

Un anno di  
**Bollettino ADAPT**  
  
2019

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 83

**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**  
  
2019

ISBN 978-88-31940-27-6

Pubblicato il 18 dicembre 2019

© 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.....	XXXI
--	------

## Parte I. ARGOMENTI

### 1. APPRENDISTATO E TIROCINI

Alternanza, apprendistato, ITS: cosa cambia con la legge di bilancio 2019 <i>di Matteo Colombo</i> .....	4
Di cosa parliamo quando parliamo d'apprendistato? <i>di Matteo Colombo e Pietro Manzella</i> .....	15
Apprendistato duale: quale termine apporre al contratto di assunzione? <i>di Alessia Battaglia e Matteo Colombo</i> .....	21
I limiti del sistema duale tedesco, i pregi dell'apprendistato italiano <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	27
«Ecco perché scegliamo l'apprendistato di I livello». Intervista a Franco Bercella <i>di Matteo Colombo</i> .....	31
Il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca all'Università de- gli Studi di Trieste: una scelta possibile <i>di Michele Tritta</i> .....	40
Opinioni dottrinali sull'apprendistato tra riforme di legge, cambiamenti economici e quelle svolte culturali che ancora mancano <i>di Matteo Co- lombo</i> .....	49

Apprendistato di I livello: come gestire maternità, infortunio, insuccesso formativo <i>di Alessia Battaglia e Matteo Colombo</i> .....	55
Il futuro dell'apprendistato, tra opportunismo (economico) e un necessario cambio di paradigma (culturale) <i>di Matteo Colombo</i> .....	62
La proroga del tirocinio extracurricolare in Regione Lombardia <i>di Alessia Battaglia</i> .....	69
Apprendistato professionalizzante e contrattazione collettiva: criticità relative alla disciplina transitoria <i>di Eugenia Fiorelli</i> .....	72
La contribuzione per gli apprendisti nelle aziende fino a 9 dipendenti <i>di Alessia Battaglia e Matteo Colombo</i> .....	78
Apprendistato: la strada corretta per abbattere il costo del lavoro. Perché? <i>di Emmanuele Massagli e Matteo Colombo</i> .....	83
Apprendistato di I livello e grande trasformazione del lavoro. A proposito di un recente studio Eurofound <i>di Matteo Colombo</i> .....	90
Apprendistato di alta formazione e dottorati industriali. Un commento al Rapporto 2018 della Fondazione CRUI <i>di Elena Prodi, Matteo Colombo</i> ...	97
Nuovo progetto di legge per l'apprendistato in Lombardia: bene gli obiettivi, meno gli strumenti messi in campo <i>di Matteo Colombo</i> .....	105
L'apprendistato di primo livello per lo sviluppo del mercato del lavoro locale <i>di Alessia Battaglia</i> .....	112
“Formazione o sfruttamento”? L'insuccesso dell'apprendistato e le sue radici culturali <i>di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo</i> .....	118
Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV Rivoluzione industriale <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	123
L'apprendistato come paradigma dei processi di innovazione: la lezione del passato <i>di Matteo Colombo</i> .....	126
Alle origini dell'apprendistato: una prospettiva di lettura per comprenderne funzioni e valore all'epoca della IV rivoluzione industriale. A confronto con Patrick Wallis (London School of Economics) e Bert De Munck (Antwerp University) <i>di Matteo Colombo</i> .....	132
Apprendistato di primo livello: tornano gli incentivi. Basteranno? <i>di Matteo Colombo</i> .....	139

## 2.

**CARCERE E LAVORO**

Lavoro e formazione per rieducare il detenuto: a colloquio con Salvo Flores <i>di Giovanni Fatuzzo</i> .....	146
L'accesso dei lavoratori detenuti al welfare aziendale <i>di Alessandro Alcaro</i> .....	151
Lavoro intramurario e riforma dell'ordinamento penitenziario: a colloquio con il Garante nazionale dei diritti dei detenuti <i>di Giovanni Fatuzzo</i> .....	158

## 3.

**COMPETENZE**

La sfida globale per la riqualificazione delle competenze professionali <i>di Annalisa Scarlino</i> .....	168
Verso la costruzione di nuovi ecosistemi territoriali: il caso della provincia di Belluno <i>di Stefania Negri, Francesco Seghezzi</i> .....	171
Educare alla creatività davanti alle sfide della Industry 4.0 <i>di Francesco Fornasieri</i> .....	178
Innovazione, crescita, territorio. Una proposta made in USA per uno sviluppo diffuso <i>di Margherita Roiatti</i> .....	189

## 4.

**COMUNICAZIONE POLITICA E SINDACALE**

Novità di linguaggio o il sonno del dibattito sul lavoro? <i>di Francesco Nespoli</i> .	200
La rappresentanza del lavoro alla sfida della comunicazione neo-populista <i>di Francesco Nespoli</i> .....	203
Elezioni europee e lavoro: molte conferme e qualche novità <i>di Francesco Nespoli</i> .....	207
Popolare è chi il popolare fa? Lavoro, identità e comunicazione tra europee 2019 e cronaca industriale <i>di Francesco Nespoli</i> .....	211

Il “silenzioso” ddl lavoro. Quando la strategia è non-comunicare <i>di Francesco Nespoli</i> .....	218
Governo PD-M5S, che ne sarà del rinato dialogo con le parti sociali? <i>di Francesco Nespoli</i> .....	221
La signora Maria di Giarre e le istituzioni pubbliche: l’insostenibile leggerezza della politica “a sportello” <i>di Francesco Nespoli</i> .....	226
Reddito di Cittadinanza: vizi e virtù di una scommessa comunicativa <i>di Francesco Nespoli</i> .....	231
La comunicazione UAW nella giungla del <i>GM strike</i> . Lezione imparata o rebus della sostenibilità? <i>di Francesco Nespoli</i> .....	235

## 5.

**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

La somministrazione di lavoro dopo l’accordo di rinnovo del CCNL 21 dicembre 2018 <i>di Arianna D’Ascenzo</i> .....	246
Un protocollo d’intesa tra Consulenti del lavoro e sindacati per il funzionamento della bilateralità e il contrasto al <i>dumping</i> <i>di Giovanni Pigliularmi</i> .....	254
Uno sguardo al futuro della contrattazione collettiva in Italia: professionalità, welfare, partecipazione e coinvolgimento dei giovani <i>di Andrea Rosafalco e Ruben Schiavo</i> .....	258
L’obbligo del trattamento economico minimo per le società cooperative. La Sentenza della Corte di Cassazione n. 4951/2019 <i>di Ruben Schiavo</i> ....	264
La contrattazione collettiva aziendale nel V Rapporto ADAPT (2018) <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	268
Non il rispetto ma l’applicazione integrale del CCNL per garantire le integrazioni salariali <i>di Candido Mogavero</i> .....	277
Nuovo CCNL per i dipendenti del Bingo <i>di Silvio Moretti e Andrea Chiriatti</i> ..	280
L’Accordo Quadro per il cambio di appalto: <i>best practices</i> dalla Regione Toscana <i>di Giovanni Pigliularmi</i> .....	284

Indice	IX
Verso una tutela integrata del lavoro e dell'ambiente? Spunti di riflessione dal rinnovo del CCNL Cemento <i>di Maria Cialdino</i> .....	290
La contrattazione collettiva nazionale risponde al decreto dignità (anche) con la stagionalità <i>di Ruben Schiavo</i> .....	297
Redazione di un accordo aziendale in materia di cessione ferie e riposi: la Banca ore solidale nella contrattazione di secondo livello FBK <i>di Federica De Luca</i> .....	306
Il lavoro stagionale tra legge e contrattazione collettiva <i>di Ettore Innocenti</i> .....	311
La giusta retribuzione oltre la contrattazione collettiva. La magistratura si oppone – e resiste – al massimo ribasso <i>di Federico Avanzi</i> .....	318
Modifica del ciclo di lavoro e (diritto alla) formazione del lavoratore: quale ruolo per la contrattazione collettiva? Spunti a margine di una recente sentenza <i>di Francesco Lombardo</i> .....	325
<i>Negotiating Our Way Up</i> : i punti chiave dell'ultimo rapporto OCSE sulla contrattazione collettiva <i>di Andrea Garnero, Chloé Touzet</i> .....	330
La somministrazione di lavoro con Monte Ore Garantito. L'accordo sindacale nel settore alimentare <i>di Arianna D'Ascenzo</i> .....	337

## 6. CONTROLLI E PRIVACY

Il reddito di cittadinanza e il diritto alla protezione dei dati personali <i>di Laura Marchetti</i> .....	346
<i>Big data</i> , intelligenza artificiale, gestione delle persone. Una convivenza difficile <i>di Marco Crippa</i> .....	351
La privacy del minore nella promozione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro <i>di Michele Cibir e Annalisa Scarlino</i> .....	360
Accesso agli atti aziendali e diritto di difesa nel procedimento disciplinare: la Cassazione conferma il suo orientamento <i>di Maria Cialdino</i> .....	365
Come redigere un atto di nomina a responsabile del trattamento dei dati personali <i>ex art. 28 del regolamento (UE) 2016/679 di Michele Cibir</i> .....	369

La tutela dei dati personali negli ambienti di lavoro: la Relazione 2018 del Garante <i>di Andrea Tundo</i> .....	375
I c.d. “ <i>health professionals</i> ” e il trattamento dei dati personali sanitari <i>di Antonella Mauro</i> .....	385
Controllo a distanza e procedimento di autorizzazione amministrativa: i chiarimenti del Ministero del Lavoro in ordine al silenzio amministrativo <i>di Sara Tiraboschi</i> .....	389
I possibili ruoli dei soggetti coinvolti nelle attività di trattamento <i>di Michele Cibir</i> .....	395
Lecite le registrazioni occulte da parte del dipendente se finalizzate alla difesa giudiziale: la “funzione sociale” del diritto alla protezione dei dati personali in Cass. Civ. n. 12534/2019 <i>di Andrea Tundo</i> .....	402

## 7.

**DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

La tassazione agevolata del premio di risultato alla luce dell’interpello n. 205/2019 dell’Agenzia delle Entrate <i>di Davide Pugliese</i> .....	410
--	-----

## 8.

**DIRITTO DEL LAVORO**

Istruzioni operative per la redazione del codice disciplinare aziendale <i>di Francesca Riezzo</i> .....	420
Contratto di lavoro a termine e somministrazione: un’ipotesi peculiare di rinnovo <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	426
Orario di lavoro e tempo tuta: la Cassazione si pronuncia nuovamente sul tema <i>di Idapaola Moscaritolo</i> .....	430
Appalto e trasferimento d’azienda: distinzioni e convergenze dai contorni ancora incerti <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	434

Dimissioni per giusta causa: il “significativo svuotamento” delle mansioni come pregiudizio alla professionalità del lavoratore alla luce del nuovo art. 2103 c.c. <i>di Valeria Piccari</i> .....	442
Illegittima la privazione totale delle mansioni derivante dalla soppressione della posizione lavorativa. Analisi dell’ordinanza della Corte di Cassazione n. 10023/2019 <i>di Eleonora Peruzzi</i> .....	447
La somministrazione e i limiti del sindacato giudiziale in ordine alle scelte organizzative dell’utilizzatore (commento a Cass. n. 10726/2019) <i>di Sara Tiraboschi</i> .....	453
Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	457
Primo vaglio giudiziale positivo per le co.co.org. sorrette da accordo collettivo <i>di Gabriele Bubola</i> .....	464
Trasferimento di personale nell’ambito di una riorganizzazione sanitaria e relazioni sindacali a livello regionale e aziendale: stessa vicenda, pronunce opposte (note a margine di Tribunale Venezia n. 261/19 del 3.5.2019, condivisibile “chiusura del cerchio”) <i>di Claudio Costa, Franco Botteon</i> .....	468
I perimetri del campo di applicazione del contributo addizionale per il rinnovo del contratto a termine (art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87/2018) <i>di Dario Montanaro, Giovanni Pigliararmi</i> .....	474
Diritto e tutela della professionalità. Riflessioni sull’art. 2103 c.c. e questioni di compatibilità con i principi costituzionali <i>di Federico Avanzi</i> .....	483
Lavoro su piattaforma digitale e nuove tutele <i>di Marco Lai, Livia Ricciardi</i> ....	490
Superamento del comportaio e discriminazione indiretta: il punto della giurisprudenza <i>di Francesco Marasco</i> .....	494
Brevi note comparate sulla regolazione del lavoro part-time come lavoro di qualità <i>di Emanuele Dagnino</i> .....	500
La conciliazione vita-lavoro è un diritto soggettivo, la spinta propulsiva a livello nazionale arriva dal Tribunale di Firenze <i>di Federica De Luca</i> .....	504
Handicap, malattia e discriminazione. Tutela comunitaria e ruolo dell’ordinamento nella gestione della fattispecie <i>di Federico Avanzi</i> .....	509

## 9.

**GIOVANI E LAVORO**

Giovani e volontariato: analisi e commento a margine della ricerca di <i>Valerio Gugliotta</i> .....	516
Il Bonus occupazionale giovani eccellenze (laureati con 110 e lode): una sostanziale novità o un <i>continuum</i> di “disorganica (in)coerenza”? di <i>Amedeo Tea</i> .....	520
Diario sudamericano sull’alternanza formativa: tra buone prassi e vincoli culturali di <i>Matteo Colombo</i> .....	525

## 10.

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

I sistemi formativi e la sfida del mondo che cambia. Spunti dall’ultimo report OECD di <i>Matteo Colombo</i> .....	532
Pregiudizi che perdurano: il “caso” dell’istruzione professionale nell’ultimo report AlmaLaurea e AlmaDiploma di <i>Matteo Colombo</i> .....	538
Presente e futuro degli istituti tecnici superiori in Lombardia e in Italia di <i>Matteo Colombo e Emmanuele Massagli</i> .....	543
Stato dell’arte dei sistemi europei di formazione continua: una ricerca OECD di <i>Carlotta Valsega</i> .....	555
Cultura umanistica e <i>social emotional learning</i> di <i>Francesco Fornasieri e Letizia Ferri</i> .....	560
<i>Reality-based learning</i> : il metodo della “commessa” nella scuola professionale di <i>Francesco Fornasieri</i> .....	569
<i>Towards a Reskilling Revolution</i> . Il futuro del lavoro passa per la formazione continua di <i>Rachele Berlese e Margherita Roiatti</i> .....	576
La sfida del <i>drop-out</i> e la responsabilizzazione dell’apprendimento nel sistema VET di <i>Francesco Fornasieri</i> .....	586
Personalizzare l’apprendimento, utopia o risorsa? di <i>Francesco Fornasieri</i> .....	590

Indice	XIII
La scuola amministrativa ha fallito, proviamo a cambiare strada. Un primo commento alle prove Invalsi 2019 di <i>Emmanuele Massagli, Matteo Colombo</i> .....	597
Perché i laureati faticano a trovare lavoro in Italia di <i>Francesco Seghezzi</i> .....	604
Costruire assieme le professionalità del futuro: l'esempio del corso IFTS "Junior System Administrator" di ENGIM di <i>Alessandro Albrici</i> .....	608
Il governo francese lancia <i>Moncompteformation</i> : il diritto alla formazione, su piattaforma di <i>Lilli Casano</i> .....	613
I nostri studenti non sanno leggere. Siamo sicuri sia tutta colpa loro? di <i>Paolo Bertuletti, Emmanuele Massagli</i> .....	617

## 11.

### LAVORO DI RICERCA

Innovazione sociale: il progetto <i>La bottega della scienza</i> della Fondazione Bruno Kessler di <i>Federica De Luca</i> .....	624
Ricerca ed innovazione responsabile in Italia. Accordo AIRI-CNR per la RRI di <i>Laura Angeletti</i> .....	628
Ricerca e alta formazione universitaria: ripensare le fondamenta non i concorsi di <i>Michele Tiraboschi</i> .....	637
Patto per la ricerca. Inseguendo l'Europa di <i>Paolo Bertuletti</i> .....	641
Serve un patto per la ricerca (anche privata) di <i>Michele Tiraboschi</i> .....	644

## 12.

### LAVORO PUBBLICO

Professionalità, valutazione e trasparenza: dallo <i>jus variandi</i> alla dirigenza pubblica di <i>Alessandra Fierrì</i> .....	648
Il precario assunto già col diritto alla stabilizzazione: le nuove frontiere del lavoro pubblico grazie al <i>navigator</i> di <i>Luigi Oliveri</i> .....	656

Stop alla pubblicazione sui siti istituzionali delle PA dei dati dei dirigenti diversi dal loro compenso. Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019 di <i>Andrea Carbone</i> .....	661
Ordinanza della Cassazione n. 6919/2019: prevale l'interesse pubblico all'equilibrio economico-finanziario della PA sul diritto al compenso del professionista di <i>Valeria Marini</i> .....	666
Il ruolo della dirigenza pubblica tra politica e amministrazione di <i>Alessandra Fierri</i> .....	671

## 13.

**LICENZIAMENTI**

Licenziamenti collettivi: il Tribunale di Napoli sulla tutela indennitaria post C. cost. n. 194/2018 di <i>Giulia Cozzari</i> .....	678
Il paradosso delle tutele crescenti: convergono più dell'articolo 18 di <i>Giampiero Falasca</i> .....	683
Tutele rafforzate per i lavoratori in regime di <i>Jobs Act</i> di <i>Federico Moriconi</i> .....	687
Rifiuto del trasferimento e conseguente licenziamento: i confini dell'inadempimento nell'ambito del contratto di lavoro subordinato (commento a Cass. n. 11180/2019) di <i>Sara Tiraboschi</i> .....	691
La Corte di Cassazione torna a pronunciarsi sui termini per l'impugnazione giudiziale del licenziamento in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione di <i>Carmine Russo</i> .....	695
È legittimo licenziare un lavoratore per sostituirlo con una macchina? Il tribunale spagnolo dice no di <i>Esperanza Sánchez Muñoz</i> .....	701

## 14.

**MERCATO DEL LAVORO E LEGGI DI RIFORMA**

Eppur si muove... La disoccupazione dipende dalla scarsa mobilità dei lavoratori? di <i>Manuel Marocco</i> .....	706
--	-----

Bassa intensità e scarsa qualificazione: alcune evidenze sull'occupazione dal XX Rapporto Cnel <i>di Saverio Ascari</i> .....	712
Il “mercato” del c.d. “sesso professionale” tra intervento della Corte costituzionale e proposte di riforma legislativa <i>di Antonella Mauro</i> .....	716
Un nuovo contratto sociale per la società del XXI secolo tra necessità di governance ed intelligenza collettiva <i>di Stefania Sisto</i> .....	722
Genere e Lavoro: un binomio ancora complesso e da approfondire <i>di Stefania Negri</i> .....	731
Disciplinare la prostituzione come se fosse un lavoro? <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	736
L'insularità non impedisce lo sviluppo economico. Uno sguardo al mercato del lavoro in Sardegna <i>di Marco Contu</i> .....	742
Quel disagio del lavoro che muove il voto <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	749
Il <i>fair recruitment</i> secondo l'ILO. Il paradosso degli immigrati competenti e “sprecati” <i>di Giorgio Impellizzeri, Annalisa Scarlino</i> .....	752
L'era digitale dei Centri per l'impiego in Europa <i>di Francesco Giubileo</i> .....	757
Ricerca del lavoro: lo strumento non può essere sostitutivo del fine <i>di Luigi Oliveri</i> .....	763
Il lavoro c'è, la qualità ancora no <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> .....	771
Nel “decreto crescita” prende forma il contratto di espansione <i>di Marco Menegotto</i> .....	774
Riforma dell'articolo 4: nuove opportunità di contrattazione dei dati? <i>di Ilaria Armaroli, Emanuele Dagnino</i> .....	780
Indeterminato, non “fisso”. Il lavoro cambia anche dopo il Jobs Act <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	785
L'attivazione lavorativa del Reddito di cittadinanza passa per l'Assegno di ricollocazione <i>di Manuel Marocco</i> .....	790
Inseguendo il tempo di lavoro: alcuni spunti dall'ordinamento spagnolo <i>di Emanuele Dagnino</i> .....	796
Cosa fanno i navigator? Finalmente una risposta (prima del fischio di inizio) <i>di Giorgio Impellizzeri</i> .....	801

Mobilità, equità, ed efficienza nel mercato europeo. Ecco che cosa è l’Autorità Europea del Lavoro <i>di Elisabetta Dall’Omo</i> .....	807
La disciplina legislativa del lavoro tramite piattaforma <i>di Mariella Magnani</i> ...	811
Le nuove tutele del lavoro tramite piattaforma “anche” digitale: commento al d.l. n. 101/2019 <i>di Federica Capponi, Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	815
Serve più qualità per far ripartire l’occupazione <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	827
Dalla qualità del contratto alla qualità del rapporto di lavoro <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	830
Piattaforma o non piattaforma? Considerazioni a margine dell’art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. 101/2019 <i>di Andrea Sitzia, Silvia Crafa</i> .....	833
Collaborazioni etero-organizzate e certificazione dei contratti: i possibili effetti della legge n.128/2019 di conversione del D.L. n. 101/2019 <i>di Federica Capponi</i> .....	841
Rider, in gioco c’è la modernità del lavoro <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	845
Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza <i>di Silvia Spattini</i> .....	849

## 15.

**PAROLE DEL LAVORO**

<i>Professionalità</i> in International and Comparative Research: An Untranslatable Concept? <i>di Pietro Manzella</i> .....	856
--	-----

## 16.

**POLITICHE DEL LAVORO E INCENTIVI**

Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia <i>di Silvia Spattini</i> .....	872
“Reddito di cittadinanza” e contrasto alla povertà nel confronto europeo <i>di Silvia Spattini</i> .....	877

Reddito di cittadinanza e Quota 100, pregi e difetti di un decreto tanto atteso <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	883
Reddito di cittadinanza: una prima lettura <i>di Silvia Spattini</i> .....	888
La sfida dei navigator, che ci piacciono o no <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> .....	908
Il ruolo dei navigator nel reddito di cittadinanza <i>di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi</i> .....	912
Navigator: 6(mila) personaggi in cerca di autore. Un (piccolo) contributo di ADAPT al dibattito pubblico col MOOC #Navigator2019 <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	915
Il Piano per l'occupazione della Regione Toscana, un "ponte" tra l'assegno di ricollocazione e il Reddito di cittadinanza <i>di Giancamillo Palmerini</i> .....	920
<i>Navigator &amp; Case management</i> : istruzioni per l'uso <i>di Francesco Giubileo</i> .....	924
Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator <i>di Giorgio Impellizzeri</i> .....	928
Fondo sociale europeo contro la disoccupazione, una proposta <i>di Giorgio Impellizzeri</i> .....	934
Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019 <i>di Annalisa Scarlino</i> .....	938
Il futuro Governo e quella inaspettata continuità tra le politiche del lavoro di PD e Cinque Stelle <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	945
Politiche attive, serve un sistema più moderno <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	949

## 17.

**PREVIDENZA**

La previdenza complementare nell'Italia del 2019 <i>di Tortuga</i> .....	954
Esternalizzazioni e tutela contributiva. La Cassazione a sostegno del "sistema" INPS <i>di Federico Avanzi</i> .....	970

Carica sociale e lavoro subordinato in seno alla medesima società: i chiarimenti dell’Inps in ordine alla compatibilità tra rapporto di amministrazione e rapporto di lavoro <i>di Sara Tiraboschi</i> .....	974
--	-----

## 18.

**RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ**

Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza? <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	982
L’analisi congiunta dei Ccnl tra Cnel e Inps: urgente un dato sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali <i>di Ruben Schiavo</i> .....	986
Dimensione e qualità dei contratti. Spunti e riflessioni dall’analisi Cnel-Inps <i>di Federico Avanzj</i> .....	999
Profili descrittivi della convenzione del 19 settembre 2019 sottoscritta da INPS, INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .....	1004
La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono <i>di Michele Tiraboschi, Emmanuele Massagli</i> .....	1022
La rappresentatività tra libertà sindacale e categoria merceologica. A proposito di una recente riflessione di Pietro Ichino <i>di Giovanni Pigliararmi</i> .	1032
Sindacato e misurazione della rappresentanza <i>di Marco Lai</i> .....	1045

## 19.

**RELAZIONI INDUSTRIALI**

Una nuova spinta al dialogo sociale europeo con il programma di lavoro 2019-2021 <i>di Maria Cialdino</i> .....	1052
Conciliazione in sede protetta. La pronuncia capitolina e gli effetti restrittivi sull’azione sindacale <i>di Federico Avanzj</i> .....	1057
Onnicomprensività della retribuzione. La “vertenza” Fiom-Cgil di Parma <i>di Federico Avanzj</i> .....	1061

Tavoli, (ir)rituali e piattaforme. La rappresentanza alla prova della competizione politica <i>di Francesco Nespoli</i> .....	1065
Dalle miniere di Buggerru al primo sciopero generale <i>di Marco Contu</i> .....	1069
Giorgio Usai. In ricordo di un “sindacalista d’impresa” <i>di Michele Tiraboschi</i>	1076
Due pesi e due misure? Le pratiche sindacali delle imprese europee negli Stati Uniti meridionali <i>di Giacomo Pigni</i> .....	1078
Il memorandum di Effat e Hotrec del 29 novembre 2019: spunti sulla <i>platform economy</i> dal dialogo sociale europeo <i>di Michele Dalla Sega</i> .....	1083

20.

