del TUIR: *«I proventi conseguiti in sostituzione di redditi, anche per effetto di cessione dei relativi crediti, e le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento di danni consistenti nella perdita di redditi, esclusi quelli dipendenti da invalidità permanente o da morte, costituiscono redditi della stessa categoria di quelli sostituiti o perduti. Gli interessi moratori e gli interessi per dilazione di pagamento costituiscono redditi della stessa categoria di quelli da cui derivano i crediti su cui tali interessi sono maturati»*

[4] Art. 51, comma 2, lett. a), del TUIR dispone la non concorrenza al reddito di lavoro dipendente per i *“contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge”*.

## Notizie sugli autori\*

<b>Alessandro Alcaro</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Alketa Aliaj</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Laura Angeletti</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Ilaria Armaroli</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Saverio Ascari</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Andrea Asnaghi</b>	Consulente del lavoro
<b>Federico Avanzi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Mariasole Barbato</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

---

\* Le considerazioni contenute nei contributi di AA. appartenenti a pubbliche amministrazioni sono frutto esclusivo del pensiero degli AA. e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

<b>Alessia Battaglia</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giada Benincasa</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Marco Bentivogli</b>	Segretario generale Fim-Cisl
<b>Rachele Berlese</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maria Luisa Bianco</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Stefano Bosio</b>	Avvocato. Consulente sindacale, Confimi Apindustria Bergamo
<b>Franco Botteon</b>	Direttore unità organizzativa Controlli Governo Crite, Regione Veneto
<b>Gabriele Bubola</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Federico Butera</b>	Professore emerito di Scienze della Organizzazione e presidente della Fondazione Irso
<b>Vittorio Capitani</b>	Fabbrica dei Talenti – ADAPT
<b>Federica Capponi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Andrea Carbone</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Simone Caroli</b>	HR Confcooperative Modena. ADAPT Senior Fellow



<b>Lorenzo Carpinelli</b>	Fabbrica dei Talenti – ADAPT
<b>Lilli Casano</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Rocco Casciani</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Giuliano Cazzola</b>	Membro del Comitato scientifico ADAPT
<b>Giuliano Ceneri</b>	Responsabile area Legislazione lavoro, CNA Umbria
<b>Michele Cibin</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Matteo Colombo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Bruno Contini</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Marco Contu</b>	Studente del corso di laurea magistrale in Relazioni di lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Adele Corbo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Claudio Costa</b>	Direttore direzione Risorse strumentali SSR – CRAV, Regione Veneto
<b>Dante Cucchi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Federico D’Addio</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Emanuele Dagnino</b>	ADAPT Research Fellow

<b>Francesco D'Amuri</b>	Dipartimento di Economia e Statistica, servizio Struttura economia, divisione Struttura economica e mercato del lavoro, Banca d'Italia
<b>Arianna D'Ascenzo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Valentina De Lorenzo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Federica De Luca</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Matteo Di Gregorio</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Lorenza Di Paolo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giampiero Falasca</b>	Avvocato
<b>Silvia Fernández Martínez</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maria Sole Ferrieri Caputi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Valeria Ferro</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

<b>Federico Fioni</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Fornasieri</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Elena Fumagalli</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Valerio Gugliotta</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Pietro Ichino</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano
<b>Nicola Intini</b>	Direttore dello stabilimento Gruppo Bosch di Brembate
<b>Corrado La Forgia</b>	Direttore dello stabilimento Gruppo Bosch di Offanengo
<b>Vincenzo Lamonaca</b>	Dottore di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari
<b>Franco Liso</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università “Sapienza” di Roma
<b>Davide Lucini Paioni</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Gaetano Machì</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Stefano Malandrini</b>	Confindustria Bergamo
<b>Chiara Mancini</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

<b>Domenico Mantoan</b>	Direttore generale area Sanità e sociale, Regione Veneto
<b>Pietro Manzella</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Emmanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT
<b>Antonella Mauro</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Gianluca Meloni</b>	Consulente per il mercato del lavoro, Reggio Emilia
<b>Marco Menegotto</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Jessica Micelli</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Idapaola Moscaritolo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Nicola Negri</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Stefania Negri</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Raffaella Nizzi</b>	Dipartimento di Economia e Statistica, servizio Struttura economia, divisione Struttura economica e mercato del lavoro, Banca d'Italia
<b>Luigi Oliveri</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Nicoletta Oliveti</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