**SALUTE E SICUREZZA**

Le nuove tecnologie digitali: dall’ <i>Industry 4.0</i> al <i>Safety 4.0</i> <i>di Andrea Tundo</i> .....	1088
Appunti di viaggio nel mondo della sicurezza sul lavoro: attori e competenze <i>di Stefania Negri</i> .....	1095
28 aprile 2019: Giornata mondiale della sicurezza nei luoghi di lavoro <i>di Paola de Vita</i> .....	1104
Tariffe Inail: “rivedere” non è “ridurre” <i>di Luca Vozzella</i> .....	1108
Salute e sicurezza nel continuo evolversi del lavoro: il fondamentale contributo dell’ILO lungo i suoi 100 anni di storia <i>di Paola de Vita</i> .....	1113
I 25 anni dell’Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro <i>di Paola de Vita</i> .....	1124
Campagna EU-OSHA 2019: uno studio individua le più importanti sostanze pericolose e i settori lavorativi più esposti <i>di Lorenzo Maria Pelusi</i> .....	1132
L’Intelligenza Artificiale negli ambienti di lavoro: tra fantascienza, business e realtà <i>di Andrea Tundo</i> .....	1136
Il <i>burnout</i> inserito nell’ <i>International Classification of Diseases</i> dall’organizzazione mondiale della sanità <i>di Paola de Vita</i> .....	1145

Il confine tra indumenti da lavoro <i>tout court</i> e dispositivi di protezione individuale: sull'obbligo datoriale di lavaggio e manutenzione (commento a Cass. n. 17354/2019) <i>di Sara Tiraboschi</i> .....	1150
Potenzialità e limiti dell'uso degli esoscheletri nel recente rapporto Eu-Osha <i>di Paola de Vita</i> .....	1155
Come rispondere alle problematiche derivanti da malattie croniche sul luogo di lavoro? Il recente Rapporto Eurofound <i>di Paola de Vita</i> .....	1162
L' <i>outsourcing</i> : una strategia priva di rischi? Il contributo della commissione di certificazione DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia <i>di Giada Benincasa</i> .....	1175
I risultati della Terza Indagine tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER 3) <i>di Paola de Vita</i> .....	1182

## 21.

**SMART WORKING**

Legge di bilancio: (nuovi) diritti di precedenza sul lavoro agile. Prime riflessioni <i>di Marco Menegotto</i> .....	1190
Contrattazione collettiva e lavoro agile: il nuovo diritto di precedenza attraverso la lente dei precedenti accordi collettivi <i>di Giulia Cozzi</i> .....	1196
Lavoro agile, competitività e ruolo della contrattazione <i>di Marco Menegotto e Andrea Rosafalco</i> .....	1203
Le problematiche del recesso in <i>smart working</i> <i>di Paolo Iervolino</i> .....	1208
Lavoro agile e subordinazione: prove di convivenza? <i>di Marco Menegotto</i> .....	1212

## 22.

**SOSTENIBILITÀ**

La transizione verso un'economia sostenibile nella nuova indagine ETUI <i>di Maria Cialdino</i> .....	1220
Sostenibilità ambientale, sociale ed economica: i tasselli di un puzzle tutto europeo <i>di Maria Cialdino</i> .....	1225

Il recente rapporto ILO “Lavorare in un pianeta più caldo: l’impatto dello stress da calore sulla produttività e sul lavoro dignitoso” di <i>Paola de Vita</i> .....	1230
Lavoro e ambiente: report di sintesi del workshop di presentazione del progetto Agreement – A Green Mentality for Collective Bargaining di <i>Maria Cialdino, Andrea Rosafalco</i> .....	1243
Il progetto «Drive2go» di ATB: premi per i conducenti con uno stile di guida sicuro e a basso impatto ambientale di <i>Maria Cialdino</i> .....	1249
L’Agricoltura digitale 4.0 e la sfida della sostenibilità ambientale, sociale ed economica di <i>Lorenzo Roesel</i> .....	1253

## 23.

**WELFARE AZIENDALE**

Welfare bilaterale e welfare aziendale: un preoccupante dualismo normativo di <i>Maria Sole Ferrieri Caputi e Emmanuele Massagli</i> .....	1260
Welfare: novità e conferme di <i>Angelo Vitale</i> .....	1267
Il welfare aziendale anche agli stagisti e ai lavoratori in somministrazione di <i>Lorenza Di Paolo</i> .....	1271
Welfare aziendale e amministratori dopo la risposta n. 10/2019 dell’Agenzia delle entrate di <i>Giulia Tiberi</i> .....	1276
Dal filantropismo al welfare aziendale territoriale. Cenni di storia e di pratiche di CSR di <i>Saverio Ascari</i> .....	1280
Il welfare aziendale tra le sfide che aspettano il nuovo Governo di <i>Emmanuele Massagli</i> .....	1289
Nasce la piattaforma Tradate Welfare: pubblico e privato si uniscono per il benessere dei cittadini di <i>Irene Tagliabue</i> .....	1292

## Parte II. RUBRICHE

### 1.

#### APPUNTI PER UN GLOSSARIO ITA – ENG

“Reddito di cittadinanza” e “ <i>guaranteed minimum income</i> ” di <i>Pietro Manzella e Silvia Spattini</i> .....	1300
--	------

### 2.

#### IL MIO CANTO LIBERO

Legge di bilancio: tutti dimenticano detassazione e accordi di prossimità di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1304
Consulenti del lavoro: dalle buste paga alle relazioni di prossimità di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1307
Opporre la crescita (della domanda interna) alla fuga dal lavoro di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1310
Da Maurizio Landini una spinta alla diffusa contrattazione di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1312
Recessione e mercato del lavoro di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1314
Oltre l'autonomia e la subordinazione tutele adattate dalle parti di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1317
Autonomia differenziata per l'unità economica e sociale della Repubblica di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1320
Uno, dieci, cento patti per il lavoro di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1322
<i>La salute della persona nelle relazioni di lavoro</i> a ricordo di Marco Biagi di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1324
Grandi manovre sulle leggi del lavoro di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1326
Onorare Biagi accettando la sua scomodità di <i>Maurizio Sacconi</i> .....	1329
Salari minimi e mediani: soluzioni osservando la realtà di <i>Maurizio Sacconi</i> ...	1331

Produttività del lavoro e contratti <i>erga omnes</i> di Maurizio Sacconi .....	1333
Garantire l'equo compenso di tutte le prestazioni professionali di Maurizio Sacconi .....	1335
Meno orario a parità di salario è risposta vecchia a problemi nuovi di Maurizio Sacconi.....	1337
Da Moretti una lezione per la nostra geografia dei lavori di Maurizio Sacconi .....	1339
Primo Maggio 2019 tra guerra dei dazi e <i>dumping</i> sociale di Maurizio Sacconi.	1341
Sindacato unico o pluralismo territoriale? di Maurizio Sacconi.....	1343
Gianni De Michelis, la scala mobile e le grandi ristrutturazioni industriali degli anni '80 di Maurizio Sacconi.....	1346
Dopo il voto, una Nazione al bivio di Maurizio Sacconi.....	1349
Salari, produttività, sviluppo delle competenze di Maurizio Sacconi.....	1351
Congresso Aidp: meno potere gerarchico e più responsabilità per i “capi del personale” di Maurizio Sacconi.....	1353
Covip: più regole e nuovi compiti di Maurizio Sacconi.....	1355
Consulenti del lavoro e salario minimo di Maurizio Sacconi.....	1357
Welfare aziendale e centralità della persona che lavora di Maurizio Sacconi....	1359
Agenzia delle entrate (e norma) scoraggia accordi aziendali di Maurizio Sacconi .....	1361
Allarme giovani e senso del futuro di Maurizio Sacconi.....	1364
Manovra economica: priorità a produttività, professionalità, salari di Maurizio Sacconi.....	1366
Giorni caldi per trasporti e manovra. Marchionne non si dimentica di Maurizio Sacconi.....	1368
Nuovo governo e lavoro: contare occupati e unità di lavoro a fine mandato di Maurizio Sacconi.....	1370
Piattaforma metalmeccanici e propensioni centraliste di Maurizio Sacconi .....	1373
Infortuni in ambienti confinati: norme rigorose ma talora ineffettive di Maurizio Sacconi.....	1375

Pericoli e insidie in una legge sulla rappresentatività sindacale <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1378
<i>Riders</i> : sulla effettività delle tutele per salute e sicurezza <i>di Maurizio Sacconi</i> ..	1381
Legge sulla rappresentanza: strumento rigido di guida nei tornanti della storia <i>di Maurizio Sacconi</i>	1383
Neet: azioni urgenti per alternanza e apprendistato <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1386
Manovra depressiva o espansiva? <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1388
Collaborazioni etero-organizzate e tecniche di tutela <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1390
Manifesto Zamagni: molti buoni obiettivi e una contraddizione, ma importante <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1392
Pubblico impiego: rinnovo o novazione contrattuale? <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1395
Contratti oltre i vecchi inquadramenti <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1398
Corte di cassazione: vietato vietare la legge con i contratti collettivi <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1401
Produttività del lavoro: recuperare sud e piccole imprese <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1403
Rapporto Pisa: la scuola italiana esalta e non corregge le differenze <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1406
Gino Giugni, riformista <i>di Maurizio Sacconi</i> .....	1409

## 3.

**IL VALORE DELL'APPRENDISTATO E DELLA  
FORMAZIONE IN AMBIENTI DI LAVORO, OGGI.  
RILEGGENDO I CLASSICI DEL LAVORO**

<i>Industrial Goodwill</i> di John R. Commons <i>di Matteo Colombo</i> .....	1414
Una lezione moderna dall'utilizzo dell'apprendistato nella economia precapitalistica <i>di Matteo Colombo</i> .....	1424
Per una storia dell'apprendistato e del lavoro dei minori di J. Dunlop <i>di Matteo Colombo</i> .....	1431

Apprendistato e rappresentanza alle origini della società capitalistica <i>di Matteo Colombo</i> .....	1439
--	------

## 4.

**LEZIONI DI EMPLOYABILITY**

Occupabilità: sintesi di talento e metodo <i>di Stefania Negri e Matteo Colombo</i> ...	1446
Il <i>navigator 1.0</i> troverà se stesso? <i>di Alberto Terzj</i> .....	1452
L'altra lezione. Il "lunedì" che non ti aspetti <i>di Eliana Bellezza</i> .....	1457

## 5.

**PERCORSI DI LETTURA SUL LAVORO**

<i>L'uomo artigiano</i> di Richard Sennett <i>di Matteo Colombo</i> .....	1462
Tempo e disciplina del lavoro in Edward P. Thompson <i>di Idapaola Moscaritolo</i> .....	1469
Cittadinanza e Lavoro in Thomas H. Marshall <i>di Stefania Negri</i> .....	1475
<i>On the Philosophical Foundation of the Concept of Labor</i> di Herbert Marcuse <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1481
<i>L'etica protestante e lo spirito del capitalismo</i> di Max Weber <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1488
Il secondo trattato sul governo di John Locke <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1494
<i>Fenomenologia dello spirito</i> di Georg W.F. Hegel <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1500
<i>Capitale e lavoro. Disegno storico</i> di Corrado Barbagallo <i>di Matteo Colombo</i> .....	1507
<i>Manoscritti economico-filosofici del 1844</i> di Karl Marx <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1517
<i>La divisione del lavoro sociale</i> di Émile Durkheim <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1523
<i>Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale</i> di Simone Weil <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1530
<i>Vita activa</i> di Hannah Arendt <i>di Cecilia Leccardi</i> .....	1537

## 6.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

Pensioni: prime carte in tavola <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1544
Cgil: Congresso delle mie brame, chi è il leader del reame? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1548
Pensioni: il <i>restyling</i> contributivo a vocazione statalista <i>di Giuliano Caszola</i> ....	1552
Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1557
Pensioni: ritorno al sistema tolemaico <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1562
I sindacati tornano in piazza <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1570
In memoria di Stefano Patriarca <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1574
Reddito di cittadinanza: di male in peggio <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1580
No ad una legge sulla rappresentanza sindacale <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1584
Il salario minimo legale: soluzione o problema? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1589
Nel XVII anniversario dell'uccisione di Marco Biagi l'Italia celebra la "nazionalizzazione" del salario <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1594
Lo SMIC... de noantri <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1599
SMIC: gatta ci cova <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1607
Inpps 2019: Istituto nazionale populista di previdenza sociale <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1611
Lavorare meno per lavorare tutti? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1615
Siamo un Paese di poveri benestanti? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1620
Il Primo Maggio... ai tempi del colera <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1624
Sindacati e regime <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1628
Povertà vo' cercando che è sì cara come sa chi per lei il RdC rifiuta <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1634
Lo nero periglio che vien da lo mare <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1639
I pensionati in piazza: <i>cum grano salis</i> <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1643

Arrivano i minibot? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1650
“Ben tornato alla lotta. Ora la nostra parte vincerà” (dal film “Casablanca”) <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1654
Ritorno a Reggio Calabria <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1658
Il cuneo fiscale e contributivo non si taglia come un salame <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1668
Alla ricerca del reddito di cittadinanza perduto <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1673
L’Inps e i Fondi pensione: “ama il mestiere che hai imparato e accontentatene” (Marco Aurelio) <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1677
Lavoro: s’ode a destra uno squillo di tromba <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1681
Relazioni industriali in liquidazione <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1685
Lavoro: il Bisconte non scopre le carte <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1690
Governo Conte 2: <i>incipit vita nova?</i> <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1694
Pensioni: Quota 100 sopravviverà? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1701
Piattaforma dei metalmeccanici: un atto di resa? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1705
Le pensioni e la legge di bilancio 2020 <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1710
La lezione dei riders “ribelli” <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1716
C’era una volta... <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1723
Pensioni: così è, se vi pare <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1728
VII: Non rubare (la povertà altrui) <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1733
Il campo di Agramante dei “parasubordinati” <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1737
Ex Ilva: non si uccidono così anche i cavalli? <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1744
Fabbrica Futuro, un saggio per ristabilire la verità <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1749
L’orizzonte del lavoro <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1755
Pensioni e demografia: basterebbe fare 2 + 2 <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1761
Pensioni: il “mal francese” <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1768
Quando Giugni ed io fummo politically (in)correct a nostra insaputa <i>di Giuliano Caszola</i> .....	1775

## 7.

**STORIE DI AZIONE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

I nuovi accordi territoriali della Provincia di Trento nel settore Terziario, distribuzione e servizi <i>di Andrea Rosafalco</i> .....	1780
Le solide relazioni industriali nell'integrativo in Tenaris Dalmine tra valorizzazione del personale e flessibilità produttiva <i>di Andrea Tundo</i> .....	1785
Il primo CCNL della Distribuzione moderna organizzata tra sfide e opportunità per un settore in trasformazione <i>di Marta Costantini</i> .....	1793
Flessibilità oraria e fruizione ferie nell'integrativo Edison <i>di Federico Fioni</i> ....	1796
Le relazioni industriali in Ducati continuano ad accelerare tra partecipazione e innovazione <i>di Andrea Tundo</i> .....	1800
Philip Morris: accordo di prossimità per mitigare gli effetti del decreto dignità <i>di Nicoletta Oliveti</i> .....	1808
L'integrativo di J&J Medical: innovazione e solidarietà nel raccordo tra legge e contrattazione <i>di Andrea Tundo</i> .....	1812
Indice IPCA e adeguamento dei minimi nel rinnovo del settore energetico <i>di Federico Fioni</i> .....	1821
Tutte le potenzialità del nuovo integrativo Luxottica: partecipazione, flessibilità e welfare <i>di Valeria Piccari, Giacomo Pigni</i> .....	1827
CCNL metalmeccanici: la piattaforma dei sindacati e la sfida dell'esigibilità <i>di Ilaria Armaroli</i> .....	1835
L'accordo Unilever-sindacati: un'agenda condivisa per il futuro del lavoro <i>di Lorenzo Roesel</i> .....	1840
Un nuovo accordo per i dirigenti pubblici dell'Area delle Funzioni centrali <i>di Andrea Carbone</i> .....	1844
L'accordo Assolombarda del 4 ottobre 2019: una via territoriale verso la partecipazione dei lavoratori? <i>di Michele Dalla Sega</i> .....	1851
“Milano città turistica”: l'accordo Confcommercio sui contratti a tempo determinato <i>di Michele Dalla Sega</i> .....	1856

Un osservatorio aziendale per la gestione delle flessibilità nei rapporti di lavoro: il caso GSK Vaccines <i>di Valeria Piccari</i> .....	1860
Il sistema di relazioni industriali in Leonardo <i>di Stefano Rizzotti</i> .....	1863

## 8.

**THE FUTURE OF EOSH**

Una piattaforma di studio e progettazione per le trasformazioni del lavoro nell'ottica della prevenzione e della tutela della salute e sicurezza nei nuovi ambienti di lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> .....	1870
Innovazione culturale, dubbi applicativi: un primo ragionamento sulle tariffe INAIL per i tirocini <i>di Emmanuele Massagli, Matteo Colombo</i> .....	1875
BSC ( <i>British Safety Council</i> ) conference – Londra, 16 ottobre 2019 <i>di Giada Benincasa</i> .....	1887
La salute nell'era della digitalizzazione. L'OECD sull'utilizzo dei dati per il potenziamento del sistema sanitario <i>di Antonella Mauro</i> .....	1897
<i>Notizie sugli autori</i> .....	1903



## Prefazione

*di Francesco Seghezzi*

1.950 pagine, 337 contributi, 106 autori. Sono i numeri del volume che presentiamo. Li riportiamo non tanto per vantarci, ma per stupirci, come ogni anno, della grande rete di collaborazione e anche di amicizia che ruota intorno al **Bollettino ADAPT**. In un momento storico dove la riflessione sul lavoro sembra faticare a scendere nella concretezza e dove il lavoro è sempre meno oggetto di progettualità politica e culturale, per noi resta centrale avere un luogo libero e *open access* nel quale alimentare, settimana dopo settimana, un dialogo aperto tra tutti gli attori del mondo del lavoro italiano.

Il 2019 è stato un anno che ha visto l'ennesimo cambio di governo in Italia e anche l'istituzione del reddito di cittadinanza e di Quota 100, che, sebbene diversi tra di loro, presuppongono una determinata concezione del lavoro che spesso resta sullo sfondo. E provano ad essere una risposta, spesso profondamente limitata come abbiamo documentato, ai timori e alle preoccupazioni che sempre di più circondano il lavoro in questa fase di **grande trasformazione**. Nel corso dell'anno, il **Bollettino ADAPT** è stato uno strumento con il quale abbiamo provato a dare il nostro contributo in particolare sul reddito di cittadinanza, affinché po-

tessero funzionare, pur non condividendo molti dei suoi presupposti, né come è stato pensato e realizzato. In particolare è stata la figura dei **navigator**, tanto discussa in un dibattito spesso sterile che non distingue la beffa dall'analisi, ad essere stata approfondita nei contributi che abbiamo chiesto ai nostri autori. Figura indebolita nel suo delinarsi e diventata un profilo poco utile e per nulla incisivo, come sembrano mostrare i primi dati disponibili.

Ma si tratta solo di un esempio. Nel corso del 2019 abbiamo voluto proporre ai nostri lettori diverse rubriche tematiche per valorizzare il lavoro dei nostri ricercatori su filoni di ricerca che stiamo coltivando. Dalla *rilettura dei classici del pensiero del lavoro*, per non dimenticare che le idee e le teorie che spesso oggi diamo per scontate hanno una storia e una loro genesi, alle *storie di contrattazione collettiva*, che raccontano di come il diritto delle relazioni industriali sia ancora oggi vivo e stimolante. Passando per il *futuro della salute e sicurezza* e per le rubriche ormai assodate dei nostri editorialisti.

Ma soprattutto vogliamo ricordare come il **Bollettino ADAPT** sia 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.

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*



Parte I.  
**ARGOMENTI**



1.

## **APPRENDISTATO E TIROCINI**

## Alternanza, apprendistato, ITS: cosa cambia con la legge di bilancio 2019\*

*di Matteo Colombo*

La [legge di bilancio 2019 \(l. n. 145/2018\)](#), approvata lo scorso 30 dicembre, porta con sé significative novità in merito ai percorsi d'alternanza scuola-lavoro, all'apprendistato, e agli istituti tecnici superiori.

**Per quanto riguarda l'alternanza, a poco o nulla sono valse le quasi 22mila firme raccolte da Federmeccanica per evitarne la riduzione del monte ore: ad oggi, almeno sulla carta, i percorsi d'alternanza scuola-lavoro sono drasticamente depotenziati.** Il termine, che non era mai stato apprezzato dal Ministro Bussetti, sparisce e viene sostituito da “percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento”, come si legge al comma 784 della legge. Non solo: anche il monte ore minimo, precedentemente fissato a 400 ore per istituti professionali e tecnici, e 200 per i licei (così come previsto dalla *Buona Scuola*, l. n. 107/2015), diventa di 210 ore per gli istituti professionali, 150 per gli istituti tecnici e 90 per i licei. Inizialmente il nuovo monte ore per gli istituti professionali sarebbe dovuto essere di 180 ore, ma un emendamento a firma dell'On. Gelmini ha ottenuto l'aumento a 210. A seguito di ciò, si è pensato che anche gli isti-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1](#).

tuti tecnici avrebbero potuto vedere un “rialzo” di 30 ore, arrivando a 180, anche come tentativo di risposta, seppur timido e parziale, al successo della già citata petizione lanciata da Federmeccanica. Niente di fatto: dopo l’approvazione dell’emendamento sopra citato, la discussione in Senato, forse complice l’approvazione del maxi-emendamento e lo scarso tempo a disposizione, non è più tornata sull’argomento. Oltre al nome e al monte ore, un’ulteriore modifica riguarda le risorse destinate a questi percorsi: esse vengono infatti rimodulate per far seguito alla riduzione della durata dei percorsi. Dato che quest’ultima è stata tagliata del 50%, anche le risorse assegnate subiscono un taglio del 50%, passando da 100 a circa 50 milioni, già a partire dall’anno scolastico in corso. La legge di bilancio interviene quindi in modo drastico, cancellando (quasi con una *damnatio memoriae*) il nome di questi percorsi, che era divenuto noto al grande pubblico dopo l’approvazione della riforma del 2015 (sebbene, in sé stesso, molto più “antico”), e riducendone la durata e risorse assegnate. Il naturale effetto di tutto ciò è un’ulteriore riduzione: quella dell’importanza di questi percorsi, ridotti ad appendice di una didattica ancora tutta incentrata sulla dimensione scolastica, dove appunto la parola “lavoro” viene fatto sparire e si fissa l’attenzione esclusivamente sulla figura dello studente: obiettivo è infatti “orientarlo” e migliorarne le “competenze trasversali”.

**Ma, e questo è forse l’errore – più pedagogico che politico – della nuova legge: non è possibile realizzare percorsi di vero orientamento e di sviluppo di competenze “soft”, senza a monte progettare e realizzare dei veri percorsi di alternanza scuola-lavoro.** In altre parole, senza una vera collaborazione – non solo gestionale, ma soprattutto didattica – tra mondo del lavoro e scuole ciò che rimane sono piccoli “gite” o “micro-stage”, di certo non percorsi significativi per i giovani e per la loro for-

mazione integrale. Il Governo dovrebbe occuparsi di fornire i giusti strumenti e il necessario sostegno per la buona riuscita di queste esperienze: è evidente che, dimezzandone i fondi e il monte orario, dimostra di non credere in questo metodo pedagogico.

Niente di nuovo: già nel c.d. “contratto di Governo” si era annunciata l’intenzione di modificare la *Buona Scuola*, arrivando a concludere a proposito dell’alternanza scuola-lavoro che «uno strumento così delicato che non preveda alcun controllo né sulla qualità delle attività svolte né sull’attitudine che queste hanno con il ciclo di studi dello studente, non può che considerarsi dannoso» (*Contratto per il Governo del Cambiamento*, 41). Coerentemente con la propria proposta politica, il Governo ha quindi deciso di stravolgere i percorsi d’alternanza, concepandola come uno strumento – il quale può sì essere utile, oppure no, in base a come viene utilizzato – e non come metodo, finalizzato a una formazione integrale.

**Ciò nonostante, è opportuno segnalare che la legge di bilancio in analisi prevede che, entro due mesi, il MIUR provvederà a realizzare *Linee guida in merito ai percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento*.** Per comprendere quindi nel dettaglio come cambierà il senso di questi percorsi è opportuno attendere questo decreto, seppur lo spazio di manovra nel quale potrà muoversi, a fronte della riduzione delle risorse a disposizione, sarà molto limitato.

**Se a proposito dell’alternanza scuola-lavoro l’intervento governativo è stato significativo, altrettanto non si può dire dell’apprendistato.** Nemmeno citato nel contratto di Governo, anche in questa finanziaria trova poco spazio. La legge interviene solamente sull’apprendistato di I livello, finalizzato al conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma d’istruzione secondarie superiore e del certificato di specializza-

zione tecnica superiore. Il *Jobs Act* ne aveva promosso la diffusione tramite la c.d. “sperimentazione del sistema duale”. Il finanziamento dei percorsi formativi collegati a questa sperimentazione (apprendistato di I livello e alternanza) viene aumentato per l’anno 2019, passando da 75 milioni a 125 (comma 281). L’aumento è destinato al finanziamento dei percorsi formativi: principali destinatari saranno quindi, realisticamente, scuole e istituti professionali regionali. Allo stesso tempo, c’è un netto taglio delle risorse destinate al finanziamento degli incentivi per l’assunzione – e quindi destinati ai datori di lavoro – di giovani in apprendistato di I livello, che erano stati previsti dal d.lgs. n. 150/2015. La precedente legge di bilancio aveva stanziato 15,8 milioni per il 2019 e 22 per il 2020: con l’attuale legge di bilancio, questi stanziamenti scendono a 5 milioni per il 2019 e 5 milioni per il 2020 (comma 290). Sono provvedimenti, questi, che di fatto non determineranno significativi cambiamenti in merito alla diffusione dell’istituto. D’altronde, come già ricordato è lo stesso Governo che non ha mai mostrato particolare interesse a proposito dell’apprendistato, citato (in negativo) solamente a proposito dell’alternanza scuola-lavoro: il Ministro Bussetti accusava infatti che alcuni percorsi d’alternanza erano in realtà “apprendistati occulti”.

**Manca però una definizione – in positivo – di cosa l’apprendistato dovrebbe essere nei progetti dell’attuale Governo, se insomma esso costituisce ancora – almeno idealmente – la «modalità d’ingresso prevalente dei giovani nel mercato del lavoro» (come indicato dalla l. n. 92/2012, c.d. “riforma Fornero”), sulla quale puntare per favorire un’occupazione di qualità.** Per ora tutto tace, e nel silenzio viene completamente ignorato l’apprendistato di III livello, cioè quello di alta formazione e ricerca, il quale invece, se opportunamente valorizzato (non solo economicamente), potrebbe essere

un efficace strumento di *placement* per tanti giovani, utile anche alle aziende per ottenere lavoratori competenti e formati con un metodo (quello dell'integrazione formativa) attento alle concrete esigenze espresse dal mondo produttivo. Di certo non era compito della legge di bilancio esporre l'idea del Governo a proposito dell'apprendistato, ma il limitato posto che occupa lascia intuire lo scarso interesse per l'istituto e la limitata fiducia sul fatto che possa essere un utile strumento per promuovere l'occupazione e la formazione dei giovani.

**Per quanto riguarda invece gli istituti tecnici superiori, le novità sono molte e interessanti.** Già lo scorso agosto il Ministro Bussetti aveva espresso l'intenzione di potenziarli, proposito rinnovato con l'approvazione dell'atto di indirizzo del MIUR per il 2019, dove (al punto 3) si legge che si vuole «diffonderne la conoscenza tra i giovani», «aumentare il numero degli iscritti e migliorare la sinergia con le Regioni», e «introdurre metodologie e percorsi innovativi legati a Industria 4.0». Nella legge di bilancio (commi 465-469) vengono quindi ridefinite le modalità di erogazione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnica superiore, introducendo una scadenza annuale per la ripartizione delle risorse tra le regioni: il 30 settembre. Si avranno così tempi certi a proposito dell'erogazione dei fondi necessari. Di particolare importanza sarà il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che verrà emanato entro i prossimi sei mesi, su proposta del MIUR sentiti anche il Ministero del lavoro e quello dello sviluppo economico, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, che di fatto si occuperà di ridefinire nuovi standard organizzativi, gestionali e di valutazione degli ITS. Questo decreto avrà quindi l'obiettivo di potenziare e rendere più efficace l'offerta formativa realizzata dagli istituti tecnici, chiamati oggi ad aumentare i loro numeri (sia per quanto riguarda i percorsi offerti, sia gli iscritti, che i diplomati) anche a fronte della crescente richieste di tecnici

specializzati e figure professionali altrimenti di difficile reperimento sul mercato del lavoro.

**È opportuno segnalare che la legge di bilancio prevede anche uno sgravio fino a 8mila euro destinato ai datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato giovani neolaureati che hanno conseguito come votazione finale 110 e lode e con una media ponderata di almeno 108 (commi 706-717).**

Misure volte a favorire l'occupazione giovanile sono indubbiamente positive, in questo caso è necessario però chiedersi: è opportuno stanziare 70 milioni in due anni per favorire l'assunzione di giovani eccellenti, i quali già partono – giustamente – “favoriti” alla ricerca di un'occupazione, anziché concentrarsi su misure di politica attiva in grado di avvicinare *tout court* giovani e lavoro, senza andare a selezionare “solo” i più meritevoli e migliori, oppure investire queste risorse per incrementare i fondi per il diritto allo studio? Inoltre, i criteri di valutazione sono diversi da ateneo ad ateneo, così come sono diversi a fronte di percorsi di studi differenti: i laureati delle università e dei percorsi di studi d'eccellenza, nei quali ad una più alta valutazione corrisponde un'effettiva migliore preparazione e competenza, rischiano così di vedersi penalizzati da questo provvedimento, a tutto vantaggio di percorsi di studi e di atenei nei quali le valutazioni sono meno severe e più “elastiche”. Anche in questo caso, si assiste quindi a un intervento limitato e parziale, nel senso che alle sue spalle non ha una visione complessiva di come promuovere la crescita dell'occupazione giovanile, che nei moderni mercati transizionali del lavoro non può essere determinata solamente da incentivi economici e sgravi all'assunzione, tantomeno se destinati a una platea selezionata e limitata di soggetti.

**Concludendo, la legge di bilancio svolge il ruolo di *pars destruens*: sono tagliati e rinominati i percorsi d'alternanza, è per lo più ignorato l'apprendistato, sono annunciati cam-**

**biamenti a proposito degli ITS.** Si dovrà attendere la *pars costruens*, rappresentata dalle nuove Linee Guida per i percorsi per le competenze trasversali, e il decreto per gli ITS, i cui contenuti saranno determinanti per comprendere gli obiettivi del Governo in merito a questi percorsi. Ad oggi, siamo davanti a un brusco passo indietro rispetto all'introduzione di metodi in grado di favorire un vero rinnovamento della didattica e della formazione, nonostante i molteplici appelli, soprattutto da parte delle imprese, affinché mondo della scuola e mondo del lavoro trovino un linguaggio comune attraverso il quale progettare e gestire percorsi di formazione di qualità, in grado di favorire una vera occupabilità dei giovani, anche a fronte dell'ancora tristemente elevata disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET.

**Il metodo dell'integrazione formativa, realizzato attraverso gli strumenti dell'alternanza scuola-lavoro, dell'apprendistato e degli ITS, vuole promuovere una formazione integrale della persona, promuovendone l'occupabilità non solo a breve termine.** L'alternativa è spesso quello di una formazione *school-based*, autoreferenziale e quindi, inevitabilmente, parziale. La legge di bilancio 2019, almeno per quanto riguarda i percorsi considerati, va purtroppo in quest'ultima direzione: attendiamo ora con fiducia la *pars costruens* con le nuove linee guida e il decreto ITS, sperando di assistere a una rivalutazione del metodo dell'integrazione formativa e alla promozione di un vero dialogo tra mondo della scuola e mondo del lavoro, così da unire, in una logica di completamento e arricchimento, le rispettive dimensioni in percorsi efficacemente formativi, i cui primi beneficiari sono i giovani stessi.

**L. n. 145/2018, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021**

<b>Alternanza scuola-lavoro</b>	
<b>C 784</b>	<p>I percorsi in alternanza scuola-lavoro di cui al d.lgs. n. 77/2005 sono ridenominati "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento" e, a decorrere dall'anno scolastico 2018-2019, con effetti dall'esercizio finanziario 2019, sono attuati per una durata complessiva:</p> <p>a) non inferiore a 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali;</p> <p>b) non inferiore a 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici;</p> <p>c) non inferiore a 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei.</p>
<b>C 785</b>	<p>Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, fermi restando i contingenti orari di cui al comma 784, sono definite linee guida in merito ai percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento.</p>
<b>C 786</b>	<p>Le risorse di cui all'art. 1, comma 39, della l. n. 107/2015 sono assegnate alle scuole nei limiti necessari allo svolgimento del numero minimo di ore di cui al comma 784.</p>
<b>C 787</b>	<p>Per l'anno scolastico 2018-2019, in relazione ai progetti già attivati dalle istituzioni scolastiche, si determina automaticamente, anche nei confronti di eventuali soggetti terzi coinvolti, una rimodulazione delle attività sulla base delle risorse finanziarie occorrenti e disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio in attuazione delle disposizioni di cui ai commi 784-786.</p>

<b>Apprendistato</b>	
<b>C 281</b>	<p>Limitatamente all'esercizio finanziario 2019, le risorse di cui all'art. 1, comma 110, lett. b, della l. n. 205/2017 sono incrementate di 50 milioni di euro a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a, del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 2/2009.</p>
<b>C 290</b>	<p>All'art. 1, comma 110, della l. n. 205/2017 la lett. d è sostituita dalla seguente: «d) euro 5 milioni per l'anno 2018, euro 5 milioni per l'anno 2019 ed euro 5 milioni annui a decorrere dall'anno 2020 per l'estensione degli incentivi di cui all'articolo 32, comma 1, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150».</p>

<b>ITS</b>	
<b>C 465</b>	Per rispondere con continuità alla richiesta di giovani con un'alta specializzazione tecnica e tecnologica necessaria allo sviluppo economico e alla competitività del sistema produttivo italiano, le risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 875, della l. n. 296/2006, come incrementato dall'art. 1, comma 67, della l. n. 205/2017, sono ripartite tra le Regioni e assegnate in modo da rendere stabile e tempestiva, a partire dall'anno formativo 2019-2020, la realizzazione dei percorsi degli ITS coerenti con i processi di innovazione tecnologica in atto e inclusi nei piani territoriali regionali di cui all'art. 11 del d.P.C.M. 25 gennaio 2008.
<b>C 466</b>	Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca assegna le risorse di cui al comma 465 entro il 30 settembre di ciascun anno, direttamente alle Regioni, che le riversano agli ITS che nell'annualità formativa precedente hanno riportato una valutazione realizzata secondo i criteri e le modalità di applicazione degli indicatori di cui all'accordo sancito in sede di Conferenza unificata il 5 agosto 2014, come modificato dall'accordo sancito in sede di Conferenza unificata il 17 dicembre 2015.
<b>C 467</b>	Resta fermo l'obbligo di co-finanziamento delle Regioni ai piani triennali di attività degli ITS per almeno il 30% dell'ammontare delle risorse statali stanziare. Gli ITS possono comprendere, nei suddetti piani, anche ulteriori percorsi e attività, coerenti con l'ambito tecnologico di riferimento, finanziati da soggetti pubblici e privati per potenziare la propria offerta formativa, previa comunicazione al competente assessorato della Regione e all'ufficio scolastico.
<b>C 468</b>	Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. <i>b</i> , del d.lgs. n. 281/1997, sono attualizzati, anche ai fini dell'istituzione di nuovi ITS o dell'eventuale accorpamento di quelli già istituiti, gli standard organizzativi delle strutture e dei percorsi degli ITS, nonché i criteri di valutazione dei piani di attività realizzati, con particolare riferimento agli esiti occupazionali dei giovani specializzati e alla rispondenza alle esigenze di innovazione tecnologica e organizzativa delle filiere produttive a vari livelli territoriali.
<b>C 469</b>	Dall'attuazione dei commi 465-468 non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

<b>Bonus eccellenze</b>	
<b>C 706</b>	Ai datori di lavoro privati che, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2019, assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato soggetti in possesso dei requisiti previsti dal comma 707 è riconosciuto un incentivo, sotto forma di esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, per un periodo massimo di 12 mesi decorrenti dalla data di assunzione, nel limite massimo di 8mila euro per ogni assunzione effettuata.
<b>C 707</b>	L'esonero di cui al comma 706 è riconosciuto per le assunzioni a tempo indeterminato che riguardano: a) cittadini in possesso della laurea magistrale, ottenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 con la votazione di 110 e lode e con una media ponderata di almeno 108/110, entro la durata legale del corso di studi e prima del compimento del 30° anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute; b) cittadini in possesso di un dottorato di ricerca, ottenuto nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 e prima del compimento del 34° anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute.
<b>C 708</b>	L'esonero di cui al comma 706 è riconosciuto anche per assunzioni a tempo parziale, purché con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In tal caso, il limite massimo dell'incentivo è proporzionalmente ridotto.
<b>C 709</b>	L'esonero di cui al comma 706 si applica anche nel caso di trasformazione, avvenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, di un contratto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il possesso dei requisiti previsti dal comma 707 alla data della trasformazione.
<b>C 710</b>	L'esonero di cui al comma 706 non si applica ai rapporti di lavoro domestico e non è riconosciuto ai datori di lavoro privati che, nei 12 mesi precedenti all'assunzione, abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi nell'unità produttiva per la quale intendono procedere all'assunzione di personale con le caratteristiche di cui al comma 707.
<b>C 711</b>	Il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo del lavoratore assunto avvalendosi dell'esonero di cui al comma 706 o di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva e inquadrato con la medesima qualifica del lavoratore assunto avvalendosi dell'esonero di cui al comma 706, effettuato nei 24 mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero delle somme corrispondenti al beneficio già fruito.

<b>C 712</b>	Nelle ipotesi in cui il lavoratore, per la cui assunzione a tempo indeterminato è stato parzialmente fruito l'esonero di cui al comma 706, sia nuovamente assunto a tempo indeterminato da altri datori di lavoro privati, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, l'esonero è riconosciuto agli stessi datori di lavoro per il periodo residuo utile alla sua piena fruizione.
<b>C 713</b>	L'esonero di cui al comma 706 è cumulabile con altri incentivi all'assunzione, di natura economica o contributiva, definiti su base nazionale e regionale.
<b>C 714</b>	L'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede, con apposita circolare, a stabilire le modalità di fruizione dell'esonero di cui al comma 706.
<b>C 715</b>	Al fine di ottenere l'esonero di cui al comma 706 si applicano le procedure, le modalità e i controlli previsti dal d.m. 23 ottobre 2013. Trova altresì applicazione quanto previsto dall'art. 24, commi 2, 4, 5, 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 134/2012.
<b>C 716</b>	Gli incentivi di cui ai commi 706-715 sono fruiti nel rispetto delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti " <i>de minimis</i> ".
<b>C 717</b>	Gli oneri relativi agli interventi di cui ai commi 706-716 sono posti a carico, nel limite di 50 milioni di euro per l'anno 2019 e di 20 milioni di euro per l'anno 2020, delle risorse del programma operativo nazionale <i>Sistemi di politiche attive per l'occupazione</i> . L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) provvede a rendere tempestivamente disponibili le predette risorse, nel rispetto delle procedure europee di gestione dei fondi del programma operativo nazionale di cui al primo periodo, al fine di determinare la data di effettivo avvio degli interventi di cui ai commi 706-716. Nell'ambito delle proprie competenze le Regioni possono integrare il finanziamento degli interventi di cui ai commi 706-716 nel limite delle disponibilità dei propri bilanci allo scopo finalizzate.

## Di cosa parliamo quando parliamo d'apprendistato?\*

*di Matteo Colombo e Pietro Manzella*

Nei diversi Paesi europei al termine “*apprenticeship*” corrispondono percorsi anche molto diversi tra di loro. Lo studio Cedefop [\*Apprenticeship schemes in European countries. A cross-nation overview\*](#) del 2018 mostra come a livello europeo non sussista una definizione univoca di “apprendistato”: si assiste infatti ad una spiccata frammentazione linguistica e concettuale. Proponendo una definizione in grado di “tenere assieme” le diverse dimensioni che compongono l'apprendistato, il Cedefop lo descrive in questi termini: «Systematic, long-term training alternating periods at the workplace and in an educational institution or training centre, which leads to a qualification. An apprentice is contractually linked to the employer and receives remuneration (wage). An employer assumes responsibility for the company-based part of the programme» [1]. Già a partire da questa definizione, in Italia l'apprendistato di II livello, o professionalizzante, potrebbe non essere riconosciuto come un “vero” apprendistato, essendo la componente di formazione esterna molto debole e slegata da percorsi formativi appartenenti al sistema d'istruzione italiano.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*](#), 8 gennaio 2019, n. 1.

**Considerando solo i Paesi in cui è presente una chiara definizione dell'apprendistato, secondo lo studio in Europa sono presenti (dati del 2016) 30 diversi programmi che ricadono sotto questo termine, ognuno diverso dall'altro.** La maggior parte di questi percorsi sono inseriti nel contesto della VET (*Vocational Education and Training*), la formazione professionale: diciotto su trenta appartengono a questa tipologia, intendendo l'apprendistato, piuttosto che come un percorso a sé stante, come una metodologia pedagogica e formativa con cui svolgere un percorso d'apprendimento. In Italia, corrispondo a questa tipologia l'apprendistato di I e III livello. Otto su trenta sono invece strutturati come alternativi alla formazione professionale e più simili a percorsi scolastici veri e propri; i restanti quattro sono invece una forma ibrida tra le due precedenti tipologie. Come già sottolineato, in Italia merita un discorso a sé l'apprendistato di II livello, o professionalizzante, che non rientra nei trenta programmi analizzati dal Cedefop. Con questi percorsi non si ottiene una certificazione formale pubblicamente riconosciuta, come invece accade nell'apprendistato di I e III livello, ma solamente una qualificazione valida ai fini contrattuali, scelta dal datore di lavoro con il quale il contratto viene stipulato a partire dalla classificazione dei lavoratori fornita dalla contrattazione collettiva di settore.

**Lo studio Cedefop evidenzia una grande eterogeneità tra le diverse regolamentazioni, anche all'interno delle singole tipologie.** Ciò non è, di per sé, necessariamente un male: la possibilità di declinare l'apprendistato diversamente, in base alle particolarità locali dei diversi Paesi, è più un'opportunità che un rischio. La stessa Unione europea nel 2013, nel lanciare l'EAFa (European Alliance for Apprenticeships), ha mantenuto il termine al plurale, auspicando non tanto un processo di unificazione definitoria, quanto piuttosto la difesa di determinati standard

qualitativi e la promozione di questo strumento come efficace vettore di *placement* per i giovani e di formazione di professionalità dotate di competenze innovative e maturate grazie ad una didattica *work-based*.

**Senza quindi proporre una definizione univoca, ma ribadendo gli elementi che contraddistinguono il “buon” apprendistato, la Commissione europea ha approvato, lo scorso marzo, una raccomandazione dedicata all’apprendistato “di qualità”, mantenendo il termine “*apprenticeships*” al plurale [2].** La strategia europea ricorda quella del poeta inglese Hausman che, chiamato a definire la poesia, diceva: «Io non so cosa sia la poesia, ma la riconosco quando la sento». Non c’è, quindi, una definizione univoca di apprendistato a livello europeo, ma criteri condivisi che ci permettono di riconoscerlo. La logica dietro questa scelta sta nel riconoscere che per la progettazione di percorsi d’apprendistato di qualità è necessaria una partecipazione locale tra diversi attori: centri di formazione, scuole, istituzioni pubbliche e private, aziende. È grazie a queste reti territoriali tra diverse soggetti che è possibile rendere l’apprendistato un efficace strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro, uno strumento la cui regolamentazione non può quindi essere demandata ad un livello centralistico, o imposta dall’alto, ma deve invece nascere dalle specifiche qualità e caratteristiche (sociali, economiche, culturali) dei diversi territori, pur rispettando alcuni criteri qualitativi condivisi.

Considerando invece il nostro Paese, un altro tema è come tradurre in inglese i tre diversi livelli su cui si struttura il contratto d’apprendistato. Questi ultimi sono particolarmente complessi da rendere, proprio per i motivi esposti in precedenza.

*Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*

La complessità in questo caso risiede nella resa in inglese di termini relativi al sistema di istruzione e formazione professionale. Sono pochissimi i testi ufficiali prodotti in lingua inglese che tengano conto delle recenti modifiche alla normativa nazionale in materia di apprendistato. Lo stesso dicasi della dottrina, che, nei pochi casi riscontrati sembra optare per una resa generica, es. *apprenticeship according to profile, diploma and professional specialisation* [3]. Volendo optare per una traduzione letterale, una ipotesi potrebbe essere quella che segue, anche se resta la difficoltà di utilizzare una perifrasi piuttosto verbosa: *apprenticeship to pursue a vocational qualification and a degree, an upper secondary-school diploma or a certificate for advanced technical specialisation*.

*Apprendistato professionalizzante*

Quanto al II livello, una opzione può essere quella di rendere il concetto con *vocational apprenticeship*, espressione tra l'altro spesso rinvenibile in alcuni documenti ufficiali [4]. Tuttavia, il limite di suddetta traduzione sta nel fatto che questa potrebbe essere ambigua per un lettore straniero, essendo quest'ultimo abituato ad associare il termine “*vocational*” con percorsi di formazione professionale (in inglese *Vocational and Educational Training*). Proprio per tale ragione, forse il ricorso all'aggettivo *professional* potrebbe rendere più giustizia all'espressione originale.

*Apprendistato di alta formazione e ricerca*

Una opzione per rendere il III livello di apprendistato così come regolamentato in Italia può essere *higher education and research apprenticeship*. Anche questa formulazione è ricorrente nei testi ufficiali in lingua inglese. Al fine di evitare ambiguità interpretative, bisognerebbe evitare di fare uso della formulazione *higher* o *degree apprenticeships* per tradurre il concetto di apprendistato di alta formazione e ricerca, in quanto la prima nel Regno Unito identifica livelli e qualifiche diverse rispetto agli istituti italiani.

Anche a livello istituzionale sussiste una certa divergenza sulla terminologia da utilizzare tradurre i tre livelli di apprendistato.

Nel documento della Cedefop citato in precedenza, l'apprendistato di I livello viene reso con *Apprenticeship for a vocational qualification and diploma (Type 1)*, quello di II livello come *Occupation-oriented apprenticeship (Type 2)*, quello di III livello come *Apprenticeship for higher education and research (Type 3)*.

Invece, la ricerca Eurofound [\*Adaptation of national apprenticeship systems to advanced manufacturing\*](#) li traduce così: *level I apprenticeship or apprenticeship for acquiring a vocational qualification or diploma* (apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore); *level II apprenticeship or professional apprenticeship* (apprendistato professionalizzante); *level III apprenticeship or higher education and research apprenticeship* (apprendistato di alta formazione e ricerca).

Per concludere, può essere interessante comprendere come rendere in inglese la terminologia relativa all'implementazione pratica dell'apprendistato. Il contratto di apprendistato (in inglese chiamato *apprenticeship contract*) viene concluso tra il datore di lavoro (*employer*) e l'apprendista (nei Paesi anglofoni definito *apprentice*) e deve essere integrato da un piano formativo individuale (*in-*

*dividual training plan*), all'interno del quale vengono specificate le modalità di erogazione della formazione interna (*on-the-job training*) ed esterna (*off-the-job training*). Al fine di monitorare le attività svolte dall'apprendista, a quest'ultimo sarà assegnato un tutor aziendale (concetto che potrebbe essere reso con *company* o *workplace tutor*) e un tutor formativo che opera presso l'istituzione formativa (ossia *tutor operating at the training institution*). Proprio l'istituzione formativa è tenuta a registrare la formazione erogata all'apprendista nel libretto formativo del cittadino (che in inglese andrebbe reso letteralmente con la perifrasi *the citizen's training booklet*), secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 13/2013.

[1] Cedefop, [\*Glossary. Quality in education and training\*](#), 2011.

[2] Council of the European Union, [\*Recommendation on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships\*](#), 2018.

[3] F. Carinci, *Labour Law and Industrial Relations in Italy: Update to the Jobs Act*, Ipsoa, 2015.

[4] Si veda, tra gli altri, Italia Lavoro, PON (*National Operative Plan*) Project: "Support for Transnationality" – *Transnational actions regarding quality of active youth employment policies "The apprenticeship system in Italy" Fact-sheet*, 2013.

## Apprendistato duale: quale termine apporre al contratto di assunzione?\*

*di Alessia Battaglia e Matteo Colombo*

L'apprendistato di I e III livello costituiscono, secondo quanto previsto all'art. 41, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, percorsi che «integrano organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro, con riferimento ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni professionali».

Entrambe le tipologie prevedono infatti la frequenza a percorsi regolamentari d'istruzione e formazione da parte dell'apprendista, a differenza ad esempio di quanto succede con l'apprendistato di II livello, finalizzato all'ottenimento di una qualifica valida ai fini contrattuali, e nel quale la formazione esterna all'azienda ha come obiettivo l'ottenimento di competenze “di base” e “trasversali”, attraverso la frequenza di specifici corsi regionali.

Limitandoci a considerare, ora, l'apprendistato di I livello e quello di alta formazione, esclusi l'apprendistato di ricerca e quello finalizzato al praticantato professionale, il **quadro dei titoli ottenibili attraverso tali tipologie contrattuali** è il seguente:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

<b>Apprendistato di I livello o “scolastico”</b>	Qualifica triennale nei percorsi d’istruzione e formazione professionale (leFP)
	Diploma quadriennale nei percorsi d’istruzione e formazione professionale (leFP)
	Diploma di istruzione superiore (Istituti tecnici, professionali, licei)
	Certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS)
<b>Apprendistato di III livello o di alta formazione</b>	Diploma di istruzione tecnica superiore (ITS)
	Laurea triennale e magistrale / specialistica
	Master di I e II livello
	Dottorato di ricerca
	Titoli dell’AFAM (Alta formazione artistica, musicale e coreutica)

Concentriamoci ora sullo specifico tema della durata di questi contratti. Per quanto riguarda l’**apprendistato di I livello**, la prima fonte da consultare è il citato d.lgs. n. 81/2015 che, al comma 2 dell’art. 43, stabilisce una **durata minima di 6 mesi** e una **durata massima «in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire»**, che non può comunque superare determinate soglie individuate dalla norma stessa (un anno per IFTS, 3 per la qualifica professionale, 4 per il diploma professionale e di scuola superiore). Queste indicazioni non sono, però, sufficienti all’identificazione chiara del termine da apporre al contratto d’apprendistato di I livello: lo stesso legislatore prevede infatti che la regolamentazione dell’istituto è rimessa, fatto salvo quanto previsto dalla norma nazionale, alle Regioni e alle Province autonome. **Saranno quindi le indicazioni delle singole regioni a fornire le specifiche necessarie per il calibrare correttamente la durata massima di questi percorsi.**

Per quanto riguarda invece la durata dei contratti d'apprendistato di III livello, finalizzati all'ottenimento di titoli di studi "terziari", in questo caso la normativa nazionale non prevede esplicitamente una durata minima e rimanda, come nel caso dell'apprendistato di I livello, alla regolamentazione regionale (comma 4, art. 45, d.lgs. n. 81/2015).

**Nel caso in cui la regolamentazione regionale sia assente, la legge prevede l'applicabilità di quanto previsto dal d.m. 12 ottobre 2015, *Definizione degli standard formativi dell'apprendistato e criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato*. L'art. 4, *Durata dei contratti d'apprendistato*, dopo aver confermato i 6 mesi come durata minima dell'apprendistato di I livello, e ampliando la stessa all'apprendistato di III livello, ci fornisce il quadro illustrato nella seguente tabella.**

	<b>Titolo di studio</b>	<b>Durata massima</b>
<b>Apprendistato di I livello o "scolastico"</b>	Qualifica triennale nei percorsi d'istruzione e formazione professionale (IeFP)	3 anni
	Diploma quadriennale nei percorsi d'istruzione e formazione professionale (IeFP)	4 anni
	Diploma di istruzione superiore (istituti tecnici, professionali, licei)	4 anni
	Certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS)	1 anno
<b>Apprendistato di III livello o di alta formazione</b>	Diploma di istruzione tecnica superiore (ITS)	Pari alla durata ordinamentale del percorso
	Laurea triennale e magistrale / specialistica	
	Master di I e II livello	
	Dottorato di ricerca	
	Titoli dell'AFAM (Alta formazione artistica, musicale e coreutica)	

Escludendo dalla presente trattazione casi specifici quali proroghe o apprendistati per la frequenza dell'anno integrativo per conseguire la maturità, **risulta evidente come manchi, a livello nazionale, una previsione specifica sulla durata da apporre al contratto d'apprendistato di I e III livello.** Anche le indicazioni regionali si limitano, infatti, a stabilire una durata massima.

Consideriamo ora degli esempi: **un contratto d'apprendistato di III livello, finalizzato al conseguimento del dottorato di ricerca, quando termina?** La risposta, come sappiamo, è: al conseguimento del titolo di studi. Ma nel momento in cui si va a scrivere un contratto di questa tipologia, **che data inserire come scadenza?** La conclusione della terza annualità di dottorato? **Ma tra la conclusione dell'ultimo anno e la discussione della tesi possono passare mesi.** Un discorso analogo può essere fatto anche per i percorsi di laurea in apprendistato, dove il titolo di studi conseguito il quale si estingue il periodo d'apprendistato può essere ottenuto mesi dopo la conclusione dei corsi.

**Nel caso dell'apprendistato di I livello, il problema sembra di più facile gestione.** L'esame al seguito del quale viene conseguito il titolo di studi avviene poco tempo dopo la conclusione dell'ultima annualità: quando si va a redigere contratti di questa tipologia, **bisogna quindi verificare con la scuola o centro di formazione la durata entro la quale è prevista la conclusione degli esami finali, e apporre di conseguenza tale durata.** Il periodo di apprendistato, coincidente con il percorso formativo, finisce poi naturalmente al conseguimento del titolo: nel caso in cui l'esame venga quindi svolto prima della data apposta nel contratto, il periodo d'apprendistato potrà dirsi concluso e sarà possibile recedere liberamente dal contratto, ai sensi dell'art. 2118 c.c., o lasciarlo proseguire come normale contratto a tempo indeterminato.

Nel caso invece dell'**apprendistato di III livello**, i dubbi sorgono nel momento in cui **vi è un intervallo di tempo, che può arrivare anche a 6 mesi, tra la conclusione dell'ultima annualità prevista dal percorso e l'esame a seguito dal quale si ottiene il titolo di studi obiettivo del contratto**. Quale scadenza indicare?

Applicare la medesima soluzione scelta per l'apprendistato di I livello, ossia indicare una data esatta di termine del periodo di apprendistato – seppur lontana del tempo – potrebbe comportare il **rischio dell'abuso dell'istituto**. Non bisogna dimenticare, infatti, che il contratto di apprendistato gode di una **aliquota contributiva agevolata**, giustificata proprio dall'onere formativo che l'azienda si assume. **Nel momento in cui il percorso formativo giunge al termine, ossia termina l'anno formativo universitario, con esso termina in parallelo il periodo di formazione interna in capo all'azienda**. Da questo momento e fino al conseguimento del titolo, l'apprendista non riceve più della formazione, né dall'istituzione formativa, né dalla scuola.

Seppur sia **indubbio che dal punto di vista pedagogico, il momento dell'esame finale per il conseguimento del titolo sia anch'esso uno step formativo** nel percorso dell'apprendista, come considerarlo a livello giuridico, **in assenza di una disposizione normativa espressa** che indichi come considerare il giorno di esame? E, di conseguenza, quale data di fine del periodo di apprendistato apporre sul contratto?

**A conclusione dell'anno formativo universitario, si conclude anche la formazione prevista dal Piano Formativo Individuale. Ma che valore ha, quindi, l'esame finale?** È opportuno considerare ora due elementi: in primis, la *ratio* stessa dell'istituto, in quanto l'apprendistato duale è finalizzato al conseguimento di un titolo di studi (e non solo allo svolgimento di un percorso d'istruzione e formazione); inoltre è con l'esame fi-

nale che si ottiene anche l'eventuale qualifica valida ai fini contrattuali. L'esame conclusivo non è, quindi, un momento a sé del percorso, ma un passaggio fondamentale e strettamente collegato con i precedenti periodi formativi, di cui di fatto rappresenta il coronamento e la verifica.

Per quanto riguarda, quindi, la **data di conclusione del periodo d'apprendistato da apporre sul contratto**, la soluzione più coerente con il sistema e la finalità dell'istituto pare essere quella di prevedere una formula che esprima il valore dell'esame conclusivo, attraverso il quale si ottiene il titolo di studi (che è poi il senso del percorso), riconoscendone il valore anche ai fini contrattuali.

Si può quindi inserire di questo tipo, riprendendo l'esempio del percorso di dottorato in apprendistato, e ricordando che la fase formativa coincide con il periodo d'apprendistato stesso: «La fase formativa terminerà con la discussione della tesi di dottorato quale conclusione e verifica del percorso di apprendimento utile anche ai fini della assegnazione al lavoratore della qualifica a fini contrattuali».

Si tratta quindi di inserire una scadenza *per relationem*, riconoscendo contestualmente il valore dell'esame finale come parte integrante del percorso d'apprendistato. È importante ricordare come lo scopo del percorso sia l'ottenimento di un titolo di studi, e non solo lo svolgimento "duale" di un percorso d'istruzione secondario superiore o terziario. Escludere l'esame finale dal periodo d'apprendistato rischia così di andare ad intaccare il senso stesso dell'istituto, generandone una versione – e un utilizzo – distorto e parziale.

## I limiti del sistema duale tedesco, i pregi dell'apprendistato italiano\*

di *Emmanuele Massagli*

**L'affermazione di quello che il *Jobs Act* ha definito il “sistema duale italiano”,** ossia le tipologie di apprendistato a più alto tasso formativo (I e III livello), **ha riattivato il dibattito sui meriti e i limiti dei sistemi formativi c.d. *work-based*,** nei quali la maggior parte dell'orario ordinamentale è svolto fuori dalle mura scolastica, in assetto lavorativo.

È difficile, quando si affronta questo argomento, che il discorso non viri sulle potenzialità del **sistema tedesco**, l'originale “duale” al quale si è richiamato il legislatore italiano quando ha riformato i contratti di lavoro nel 2015 (*Jobs Act*).

Il medesimo tentativo di emulazione si è osservato anche in altri Paesi europei, incoraggiati dalla Unione a contrastare gli alti tassi di disoccupazione giovanile adottando i modelli formativi dell'**unico Paese occidentale che non ha visto decrescere gli occupati under 30 durante il decennio 2008-2018**. Queste riforme sono state aidate dallo stesso Governo tedesco, sempre molto efficiente nel sostenere economicamente e tecnicamente la replicazione delle prassi attive in Germania anche in altri Paesi (è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

quello che sta accadendo nell'industria manifatturiera a proposito dell'Industry 4.0, anch'esso copyright di Berlino).

**La riforma del 2015 ha segnato certamente un passo avanti nella normazione del nostro apprendistato** e i numeri degli studenti che attivano questo contratto mentre frequentano un corso scolastico o di formazione professionale secondaria superiore (apprendistato di I livello, anche detto “scolastico”) o durante gli anni universitari (apprendistato di III livello, “di alta formazione”) ne sono la prova più evidente: dopo oltre quindici anni di regolazione (il moderno apprendistato è nato nel 2003 con la legge Biagi), quello che in molti Paesi europei è da tempo il canale di ingresso privilegiato nel mercato del lavoro va affermandosi anche in Italia.

Abbattuto il muro dei pregiudizi politici e degli ostacoli tecnici che hanno sempre depotenziato l'apprendistato (permangono invece i nodi ideologici e culturali), dovrebbe ora aprirsi un confronto sulle caratteristiche dell'apprendistato che vogliamo, sulla conformazione che deve avere la formazione *work-based* in Italia.