<b>Guido Ortona</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Mariarosa Pasquali</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Flavia Pasquini</b>	ADAPT Steering Committee
<b>Lorenzo Maria Pelusi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Denis Pennel</b>	Managing Director, World Employment Confederation
<b>Lorenzo Patacchia</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giovanni Pigliararmi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo. Coordinatore del Centro Studi Nazionale ANCLSU
<b>Enrico Angelo Pititto</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Elena Prodi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Flavio Quaranta</b>	INAIL
<b>Francesca Rapino</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Pierluigi Rausei</b>	ADAPT Professional Fellow. Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro. Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

<b>Francesca Riezzo</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Ferruccio Righetto</b>	Responsabile area Relazioni sindacali e mercato del lavoro, Confartigianato Imprese Veneto
<b>Gianni Riotta</b>	Giornalista editorialista
<b>Giorgio Rizzardi</b>	Funzionario direzione Risorse strumentali SSR – CRAV, Regione Veneto
<b>Esmeralda Rizzi</b>	Responsabile Social media, Ufficio Stampa, CGIL
<b>Pietro Rizzi</b>	Ufficio Relazioni Industriali, Elicor Ristorazione
<b>Margherita Roiatti</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Andrea Rosafalco</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Giulia Rosolen</b>	Funzionario area Relazioni sindacali e mercato del lavoro, Confartigianato Imprese Veneto
<b>Adua Maria Sabato</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maddalena Saccaggi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Maurizio Sacconi</b>	Presidente Associazione Amici di Marco Biagi. Chairman ADAPT Steering Committee
<b>Carmine Santoro</b>	Funzionario Ispettorato nazionale del lavoro. ADAPT Professional Fellow

<b>Francesco Scacciati</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Ruben Schiavo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Silvia Scocca</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Francesco Seghezzi</b>	Direttore Fondazione ADAPT
<b>Annalia Silecchia</b>	Studentessa del Liceo classico “Pilo Albertelli” di Roma
<b>Diogo Silva</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Andrea Solimeno</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore ADAPT
<b>Antonio Stella</b>	Vice Presidente ANCL Regione Veneto
<b>Andrea Stoccoro</b>	Ufficio Relazioni sindacali, previdenziali e formazione, FIPE-Confcommercio
<b>Irene Tagliabue</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Sabina Tagliavini</b>	FIM-CISL Roma e Rieti
<b>Pietro Terna</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia. Coordinatore scientifico ADAPT
<b>Tomaso Tiraboschi</b>	ADAPT Senior Research Fellow e Knowledge Manager
<b>Dario Togati</b>	Università del Piemonte Orientale e di Torino

<b>Paolo Tomassetti</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Andrea Tundo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Luca Vozella</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Manfred Weiss</b>	Professore emerito di Diritto del lavoro, Goethe-Universität (Germania)
<b>Francesca Zambelli</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Carlo Zandel</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Monica Zanotto</b>	Coordinatrice progetto Apprendistato, ANCL Veneto
<b>Soraya Zorzetto</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo



## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

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

16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014

34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016

52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo “Statuto dei lavori” di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall’alternanza scuola-lavoro all’integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017

69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), **Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017**, 2017
70. AA.VV., **Un anno di Bollettino ADAPT**, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), **Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti**, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), **Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità**, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), **Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)**, 2018
74. A. Rosafalco, **Politiche migratorie e diritto del lavoro**, 2018
75. S. Fernández Martínez, **La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica**, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), **Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018**, 2018

# SOCI ADAPT

ANC	Confisal	Generali Italia SPA
ANCL Veneto	Coopfond-Legacoop nazionale	Gi Group
Aninsei	Cremonini	Gruppo Manutencoop
Assindustria Venetocentro	Day Ristoservice	Ifoa
Assoimprenditori Alto Adige	Edenred Italia	IHI Charging Systems International
Assolavoro	Elettra Sincrotone	Ikea Italia Retail
Assolombarda	Enel	Inail
ASSTRA	Eni	LavoroPiù
Bracco Imaging	Esselunga	Manageritalia
Brembo	FAI CISL	MCL
Cisl	Farmindustria	Quanta
CNA	Federalberghi	Randstad Italia
Coldiretti	Federdistribuzione	Scuola Centrale Formazione
Confagricoltura	FederlegnoArredo	Sistema Impresa
Confagricoltura Verona	Federmanager	SNFIA
Confartigianato	Federmeccanica	Sodexo Motivation Solutions Italia Srl
Confcommercio	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confcooperative	Fim-Cisl	Tempor
Confesercenti	Fim Cisl Asse del Po	UBI Banca
Confimi Industria	Fincantieri	Umana
Confindustria Bergamo	Fipe	Well Work
Confindustria Verona	Fondazione Bruno Kessler	World Employment Confederation
Confindustria Vicenza	Fondazione Mach	
Confprofessioni		

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