Il legislatore ha scelto di rifarsi, anche terminologicamente, al sistema tedesco. È opportuna questa scelta?

Proprio l'osservazione delle migliori esperienze che sono andate affermandosi in questi anni (Piazza dei Mestieri a Torino, Cometa a Como, Aslam nel Varesotto, IISS Gadda a Fornovo di Taro, IISS Alborghetti a Imola, il dottorato di ADAPT in tutta Italia, la triennale di Scienze dell'educazione a Bergamo...) suggerisce una risposta almeno dubbiosa, se non negativa. Nella tradizione italiana, infatti, è facilmente individuabile un sistema di apprendistato che non coincide con quello tedesco, ma che nel secolo scorso ha avuto gli stessi, ottimi, risultati.

**La differenza tra la via italica e quella germanica è da ricercarsi nello spessore della dimensione pedagogica: la maggior parte dei programmi di apprendistato tedeschi non si**

**pongono come obiettivo primario l'apprendimento.** I datori di lavoro ricorrono a questo contratto non tanto per sviluppare competenze strategiche (investimento), ma come opportunità a basso costo per le urgenze del presente (necessità di produzione). La deriva economicistica del dispositivo pedagogico dell'apprendistato è la più diffusa stortura del modello "ideale" professato dalle istituzioni europee. Un limite probabilmente noto ai tecnici di Bruxelles, che non hanno mai nascosto di suggerire questo contratto non tanto per le sue potenzialità formative ed educative, bensì per l'efficienza in termini di politica del lavoro, per la capacità di efficace placement dei giovani non solo alla fine, ma anche durante il periodo di studi.

L'apprendistato italiano, quello che deriva dalla lunga storia delle botteghe medioevali, modernizzatasi negli ultimi due secoli nella forma delle scuole di avviamento professionale di origine religiosa e, nel dopoguerra, negli istituti industriali che hanno formato la piccola imprenditoria italiana artefice del boom economico, è invece un dispositivo incentrato sulla **educazione integrale della persona**. "Integrale" perché non soltanto teorica e nozionistica (scuola), ma anche pratica e incentrata sulle competenze trasversali e professionali (lavoro). Ora che è caduto il muro della liceizzazione obbligatoria di ogni ordine scolastico proprio grazie alla ventata di novità pedagogica portata dall'apprendistato e, in misura minore, dall'alternanza (da gennaio "PCTO"), sarebbe davvero un errore storico dimenticare la nostra storia per replicare un meccanismo nato in altro contesto, con diverse istituzioni e, soprattutto, scopi non coincidenti.

Non è in dubbio – anche rispetto ai profondi mutamenti determinati dall'impatto del progresso tecnologico sul mercato del lavoro in ordine a competenze richieste, frenetica obsolescenza delle professioni, necessaria trasversalità formativa – il metodo che caratterizza il contratto di apprendistato e, quindi,

l'alternanza formativa, la circolarità tra formazione e lavoro. Tuttavia, è necessario che tale metodo sia funzionale a un fine superiore a quello della sola occupazione di breve durata, non abbia paura di puntare alla educazione integrale della persona. D'altra parte, un giovane integralmente formato è certamente anche occupabile in un mercato del lavoro che sempre di più cerca persone "svegli" e non i "110 e lode".

## «Ecco perché scegliamo l'apprendistato di I livello». Intervista a Franco Bercella\*

*di Matteo Colombo*

Bercella S.r.l. è un'azienda manifatturiera che si occupa dello sviluppo e della produzione di materiali compositi per i settori *aero-space*, difesa e *automotive*, con sede a Varano de' Melegari, in provincia di Parma. È un'azienda di medie dimensioni, con settanta dipendenti, e una forte propensione all'export. Accoglie ragazzi in alternanza scuola-lavoro e, soprattutto, in apprendistato di I livello, strumento quest'ultimo che hanno deciso di adottare con convinzione, riconoscendolo come strumento utile per favorire una crescita integrata a livello territoriale. La presente intervista, realizzata con il titolare dell'azienda Franco Bercella, vuole approfondire i perché dietro la scelta di investire sull'apprendistato.

### **Come e quando nasce Bercella S.r.l.?**

Sono sempre stato innamorato delle tecnologie, che sono anche il mio hobby. Lavoravo in Dallara, un'azienda che si occupa di *automotive*, e 23 anni fa ho deciso di mettermi in proprio per fondare una mia azienda. Con l'ingegner Dallara, che è un po' il mio secondo padre, il quali mi ha aiutato sin da subito dandomi dei preziosi consigli fin da subito e abbiamo iniziato a lavorare as-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

sieme. Ci occupavamo soprattutto di prototipazione rapida utilizzando, ed eravamo tra i primi in Italia, materiali compositi. La crescita dell'azienda è stata la crescita del territorio: attraverso una collaborazione fattiva con gli altri imprenditori della zona abbiamo contribuito a costruire delle realtà di eccellenza, da qualche tempo riconosciute come protagoniste della c.d. *Motor Valley*, la zona dell'Emilia dove hanno sede e producono Ferrari, Lamborghini, Ducati, solo per citare le più note. La nostra logica di crescita ha sempre avuto come orizzonte il territorio nel quale siamo inseriti, lavorando fianco a fianco con gli altri imprenditori, ed è per questo che abbiamo deciso di scommettere sull'apprendistato come leva per la crescita locale.

**È quindi in quest'orizzonte territoriale che nasce l'interesse per l'apprendistato. Da quanto tempo utilizzate questo strumento, e perché?**

Tutto ha inizio nove anni fa. L'istituto superiore Gadda, situato nella vicina Fornovo di Taro (PR), formava diplomati che, però, non riuscivano a trovare lavoro: la scuola li preparava per mestieri e gli dava competenze non richieste dal territorio. Ci accorgemmo, a un certo punto, che gli stessi venti diplomati giravano da un'azienda all'altra, cercando lavoro invano, o dimettendosi dopo poco tempo. Come imprenditori, decidemmo di collaborare realizzando un corso di riqualificazione professionale della durata di 300 ore, dove aprimmo le nostre aziende agli studenti. Si imparava girando da un'azienda all'altra, con l'esperienza concreta e sul campo. Alla fine del percorso, tutti e venti i ragazzi erano occupati. Se mi permettete la metafora, gli "ingredienti" erano gli stessi: cos'era cambiato? La "ricetta" utilizzata: quei ragazzi, messi alla prova in un percorso formativo dove le competenze erano ottenute nella pratica lavorativa, erano diventati ottimi collaboratori. Allora, tra noi imprenditori, ci chiedemmo: perché non ren-

dere sistema questo strumento, finora occasionale? Decidemmo quindi di collaborare con le scuole locali, *in primis* con l'istituto Gadda, per formare assieme i giovani, realizzando un sistema di partnership pubblico/privato. La scuola, nello stesso periodo, stava subendo un drastico calo di iscrizioni, gli studenti iscritti alla prima classe diminuivano del 30% all'anno. È stato quindi interesse comune mettersi in gioco per creare, dialogando, ognuno a partire dalla propria specifica esperienza, un metodo con cui formare i giovani del territorio. E i numeri, per ora, ci stanno dando ragione: oggi gli studenti del Gadda aumentano del 300%. Questo è un dato significativo anche per le imprese: significa che stiamo lavorando per la competitività del nostro territorio, evitando che i giovani vadano altrove a studiare o lavorare, e formando giovani dotati di competenze capaci di renderli facilmente occupabili. Il metodo che abbiamo scelto per arrivare a quest'obiettivo è stato quello del "fare per imparare": mettere a disposizione le nostre aziende, i nostri dipendenti, aprirli alla scuola, e di rimando entrare – noi stessi – a scuola, favorendo la creazione di laboratori tecnologici e collaborando con i docenti per la progettazione di una didattica veramente integrata, tra scuola e lavoro. Non c'è – o, meglio, non ci dovrebbe essere – un "salto" tra scuola e lavoro, ma una continuità: ad esempio, noi assegniamo ai ragazzi delle superiori alcuni compiti che hanno poi un utilizzo pratico. E sui quali continuano a lavorare quando entrano in azienda. Lavoriamo quindi per la creazione di un unico ecosistema scuola-lavoro. Da qui, quasi naturalmente, la scelta dell'apprendistato di I livello, che da un paio d'anni utilizziamo per formare i giovani e accompagnare il loro ingresso in azienda. Abbiamo assunto anche apprendisti di III livello, iscritti all'ITS Maker di Bologna, specializzato nell'*automotive*, o in collaborazione con il Politecnico di Milano e l'Università di Parma.

**L'apprendistato in Italia è diffuso soprattutto nella sua forma professionalizzante, che rappresenta quasi il 97% del totale degli apprendistati, mentre l'apprendistato di I e III livello sono in calo. Dal quadro d'insieme emerge quindi un apprendistato in cui non c'è formazione, constatazione questa che mette in dubbio il valore stesso dell'istituto, soprattutto nelle sue versioni più formative. Quando poi si parla di apprendistato di I livello, la giovane età degli apprendisti fa sospettare che siano sfruttati o utilizzati per compiti poco formativi, in quanto non dotati delle giuste competenze. Qual è il percorso di formazione di un apprendista in Bercella S.r.l.?**

Parte della “colpa” è di noi imprenditori, che spesso non riconosciamo il valore strategico della formazione, soprattutto di quella che non ha come orizzonte solamente i nostri dipendenti ma lo stesso territorio. Noi realizziamo percorsi d'apprendistato di I livello di durata biennale, in quarta e quinta. In terza invece i ragazzi svolgono un periodo d'alternanza scuola-lavoro. Il ragazzo in apprendistato non è qui per imparare un mestiere: indubbiamente guadagna competenze utili per il proprio futuro professionale, ma il primo obiettivo è quello di generare consapevolezza. Consapevolezza di che cos'è il lavoro, di cosa vuol dire lavorare spalla a spalla con qualcuno che ti accompagna passo dopo passo in ciò che fai, consapevolezza del gusto di un lavoro fatto bene, del senso complessivo dell'impresa così com'è inserita nel proprio territorio. È questa consapevolezza che rende davvero occupabili: nel nostro settore, imparare il lavoro è un processo che dura anni. Anche i professionisti già formati, quando arrivano da noi in azienda, hanno bisogno di un periodo di 7-8 mesi per cominciare a comprendere le nostre logiche. È impossibile pensare che un giovane, in due anni, mentre va a scuola, impari tutto quel bagaglio di competenze che si ottiene solo con

l'esperienza. Può però guadagnare la consapevolezza di cosa significa il lavoro, di cosa significa per lui. Alla fine del percorso, può allora capire che la mia azienda non va bene per lui, e va in quella del vicino: ma ciò è comunque un bene, perché io ho contribuito a formare un lavoratore di qualità. Dato che la competitività si gioca tra territori, ho comunque raggiunto il mio obiettivo. Questo lo scopo: per quanto riguarda poi il metodo, è la stessa modalità con cui si organizza il lavoro in azienda che genera processi d'apprendimento continuo. Noi in Bercella utilizziamo un "flusso di inserimento e formazione", nel quale ogni nuova risorsa è collocata. Si viene affiancati, a turno, a diversi lavoratori, per comprendere meglio le proprie inclinazioni e interessi, ma anche per avere uno sguardo globale su cos'è l'impresa. Non si è mai soli, e passo dopo passo, si è accompagnati in un percorso di crescita continuo, che diventa poi anche di condivisione della propria conoscenza, con i nuovi ingressi e con i colleghi. Alla base c'è un'organizzazione del lavoro finalizzata ad esaltare il *know-how* aziendale e dividerlo attraverso flussi d'apprendimento dinamici. Ad esempio: un ragazzo entra in azienda in apprendistato, viene assegnato ad un ufficio, dove affianca un lavoratore senior. Poi viene spostato in officina, magari per una propria predilezione "tecnica", e viene affiancato ad un altro lavoratore. A sua volta, quando arriverà un altro apprendista, il primo potrà aiutarlo ad orientarsi. Anche in questo caso, infatti, l'elemento fondamentale è la consapevolezza. Consapevolezza di come muoversi all'interno dell'azienda, consapevolezza del proprio ruolo all'interno di un processo più grande. Questa consapevolezza si costruisce in due modi, tra loro complementari: attraverso la formazione e l'organizzazione del lavoro. È all'interno di queste dinamiche che l'apprendistato vede esaltate le sue qualità. Un altro elemento di metodo è coinvolgere apprendisti e studenti nella realizzazione di progetti aziendali: ad esempio, a un gruppo

è stato assegnato il compito di realizzare parte di un bastone per non vedenti, che verrà poi perfezionato e dato in beneficenza ad una onlus. Messi così in gioco, davanti alla realtà e riconoscendo il senso di quello che fanno, possono davvero esprimersi e crescere, umanamente prima che professionalmente. È la crescita della persona quella che ci interessa.

**L'apprendistato di I livello è un sistema integrato tra scuola e lavoro. Nella vostra esperienza, qual è il ruolo della scuola e quale quello dell'impresa?**

La scuola gioca un ruolo fondamentale, quello di dare ai giovani le nozioni e le conoscenze necessarie per il loro futuro professionale. Ma questo non basta, se non dialoga con il tessuto produttivo nel quale è inserita. Con l'apprendistato la didattica dialoga con l'impresa, e in questo è fondamentale il lavoro dei tutor formativi, della scuola e dell'azienda. Il loro obiettivo, insieme a quello dei professori e dei dipendenti, è infatti quello di “tenere assieme” nel processo d'apprendimento del giovane ciò che impara dietro un banco con ciò che vede all'opera in azienda. Ma prima di tutto, la scuola è chiamata ad aiutare i giovani a conoscere il territorio in cui vivono, e le aziende che in esso lavorano. Le nostre imprese, viste da fuori, sembrano tutte uguali: bisogna viverle da dentro. E qui entra in gioco il ruolo degli imprenditori, che devo spalancare i propri cancelli a studenti e ai loro genitori. Questo è orientamento! La conoscenza del tessuto produttivo del proprio territorio non vuol dire “piegare” la scuola al lavoro, ma aiutare processi di formazione che portano alla consapevolezza che sopra si richiamava. Abbiamo tutti bisogno di imparare a dialogare e collaborare, per costruire assieme il nostro futuro, per il quale le competenze sono tanto importanti quanto i bilanci aziendali.

**Molti imprenditori riconoscono nell'apprendistato un “costo” e poco altro, oppure sono dubbiosi perché scoraggiati dalla burocrazia. Quale la sua opinione in proposito?**

Per prima cosa, ritengo che quando un imprenditore si giustifichi dicendo che “non ha tempo”, stia sbagliando: tutti abbiamo lo stesso tempo a disposizione, dipende come lo impieghiamo e su cosa investiamo. Io seguo gli open day aziendali, aperti a studenti e genitori, che realizziamo il sabato mattina. Avrei altro da fare? Certamente. Ma riconosco in quell'attività un investimento strategico per il futuro del territorio, non solo come valore economico, ma sociale. L'apprendistato “costa”, prima di tutto, tempo e fatica: ma ogni imprenditore sa per esperienza che senza tempo e senza fatica non avrebbe potuto raggiungere nessun traguardo, una volta riconosciutone il valore. Il problema è allora tornare a riconoscere il valore di questi sistemi integrati scuola-impresa. Ma è una sfida urgente: in un territorio dove le imprese sono ricche e il tessuto sociale muore, c'è una bomba a orologeria, che prima o poi esploderà. Se non si investe nelle competenze e nella formazione dei giovani, aiutando le scuole, i giovani andranno a studiare – e lavorare – altrove: è così che un territorio muore. Investendo invece nell'apprendistato, investiamo nel nostro futuro come imprenditori, oltre che come cittadini di questo territorio. Una volta riconosciuto questo valore, si può affrontare qualsiasi sfida, anche perché non si è da soli: la prima cosa da fare è mettersi in gioco, andare a parlare con le scuole, con gli imprenditori che hanno già realizzato questi progetti. Noi siamo contattati quotidianamente per consigli o richieste di supporto: è facendo rete che è possibile superare la logica dei costi economici e burocratici, abbracciando un orizzonte più ampio.

### **Quale futuro per l'apprendistato in Italia? Cos'è necessario per promuoverne la diffusione, e quali consigli potete dare ad altri imprenditori?**

Se l'apprendistato è scelto esclusivamente a fini occupazionali, per abbattere il costo del lavoro e senza una formazione veramente integrata, non ha futuro. O almeno, non ne ha nella misura in cui non è un “vero” apprendistato, cioè un percorso nel quale un giovane vede affiancato all'apprendimento “scolastico” la diretta esperienza della realtà del lavoro, in una logica di integrazione reciproca. Sicuramente gli imprenditori devono collaborare tra loro, adottare uno sguardo che li vede proiettati fuori dalle loro quattro mura, in una competizione globale, per la quale è necessario investire sul proprio territorio. Possono molto anche le realtà di rappresentanza datoriali, così come la politica, chiamata ad investimenti strategici per aiutare lo sviluppo delle imprese. È fondamentale anche lavorare molto sull'orientamento in uscita e favorire un “orientamento al lavoro”, con visite aziendali e una riflessione che nasce già in classe sul senso del lavoro. Altrettanto importante è investire sulla formazione dei tutor aziendali, sia per quanto riguarda la formazione interna che per promuovere il dialogo con la scuola. Senza poi un coinvolgimento attivo dei sistemi formativi, chiamati a mettersi anche loro in discussione, l'apprendistato non può prendere piede. Ad esempio sull'apprendistato di III livello siamo all'anno zero. Le università mi sembrano meno propense, rispetto alle scuole, a instaurare un dialogo, anzi: siamo noi che, bisognosi di giovani laureati, dobbiamo andare a chiedere. Sembra che il rapporto con le imprese sia un'opzione tra le altre, a conferma di una logica accademica ancora troppo autoreferenziale. Per fortuna non tutte le università sono così: però i numeri dell'apprendistato di III livello in Italia mostrano come per ora l'istruzione terziaria sia ancora parzialmente indifferente a questa logica di sviluppo territoriale e

commistione tra teoria e pratica. È invece importante mettersi in gioco, collaborare, costruire assieme, tra imprenditori e tra imprese e scuole, condividere le buone pratiche così come le difficoltà. La sfida dell'apprendistato, e del futuro dei territori, si vince solamente assieme.



Sede di Bercella S.r.l. a Varano de' Melegari

## **Il contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca all'Università degli Studi di Trieste: una scelta possibile\***

*di Michele Tritta*

A distanza di quattro anni dall'inizio della sperimentazione di questa tipologia contrattuale l'Università degli Studi di Trieste può trarre un bilancio positivo dell'attivazione di **diciassette contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca** [1]. La maggior parte di questi contratti ha interessato percorsi di ricerca, tre hanno riguardato il conseguimento di un titolo di studi (due dottorati di ricerca e una laurea magistrale), altri sono stati percorsi "ibridi" in cui la parte formativa è stata suddivisa tra il conseguimento di un titolo di studi, ormai prossimo alla sua conclusione e la prosecuzione della ricerca negli anni successivi fino al completamento del progetto di ricerca iniziato con la tesi.

In questi anni **abbiamo potuto riscontrare come questa tipologia contrattuale non sia destinata ai soli ingegneri e laureati provenienti da area scientifica**, ma anche a laureati di area umanistica, politico-sociale, giuridica.

Le motivazioni che hanno spinto le aziende coinvolte a scegliere di assumere con questo contratto hanno riguardato sicuramente **l'attenzione verso l'innovazione e la ricerca, la collaborazio-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

ne con l'università e gli incentivi previsti. La maggior parte delle aziende coinvolte in questa sperimentazione, infatti, non sono grandi aziende, ma piccole o addirittura micro imprese che hanno capito l'importanza dell'investimento nella ricerca. Tra di esse, infatti, ci sono aziende nate come *spin off* universitari, startup e anche aziende di Area Scienze Park, un Ente nazionale di ricerca e Parco Scientifico e Tecnologico multisetoriale che ha sede a Trieste, sul Carso triestino.

In ogni contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca l'Ufficio *Placement* di ateneo ha fornito assistenza tecnico-giuridica agli apprendisti, ai tutor aziendali, ai responsabili delle risorse umane nonché spesso agli stessi titolari delle aziende e agli stessi docenti tutor accademici. Nella maggior parte dei casi è avvenuto un confronto tra l'Ufficio *Placement* e i consulenti del lavoro delle singole aziende perché ogni contratto di apprendistato di III livello stipulato si può dire si “*vesta sartorialmente*” addosso al candidato. Determinante per l'Ufficio *Placement* di ateneo è stato poter contare sui docenti di Diritto del lavoro dell'Università di Trieste per affrontare insieme i casi più complicati che necessitavano di uno studio più approfondito. La componente formativa e i progetti di ricerca di questi diciassette contratti hanno riguardato aspetti molto diversi. Gli apprendisti che hanno conseguito il dottorato di ricerca in apprendistato hanno avuto come obiettivo quello di conciliare la progettazione industriale con le conoscenze della ricerca scientifica nel campo dell'ottimizzazione matematica multi-obiettivo in un caso e, nell'altro, di formare un progettista specializzato nella realizzazione di generatori di alta efficienza basati su celle a combustibile. Entrambi i dottorati hanno riguardato l'ambito ingegneristico in aziende altamente innovative, entrambi *spin off* dell'Università di Trieste, che operano uno nel campo dei software di simulazione e di ottimizzazione e l'altro nel campo della

conversione e dello stoccaggio dell'energia. Un altro caso di dottorato di ricerca in apprendistato ha riguardato **il primo apprendistato di alta formazione e ricerca in somministrazione stipulato in Italia**: in tal caso la dottoranda in Nanotecnologie era stata assunta da un'Agenzia per il lavoro per conto di un'azienda che progetta e costruisce dispositivi laser professionali. L'obiettivo dell'attività di ricerca ha riguardato lo studio clinico sull'efficacia della laserterapia in ambito medico-odontostomatologico. Nei primi dodici mesi di assunzione, l'apprendista, laureata in Odontoiatria e Protesi dentaria, ha conseguito il dottorato di ricerca in Nanotecnologie per poi proseguire nella ricerca e nella formazione anche attraverso la partecipazione al Master europeo Emdola in Laser in Odontostomatologia.

Un caso interessante ha riguardato una **laureata in lettere ad indirizzo classico** assunta in apprendistato da un altro *spin off* universitario che aveva messo a punto un processo nel settore biomedicale di deposito dell'oro in strati molto sottili finalizzato all'analisi genetica. L'idea era stata quella di utilizzare questi strati sottili d'oro per la creazione di tatuaggi temporanei e l'apprendista, nel suo progetto di ricerca, si era occupata di promuovere questo progetto attraverso i social media.

Altri percorsi hanno riguardato la creazione di un ufficio presso la Confcommercio di Trieste finalizzato alla consulenza alle aziende nella progettazione europea: la particolarità di questo apprendistato era stata l'**affidamento del ruolo di tutor accademico ad un funzionario dell'Università di Trieste** esperto in progettazione europea.

Altre ricerche più in ambito ingegneristico hanno riguardato l'**ingegneria dei materiali** in materia navale, la fluidodinamica applicata alla **progettazione navale** delle carene, la stabilità statica di una **nave passeggeri in caso di allagamento**,

L'ottimizzazione strutturale degli scafi di navi mercantili e RoRo. A livello di **ingegneria informatica** attraverso i progetti di ricerca in apprendistato è stato possibile sviluppare competenze tecnico professionali nella programmazione web che hanno portato alla realizzazione per una startup di un **portale vacanze** che mettesse in relazione skipper certificati capaci di offrire tour in barca a vela e clienti sprovvisti di una barca, ma desiderosi di provare questa esperienza. Un altro progetto di ingegneria informatica ha riguardato la progettazione di un sistema informatizzato di **magazzini verticali** di venti, trenta metri di altezza a **vassoi traslati** in grado di portare le merci immagazzinate ad altezza uomo in tempi rapidi attraverso l'utilizzo di un tablet. Una ricerca nell'ambito dei **satelliti di piccole dimensioni**, di dieci centimetri di lato, è stata anche sviluppata nell'ambito dell'ingegneria informatica, che ha previsto una nuova generazione di piccoli sistemi di comunicazione satellitare altamente innovativo. Anche in questo caso l'apprendista è stato assunto da uno *spin off* dell'Università di Trieste che si occupa di sviluppo e progettazione di picosatelliti per utilizzi scientifici e tecnologici.

Un percorso "ibrido" legato ad un progetto di ricerca rivolto allo sviluppo di un materiale tecnico innovativo presso uno *spin off* universitario ha visto all'interno dell'apprendistato il conseguimento di una laurea magistrale in Ingegneria Navale, la prosecuzione nella ricerca dopo il conseguimento del titolo, ma anche un bel periodo di sospensione dovuto alla **maternità dell'apprendista**. **Abbiamo visto come in questo caso una tale tipologia contrattuale formativa garantisca tutte le tutele previste dal contratto a tempo indeterminato**. Nel caso in questione, inoltre, l'apprendista si è talmente appassionata alla ricerca da proseguire con un dottorato di ricerca.

In questi anni abbiamo anche potuto vedere come anche uno **studio di architettura innovativo** abbia scelto questa tipologia

contrattuale per formare un **architetto** e per sviluppare nuove teorie e nuovi ed originali percorsi progettuali, dimostrando che **anche le professioni ordinistiche possono formare una risorsa attraverso questa tipologia contrattuale.**

La **gestione delle risorse umane** in contesti di cambiamento organizzativo dovuti all'introduzione di nuove tecnologie dei processi produttivi e ai nuovi software informatici nelle aziende, che richiedono un mutamento nel modo di lavorare (gestionali aziendali ad alto contenuto innovativo, piattaforme e-commerce), è stato l'oggetto di un apprendistato di ricerca di un apprendista laureato in **Scienze politiche**, che ha conseguito, durante il progetto di ricerca in apprendistato, il **Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale** dell'Università di Trieste.

Un'esperienza che esula dagli schemi tradizionali ha riguardato un laureato in **Giurisprudenza** che, durante la **pratica notarile**, è stato assunto con un contratto di alta formazione e ricerca per un progetto di ricerca finalizzato allo studio degli istituti giuridici che consentono di porre dei vincoli alla destinazione dei beni in proprietà del privato. La parte formativa dell'apprendistato è stata rivolta anche al **superamento dell'esame di Stato per la professione di notaio, dimostrando**, anche in questo caso, **l'applicabilità di questo contratto a professioni ordinistiche, come quella notarile, in cui può apparire inusuale l'assunzione di un praticante.**

In quattro anni di sperimentazione **abbiamo potuto riscontrare come i cambiamenti normativi non abbiano agevolato l'applicabilità dello strumento contrattuale** creando non poche difficoltà ai responsabili delle risorse umane e agli stessi consulenti del lavoro. Lo stesso d.lgs. n. 81/2015 insieme al decreto attuativo del 12 ottobre 2015 che ha definito gli standard formativi dell'apprendistato e i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, se da un lato hanno il merito di aver

dettato delle regole comuni a tutte le Regioni e fornito degli schemi di convenzione e di progetto formativi, dall'altro hanno notevolmente reso più difficile l'applicazione del contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca diretti al conseguimento di una laurea, al completamento del sistema duale.

**Quello che sicuramente è mancato è un riconoscimento da parte del Miur dei percorsi di apprendistato diretti al conseguimento di una laurea, valorizzando l'esperienza degli apprendisti all'interno dei corsi di studio.** Fino ad oggi un apprendista che consegue una laurea triennale o magistrale in apprendistato non ha un trattamento diverso da un altro studente lavoratore. Scegliendo il percorso dell'apprendistato, invece, sarebbe auspicabile, ad esempio, una riduzione del programma di taluni esami universitari nella consapevolezza che alcuni aspetti didattici possono avere una applicazione diretta attraverso la formazione impartita dal tutor aziendale *on-the-job* o direttamente dal tutor accademico. Un altro esempio potrebbe essere il riconoscimento ministeriale dei crediti previsti per lo svolgimento di un tirocinio curricolare in presenza di un contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca.

All'Università di Trieste è stato costituito infatti un **tavolo di lavoro** che, su sollecitazione del delegato del Rettore al *Placement*, ha coinvolto i docenti di Diritto del lavoro, il delegato del Rettore alla Didattica, l'Ufficio *Placement* di ateneo e la Segreteria Studenti per **studiare insieme l'applicabilità del contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca al conseguimento di una laurea triennale, magistrale o magistrale a ciclo unico.** Le conclusioni di questa ricerca, in assenza di indicazioni ministeriali, hanno portato ad escludere ipotesi come quelle dello studente part-time e hanno previsto un'applicabilità possibile soltanto all'ultimo anno della laurea magistrale: l'ipotesi studiata è stata quella di un'assunzione all'inizio dell'ultimo anno di iscri-

zione che prevedesse i primi 6 mesi completamente all'università per poter terminare l'ultimo semestre di lezioni e il secondo semestre in azienda in cui l'apprendista potesse lavorare e nello stesso tempo redigere la tesi di laurea.

In assenza, quindi, di novità ministeriali che garantiscano un riconoscimento della figura dello studente apprendista senza dover ricorrere ad iniziative *ad personam* a cura del singolo Consiglio del Corso di Studi o Consiglio di Dipartimento, l'Università di Trieste ha proseguito, a seguito della riforma del *Jobs Act*, con i soli **contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca diretti allo svolgimento di attività di ricerca**, svincolati, quindi, dal conseguimento del titolo di studi. Ha comunque previsto le ipotesi di **apprendistato di alta formazione e ricerca c.d. "ibride"** ovvero, pur in presenza di un percorso di ricerca, l'Università di Trieste ha consentito che nella prima parte dell'istituto contrattuale l'apprendista concluda i suoi studi e prosegua successivamente nel percorso di ricerca iniziato con la tesi.

Il nostro ateneo ha investito anche in progetti come *Talent Acquisition* che prevedono una borsa di studio per l'iscrizione ad una laurea magistrale in Ingegneria finanziata da un'azienda del territorio. La stessa azienda, al secondo anno della magistrale, ospiterà lo studente in tirocinio e in tesi con concrete possibilità di prosecuzione al termine degli studi.

Il fatto che, nonostante gli esempi positivi, questo contratto stenti comunque ad essere scelto dalle aziende è sicuramente dovuto a **diversi fattori di criticità**. Tra questi viene spesso indicata la **disinformazione riguardo questa tipologia contrattuale**. Il nostro ateneo, oltre alla promozione interna presso i Dipartimenti, all'inizio della sperimentazione aveva organizzato insieme al Master di Diritto del lavoro e della previdenza sociale e al Consiglio provinciale dei Consulenti del lavoro di Trieste un convegno

tematico dal titolo *L'apprendistato di alta formazione e ricerca come strumento di placement* indirizzato ai docenti dell'ateneo, ai futuri apprendisti, alle aziende, ma anche ai Consulenti del Lavoro. Il convegno aveva ospitato il Prof. Michele Tiraboschi che aveva portato la sua esperienza e il suo entusiasmo verso questo contratto. **Il fatto di coinvolgere direttamente i consulenti del lavoro era stato determinante per la scelta di tale contratto da parte delle aziende.**

Altro fattore di criticità è legato all'attuale **mancanza di incentivi che lo distinguano dall'apprendistato professionalizzante.** Per quanto riguarda i docenti, la Regione Friuli Venezia Giulia ante *Jobs Act* prevedeva un finanziamento ai tutor accademici di tali contratti, ma con il d.lgs. n. 81/2015 è stato indicato che tale tutoraggio deve essere svolto senza maggiori oneri a carico dello Stato e la Regione, attualmente, eroga un contributo agli atenei per la gestione amministrativa dei contratti di apprendistato, ma non ai docenti. Anche il contributo, non più vigente, che le aziende ricevevano tramite il progetto *FIxO* dell'Anpal, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, aveva incentivato la stipulazione dei contratti. Gli atenei stessi potrebbero essere incentivati all'attivazione dei contratti attraverso una premialità tramite il Fondo di Finanziamento Ordinario in base al numero di contratti attivati. Si auspica quindi una reintroduzione di incentivi dedicati all'attivazione di questa tipologia contrattuale.

Possiamo concludere dicendo che **tale tipologia contrattuale rappresenta un valore aggiunto per quelle aziende che investono in innovazione e ricerca e vedono nell'università un partner indispensabile per la propria crescita interna**, perché credono che gli apprendisti formati sia dai tutor aziendali che dai tutor accademici possono portare quel *quid pluris* all'azienda capace di distinguerla da altri *competitors*. Per queste aziende il tempo dedicato alla formazione e le spese sostenute rappresentano un

importante investimento per il futuro. **La nostra esperienza ci porta a constatare come la maggior parte degli apprendisti, una volta terminata la parte formativa, siano rimasti nella stessa azienda**, perché le imprese, una volta investito in queste importanti risorse, hanno proseguito il rapporto lavorativo valorizzando i nostri dottori di ricerca e i nostri laureati. I pochi che hanno cambiato azienda, grazie all'apprendistato di alta formazione e ricerca, hanno potuto fare un **avanzamento di carriera, che sicuramente in assenza di tale percorso formativo non sarebbe stato possibile.**

[1] L'autore desidera ringraziare le Prof. Roberta Nunin e Maria Dolores Ferrara dell'Università degli Studi di Trieste per il supporto scientifico che hanno assicurato ai vari progetti di questi anni.

## Opinioni dottrinali sull'apprendistato tra riforme di legge, cambiamenti economici e quelle svolte culturali che ancora mancano\*

*di Matteo Colombo*

A fronte dei grandi cambiamenti che attraversano il mondo del lavoro, l'apprendistato ha ancora un futuro? È, oggi, un utile strumento per rispondere alle sfide poste da globalizzazione, tecnologie, e tradotte in nuovi modelli organizzativi, nuovi lavori, nuove professionalità?

Queste domande sono le stesse di un articolo risalente ai primi anni 2000 di **D. Finegold, K. Wagner, *Are Apprenticeships Still Relevant in the 21<sup>st</sup> Century? A Case Study of Changing Youth Training Arrangements in German Banks*** (in *Industrial and Labor Relations Review*, 2002, vol. 55, n. 4, 667-685). In questo contributo, gli autori si chiedono: poste alcune sfide comuni ai Paesi industrializzati, l'apprendistato è ancora efficace nell'accompagnare l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro, fornendo allo stesso tempo alle aziende uno strumento utile a formare lavoratori qualificati? Limitandoci al contesto italiano, anche di recente alcuni autori hanno avanzata proposte per il superamento dell'apprendistato, o almeno un suo parziale ripensamento: si veda ad esempio **M. Leonardi, M. Pallini, *Riformare***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

*l'apprendistato in Italia* (in *Il Mulino*, 2013, n. 5, 824-833), oppure **B. Anastasia, *Limiti e opportunità (reali) dell'apprendistato*** (ivi, 816-823). In entrambi i contributi si ragiona sull'attuale utilizzo dell'apprendistato e si propongono vie per modernizzarlo o cambiarlo, al fine di renderlo più adeguato al mercato del lavoro contemporaneo. Ad esempio, i primi due autori (come altri) ne criticano la natura di contratto a tempo indeterminato, chiedendo una maggior flessibilità. Rimane invece sullo sfondo il tema formativo, quasi che l'unico punto di vista da cui guardare l'apprendistato fosse la natura del contratto, e la possibilità di licenziare con maggiore o minore facilità l'apprendista. L'apprendistato è quindi letto, in questo contributo, a partire dal suo fine occupazionale, meno da quello formativo: contratto per inserire i giovani nel mercato del lavoro, non tanto per dotarli di competenze in grado di renderli veramente occupabili. Questi ragionamenti sono coerenti con quanto emerge dalla lettura del [report realizzato dal Centro Studi dei Consulenti del lavoro dedicato proprio all'apprendistato](#): in Italia, sul totale di questo tipo, il 97% sono contratti d'apprendistato professionalizzante, la cui componente formativa è molto debole, e che non preveda l'attiva partecipazione alla progettazione del percorso da parte di una realtà formativa, come invece accade nell'apprendistato di I e III livello, che però insieme non raggiungono il 3% dei contratti d'apprendistato in Italia. Questo contratto è quindi diffuso soprattutto a fronte del minore costo in capo al datore di lavoro, incentivato così all'assunzione di giovani. Rimane in secondo piano, invece, la sua finalità formativa. L'articolo di Finegold e Wagner allarga invece l'orizzonte, partendo da questa constatazione: «The globalization of markets, the emergence of new, lower cost competitors, and the rapid pace of technological change have combined to create an imperative for them to improve both the quality and quantity of the skills of

their work forces if they are to continue to maintain or improve their standard of living». Globalizzazione dei mercati e cambiamento tecnologico sono fattori determinati l'emergere di nuovi fabbisogni formativi. Che ruolo può giocare (se può farlo) l'apprendistato in questo contesto? Gli autori individuano alcuni limiti: oggi l'apprendistato è troppo "lento" per stare al passo con i cambiamenti che accadono dentro e fuori le imprese: se per aggiornare un profilo professionale in uscita sono necessari anni (il riferimento è alla normativa tedesca), il rischio è che intanto altri cambiamenti abbiano reso l'intervento superfluo, o già superato. Un altro limite ricordato è che l'apprendistato "industriale" ha come principale settore la manifattura, mentre l'economia di oggi è sempre più un'economia dei servizi, nei quali l'apprendistato non ha né storia né tradizione. E poi: il mercato del lavoro oggi indica tra i principali fabbisogni formativi le competenze digitali, e non artigiane: se per le seconde siamo sicuri che l'apprendistato giochi ancora un ruolo formativo centrale, che dire delle prime? Infine, il tasso di giovani che proseguono gli studi arrivando ad un livello secondario superiore o terziario è sempre più alto. L'apprendistato è quindi un ripiego per chi "non vuole studiare"? Il rischio è quello di un contratto che, dove ha una dimensione formativa forte (come in Germania), si riduca ad essere una seconda scelta a fronte di percorsi di carriera e studio migliori, dove invece ha una dimensione formativa debole (come in Italia), che venga utilizzato solo per abbattere il costo del lavoro.

**Eslicitati questi limiti, gli autori presentano un caso studio di particolare interesse: la diffusione dell'apprendistato nel settore bancario tedesco.** Com'è noto, il settore delle banche è attraversato da una grande trasformazione, determinata soprattutto dalla diffusione di nuove tecnologie, nuovi modelli organizzativi, nuove competenze richieste ai lavoratori, nuovi ruoli. Gli autori dell'articolo chiariscono fin da subito per comprendere

la diffusione dell'apprendistato non basta un'analisi costi benefici (come suggerito anche da S.C. Wolter, P. Ryan, *Apprenticeship*, in E.A. Hanushek, S. Machin, L. Woessmann (a cura di), *Handbook of the Economics of Education. Volume 3*, Elsevier, 2011, 521-576), ma bisogna indagare anche il contesto culturale e socio economico in cui le imprese sono inserite. In altre parole, a volte una tradizione consolidata è più forte di un'evidenza economica, almeno nel breve periodo. Per spiegare questa teoria, gli autori introducono la distinzione tra due logiche: la *logic of consequences* e la *logic of appropriateness*. La prima rappresenta la convenienza economica e gli output formativi/occupazionali che è possibile aspettarsi dall'apprendistato, la seconda invece parte dalla constatazione che, considerati i numerosi soggetti (pubblici e privati) che partecipano al sistema duale, è necessario considerare «the impact these institutions have on shaping individual identity and cultural norms of behavior». Il sistema duale (così come ogni sistema) genera anche una cultura, cioè un insieme di prassi e un modo di guardare al mondo. È un fattore da tenere ben in considerazione quando si ragiona sui suoi successi (o insuccessi). Queste due logiche non sono in contrapposizione, anzi sono integrate una con l'altra: i costi e benefici non sono solo “materiali” ma anche “immateriali”, legati alla partecipazione ad un sistema finalizzato alla formazione dei giovani, nel quale i processi che s'innescano, a livello territoriale, non sono riducibili a un primo bilancio strettamente economico.

Ma torniamo al settore bancario. Questo il problema: «Given all of these changes – an increase in apprenticeship costs, a loss of some of their top trainees to university, an outdated apprenticeship curriculum, and intensified competition – how have banks responded? Have they cut back significantly on their apprenticeship intake? And if they continue to train a large number of apprentices, why do they do so?». Le banche in Germania hanno

scelto di scommettere ancora sull'apprendistato. I numeri infatti sono costanti negli anni. Come hanno risposto alle sfide che sopra abbiamo elencato? Prima di tutto, hanno investito sulla formazione duale dell'apprendista. Frequentando scuole di qualità, l'apprendista rappresenta un lavoratore dotato delle giuste competenze anche per affrontare le nuove sfide sopra richiamate: per far questo, bisogna ragionare a livello di sistema, permettendo un effettivo coordinamento della formazione professionalizzante e di quella invece scolastica, mirando ad elevarne la qualità, anche grazie all'apporto delle imprese stesse, e all'utilizzo di nuove metodi pedagogici. Le banche hanno quindi scelte di diventare ancora più protagoniste del sistema duale, credendo – anche per la seconda logica sopra citata – in un'idea di sviluppo comune, realizzato a livello di sistema territoriale. Parafrasando, è grazie alla diffusione di una logica di “rete” tra scuole e imprese (come descritta in A. Balsamo, *Reti scuola-impresa: un modello d'integrazione tra scuola e lavoro per l'industria 4.0*, ADAPT University Press, 2017) che è stato possibile affrontare il cambiamento, un sistema di rete che a sua volta è stato sostenuto dalla diffusione di una cultura e di una logica che indicavano come “appropriata” ed efficace quella modalità d'azione. Chi può promuovere questa logica? Gli autori indicano nel sistema delle relazioni industriali un attore fondamentale: «The strong role of the employer associations and trade unions helps banks focus on their collective interests rather than their individual interests by fostering the development of trust among employers that facilitated reform of the system; encouraging new firms that have entered the market – direct and foreign banks – to take part in the dual system; supporting the strong reputational effect associated with training and the accompanying sense of wider responsibility to the community; and creating mechanisms for the effective exercise of voice (to reform the system), rather than exit».

L'apprendistato sembra quindi emergere come strumento ancora oggi efficace per la costruzione di sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, grazie ad una formazione duale e integrale. Ciò però è possibile non limitandosi a considerazioni di natura economica, o proponendo esclusivamente interventi a livello normativo (come la liberalizzazione dei licenziamenti), ma agendo a livello di sistema in una dimensione territoriale nella quale le relazioni industriali giocano un ruolo fondamentale, culturale e non solo operativo. Questo è quanto è accaduto in Germania, dove la formazione di cui sono destinatari gli apprendisti è tenuta in gran conto. Nel contesto italiano, invece, la strada è ancora lunga: di certo, lo studio sopra esposto aiuta a comprendere come non siano gli incentivi economici o gli interventi normativi gli strumenti più adatti per promuovere la diffusione di un apprendistato di qualità, anzi: è solo partendo dal riconoscimento del valore e del senso dell'istituto, riconoscimento condiviso da scuole, università, datori di lavoro, e dagli stessi giovani, che è possibile proporre un rilancio (si veda ad esempio M. Tiraboschi, [\*Apprendistato: una leva di placement più che un \(semplice\) contratto\*](#)). È allora necessario un vero e proprio rinnovamento culturale, grazie al quale l'apprendistato è concepito – e di conseguenza utilizzato – non come un contratto a basso costo, ma come un vero e proprio strumento di *placement* finalizzato all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, grazie alla creazione di sistemi territoriali composti da parti sociali, imprese, sistemi formativi, capaci di dialogare e costruire percorsi nei quali i giovani apprendono le competenze necessarie a renderli veramente occupabili, nonché capaci di rispondere alle sfide poste dal mercato del lavoro di oggi.

## **Apprendistato di I livello: come gestire maternità, infortunio, insuccesso formativo\***

*di Alessia Battaglia e Matteo Colombo*

**L'apprendistato di I livello è un contratto finalizzato al conseguimento di uno dei titoli dell'istruzione secondaria superiore** (qualifica o diploma professionale, diploma d'istruzione secondaria superiore, o un certificato di specializzazione tecnica superiore), così come previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 81/2015. Come l'apprendistato di II e III livello, anche quello di I livello è **un contratto di lavoro a tempo indeterminato, avente una durata proporzionata al corso di studi nel quale il giovane è iscritto**, durata che deve essere sufficiente al raggiungimento del titolo di studio e superiore a sei mesi. Il periodo d'apprendistato coincide con il periodo formativo del contratto: **una volta concluso, il contratto prosegue come normale contratto a tempo indeterminato**, fatta salva la possibilità, sia per il datore di lavoro che per l'apprendista, di recedere liberamente dal contratto al termine del periodo formativo, ossia una volta conseguito il titolo.

In ragione della peculiarità di tale tipologia contrattuale, consistente nell'integrazione del momento formativo con l'attività lavorativa, possono verificarsi alcuni **casi che danno adito a dif-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

**ficoltà gestionali**, in quanto richiedono di conciliare le esigenze formative con le esigenze aziendali, ma anche con le tutele riconosciute al lavoratore che si trova in condizioni di particolare debolezza. Si tratta delle ipotesi di maternità, infortunio e insuccesso formativo del giovane.

*a) Maternità*

**Come comportarsi nel caso di gravidanza di un'apprendista di I livello verificatasi durante il periodo formativo?** Si applica quanto previsto per i contratti a tempo indeterminato oppure, data la durata apposta al contratto, per quelli a tempo determinato? Facciamo un esempio: considerando un percorso d'apprendistato di I livello, come comportarsi nel caso in cui, ad un mese dall'esame conclusivo necessario per il conseguimento del titolo, l'apprendista inizi un periodo di maternità?

La normativa nazionale interviene in merito con il **d.lgs. n. 81/2015, art. 42, commi 3 e 4, e il d.lgs. n. 151/2001, art. 53, commi 1-3 (c.d. Testo Unico sulla maternità)**. Il **comma 3 dell'art. 42 rimette la disciplina** di eventi quali la malattia, l'infortunio e le altre cause di sospensione involontaria del lavoro **alla contrattazione collettiva**, che diventa quindi la fonte principale per la gestione di casi di questo genere. **Il Testo Unico sulla maternità, nel sancire il divieto di licenziamento per le lavoratrici in gravidanza, non presenta eccezioni riguardanti l'apprendistato**. Sembra anche inefficace l'argomento di chi sostiene che al comma 3, lett. c, quando si parla di «ultimazione della prestazione per cui la lavoratrice è stata assunta», si possa far riferimento al termine dell'apprendistato (su cui si veda anche la [Cass. 15 marzo 2016, n. 5051](#)).

La sola consultazione della norma non permette quindi di rispondere in modo esauriente al quesito. Inoltre, **pare possa ve-**

**rificarsi un contrasto tra l'art. 37 e l'art. 41 Cost.:** come bilanciare la tutela della madre lavoratrice con la libera iniziativa economica, rappresentata in questo caso dalla possibilità del datore di lavoro di recedere liberamente dal contratto?

Per risolvere il caso in esame è necessario, in via preliminare, richiamare il [messaggio Inps 9 marzo 2010, n. 6827](#), in cui l'istituto specifica che «**i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro** (rispettivamente congedo di maternità e parentale, ai sensi del T.U. di cui al D.lgs. n. 151/2001) **non si computano ai fini della durata del rapporto di apprendistato**» e valorizza la dimensione formativa dell'istituto: mancante l'effettività di quest'ultima, a causa della sospensione, il contratto non può dirsi risolto, e quindi «il termine finale del rapporto di apprendistato subisce, nei casi indicati in oggetto, uno slittamento, di durata pari a quella della sospensione in questione, **ferma restandone la durata complessiva originariamente prevista**, e che **analogo slittamento subisce la correlata obbligazione contributiva**».

**La maternità dell'apprendista è dunque un vero e proprio periodo di sospensione dell'apprendistato, non computato ai fini della sua durata totale.** Come ricordato, scopo del contratto è quello di conseguire un titolo di studio: l'apprendista deve essere messa in condizioni di poter svolgere l'esame conclusivo, in quanto la sua assenza dal lavoro non è inquadrabile come “insuccesso formativo”, così come disposto al comma 3 dell'art. 42, d.lgs. n. 81/2015. In caso di apprendista in maternità il rapporto viene conseguentemente “prolungato”, in modo tale da garantire – nel caso dell'apprendistato di I livello – il conseguimento del titolo da parte dell'apprendista. **Sarebbe bene tuttavia che la contrattazione collettiva intervenisse sul punto, per regolamentare i limiti del “prolungamento”, ossia per definire la possibilità che attraverso questo meccanismo si superino i limiti massimi di durata del contratto individuati**

**dalla legislazione regionale.** Infatti, poiché l'art. 42, comma 5, lett. g, nel rimandare la disciplina delle cause di sospensione involontaria dell'apprendistato ai CCNL, parla di "prolungare" il periodo di apprendistato e non di prorogare, sembrerebbe che il periodo di sospensione non si computi ai fini della durata massima e, dunque, non si andrebbe ad intaccare il limite massimo di derivazione regionale. Dello stesso avviso sembrerebbe essere il messaggio Inps sopra citato, il quale fa riferimento ad uno "slittamento" del periodo contributivo cui corrisponde uno slittamento della stessa obbligazione contributiva agevolata propria dell'apprendistato.

Il meccanismo illustrato avviene, inoltre, in attuazione del "principio di effettività" della formazione cui fa riferimento la sentenza della Corte Cassazione 23 giugno 2010, n. 20357 (su cui cfr. [\*L'apprendistato si può prorogare\*](#), in *Italia Oggi – Sette*, 29 novembre 2010), poi richiamato anche dall'[interpello MLPS 15 ottobre 2010, n. 34](#) che chiarisce che **i periodi di assenza superiori al mese determinano uno slittamento del periodo di apprendistato, proprio per garantire l'erogazione della formazione prevista.** Nel caso in questione, in mancanza di diverse disposizioni del CCNL applicato al lavoratore, si avrà quindi un **prolungamento pari alla durata del periodo di assenza dell'apprendista**, con esame che verrà sostenuto l'annualità successiva.

**Inoltre, è possibile che all'assenza dell'apprendista dal lavoro in ragione dello stato di gravidanza si accompagni una bocciatura "matematica" da parte dell'istituzione formativa, causata dalle assenze scolastiche.** In tale ipotesi, si può operare nel seguente modo: mantenere l'assunzione dell'apprendista durante la maternità, in quanto tutelata dal d.lgs. n. 151/2001, e – nel caso così si decida – prevedere il licenziamento previsto per il mancato raggiungimento degli obiettivi solo

al rientro della stessa, ai sensi dell'art. 42, comma 3, e in coerenza con l'[interpello MLPS 14 giugno 2012, n. 16](#). Proprio dalle indicazioni ministeriali emerge l'impossibilità di licenziare la lavoratrice apprendista durante il periodo di gravidanza, e fino ai 12 mesi dalla nascita del bambino. Tuttavia, afferma il Ministero, è **possibile considerare la data di rientro della lavoratrice come data utile per il preavviso previsto per il recesso *ad nutum***.

**L'apprendista in maternità può svolgere comunque l'esame finale?** In questo caso bisogna premettere che **l'apprendista anche quando è a scuola è un lavoratore a tutti gli effetti**. Inoltre, l'esame conclusivo è parte del Piano Formativo Individuale dell'apprendista. Pertanto, è **coerente ritenere che, in caso di assenza dal lavoro, l'apprendista non possa quindi contemporaneamente essere invece impegnato a scuola**. Questo perché la formazione esterna (erogata dall'istituzione formativa) e quella interna (aziendale), si integrano organicamente: è impossibile prevedere un periodo d'apprendistato in cui una componente viene strutturalmente meno (quella lavorativa, a causa della maternità), mentre invece l'altra prosegue (quella scolastica). Ciò perché si creerebbe una dicotomia interna dove invece c'è (o ci dovrebbe essere) unità e circolarità.

#### *b) Infortunio*

I ragionamenti illustrati valgono anche nel caso in cui l'apprendista non possa sostenere l'esame conclusivo necessario per il conseguimento del titolo a causa di un infortunio subito al lavoro e per il quale è previsto un'astensione obbligatoria dal lavoro superiore ad un mese. **È quindi consigliabile “prolungare”** (come previsto dall'art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015) **il periodo di apprendistato per una durata pari a quella**

**dell'infortunio.** Inoltre, qualora l'istituzione formativa dovesse procedere ad una "bocciatura matematica" in ragione del numero di assenze causate dall'infortunio, si ritiene che l'azienda non sia ugualmente legittimata a licenziare. Infatti la bocciatura sarebbe conseguente ad una formazione quantitativamente insufficiente al conseguimento del titolo, giustificata da un legittimo periodo di sospensione involontaria del lavoro. Anche in questo caso, si ritiene essenziale un intervento della contrattazione collettiva sul punto, soprattutto per la determinazione di un eventuale limite massimo di durata della proroga.

*c) Insuccesso formativo*

Un caso diverso è invece quello dell'insuccesso formativo: immaginando un percorso d'apprendistato di durata biennale, **se l'apprendista a conclusione del primo anno viene bocciato, è possibile che l'istituzione formativa** – responsabile della formazione esterna – identifichi l'evento come disposto al comma 3 dell'art. 42, d.lgs. n. 81/2015, attestando cioè che **gli obiettivi previsti dal piano formativo individuale non sono in alcun modo recuperabili.** In questo caso, una volta che l'istituzione formativa ha attestato l'insuccesso, il datore di lavoro può licenziare l'apprendista per giustificato motivo oggettivo.

**In conclusione, è opportuno sottolineare l'importanza di tre strumenti che costituiscono il "cuore" dell'apprendistato di I livello: il protocollo tra l'istituzione formativa e il datore di lavoro, il piano formativo individuale, il dossier individuale dell'apprendista.** Il protocollo può infatti aiutare le parti a specificare come procedere in casi specifici, quali quello dell'insuccesso formativo, indicando uno specifico rimando. PFI e dossier rappresentano invece elementi fondamentali per monitorare e, conseguentemente, giudicare l'apprendistato nella sua

fondamentale dimensione formativa: proprio un PFI ben fatto e un dossier ben compilato sono i primi elementi a cui guardare nel caso in cui, a causa della maternità dell'apprendista o del suo infortunio, vada previsto uno slittamento del termine inaspettato. L'apprendista dovrà infatti esser messo in condizione di poter ricevere tutta la formazione inizialmente prevista, necessaria per lo svolgimento dell'esame finale (per chiarimenti sulla gestione progettuale e operativa dei contratti d'apprendistato è opportuno rimandare a G. Bocchieri, U. Buratti, M. Tiraboschi, *Fare apprendistato in Lombardia. Guida pratica per la stesura di contratti di apprendistato e la gestione dei relativi piani formativi*, ADAPT University Press, 2017).

Inoltre, non è da sottovalutare anche la **corretta e completa compilazione di un registro della formazione interna**, da cui possa emergere la reale integrazione di quest'ultima con la formazione esterna. Questo sarebbe indice della qualità della formazione erogata dal datore di lavoro, a cui potrebbe anche non corrispondere un pari impegno dell'apprendista nell'apprendimento, tanto da comportare un insuccesso formativo. Se poi l'istituzione formativa procederà nel certificarne il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, il datore di lavoro potrà licenziare l'apprendista oppure, al momento del conseguimento del titolo si potrà, eventualmente, procedere con la libera recedibilità ai sensi dell'art. 2118 c.c.

## **Il futuro dell'apprendistato, tra opportunismo (economico) e un necessario cambio di paradigma (culturale)\***

*di Matteo Colombo*

L'ultimo numero della rivista inglese *International Journal of Training and Development* è interamente dedicato all'apprendistato. Gli articoli che lo compongono sottintendono una domanda comune: a fronte dei mutamenti tecnologici, economici e sociali, l'apprendistato è ancora uno strumento efficace a promuovere l'occupabilità dei giovani e favorire il reclutamento di lavoratori qualificati da parte delle aziende? [1].

L'editoriale della rivista [2] si apre constatando come l'apprendistato sia universalmente riconosciuto come uno strumento utile ed efficace per raggiungere gli obiettivi sopra richiamati: «It is hard nowadays to find anyone who believes that apprenticeships – much like motherhood and apple pie – are anything other than a good thing». La stessa Unione europea, così come l'ILO (International Labour Organization) e l'OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development), promuovono l'apprendistato e ne identificano criteri di qualità che, se rispettati, permettono di realizzare percorsi d'apprendimento in grado di portare i giovani ad intra-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

prendere carriere di qualità e ben retribuite, e alle aziende di risolvere molti dei problemi legati al c.d. *skills gap*, cioè alla difficoltà di reperire personale con le competenze effettivamente richieste dal mercato del lavoro. Da questa prima constatazione nasce spontaneamente una domanda: se tutti i soggetti sopra richiamati riconoscono nell'apprendistato uno strumento utile e di qualità, perché in realtà è ancora così poco diffuso? Perché spesso è ridotto a un contratto scarsamente formativo e determinato unicamente dal desiderio di abbattere il costo del lavoro grazie ai benefici connessi all'apprendistato?

**Gli autori dell'editoriale identificano un primo problema nella scarsa conoscenza dei benefici ad esso connessi, sia in termini formativi che di produttività per le imprese stesse, da parte di datori di lavoro.** È quindi necessario promuovere azioni che mirino ad a diffondere una conoscenza più approfondita dell'apprendistato, capaci di analizzare tutti i costi e tutti i benefici ad esso connessi, i quali vanno oltre il ritorno economico a breve termine. Non solo. Come avviene ad esempio negli Stati Uniti (come riportato in A. Battaglia, M. Colombo, [\*Trump sceglie l'apprendistato per promuovere occupazione e produttività. E l'Italia?\*](#)), è importante riconoscere nell'apprendistato uno strumento in grado, grazie alla sua capacità di costruire sistemi locali d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, di promuovere la produttività delle imprese e la loro competitività nei mercati internazionali, grazie alla possibilità di disporre di collaboratori qualificati. Un secondo problema è connesso all'oggettiva complessità della normativa dell'apprendistato, di certo non mitigata dal susseguirsi di riforme, come ad esempio accaduto in Italia. Inoltre, introdurre nuove norme e nuove regolamentazioni non è di per sé sufficiente a garantire la diffusione di apprendistati di qualità, anzi. A questo proposito gli autori citano l'esperienza del Regno Unito, nel quale il numero di apprendisti è calato del 26%

a seguito della riforma del 2017, ricordando che «simply instituting standards and procedures is not necessarily sufficient to ensure quality, as we have learnt in the UK».

**Nella conclusione dell'editoriale l'apprendistato è definito come una “piattaforma” attraverso la quale attrarre e formare giovani talenti. Una piattaforma che, necessariamente, dev'essere attivamente partecipata da diversi soggetti affinché sia efficace.** L'idea di fondo (solo accennata nell'editoriale) pare quella di concepire l'apprendistato come un sistema le cui “parti” che lo compongono sono i giovani (che però spesso preferiscono altri percorsi d'istruzione / formazione, e che hanno bisogno di conoscere meglio l'apprendistato e ciò che offre in termini di formazione/occupabilità), le imprese (chiamata ad abbandonare una logica costi/benefici a corto raggio e, se piccole, aprirsi alla collaborazione con altre imprese per formare gli apprendisti, se invece medio-grandi svolgere ruoli di coordinamento), le istituzioni pubbliche (le quali devono creare un ecosistema che aiuti, direttamente e indirettamente, l'apprendistato: ad esempio finanziamenti, ma anche regole chiare su come realizzare questi percorsi), il sistema di relazioni industriali (chiamato ad intervenire in materia a partire dalla conoscenza diretta delle professionalità all'opera nei diversi settori, oltre che promuovendo l'istituto). Appare inevitabile constatare come il futuro dell'apprendistato passi da questa logica di sistema, oggi ancora poco diffusa e ostacolata da una cultura poco incline al dialogo tra scuola, imprese e territori.

**Un articolo utile ad approfondire questi temi è quello di Erica Smith, specificatamente dedicato al rapporto tra apprendistato e futuro del lavoro [3].** Il contributo pone in primo piano cinque tendenze oggi presenti nel mondo del lavoro: *Industry 4.0*, la globalizzazione, l'economia dei servizi, la mobilità dei

lavoratori, la *gig economy*. Davanti a questi cambiamenti, l'apprendistato è ancora uno strumento utile ed efficace?

**Prima di tutto, che cos'è l'apprendistato? Com'è noto, non esiste una definizione unica ed univoca a livello internazionale. Ci sono stati diversi tentativi di stabilire un “set minimo” di caratteristiche per identificare l'apprendistato, ad esempio da parte dell'ILO e della stessa Commissione europea.** In entrambe le definizioni, non rientra l'apprendistato professionalizzante italiano (*ex art. 44, d.lgs. n. 81/2015*), cioè il 97% degli apprendistati in Italia, in quanto per parlare di “apprendistato” è richiesta la presenza di un'istituzione formativa attivamente coinvolta nella definizione e gestione del percorso, e una certificazione valida a livello nazionale in esito al percorso: elementi assenti nell'apprendistato di II livello. Il Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) ha realizzato uno strumento online finalizzato alla comparazione dei diversi “apprendistati” europei, dall'utilizzo del quale si evince che in molti Paesi non è presente nemmeno una definizione condiviso di apprendistato.

**A fronte di questa forte eterogeneità, l'ILO ha scelto di indicare dei criteri di qualità dell'apprendistato, aventi una funzione d'indirizzo e “ideale”, piuttosto che fissare dei rigidi paletti legati ad una rigida definizione.** A questi criteri corrispondono poi delle azioni i cui destinatari sono primariamente i decisori politici: «Establish national goals to expand and improve apprenticeships; Raise quality of apprenticeships; Provide apprenticeships across the economy; Foster employer engagement; Safeguard worker rights and health; Raise awareness of apprenticeships; Improve access for disadvantaged people; Strengthen partnerships between employers and training providers; Upgrade and facilitate inclusion of informal apprenticeships into the formal economy; Expand apprenticeships globally». Il

Governo italiano ha risposto positivamente alle richieste dell'ILO, dichiarando di impegnarsi in tutte queste azioni, anche se a conti fatti, almeno per ora, i risultati sperati non sembrano essere arrivati.

**Le conclusioni dell'articolo sono che, ad oggi, i diversi sistemi nazionali d'apprendistato non sono "pronti" a rispondere a tutte le sfide sopra citate.** Per quanto riguarda *Industry 4.0* e lo spostamento dalla manifattura ai servizi, la possibilità di creare "alti apprendistati" è utile ed efficace per affrontare le novità in termini di competenze richieste: nessuna risposta invece per quanto riguarda la c.d. *gig economy*. Quest'ultima infatti, secondo l'autrice, dà luogo a rapporti di lavoro troppo "flessibili" rispetto all'inevitabile (almeno per ora) rigida regolamentazione dell'apprendistato, che necessita della partecipazione di diversi attori, partecipazione che può rallentare i processi di modernizzazione del sistema. Globalizzazione e mobilità dei lavoratori sono invece sfide almeno parzialmente affrontabili dall'apprendistato, nel senso che attraverso di esso è possibile formare lavoratori stranieri e immigrati e proporre percorsi d'ingresso nei mercati del lavoro nazionali di qualità; anche in questo caso, ci possono essere dei problemi per quanto riguarda l'utilizzo, da parte di multinazionali, dei modelli della Nazione di provenienza (si veda ad esempio A. Battaglia, [Il sistema duale in Messico](#)). In sintesi, rispetto alle sfide poste dal "futuro del lavoro", l'apprendistato sembra essere uno strumento troppo rigido e, complice anche la governance altamente partecipata, lento nel rispondere a mutamenti e cambiamenti. Se decliniamo poi queste sfide nel contesto italiano, l'assenza di una vera integrazione tra sistemi formativi e mondo del lavoro rende ancora più difficile credere nella capacità dell'apprendistato di rispondere alle esigenze per cui è pensato. Una sfida come quella posta da *Industry 4.0* e dal mutamento tecnologico, può essere vinta solo creando collaborazioni e sistemi

di relazioni tra università, ITS, centri di ricerca e imprese, per le quali l'apprendistato di III livello rappresenta lo strumento ideale per la formazione delle competenze richieste dal mercato, grazie alla sua capacità di far dialogare teoria e pratica in contesti reali.

**Rimane però non affrontato, all'interno dell'articolo, un punto centrale: la collaborazione locale è insufficiente se manca un altrettanto forte coordinamento territoriale.** Senza cioè realtà capaci di fare e soprattutto creare reti, non affidandosi esclusivamente alla “buona iniziativa” di privati e parti sociali, il rischio è infatti che l'apprendistato sia davvero troppo rigido e “disincarnato” rispetto alle sfide poste dalla contemporaneità. L'esempio lampante è quello dell'apprendistato di III livello in Italia, come strumento per la formazione di professionalità innovative e legate a *Industry 4.0*: mediamente, negli ultimi anni, ne sono stati attivati 617 all'anno, contro i 230mila professionalizzanti [4]. Le esperienze di apprendistato di alta formazione e ricerca sono infatti state determinate dalla libera iniziativa dei soggetti coinvolti, convinti dell'efficacia dell'istituto. L'effetto generato è stato quello di una vera e propria diffusione a macchia di leopardo: in alcune zone, grazie al dinamismo di centri di ricerca, università e imprese, è stato possibile creare ottimi percorsi d'apprendistato, capaci di intercettare i fabbisogni di tante imprese. Ma senza una vera operazione di coordinamento, il rischio è che si limiti la promozione dell'istituto alla bontà delle intenzioni dei soggetti coinvolti: manca infatti una cultura “di sistema”, capace di andare oltre logiche autoreferenziali e a corto raggio, necessaria per riscoprire l'apprendistato come un efficace strumento per la formazione integrale e l'occupabilità dei giovani.

- [1] Il presente contributo prosegue il ragionamento avviato in M. Colombo, [Opinioni dottrinali sull'apprendistato tra riforme di legge, cambiamenti economici e quelle svolte culturali che ancora mancano](#), in [Boll. ADAPT](#), 5 marzo 2019, n. 9.
- [2] B. Newton, A. Hirst, L. Miller, [Editorial: How do we solve a problem like apprenticeships?](#), in *International Journal of Training and Development*, 2019, vol. 23, n. 1, 1-6.
- [3] E. Smith, [Apprenticeships and 'future work': are we ready?](#), *ivi*, 66-88.
- [4] Dati tratti dal report Istat, [Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata](#), 2019.

## La proroga del tirocinio extracurricolare in Regione Lombardia\*

*di Alessia Battaglia*

La Regione Lombardia ha modificato la disciplina in materia di tirocini, curricolari ed extra-curricolari, con la [DGR n. X/7763](#) del gennaio 2018, in attuazione delle nuove linee guida, emanate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 29 maggio 2017 (su cui si veda A. Battaglia, [Le nuove Linee Guida in materia di tirocini](#)).

Si è trattato di un **cambiamento di non poco conto**, non solo per la completa revisione delle tipologie di tirocinio attivabili, adesso di fatto distinguibili solo sulla base del soggetto destinatario del tirocinio (se disoccupato, occupato in cerca di nuova occupazione, ecc.), o del sistema “premiabile” per le imprese che assumono con contratto di lavoro subordinato i propri tirocinanti, ma anche per quanto riguarda la **disciplina della durata massima** che, ad oggi, in Regione Lombardia è la seguente:

- **6 mesi**, qualora il tirocinio sia attivato per il **conseguimento di competenze di livello EQF 3**, prorogabile di ulteriori **6 mesi** massimi soltanto qualora siano previste o vengano successivamente **aggiunte competenze almeno di livello EQF 4**;

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

- **12 mesi se, *ab origine*, il tirocinio è stato attivato per il raggiungimento di competenze almeno di livello EQF 4.**

Le competenze vanno selezionate tra quelle relative ai **profili professionali elencati nel [Quadro regionale degli standard professionali \(QRSP\)](#)** che, ad ogni figura professionale attribuisce determinate competenze, declinate poi in conoscenze e abilità, e riconduce ognuna al livello EQF corrispondente. Ad esempio, all'interno del settore "Meccanica" del QRSP, si seleziona il profilo professionale del "disegnatore meccanico CAD-CAM", a cui si vedrà che viene assegnata, tra le altre, la competenza "Pre-disporre la documentazione tecnica funzionale alla fabbricazione di prodotti/componenti meccanici da realizzare" a cui viene attribuito il livello EQF 4.

**Nell'ipotesi in cui l'azienda abbia già svolto un tirocinio di sei mesi per competenze di livello EQF 3 e abbia necessità di prorogarlo di ulteriori sei mesi per lo svolgimento di ulteriori e diverse attività da quelle già svolte e quindi già "apprese", bisognerà aggiungere al progetto formativo individuale del tirocinante una competenza almeno di livello EQF 4. Tuttavia, si potrebbe verificare che il QRSP, per il profilo professionale scelto dall'azienda all'inizio del tirocinio e indicato nel piano formativo, preveda soltanto competenze di livello inferiore all'EQF 4. In tale ipotesi, è legittimo prorogare aggiungendo la competenza di livello EQF 4 relativa ad un nuovo profilo professionale oppure tale operazione verrebbe a configurare un nuovo tirocinio, violando dunque il divieto di attivare più di un tirocinio con il medesimo tirocinante?**

La normativa di Regione Lombardia si limita a prevedere che, **per la proroga di un tirocinio di durata di 6 mesi, è necessario prevedere l'acquisizione di una competenza almeno di livello EQF 4**, senza però specificare che la competenza debba rientrare tra quelle previste per il profilo professionale seleziona-

to all'inizio del tirocinio. Questo viene confermato dalla [FAQ](#) n. 24 cui la Regione ribadisce la necessità di aggiungere una competenza almeno di livello EQF 4, ma senza specificare se la competenza possa essere relativa ad un altro profilo.

Inoltre, il **modello di PFI dato dalla Regione** (che è obbligatorio), nella sezione “obiettivi formativi e di orientamento” dà chiaramente la **possibilità di selezionare più competenze attinenti a profili professionali diversi**, prevedendo anche la possibilità di replicare la tabella fornita come modello per i vari profili professionali individuati.

Nel silenzio della legge in merito, **sembrerebbe dunque che sia possibile prorogare un tirocinio prevedendo una competenza di livello EQF 4 afferente ad un profilo professionale diverso da quello selezionato in sede di attivazione del tirocinio**. Per le ragioni appena esposte, non sarebbe quindi valida l'obiezione di chi sostiene che l'inserimento di una competenza appartenente ad un profilo professionale diverso da quello iniziale configurerebbe un nuovo tirocinio, violando così il divieto di svolgere più di un tirocinio con il medesimo tirocinante.

Non bisogna dimenticare, infatti che **la finalità del tirocinio extra-curriculare non è acquisire una qualifica professionale (come nell'apprendistato) o comunque tutte le competenze riconducibili a un preciso ruolo, ma orientare, creare occupabilità e aumentare le possibilità di inserimento nel mondo del lavoro**, attraverso l'acquisizione di nuove competenze che rendano la persona spendibile sul mercato. Per tale ragione, sarebbe un forte limite alla realizzazione delle finalità dello strumento quello di impedire all'azienda la proroga per lo svolgimento di ulteriori e diverse attività, qualora vi sia realmente tale necessità e, dunque, un'**effettiva formazione sulle competenze in questione**, in modo da non configurare un abuso dell'istituto.

## **Apprendistato professionalizzante e contrattazione collettiva: criticità relative alla disciplina transitoria\***

*di Eugenia Fiorelli*

Il **contratto di apprendistato professionalizzante** è disciplinato dagli artt. 41, 42, 44, 46, 47 e 55 del d.lgs. n. 81/2015 con una **regolamentazione pressoché identica** a quella contenuta nel d.lgs. n. 167/2011 agli artt. 1, 2, 4 e 7.

Tuttavia, **anche lievi differenze possono dar luogo ad una non trascurabile *impasse***, laddove per esempio un'azienda applichi un CCNL che – essendo stato da ultimo rinnovato antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2015, di cui dunque non recepisce le disposizioni – disciplina l'apprendistato professionalizzante rinviando al d.lgs. n. 167/2011.

**La contrattazione collettiva ha una sorta di primato nella disciplina generale dell'apprendistato**, essendo questa in gran parte rimessa alle parti sociali, seppur entro i limiti legislativi dettati a livello nazionale (si veda l'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 81/2015). Alla disciplina generale poi si affianca una serie di **regole specifiche per l'apprendistato professionalizzante**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12](#).

In particolare **possono accedere a tale tipo di contratto i giovani di età compresa fra i 18 ed i 29 anni (art. 44, comma 1, d.lgs. n. 81/2015)** per motivi legati alla finalità dell'apprendistato, che è principalmente quella di occupare i giovani.

Questa regola incontra però un'importante deroga: **è possibile anche assumere, senza limiti di età, i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione.** Ciò allo scopo di favorire la qualificazione o la riqualificazione professionale di soggetti che hanno perso involontariamente il posto di lavoro e che hanno minori possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro.

Sul punto **l'attuale disciplina differisce da quanto previsto dal d.lgs. n. 167/2011.** Prima era possibile assumere in apprendistato professionalizzante, in deroga alla regola generale e quindi a prescindere dalla loro età, «i lavoratori in mobilità» (art. 7, comma 4, d.lgs. n. 167/2011). Oggi, invece, «è possibile assumere in apprendistato professionalizzante, senza limiti di età, i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione» (art. 47, comma 4, d.lgs. n. 81/2015). In definitiva, **è ampliata la platea di soggetti che possono essere assunti in apprendistato professionalizzante.**

Alla luce di quanto detto, le indicazioni a livello nazionale sono scarse e inadatte, da sole, a risolvere i problemi pratici che in maniera costante la realtà pone agli interpreti.

Come anticipato **può infatti accadere**, e non è di certo inverosimile che accada, **che un'azienda applichi un CCNL il cui ultimo rinnovo sia antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2018 e che quindi, nel disciplinare l'apprendistato professionalizzante, rinvii al d.lgs. n. 167/2011.**

L'ipotesi di mancato adeguamento (fondamentale) della contrattazione collettiva può dar luogo a una forte incertezza, come affermato anche in dottrina (si veda M. Tiraboschi, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Adapt University Press, 2016, 328: «Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, invece, occorrerà un adeguamento della normativa regionale alle nuove disposizioni. Terminata questa fase di regolamentazione statale e regionale sarà necessario l'adeguamento della contrattazione collettiva. Questo, infatti, lascia intendere il richiamo anche ai settori di cui al sopra menzionato comma 5 dell'art. 47 del d.lgs. n. 81/2015. Il che fa presagire ancora un lungo periodo di sopravvivenza della vecchia e della nuova normativa col rischio di una confusione e una incertezza elevata»).

**L'incertezza permane nonostante la sussistenza di una disciplina transitoria, ossia l'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 81/2015**, in forza del quale «Per le regioni e le province autonome e i settori ove la disciplina di cui al presente capo non sia immediatamente operativa, trovano applicazione le regolamentazioni vigenti. In assenza della offerta formativa pubblica di cui all'articolo 44, comma 3, trovano immediata applicazione le regolazioni contrattuali vigenti».

Pur in presenza della suddetta disposizione, che costruisce un ponte tra la disciplina attuale e quella precedente, il mancato adeguamento del CCNL alla legge comporta infatti alcune criticità. Supponiamo, ad esempio, che l'azienda in questione voglia assumere un soggetto di **età superiore ai 30 anni** con un contratto di **apprendistato professionalizzante**.

Anzitutto **ci si chiede se sia possibile per l'azienda stipulare un contratto di apprendistato professionalizzante con soggetti over 30 ai sensi di quanto previsto dall'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015**.

**Una risposta negativa probabilmente impedirebbe all'azienda di assumere in apprendistato professionalizzante lavoratori senza limiti di età** per consentire loro una qualificazione o riqualificazione professionale.

Infatti, come anticipato, durante la vigenza del d.lgs. n. 167/2011 era possibile per l'azienda assumere in apprendistato soltanto lavoratori over 30 che fossero “in mobilità”, e non **lavoratori beneficiari di un trattamento di disoccupazione**. Da ciò deriva una **duplice considerazione**. Anzitutto, ai sensi del d.lgs. n. 167/2011 **non è possibile assumere lavoratori over 30 che siano beneficiari di un trattamento di disoccupazione, non essendoci continuità sul punto tra le discipline** (si veda anche la circ. Inps 14 novembre 2018, n. 108, punti 2.2.1. e 2.2.2.). Peraltro anche **con riferimento alla categoria dei lavoratori in mobilità** non sembra possibile assumere lavoratori over 30 in quanto **si tratta di un tipo di intervento oggi abrogato (anche se mantenuto “in deroga” per il 2019)**.

Alla luce di ciò, posto che il d.lgs. n. 81/2015 è collegata alla riforma degli ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro, sarebbe contrario alla sua *ratio* impedire di fatto la possibilità di assumere un lavoratore over 30 in apprendistato professionalizzante in tutti quei settori che non hanno ancora un CCNL conforme alle norme riformate.

Pertanto emerge che **la risposta preferibile è quella positiva per la quale l'azienda che applichi un CCNL “non aggiornato” al d.lgs. n. 81/2015 può comunque stipulare un contratto di apprendistato professionalizzante con soggetti over 30 ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015**.

Nel caso in cui si ritenga di rispondere positivamente al primo quesito, **bisogna capire quale disciplina normativa regoli questo rapporto di apprendistato**.

Una prima alternativa potrebbe essere quella di **applicare la regolamentazione presente nel CCNL del settore affine** che abbia recepito il d.lgs. n. 81/2015. Ciò sulla scorta dell'indicazione dell'interpello del Ministero del lavoro n. 4/2013, in base alla quale, «al fine di non ostacolare il ricorso all'istituto, **in assenza di un contratto collettivo proprio del settore di appartenenza o nel caso in cui il datore di lavoro applichi un contratto collettivo che non abbia disciplinato l'apprendistato, si ritiene possibile che lo stesso datore di lavoro possa far riferimento ad una regolamentazione contrattuale di settore affine per individuare sia i profili normativi che economici dell'istituto**». In tal modo si attribuirebbe all'art. 47, comma 5, valore transitorio.

**Questa sembrerebbe la soluzione meno rischiosa** in quanto eviterebbe una stratificazione normativa: sia per l'*assunzione* che per la *regolazione del rapporto* si farebbe riferimento soltanto al d.lgs. n. 81/2015. Una **perplexità** però deriva dal fatto che l'interpello del Ministero del lavoro n. 4/2013, parla di «assenza di un contratto collettivo proprio del settore di appartenenza» o dell'ipotesi in cui «il datore di lavoro applichi un contratto collettivo che non abbia disciplinato l'apprendistato», mentre nel nostro caso **la regolamentazione da parte della contrattazione collettiva non è assente, bensì superata**.

Una seconda alternativa sarebbe quella di **applicare la regolamentazione presente nel CCNL che rimanda al d.lgs. n. 167/2011**. Tale opzione sembra essere avallata dall'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 81/2015 laddove afferma che «i settori ove la disciplina di cui al presente capo non sia immediatamente operativa, trovano applicazione le regolamentazioni vigenti».

**Tale soluzione ha come inconveniente la creazione di quella stratificazione normativa che si eviterebbe con la scelta della prima**. Optando per questa seconda alternativa infatti si

andrebbe inevitabilmente a creare un **collage di fonti**: si assumerebbe il lavoratore ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015, ma poi, in attuazione dell'**art. 47, comma 5**, del d.lgs. n. 81/2015, **si regolerebbe il rapporto in base alla disciplina dell'apprendistato prevista dal CCNL di settore, che a sua volta rinvia al d.lgs. n. 167/2011.**

Tuttavia, al contempo, **la seconda sembrerebbe la soluzione più coerente con il senso dell'istituto poiché valorizza l'intervento della contrattazione collettiva che, come anticipato, ha un ruolo fondamentale nella regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante.**

In definitiva, e a conclusione del ragionamento svolto, non resta che constatare la **pluralità di alternative** che si presenta nella eventualità in cui un CCNL non sia stato rinnovato e non abbia pertanto recepito la normativa statale vigente in materia di apprendistato professionalizzante. La molteplicità delle vie percorribili rende, se non necessario, almeno auspicabile l'intervento chiarificatore del legislatore o della prassi amministrativa, al fine di evitare l'applicazione difforme della disposizione a rapporti lavorativi della medesima natura, a seconda delle convenienze delle parti.

## La contribuzione per gli apprendisti nelle aziende fino a 9 dipendenti\*

*di Alessia Battaglia e Matteo Colombo*

La disciplina relativa all'aliquota contributiva per gli apprendisti nelle aziende che occupano fino a 9 dipendenti, pur dovendo rappresentare sulla carta un potente incentivo all'utilizzo di questa forma di inserimento al lavoro, è da tempo **fonte di criticità** per gli operatori in ragione delle continue variazioni del quadro legale e delle sue interpretazioni in sede amministrativa. Con il recente [messaggio 10 aprile 2019, n. 1478](#), l'Inps è intervenuto in materia chiarendo che, **nell'ipotesi di trasformazione dell'apprendistato di I livello in apprendistato professionalizzante**, possibilità riconosciuta espressamente dall'art. 43, comma 9, del d.lgs. n. 81/2015, **l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro sarà pari al 10%**.

Già di recente, con [circolare 14 novembre 2018, n. 108](#), l'Inps aveva effettuato un intervento di riordino della disciplina delle aliquote contributive per l'apprendistato. Nello specifico, **per le aziende che occupano fino a 9 dipendenti, è previsto che l'aliquota contributiva sia modulata come segue** per tutte le tre tipologie di apprendistato:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15](#).

**Aliquota contributiva apprendistato per aziende fino a 9 dipendenti**

<b>Durata del rapporto</b>	<b>Aliquota assicurazioni</b>	<b>NASpI</b>	<b>Totale</b>
Dal 1° al 12° mese	1,50%	1,61%	3,11%
Dal 13° al 24° mese	3,00%	1,61%	4,61%
Oltre il 24° mese	10,00%	1,61%	11,61%

In particolare, per quanto riguarda l'apprendistato di I livello, la stessa [circolare n. 108/2018](#) ha previsto che **anche i datori di lavoro che occupano fino a 9 dipendenti avrebbero beneficiato dell'incentivo introdotto dall'art. 32 del d.lgs. n. 150/2015** (poi confermato dalle leggi di bilancio degli anni successivi e tutt'ora in vigore) **che prevede la riduzione dell'aliquota contributiva al 5% per le assunzioni in apprendistato di I livello**. Per la tipologia di aziende in commento, pertanto, a partire dal secondo anno di apprendistato di I livello, l'aliquota contributiva è ridotta al 5%.

**L'art. 43, comma 9, del d.lgs. n. 81/2015 prevede che le aziende che abbiano portato a conclusione con successo dei contratti di apprendistato di I livello possano trasformare questi ultimi in contratti di apprendistato professionalizzante, ai fini del conseguimento della qualificazione professionale, per un ulteriore anno e comunque per un periodo complessivo non superiore a quattro anni. Ebbene, il nuovo intervento dell'Inps stabilisce che, per le aziende con un numero di dipendenti pari o superiore a 9, all'ulteriore anno svolto in apprendistato professionalizzante si applicherà l'ordinaria aliquota del 10% introdotta dalla l. n. 296/2006 per le assunzioni in apprendistato professionalizzante.**

È da segnalare, inoltre, che per tali tipologie di aziende **la l. n. 183/2011 aveva introdotto lo sgravio contributivo totale per i primi 3 anni di apprendistato**, rimasto in vigore fino al 2016. Questo comporta che **fino a tutto il 2019 coesistono due re-**

**gimi contributivi per le aziende fino a nove dipendenti che assumono apprendisti:** chi ha effettuato assunzioni in apprendistato entro il 31 dicembre 2016 gode dell'esonero contributivo totale per tre anni, ossia fino al 2019; chi ha assunto apprendisti dopo il 2016 è soggetto al regime contributivo sopra delineato.

Alcune considerazioni in conclusione. Se è pur vero che non è la logica dell'incentivo economico a determinare la diffusione, o meno, dell'apprendistato di I livello, è altrettanto vero che diminuirne l'attrattività, soprattutto agli occhi delle micro imprese, è controproducente e dannoso.

**L'apprendistato di I livello gode di benefici normativi, economici e fiscali che lo rendono più conveniente rispetto a quello di II livello:** ad esempio, il monte ore formativo più robusto viene retribuito, quando si tratta di formazione interna, al 10% di quanto normalmente spettante, o addirittura non viene retribuito quando si tratta di formazione esterna (svolta presso l'istituzione formativa). Altri benefici specificatamente dedicati all'apprendistato di I livello sono quelli previsti all'art. 32 del d.lgs. n. 150/2015: oltre all'aliquota agevolata al 5% di cui si è detto prima, non trova applicazione il contributo di licenziamento ed è riconosciuto lo sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro per il finanziamento della Naspi. Nonostante questi incentivi, negli ultimi anni i numeri dell'apprendistato di I livello sono diminuiti, come emerge dal seguente grafico:

**Attivazioni per tipologia di apprendistato (%)**

Fonte: rielaborazione ADAPT su dati di Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro, *Il contratto d'apprendistato*, 2019

**L'apprendistato di I e III livello, economicamente più convenienti, non vengono scelti dalle aziende. Se quindi non è la sola logica dell'incentivo economico a garantire la diffusione di un contratto, è però altrettanto vero che spesso le aziende di dimensioni più ridotte, come quelle fino a 9 dipendenti, sono quelle più in difficoltà nel gestire gli oneri, burocratici ed amministrativi, connessi alla realizzazione dei percorsi d'apprendistato "duale".** Risulta quindi poco comprensibile la scelta operata dall'Inps, almeno per due ordini di ragioni: per prima cosa, è evidente che il maggior indotto garantito dalla modifica introdotta sarà molto contenuto, a fronte della scarsa diffusione del contratto d'apprendistato di I livello, con un numero di prosecuzioni da I a II livello ancora inferiore. Non è, quindi, una misura strategica per contenere la spesa pubblica e, eventualmente, allocarla altrove. Per secondo, vale la pena ribadire quanto sopra richiamato: se è vero che l'azienda non sceglie solo a partire da incentivi economici, è altrettanto vero che, quando quest'ultimi sono destinati alle aziende più piccole e che più ne necessitano risultano utili ed efficaci, proprio per la

manca in queste realtà di solide strutture organizzative capaci di gestire questo contratto formativo.

**L'apprendistato di I livello può essere un ottimo strumento per formare le professionalità richieste da queste aziende, che per la loro dimensione ridotta sono quelle che con più difficoltà accedono a processi di formazione continua e di aggiornamento professionale:** con l'apprendistato possono quindi migliorare la loro produttività e favorire processi di innovazione interna, grazie anche al sostegno dell'attore pubblico, chiamato a promuovere questi strumenti anche attraverso la leva, particolarmente importante per le tante micro imprese italiane, degli incentivi. Una soluzione più coerente sarebbe stata, quindi, mantenere gli incentivi destinati all'apprendistato "duale", e favorire allo stesso tempo un cambio di paradigma culturale, vero fattore determinante la scarsa diffusione di questa tipologia contrattuale. Questo "cambio" è però possibile solo a partire da casi concreti nei quali l'utilità e il valore dell'apprendistato vengono riconosciuti all'opera: è evidente che, ostacolandone la diffusione con una riduzione degli incentivi, l'attore pubblico non va certo in questa direzione.

## Apprendistato: la strada corretta per abbattere il costo del lavoro. Perché?\*

*di Emmanuele Massagli e Matteo Colombo*

Nonostante gli incentivi normativi, economici e fiscali che dovrebbero renderlo particolarmente appetibile, l'apprendistato è, ancora oggi, poco utilizzato dalle imprese. I dati parlano chiaro. Nel 2018, sono stati stipulati, infatti, solo 320.239 contratti di apprendistato rispetto ai 3.367.489 contratti a tempo determinato e 1.229.950 contratti a tempo indeterminato. Diventa, pertanto, necessario dimostrare l'infondatezza di alcuni pregiudizi e sbarrare la strada alla disinformazione, evidenziando, in trasparenza, i reali costi e benefici. Eloquenti sono i risultati che emergono dal confronto tra il costo di un contratto d'apprendistato professionalizzante con quello di un contratto a tempo determinato. Cosa dicono?

**L'apprendistato gode di incentivi normativi, economici e fiscali che dovrebbero renderlo particolarmente appetibile per i datori di lavoro.** Questo trattamento di favore è dovuto alla convinzione che l'apprendistato sia il più efficace strumento per favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, attraverso un percorso formativo di qualità e la stabilità di un rapporto che, fin dal suo nascere, è a tempo indeterminato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

I dati più recenti sulla diffusione dell'istituto ci consegnano però un **panorama ben diverso** da quello che ci si sarebbe aspettati, date le premesse sopra richiamate. Nel 2018 (ultimo dato disponibile, fornito dall'Inps), i contratti d'apprendistato stipulati sono stati 320.239, mentre quelli a tempo indeterminato 1.229.950 e quelli a tempo determinato 3.367.489. Inoltre, più del 90% di questi contratti sono professionalizzanti (il c.d. II livello), una tipologia di apprendistato anomala, con ridotta componente formativa, erede delle finalità più occupazionali che di crescita del vecchio "contratto di formazione e lavoro" (trasformato in "contratto di inserimento" nel 2003 e abrogato dal nostro ordinamento nel 2012). In Europa tale dispositivo non sarebbe definito "*apprenticeship*", come invece vengono identificate la prima e terza tipologia, quelle scolastica e di alta formazione.

### **Cosa serve per il rilancio dell'apprendistato**

I dati ci dimostrano, dunque, che l'incentivo economico, da solo, non basta. La storia recente delle riforme di questo istituto, dal Testo Unico del 2011 in poi, rende inoltre evidente che neanche il **continuo intervento normativo** è la strada per incoraggiarne la diffusione. Restano quindi da muovere le leve culturali e quelle informative. È necessario che l'apprendistato sia conosciuto dagli imprenditori e riconosciuto in trasparenza nei suoi **costi** così come nei suoi **benefici**.

Secondo un recente studio curato dalla società di consulenza Noviter, l'86% dei datori di lavoro non conosce la normativa dell'apprendistato, il 70% non ne vuole affrontare gli oneri burocratici e il 68% dei consulenti del lavoro e dei commercialisti non lo consigliano. Inoltre, a una scarsa conoscenza dell'istituto si associa il pregiudizio per il quale l'apprendistato sia destinato

solamente a **operai** o, comunque, a basse qualifiche. Questo equivoco impedisce la sottoscrizione di contratti d'apprendistato anche per **figure impiegatizie** e per **profili professionali medio-alti**, che pure avrebbero assai bisogno di formazione per competere nella “società della conoscenza” e del continuo cambiamento tecnologico.

### Costo del lavoro con sottoinquadramento

Abbiamo deciso di dimostrare l'infondatezza di questi ultimi nodi, quello informativo e il pregiudizio relativo alle alte qualifiche, mediante un confronto tra il costo di un **contratto d'apprendistato professionalizzante** con quello di un **contratto a tempo determinato**, ancora oggi utilizzato (e consigliato) in alternativa al primo, come ci hanno testimoniato molti imprenditori in questi mesi. Tale operazione è da compiersi anche rispetto all'altra principale alternativa all'apprendistato, ovvero il tirocinio extracurricolare, sul quale ci concentreremo prossimamente.

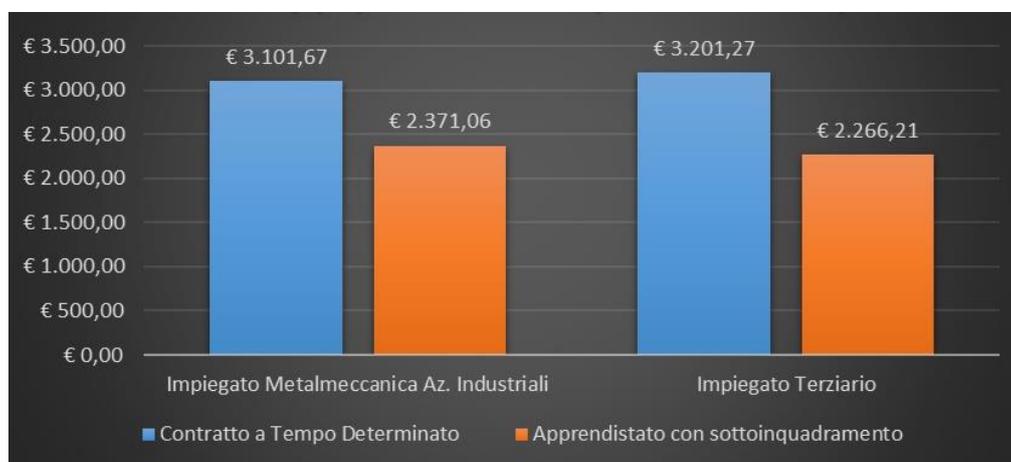
È conseguenza nota che il meccanismo di sottoinquadramento e di percentualizzazione della retribuzione comporti una minore retribuzione all'apprendista, e quindi un minor costo del lavoro. Con l'apprendistato, tramite questo meccanismo previsto dalla norma vigente, l'impresa ottiene un **risparmio di almeno il 20%** del costo del lavoro. È tuttavia assai frequente che l'imprenditore in cerca di figure di difficile reperimento non abbia alcun interesse ad offrire ai candidati una retribuzione sotto la media per quella mansione, per quanto questo sia assolutamente legittimo con il contratto di apprendistato. Il sottoinquadramento, in svariati casi, se inteso come obbligatorio, diventa **un limite e non una opportunità**, un elemento che fa propendere i candidati più validi verso soluzioni più redditizie non in apprendistato; solitamente si

tratta di contratti a tempo determinato di acausali di un anno, diretti o mediante somministrazione.

### **Costo del lavoro senza sottoinquadramento**

Immaginiamo che il datore di lavoro voglia retribuire l'apprendistato senza applicare il meccanismo del sottoinquadramento (è possibile!) riconoscendogli lo stesso stipendio “netto lavoratore” che gli avrebbe garantito in caso di assunzione a tempo determinato. Quali differenze e quali convenienze?

Abbiamo fatto alcune simulazioni considerando **due diverse figure impiegatizie**, inserite in due diversi CCNL: Metalmeccanica Federmeccanica e Terziario Confcommercio. Il confronto è tra il costo “lordo impresa” di un apprendistato e di un contratto a tempo determinato, mantenendo come riferimento lo stesso profilo professionale, in questa sede volontariamente attribuito a una figura di alto livello, in coerenza con la convinzione che l'apprendistato non sia una tipologia contrattuale destinata esclusivamente alle basse qualifiche. Considerando quindi la retribuzione mensile, e applicando il meccanismo del sottoinquadramento per il contratto d'apprendistato, un primo risultato ottenuto è quello contenuto nel seguente grafico:

**Costo figure impiegate, confronto TD con App (con sottoinquadramento)**

Fonte: *Costo del lavoro*, Wolters Kluwer Italia

Si assiste quindi, in tutti e due i casi, ad un **risparmio sul costo mensile del lavoratore** mediamente del 25% (23% nel settore metalmeccanica az. industriali, 29% nel terziario).

Abbiamo però ricordato come, nel caso di determinate figure professionali, la minore retribuzione dell'apprendista possa essere un **disincentivo all'assunzione**, in quanto il giovane cercherà una migliore offerta di lavoro, soprattutto se non correttamente informato (come purtroppo accade) del potenziale valore aggiunto per la crescita professionale della formazione contenuta nell'esecuzione dell'apprendistato. Ricostruiamo quindi il grafico precedente, mantenendo però la stessa retribuzione (diretta, indiretta, differita) sia per l'apprendistato che per il contratto a tempo determinato. Questo il risultato:

**Costo figure impiegatizie, confronto TD con App (senza sottoinquadramento)**

Fonte: *Costo del lavoro*, Wolters Kluwer Italia

Com'è facile notare, lo specifico meccanismo previdenziale applicato nel caso dell'apprendistato lo rende, anche a parità di retribuzione corrisposta all'apprendista, più conveniente rispetto al contratto a tempo determinato. Approfondendo infatti i parametri di calcolo dei **contributi previdenziali**, si osserva che le voci che compongono i parametri di calcolo ai fini previdenziali variano sensibilmente: l'IVS a carico del datore di lavoro passa da 23,81 nel caso del contratto a tempo determinato, a 9,01 dell'apprendistato, ma anche l'IVS del lavoratore passa dal 9,19 nel contratto a tempo determinato a 5,84. Nello specifico, **il risparmio complessivo è del 12%** sia nel caso del settore metalmeccanico, che del terziario. Risparmio che pesa sullo Stato e non sul dipendente e sulla sua pensione, essendo comunque garantiti dallo Stato i contributi non versati (contribuzione figurativa). Nel caso dell'**apprendistato professionalizzante**, inoltre, non pesano i costi del contributo introdotto dalla legge Fornero (1,40%), incrementato dal c.d. decreto dignità dell'0,5% per ogni rinnovo (contributo restituito in caso di trasformazione a tempo indeterminato). È invece da aggiungersi in entrambi i casi l'1,61%

già previsto a **finanziamento della Naspi** e della formazione, per qualsiasi tipologia contrattuale.

### Considerazioni finali

È quindi possibile assumere un giovane con contratto d'apprendistato senza decurtarne la retribuzione, ottenendo comunque un significativo abbattimento del costo del lavoro. Inoltre, la specifica natura formativa del contratto d'apprendistato lo rende un utile strumento per colmare quel gap tante volte lamentato tra le **competenze** che i giovani possiedono in uscita dai percorsi di studio e quelle richieste dal mercato del lavoro. E questo ragionamento vale non solo, com'è tradizionalmente stato, per alcuni settori produttivi e alcune qualifiche, ma per tutti i settori e per tutte le qualifiche: che siano operai o impiegati, qualsiasi sia il contratto collettivo applicato. Anzi, a maggior ragione proprio per le **figure professionali** e per i settori dov'è meno diffuso, è possibile vedere esaltata la sua natura di efficace strumento di placement, attraverso la costruzione di **percorsi formativi** in grado di soddisfare le richieste del datore di lavoro e capaci di accompagnare l'inserimento e la crescita del giovane nel mercato del lavoro, a un costo inferiore rispetto ad altri istituti contrattuali.

**Apprendistato di I livello  
e grande trasformazione del lavoro.  
A proposito di un recente studio Eurofound\***

*di Matteo Colombo*

Si è tenuto a Roma, lo scorso 21 maggio, il convegno dal titolo *La via italiana al sistema duale*, organizzato da Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inapp, Anpal, e avente ad oggetto l'analisi e il commento dell'implementazione della c.d. "sperimentazione duale" avviata tre anni orsono: il tentativo di incentivare e promuovere percorsi d'alternanza rafforzata, apprendistato di I livello, istruzione professionale di qualità, con l'obiettivo di diffondere fenomeni di vera ed efficace integrazione tra scuola e lavoro. Ma quali sono i risultati di questa sperimentazione?

**I ragazzi coinvolti sono stati quasi 29mila, di cui 3.300 in apprendistato di I livello. Nel 2017, gli apprendisti iscritti a un percorso di istruzione e formazione secondaria superiore erano, in totale, 6.600: quindi la metà erano coinvolti nella sperimentazione "duale".** Concentrandoci quindi esclusivamente sull'apprendistato di I livello – peraltro l'unico elemento autenticamente "duale", dato l'esplicito richiamo operato da questo termine al sistema tedesco d'istruzione e formazione profes-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

sionale – i risultati sono scarsi e ancora insufficienti. Dati recenti confermano la sempre minore diffusione del contratto d'apprendistato di I livello, che rappresenta, nel 2017, il 3,1% del totale dei contratti d'apprendistato in Italia, cannibalizzati dalla diffusione dell'apprendistato di II livello o professionalizzante (che di “duale” non ha nulla), che pesa per il 96,7%. Seppur riconoscendo i meriti della sperimentazione, azione indubbiamente necessaria per tentare di promuovere processi di integrazione tra scuola e lavoro, ne vanno anche riconosciuti i limiti. Il convegno sopra richiamato ha visto la partecipazione di politici, esperti di formazione professionale, dirigenti scolastici, ricercatori, che si sono interrogati proprio con l'obiettivo di individuare e superare questi limiti, a partire da diverse angolazioni ma per raggiungere gli stessi risultati: promuovere il ricorso a questi percorsi per favorire l'occupazione giovanile e contrastare dispersione scolastica, contrastare il c.d. *skills mismatch*, favorire le transizioni scuola-lavoro, promuovere una maggior collaborazione tra imprese e scuole in un'ottica di sviluppo territoriale. Argomentazioni indubbiamente condivisibili, ma altrettanto – almeno guardando i numeri sopra richiamati – inefficaci. La domanda “perché promuovere l'apprendistato di I livello?” sembra restare, ancora oggi, senza una risposta convincente.

Il recente studio Eurofound, [\*The future of manufacturing in Europe\*](#), ci permette di cambiare prospettiva e di provare a dare una risposta a questa domanda. Sembra infatti più efficace inquadrare l'apprendistato non tanto come strumento a disposizione di scuole e imprese per “risolvere un problema” (ad esempio abbandono scolastico, o *skills mismatch*), quanto piuttosto come esigenza che emerge dalla stessa organizzazione del lavoro nel più ampio contesto della grande trasformazione in atto, capace di tenere assieme processi di sviluppo sia economico, che sociale. Cioè: o

l'apprendistato duale torna ad essere non tanto la cura ad una malattia (disoccupazione giovanile *in primis*), quanto piuttosto uno strumento utile all'organizzazione del lavoro e all'aumento della produttività e dello sviluppo, o altrimenti sarà sempre visto solo come un corpo estraneo: sia dalla scuola, sia dall'impresa. Se infatti scegliamo di promuovere questi percorsi per contrastare disoccupazione e inattività, favorire il *placement*, rispondere ai bisogni formativi delle imprese, saranno sempre pensati – e concretamente utilizzati – come strumenti la cui ragione non viene ritrovata nel senso del lavoro contemporaneo, o nei nuovi processi e nelle nuove logiche che si stanno diffondendo, quanto piuttosto nel loro essere risposte temporanee a una più o meno percepita necessità. Per meglio comprendere questo “cambio di prospettiva”, è opportuno presentare sinteticamente i risultati dello studio sopra richiamato.

**Seppur limitato al settore manifatturiero, lo studio Eurofound ci permette di individuare un insieme di linee di tendenza attorno alle quali si stanno strutturando processi di cambiamento che avranno (e che stanno già avendo) significativi effetti sul lavoro: al primo posto c'è sicuramente la diffusione di nuove tecnologie.** Robotica avanzata, *additive manufacturing*, *internet of things*, veicoli elettrici, biotecnologie industriali: sono queste le cinque tecnologie emergenti capaci di rivoluzionare il mondo manifatturiero. Non è qui opportuno analizzare nel dettaglio gli effetti di ognuna di esse sulle competenze richieste ai lavoratori, è invece utile sottolineare gli effetti che generano sull'organizzazione del lavoro. La separazione e parcellizzazione del lavoro operata dalla rivoluzione industriale tende oggi ad essere superata: non si tratta, infatti, di costruire profili formativi iper specializzati, quanto piuttosto di favorire il giusto equilibrio tra competenze tecniche e capacità di adattamento e di apprendimento continuo, data la rapidità dei processi di mutamento

tecnologico sopra richiamati. Ma non è solo la tecnologia a determinare questi cambiamenti, anzi: la grande trasformazione in atto non è riducibile al semplice aumento, quantitativo o qualitativo, delle tecnologie utilizzate in contesti aziendali. I sistemi socio-tecnici vanno pensati assieme ed evolvono e si trasformano di pari passo: per questo abbiamo sopra richiamato la centralità dell'organizzazione del lavoro. È proprio nell'ottica di una gestione congiunta e partecipata dei processi di integrazione tra persone al lavoro e tecnologie industriali che è possibile promuovere produttività e crescita: tenendo assieme “tecniche” e “persone”. Guardare a queste tecnologie esclusivamente come possibilità di efficientamento dei processi produttivi aziendali può essere quindi, oltre che dannoso, inefficace: dannoso perché i lavoratori vengono (nuovamente) ridotti ad appendici di infrastrutture tecniche, inefficace perché la rivoluzione in atto non chiede tanto nuove tecnologie e una nuova separazione del lavoro, quanto piuttosto processi integrati d'organizzazione e progettazione del lavoro nei nuovi contesti digitali e produttivi. Indubbiamente, permangono limiti e rischi: la diffusione dell'automazione può favorire l'aumento della disoccupazione, e l'amplificarsi della forbice tra lavoratori dotati della professionalità che permette loro di collaborare con le nuove tecnologie, e lavoratori invece sprovvisti di queste competenze e capacità e quindi succubi di un vero e proprio neo-taylorismo.

**Lo studio realizzato dalla fondazione di Dublino aiuta quindi a rimettere al centro della nostra riflessione il rapporto tra processi d'apprendimento e lavoro.** Se vengono pensati come due poli magnetici di carica opposta, da avvicinare con strategie d'integrazione più o meno complesse, scopriremo una forza che li tiene separati e che ne impedisce l'aderenza reciproca. Prima, però, di disperare e riconoscere l'impossibile integrazione tra i due, i poli andrebbero guardati con più attenzione:

si scoprirebbe, così, che non si riesce ad avvicinarli perché posseggono la stessa carica, e che non sono mai stati opposti. Apprendimento e lavoro, nel contesto della trasformazione in atto, non sono fenomeni per i quali pensare ed elaborare strategie d'integrazione, perché in realtà, nelle imprese, nelle tecnologie e nelle persone al lavoro, parlano già la stessa lingua: è l'attore pubblico, e spesso anche gli operatori del mercato, che non riconoscono questa coincidenza. La stessa lingua fatta di competenze e ruoli agiti, non astrattamente racchiusi in rigidi profili professionali, di cambiamenti continui e di capacità di adattamento, di innovazione e di sviluppo personale e quindi *professionale*. Una lingua la cui grammatica ha come prima regola l'imparare a imparare, competenze necessaria per imparare a lavorare, e quindi per essere protagonisti – e non vittime – dei processi di cambiamenti in atto. È in questo contesto, nel contesto di una coincidenza e di un ripensamento del rapporto tra apprendimento e lavoro, che va collocato il ruolo – e il senso – dell'apprendistato di I livello.

**L'apprendistato, storicamente, muta e si trasforma al mutare dei processi di produzione e di organizzazione del lavoro, in precisi contesti socio-economici, come ricordato anche dallo studio Eurofound, quando individua le linee di tendenza attorno alle quali sta cambiando l'apprendistato nei diversi Paesi europei. Questa storicità e la logica conseguenza del suo tentativo – immutato nel tempo – di pensare assieme apprendimento e lavoro.** Parlare oggi di apprendistato vuol dire collocarsi nell'orizzonte dell'analisi dei mutamenti in atto e della promozione della professionalità dei lavoratori, in questo caso dei giovani, e non tanto, almeno in prima battuta, proporre strategie più o meno complesse per ridurre dispersione scolastica e abbandono, o promuovere la costruzione di profili professionali effettivamente richiesti dalle imprese. Quest'ultima impostazione paga l'adozione, più o meno esplicita, del paradig-

ma novecentesco per il quale il lavoro è un oggetto facilmente individuabile, definito e definitivo, chiaro tassello in un mosaico di sconfinite dimensioni. La complessità trasformativa di oggi, l'impatto delle nuove tecnologie e delle nuove modalità di organizzare la produzione, l'emergere di nuovi lavori e di nuove modalità di lavoro, ci lascia in eredità una sfida: pensare l'apprendistato come elemento imprescindibile di un sistema di organizzazione e gestione del lavoro, nel quale ricopre il ruolo di strumento per favorire non tanto l'acquisizione di "giuste" competenze, ma di formazione *attraverso* e *a* un metodo. Metodo capace di tenere assieme teoria e pratica, competenze e abilità, conoscenza e azione: il metodo dell'imparare a imparare, promosso da una vera e propria formazione integrale degli studenti, chiamati a toccare con mano e tenere assieme esperienze formative e lavorative, riscoprendo l'intrinseca – e non sempre esplicita – unità di queste due dimensioni.

**È questa una sfida che si gioca su più livelli, tra loro collegati: giuridico, politico, economico, sociale, culturale. È la sfida di un mondo che sta cambiando, e non solamente grazie alla diffusione massiva di tecnologie e dei loro usi lavorativi, e che chiede quindi risposte sistemiche e plurali.**

In quest'orizzonte possiamo collocare l'apprendistato scolastico: nel suo promuovere formazione e lavoro, assieme, promuove allo stesso tempo la professionalità dei giovani, la loro capacità di essere protagonisti del loro futuro – e presente – lavorativo e sociale, evitando la temuta esclusione sociale determinata dall'esclusivo subire l'impatto della tecnica – e dell'organizzazione della tecnica – di oggi. Un apprendistato, quindi autenticamente plurale, non legato a un settore produttivo od esclusivamente al sistema scolastico secondario superiore, ma che può continuare nel tempo, trasformarsi, e promuovere percorsi d'apprendimento continui, favorendo l'acquisizione di tito-

lo di studi anche terziari e lo sviluppo della professionalità dei lavoratori.

**In conclusione, l'apprendistato di I livello vedrà un aumento davvero significativo dei suoi numeri solamente quando l'azione coordinata di imprese, scuole, centri di formazione, parti sociali e attori pubblici riconoscerà come imprescindibile ed emergente dalla stessa natura della società 4.0 favorire tutti quei percorsi che permettono di riscoprire l'intrinseco legame tra fare e imparare, così importante nei contesti lavorativi contemporanei: un legame promosso dall'apprendistato, che non si inserisce quindi, da fuori, nell'impresa o nella scuola, che entrambe riscoprono come intrinsecamente fondamentale per lo sviluppo della trasformazione a cui entrambe sono chiamate.**

## **Apprendistato di alta formazione e dottorati industriali. Un commento al Rapporto 2018 della Fondazione CRUI\***

*di Matteo Colombo e Elena Prodi*

**Il rapporto dell'Osservatorio Università – Imprese della Fondazione CRUI per l'anno 2018**, pubblicato recentemente, volge l'attenzione a una dimensione centrale dei processi di innovazione, ossia la formazione della persona e del capitale umano nei luoghi di lavoro. Un tema troppo spesso sacrificato e messo all'angolo nel dibattito pubblico a favore di ragionamenti centrati prevalentemente sulle nuove tecnologie e sulle loro potenziali applicazioni nei contesti produttivi. Il rapporto offre spunti di riflessioni inediti sui quali è interessante soffermarsi, raccolti su un campione di imprese che fanno utilizzo dell'apprendistato di alta formazione e ricerca e dei dottorati industriali quale leva per alimentare competitività e innovazione. E ciò in forza del dialogo biunivoco che tali dispositivi consentono di strutturare tra imprese e mondo accademico, relazione peraltro triangolata con le esigenze di crescita professionale e personale espressa dai giovani che si accostano a questi percorsi di alta formazione per accedere a un mercato del lavoro delle professioni ad alte qualifiche. Strumenti polifunzionali dunque, il cui sco-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

po si colloca ben al di là del mero ripiego per i ricercatori che non accedono alle carriere accademiche, o della scorciatoia facile scelta dalle imprese per contenere il costo del lavoro (soprattutto nel caso dell'apprendistato), o ancora dell'intervento emergenziale promosso dal legislatore per porre rimedio all'allarmante quadro occupazionale dei giovani italiani, che sconta fenomeni di *overqualification* o di c.d. "fuga dei cervelli", peraltro ampiamente registrati e documentati in Italia.

**Il rapporto è netto nell'evidenziare l'utilità di questi dispositivi per attivare percorsi che, intrecciando formazione e lavoro, apprendimento e innovazione, mettono la ricerca al cuore dei nuovi modelli di produzione e sviluppo nei territori.** Infatti, se guardiamo alla organizzazione della produzione e ai processi di digitalizzazione odierni non dalla convenzionale prospettiva della singola impresa, ma attraverso il prisma delle nuove economie di rete, dei distretti e delle filiere, è immediato cogliere come anche la dimensione regolativa e operativa dell'apprendistato e dei dottorati industriali sia relazionale per definizione poiché l'impiego efficace di questi percorsi impone la costruzione di alleanze progettuali tra imprese e università e tra imprese e istituzioni.

**I dati presentati dal rapporto sono solo parzialmente confortanti o incoraggianti rispetto a questa prospettiva di rete.** Infatti, con riferimento al capitolo del Rapporto dedicato all'apprendistato di alta formazione e ricerca, l'analisi di una serie di casi aziendali mette in luce i limiti e le opportunità che sconta-no le imprese che hanno scommesso sull'alto apprendistato, avanzando suggerimenti e indicazioni per la messa a punto di efficaci relazioni progettuali tra imprese, filiera formativa e istituzioni per favorire la diffusione e l'impiego dell'istituto. Le princi-

pali criticità sono ben note e riguardano la complessità della normativa, le difficoltà burocratiche, ma soprattutto il perdurare di un pregiudizio culturale ancora ben radicato nel contesto accademico, così come in quello produttivo, per il quale formazione accademica e lavoro sono mondi parzialmente autoreferenziali e non comunicano in maniera fluida: i deboli contatti emergono tutt'al più grazie alla diffusione di percorsi di tirocinio curriculare o tramite gli uffici *placement* – quando presenti – universitari. In questo senso, sembra ancora di là da venire una visione per la quale università e imprese sono pensate come elementi di un unico sistema, dove formazione e produzione si integrano e si contaminano, anche grazie all'utilizzo di percorso marcatamente a favore di questa integrazione, quali ad esempio l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Non stupisce quindi constatare che questi apprendisti erano, nel 2017, poco meno di mille in tutta Italia, e in diminuzione rispetto agli [anni precedenti](#).

**Se quindi il Rapporto della Fondazione CRUI ben evidenzia questo limite di matrice culturale, dai casi aziendali analizzati emerge comunque il perdurare di una difficoltà a pensare assieme formazione e lavoro, con imprese che lamentano la mancata, netta, scansione tra periodi di formazione in azienda, in università e lavoro, quasi a delineare una logica separazionista quando invece sarebbe fondamentale una cultura “circolare” della formazione, capace di integrare e quindi di arricchire la teoresi grazie alla prassi, la ricerca grazie all'azione, e viceversa, senza una distinzione tra luoghi, spazi e modalità formative. Ciò detto, è importante sottolineare, come ricordano anche gli autori del Rapporto, l'importanza di investire sulla formazione dei tutor aziendali e soprattutto accademici, al fine di promuovere un miglior raccordo tra la formazione svolta presso l'istituzione formativa e quella interna. Queste figure sono infatti**

determinanti per la buona riuscita di questi percorsi: ancor più determinante è però riuscire a scalfire il pregiudizio sopra richiamato, e per farlo è particolarmente utile la progettazione e gestione di percorsi di alta formazione in apprendistato di alta qualità.

**Se l'apprendistato di alta formazione e ricerca stenta a decollare, secondo il rapporto i segnali che provengono dalle imprese circa l'utilizzo del dottorato industriale, articolato in dottorato a borsa industriale, dottorato in convenzione con le imprese, dottorato executive e in alto apprendistato, sarebbero invece più positivi.** Infatti, la propensione delle imprese interpellate nel rapporto a continuare a investire in dottorati di ricerca, qualora già lo abbiano fatto nel passato, è un indicatore del grado di soddisfazione delle stesse in relazione a questo tipo di percorsi. Ben più della metà delle imprese che annoverano dottori di ricerca nel proprio organico continua a investire nella formazione del capitale umano attraverso il finanziamento di borse di dottorato industriale. Il rapporto rileva però una netta correlazione tra dimensione dell'impresa e propensione all'investimento in Dottorati di ricerca. Se infatti il 50% delle multinazionali interpellate già partecipa a vario titolo in iniziative di dottorato industriale, la percentuale scende al 26% per le grandi e intorno al 10% per medie e piccole.

**Per quel che riguarda le imprese interpellate che, alla data dell'indagine, non avevano in essere nessuna forma di collaborazione nell'ambito di dottorati di ricerca, l'analisi delle motivazioni fornite ha rivelato due aspetti estremamente rilevanti per riflettere sulle possibili strategie future legate alla diffusione di questo istituto.** L'esito dell'indagine ha rivelato come le imprese non indichino tra le criticità specifiche

dell'istituto oneri economici troppo elevati, durata dell'investimento o criticità nella gestione della proprietà intellettuale. Il 70% del campione risponde di non aver semplicemente preso in considerazione la possibilità o di non ritenersi adeguatamente informato al riguardo.

**Il limitato impiego di questo tipo di strumenti non sembrerebbe dunque legato a una burocrazia eccessivamente onerosa**, alla quale comunque le aziende guardano con preoccupazione, ma alla conoscenza dell'esistenza, delle funzioni e del valore dei percorsi di Dottorato di ricerca in generale e del Dottorato Industriale in particolare.

**Secondo il rapporto, in futuro è importante agire anche sul fronte della comunicazione e dell'ingaggio delle aziende per accrescere il consenso e la consapevolezza in maniera diffusa circa i benefici e il valore racchiuso in questi dispositivi, e in ultimo il numero dei ricercatori che lavorano in impresa e nella pubblica amministrazione.** L'appello del rapporto CRUI sembra essere tanto più urgente se guardiamo al dato delle persone impiegate in attività di ricerca e sviluppo in Italia, in prospettiva comparata. Negli ultimi dieci anni, il numero dei ricercatori è cresciuto in tutti i Paesi dell'Europa, sebbene l'aumento sia distribuito in maniera disomogenea tra gli Stati membri. Nel 2016, l'UE-28 contava 2 milioni 706 mila ricercatori, corrispondenti a circa l'1 per cento della forza lavoro europea. L'Italia si trova ben al di sotto della media europea e ancora più lontano dai valori registrati dai Paesi del centro e nord Europa dove, stando ai dati dell'Unione Europea, si registra la più alta presenza di ricercatori tra la popolazione attiva: in Paesi come la Danimarca, la Finlandia e il Lussemburgo almeno il 2 per cento della popolazione si compone di lavoratori occupati in attività

connesse con la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione (contro una media europea di circa lo 0,7 per cento), mentre in numeri assoluti, Francia, Germania e Regno Unito sono i Paesi che contano più ricercatori.

**Nonostante l'aumento dell'organico nel periodo 2003-2013, in Italia la quota del personale operante nel settore della ricerca in senso ampio rimane molto bassa, rispetto agli altri Paesi selezionati per la comparazione.** Ciò appare ancora più chiaramente andando a osservare la ripartizione dei ricercatori per settore di impiego. La tabella 1 ci offre uno spaccato dei settori di impiego dei ricercatori italiani, distribuiti tra le tre grandi reti scientifiche nazionali, vale a dire le imprese, gli organismi di governo e le università. Il dato comparato ci permette di vedere come nell'ultimo decennio il profilo italiano sia rimasto pressoché statico in tutti e tre i settori. Questo aspetto è preoccupante per due ragioni: da un punto di vista strettamente nazionale, poiché il numero dei ricercatori è cresciuto a un ritmo molto lento; se poi proiettiamo le statistiche italiane sul piano internazionale, a differenza di tutti gli altri Paesi l'Italia non registra cambiamenti significativi nella distribuzione dei ricercatori tra settore pubblico e privato.

**Tabella 1.** Numero totale di ricercatori (equivalenti tempo pieno) in alcuni Paesi e in percentuale per settore di impiego

	Totale (migliaia)		Imprese %		Amm. Pubb %		Univ. %	
	2003	2016	2003	2016	2003	2016	2003	2016
<b>Italia</b>	70.332	133.706	39	42	19,8	16,2	39	38
<b>Germania</b>	268.942	399.605	60	58	14,6	13,5	25,7	27,4
<b>Danimarca</b>	29.791	44.815	49	60	18	3,1	31,4	36,2

<b>Francia*</b>	192.790	277.631	52	59	12,7	10	34	28,6
<b>Spagna</b>	92.523	126.633	29	37	16,6	16,3	53	46,1
<b>Regno Unito</b>	Nd	288.922	45,8	38	4,5	2,4	Nd	58
<b>Svezia</b>	48.186	70.372	60,6	67	4,91	4,7	34,5	28
<b>EU-19</b>	840.271	1.295.536	49,2	52	11,6	12,3	38	34,4
<b>Giappone*</b>	652.369	662.071	65	55	5,17	4,5	27,7	20,7
<b>Cina*</b>	862.108	1.619.614	56,2	62	22,3	18,8	21,6	18,4
<b>Stati Uniti**</b>	1 126.251	1 252.900	Nd	71	Nd	Nd	Nd	Nd

\* i dati si riferiscono al 2015

\*\* i dati si riferiscono al 2011

*Fonte: elaborazione dati ADAPT su Eurostat*

Nonostante la distribuzione dei ricercatori tra i diversi settori sia piuttosto variegata nei Paesi presi in considerazione, la tabella mostra chiaramente come la fetta dei ricercatori impiegati nelle imprese sia piuttosto contenuta in tutta Europa se comparata ai suoi maggiori *competitors*, e segnatamente Cina, Giappone e Stati Uniti.

**In tutte le esperienze e i casi aziendali di cui Rapporto dà conto emerge con forza la consapevolezza dalle aziende dell'importanza, oggi più che in passato, di entrare in rete con altri soggetti esterni che aziende non sono, come università, centri di ricerca, pubbliche amministrazioni, in funzione della co-progettazione di percorsi di inserimento in azienda di risorse altamente qualificate.** Inserimento progressivo durante il quale le persone prendono consapevolezza e coscienza rispetto alle situazioni di compito nelle quali si trovano,

maturando competenze che non acquisirebbero nei percorsi di formazione tradizionali. Il tema sollevato dal rapporto non è dunque solo la formazione di profili professionale mancanti, e pure richiesti, nel mercato del lavoro. Piuttosto, che i processi d'innovazione e trasformazione dentro le aziende si alimentano di apprendimento, localizzato, tacito, situazionale, relazionale: un legame, quello tra apprendimento e innovazione, rispetto al quale un ruolo centrale è occupato dalla professione del ricercatore, figura ibrida capace di tenere assieme mondi e linguaggi diversi e ricombinare in maniera inedita risorse e conoscenze. È una sfida duplice quella si prospetta all'orizzonte: sicuramente organizzativa ed economica, con imprese, università, e più in generale territori chiamati allo sforzo di costruire e progettare percorsi d'integrazione e contaminazione reciproca, ma in ultimo si tratta soprattutto di un cambio di passo di carattere culturale.

## **Nuovo progetto di legge per l'apprendistato in Lombardia: bene gli obiettivi, meno gli strumenti messi in campo\***

*di Matteo Colombo*

È stato presentato la scorsa settimana il [Progetto di Legge n. 88 “Sviluppo al contratto di apprendistato – Modifiche alla L.R. 22/2006”](#), ora in discussione presso le Commissioni competenti (IV e I) del Consiglio della Regione Lombardia. Primo firmatario della proposta è il consigliere regionale Astuti del Partito Democratico. Obiettivo del progetto di legge è quello di incentivare ulteriormente il contratto d'apprendistato, attraverso un pacchetto di iniziative che ne rendano più agile, e conveniente, il ricorso. L'obiettivo del progetto è quindi lodevole, ma gli strumenti messi in campo per raggiungerlo suscitano qualche dubbio. Ma andiamo con ordine: quali sono i contenuti di questo documento?

**Il progetto di legge è introdotto da una breve relazione che ne spiega gli obiettivi e lo inquadra nel più generale contesto del mercato del lavoro lombardo.** L'apprendistato è presentato come uno strumento utile a contrastare la disoccupazione giovanile e il c.d. *skills shortage*, cioè il fenomeno che identifica la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2019, n. 34.](#)

difficoltà, da parte delle aziende, a reperire i profili professionali richiesti, vuoi per la loro effettiva mancanza, vuoi per l'assenza di un'offerta formativa adeguata a livello territoriale. L'apprendistato rende possibile un'alleanza tra sistemi formativi e mondo del lavoro, capace di contrastare i fenomeni ora descritti e fornire ai giovani una formazione che ne favorisce l'occupabilità e un inserimento di qualità nel mercato del lavoro, in percorsi ben più robusti di quelli previsti dai tirocini extracurriculari, nei quali "incappano" molti giovani neodiplomati e neo-laureati. Tutto ciò considerato, gli autori della relazione riconoscono che *"L'apprendistato ha quindi la potenzialità di diventare una delle principali leve di occupazione per i giovani diffondendo la formazione on the job."*

**Questi gli obiettivi. I metodi messi in campo per raggiungerli si concretano in una serie di modifiche all'art. 20 della legge regionale 22/2006, dedicato proprio all'apprendistato, e riassunte nella tabella sottostante.** Le modifiche introdotte al comma 1 sono evidenziate.

<b>MODIFICHE ALL'ART. 20 DELLA L.R. 22/2006</b>		
Comma 1	Modificato	La Regione promuove le diverse forme di apprendistato ai sensi della disciplina statale <b>anche mediante la concessione di contributi nei confronti dell'impresa e dell'apprendista</b>
Comma 5	Aggiunto	La Regione promuove l'attivazione di reti di partenariato locale con Enti territoriali, parti sociali ed imprese finalizzate a sviluppare azioni integrate per la diffusione del contratto di apprendistato.
Comma 6	Aggiunto	La Regione attiva corsi per la formazione dei tutor aziendali e formativi di cui all'art. 7 del D.M. 12 ottobre 2015 finalizzati alla presa in carico ed affiancamento dell'apprendista, nonché al monitoraggio del corretto svolgimento del percorso di apprendimento.

Comma 7	Aggiunto	La Regione al fine di semplificare e facilitare la compilazione del contratto di apprendistato, nel rispetto della normativa statale ed in collaborazione con la parti sociali e datoriali più rappresentative, le università, gli istituti tecnici superiori e gli istituti tecnici e professionali, agevola la definizione di una modulistica standard dei contratti di apprendistato valida in tutte le province lombarde.
---------	----------	---

La *ratio* di questi interventi è spiegata nella relazione che accompagna il progetto di legge. Nello specifico, il comma 1 vuole introdurre la possibilità di prevedere degli incentivi destinati non solo alle imprese, ma agli stessi apprendisti: infatti, nel documento si legge che “*Tale modifica permetterebbe di aumentare il compenso degli apprendisti, che allo stato attuale si aggira intorno ai 350 euro per il I livello, mentre per il II livello può arrivare anche al sotto inquadramento di due livell?*”. Il comma 5 prevede invece la promozione di reti finalizzate alla creazione di canali più fluidi tra i diversi enti chiamati a promuovere e gestire l'apprendistato. Il comma 6 impegna la Regione a (ri)programmare corsi di formazione destinati a tutor aziendali e tutor dell'istituzione formativa, figure necessarie per la stesura di contratti d'apprendistato e fondamentali per la loro buona riuscita, in quanto rappresentano, concretamente, il collegamento tra sistemi formativi e mondo delle imprese, chiamati come sono a dialogare costantemente per la progettazione e per il controllo del percorso formativo dell'apprendista. Infine, il comma 7 prevede la predisposizione di modelli standard di contratti d'apprendistato, nel tentativo di alleggerire gli obblighi burocratici e amministrativi in capo alle aziende e alle istituzioni formative.

**Alcune osservazioni. Per prima cosa, l'apprendistato non è “tutto uguale”:** tra quello di primo e terzo livello, da una parte, e quello professionalizzante o di secondo livello,

**dall'altra, ci sono differenze significative, che rendono inefficaci incentivi che non siano attentamente calibrati sulle specificità di queste tre, differenti, tipologie.** L'apprendistato di secondo livello, finalizzato all'ottenimento di una qualificazione valida ai fini contrattuali, vede oggi la sua diffusione in aumento, con percentuali che raggiungono il 97% sul totale dei contratti d'apprendistato attivati in Italia. Al contrario, l'apprendistato di primo e terzo livello, finalizzati, rispettivamente, all'ottenimento di un titolo di studi secondario superiore e a percorsi di alta formazione e ricerca, vedono invece una diffusione quasi nulla, seppur maggiore in Lombardia che nelle altre [regioni italiane](#). Un incentivo "generico" potrebbe generare l'effetto insperato di aumentare ulteriormente il ricorso alla tipologia più diffusa, quella professionalizzante, che è anche quella meno formativa e di più semplice gestione, in quanto non prevede il coinvolgimento di un'istituzione formativa e il monte ore di formazione è molto contenuto, e di rendere ancora più limitato il ricorso ad apprendistati di primo e terzo livello, verso i quali dovrebbe invece concentrarsi l'attenzione dell'assemblea regionale. Nel documento summenzionato queste differenze non vengono prese in considerazione, mentre dovrebbero essere il primo punto di ogni ragionamento che voglia davvero favorire la diffusione di un apprendistato di qualità e capace di soddisfare le esigenze di imprese, istituzioni formative, e degli stessi giovani.

**Un altro elemento critico è il passaggio riguardante la retribuzione dell'apprendista.** Al di là della generica semplificazione proposta dal testo della relazione, che menziona due tipologie di apprendistato su tre e presenta alcuni calcoli frettolosi, il punto è piuttosto un altro: perché la retribuzione dell'apprendista è, solitamente, così bassa? È perché nei Paesi europei in cui l'apprendistato è riconosciuto come un'efficace strumento per ri-

spondere ai problemi che evidenzia la stessa relazione (disoccupazione giovanile, *skills shortage*), la retribuzione degli apprendisti è ancora più bassa, rispetto a quanto accade in Italia? Perché nello scambio s'introduce un altro fattore: quello della qualità della formazione ricevuta. [Studi internazionali](#) (e la stessa dottrina giu-slaborista([1]) hanno evidenziato da tempo come la retribuzione dell'apprendista sia spesso la cartina da tornasole con la quale verificare la qualità del percorso formativo: più l'apprendista è "normalizzato", e la sua retribuzione si avvicina a quella dei lavoratori non apprendisti, meno il percorso è autenticamente formativo, dato che le risorse vengono spostate dalla progettazione di percorsi formativi efficaci ed utili, alla componente retributiva. Anche in questo caso, dove sono messe in campo dall'attore pubblico e non dal singolo datore di lavoro, le risorse potrebbero piuttosto essere destinate al potenziamento della formazione prevista per questi concorsi, aumentandone l'efficacia, ad esempio allocando risorse grazie alle quali le numerose PMI lombarde possano accedere a contenuti formativi di qualità, facilitando allo stesso tempo la loro apertura al territorio e favorendo così l'obiettivo che si pone anche il comma 5, cioè la creazione di reti locali per l'apprendistato. È questo quindi un punto particolarmente critico, che richiede una specifica attenzione per non realizzare il rischio già ricordato in precedenza, di una "normalizzazione" dell'apprendistato che ne metta in secondo piano le finalità formative, riducendolo, come accade nella maggior parte dei casi, ad uno strumento a cui ricorrere unicamente per abbattere il costo del lavoro.

**Un ultimo punto critico. Le difficoltà burocratiche richiamate anche dalla relazione sono dovute alla molteplicità delle fonti a cui rifarsi nella stesura della documentazione utile a fare apprendistato: nazionali, regionali, la contratta-**

**zione collettiva.** Il rischio concreto è quello di perdersi in questa molteplicità di rimandi, complice anche la stessa normativa, piuttosto vaga su alcuni punti. Detto questo, tentare di risolvere questi limiti attraverso la standardizzazione delle procedure genera il rischio ben più significativo di una conseguente standardizzazione dei percorsi, mentre invece la ricchezza dell'apprendistato è proprio quella di creare reti, e ponti, tra realtà che spesso sono pensate come separate e non comunicanti, la scuola e il lavoro *in primis*. Ovviamente questo genera delle difficoltà, ma più che la burocrazia il vero vincolo che limita il ricorso all'apprendistato è di natura culturale: ancora oggi, in Italia i due mondi sopra richiamati, quello dei sistemi formativi e quello delle imprese, sono inseriti in una logica sequenziale per la quale si passa dal primo al secondo, senza che si generi un effettivo dialogo tra i due. La quarta rivoluzione industriale chiede invece a gran voce l'opposto: sistemi continuamente integrati di formazione e lavoro, capaci di superare i limiti culturali che rendono impraticabile questo dialogo. E non è attraverso la standardizzazione della modulistica che si favorisce il ricorso all'apprendistato come effettiva leva capace di generare innovazione, sviluppo economico e sociale, formazione integrale e occupabilità.

**Molto positiva invece l'introduzione del comma 5 e del comma 6:** il ruolo dei tutor e dei territori sono entrambi elementi centrali per la gestione efficace di rapporti d'apprendistato e per la diffusione di un diverso sguardo sui percorsi che integrano formazione e lavoro, oltre che per facilitarne l'effettivo ricorso attraverso strategie di promozione e supporto.

**In conclusione, il progetto di legge regionale ha il merito di attenzionare un tema oggi cruciale ma assolutamente ai margini del dibattito pubblico: quella della formazione in**

**apprendistato quale leva per l'occupazione e l'occupabilità giovanile e la competitività e lo sviluppo delle imprese. Gli obiettivi sono quindi lodevoli e assolutamente condivisibili, meno entusiasmo genera una prima lettura degli strumenti messi in campo, che rischiano di generare gli effetti opposti rispetto a quelli auspicati dai firmatari del progetto.** Andrebbero, per prima cosa, debitamente approfondite le specifiche esigenze delle tre, diverse, tipologie di apprendistato, per poi favorire soprattutto la loro componente formativa (oggi particolarmente debole nell'apprendistato professionalizzante) e promuovere la diffusione di una cultura che sappia guardare all'apprendistato per quello che è: non una seconda scelta o un ripiego per far fronte a situazioni emergenziali, ma un utile strumento per la costruzione di nuove professionalità, capaci di affrontare le sfide poste dal futuro del lavoro. Una proposta potrebbe essere quella di stanziare fondi per la formazione non solo dei tutor, ma dei progettisti di percorsi d'apprendistato nelle imprese, nelle associazioni datoriali, nelle istituzioni formative, nella Pubblica Amministrazione: compito di questi progettisti sarà quello di saper declinare, concretamente, le specifiche esigenze dei diversi partner che concorrono alla strutturazione dei percorsi, al fine di scongiurare la loro standardizzazione e al contrario promuovere una personalizzazione sempre crescente, vero elemento di successo di ogni percorso d'apprendistato. Infine, queste iniziative andrebbero poi armonizzate con gli incentivi regionali già a disposizione, cogliendo l'occasione per razionalizzare quest'ultimi e renderli più accessibili alle istituzioni formative e alle imprese.

[1] S.C. Wolter, P. Ryan, *Apprenticeship*, in *Handbooks of the Economics of the Education*, 3/2011, pp. 521-576

## L'apprendistato di primo livello per lo sviluppo del mercato del lavoro locale\*

*di Alessia Battaglia*

L'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (così detto “apprendistato di primo livello”), così come disciplinato dall'art. 43 del d. lgs. n. 81/2015, rappresenta oggi un'importante **opportunità di formazione di nuove professionalità, che può anche diventare strumento cruciale per la crescita dei territori.**

Si tratta di una tipologia contrattuale, di cui destinatari sono i giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni, che consente di svolgere i percorsi di studio finalizzati al conseguimento dei titoli prima citati applicando la metodologia **dell'alternanza formativa**: i giovani inseriti in questo tipo di percorsi studiano e lavorano, integrando organicamente quanto appreso a scuola e quanto appreso al lavoro.

Tuttavia, i dati che fino ad oggi hanno riguardato l'utilizzo di tale tipologia contrattuale non sono incoraggianti poiché mostrano un ricorso pressochè irrilevante da parte delle imprese a questo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39.](#)

tipo di assunzioni (si veda [M. Colombo, M. Tiraboschi, \*La scommessa a metà dell'apprendistato\*](#); [A. Battaglia, \*Il rapporto INPS/INAPP sull'apprendistato in Italia\*](#)). La ragione dell'insuccesso dell'apprendistato di primo livello, non è tanto da ricercare nell'eccesso di burocrazia che tradizionalmente la *vulgata* attribuisce a tale tipologia contrattuale, quanto piuttosto, a parere di chi scrive, nella **continua instabilità della cornice normativa relativa all'istituto**.

Infatti, dal 2003 al 2015 l'apprendistato di primo livello, in particolare, è stato attraversato da ben tre riforme legislative che ne hanno riscritto i caratteri essenziali, inframmezzate a loro volta da **continui ritocchi e variazioni a singoli aspetti della disciplina** che di certo hanno scoraggiato imprese ed operatori del diritto ad applicarlo. Questo ha inevitabilmente comportato **l'impossibilità, per le buone prassi in atto, di sedimentarsi e diffondersi**, creando così un vero e proprio sistema, sul territorio nazionale, per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

**La valenza educativa e formativa dell'apprendistato di primo livello non è tuttavia da sottovalutare.** Percorsi di questo tipo infatti consentono, in primo luogo, di apprendere nella realtà, ossia di imparare lavorando, attraverso sia l'osservazione di un tutor o, meglio, maestro, e di colleghi con esperienza, sia mettendo in pratica successivamente le attività caratteristiche di quella determinata professione. In secondo luogo, il momento scolastico consente di condividere le esperienze di lavoro con i compagni di classe e gli insegnanti, di integrare quanto appreso nella realtà con quanto appreso in aula, in modo che l'apprendista porti a sistema le conoscenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento e le traduca in competenze (per un approfondimen-

to si veda anche [M. Colombo, \*Percorsi di lettura sul lavoro/1 – L'uomo artigiano di Richard Sennett\*](#)).

**Un percorso di apprendimento così strutturato fa sì che, non si formi soltanto uno studente o un lavoratore, ma una persona a tutto tondo.** L'apprendimento di un metodo per mettere a sistema le conoscenze acquisite nei diversi contesti e rielaborarle in un “saper fare” contribuisce alla formazione di un cittadino prima di tutto. L'esperienza di apprendistato di primo livello consente, infatti, proprio grazie all'integrazione tra contesto scolastico e lavorativo, di conoscere il territorio in cui si è inseriti, di tramandare e custodire il *know-how* di conoscenze e competenze che lo caratterizza, rendendo così i giovani consapevoli del contesto che li circonda e in grado di procurarsi gli strumenti necessari per affrontare le nuove sfide che un mercato del lavoro sempre più incerto e in via di trasformazione, come quello odierno, porrà.

Inoltre, l'incontro tra scuola e impresa che viene favorito dall'attivazione di tale tipologia contrattuale consente un **continuo aggiornamento a favore delle scuole delle competenze tecniche e trasversali di cui maggiormente hanno bisogno le imprese**, nonché la possibilità che gli studenti apprendano su strumenti all'avanguardia tecnologica; dall'altro **permette alle imprese di contribuire ad una formazione sempre aggiornata**, in modo da avere al loro interno professionalità complete ed in linea con le loro esigenze.

Non solo. **Il legame scuola-impresa è un vero e proprio valore aggiunto per il territorio.** Le imprese infatti sono attori strategici di un territorio, in quanto custodi dell'esperienza e della technicalità necessarie per far crescere i settori localmente più svi-

luppato e, dunque, per creare valore e accrescere la competitività di quest'ultimo. Attraverso modelli di integrazione di questo tipo, anche la scuola si appropria di tali saperi, in modo da trasmetterli, oltretutto costantemente aggiornati, al futuro capitale umano del territorio (in proposito si veda anche [M. Colombo, \*Apprendistato di primo livello e grande trasformazione del lavoro. A proposito di un recente studio Eurofound\*](#)).

**Il processo appena descritto è quanto è avvenuto nel territorio di Lecco, attraverso il progetto “alternanza potenziata e apprendistato di primo livello” della Fondazione per la Salvaguardia della Cultura Industriale – A. Badoni** che, a partire dal 2012, ha iniziato a progettare (e ha poi realizzato) un percorso di integrazione scuola lavoro che, nell'anno pilota (il 2016/2017), ha coinvolto nove studenti del Centro di Formazione Professionale “Aldo Moro” di Valmadrera, per conseguire la qualifica professionale di “operatore meccanico” prima e il diploma professionale di “tecnico dell'automazione industriale” dopo. Il progetto prevede che i giovani, al loro secondo anno di studi, svolgano la metà del loro percorso scolastico in tirocinio curriculare in azienda (la così della “alternanza potenziata”) e il terzo e il quarto anno di studi in apprendistato di primo livello nella medesima azienda, per conseguire i titoli di studio menzionati. Al termine del percorso, è prevista la possibilità di proseguire per un ulteriore anno con un apprendistato professionalizzante per il conseguimento della qualificazione professionale.

Il progetto è oggi alla sua quarta edizione e proprio al termine dell'anno scolastico 2018/2019 ha visto i suoi primi diplomati che hanno portato ottimi risultati e proseguito la loro esperienza di lavoro presso le aziende nelle quali avevano realizzato il percorso. **Le aziende partecipanti hanno apprezzato la possibi-**

lità di formare e far crescere una risorsa al loro interno, ma soprattutto il contatto con il tutor scolastico, la possibilità di una formazione congiunta e coerente, il ruolo in primo piano nel monitoraggio di un percorso di crescita come persona, ma anche come professionista.

**L'obiettivo del progetto appena descritto è quello di far crescere il territorio, con l'auspicio che esperienze di questo tipo si moltiplichino.** Il lecchese è infatti un territorio a forte vocazione industriale, tanto da essere diventato distretto industriale della metalmeccanica. L'esigenza è che scuola e lavoro dialoghino al fine di alimentare e implementare la cultura industriale del territorio, per avere da un lato un mercato del lavoro in cui domanda e offerta si incontrino, dall'altro persone consapevoli e attive nel contesto in cui vivono.

L'esperienza della Fondazione Badoni di Lecco sta a poco a poco mettendo radici sul territorio, con numeri via via sempre più alti di studenti e aziende partecipanti. **Sarebbe necessario che questa si ripettesse su tutto il territorio nazionale, con riguardo alle specificità locali, per favorire la competitività dell'intero sistema Paese.** Tuttavia, l'attenzione a livello nazionale verso la promozione dell'apprendistato e il supporto ai territori che lo attivano è pressoché nulla e strumenti quali l'alternanza scuola lavoro vengono addirittura depotenziati, invece che essere diffusi, eliminando ogni riferimento persino dal *nomen iuris* dell'istituto che, in seguito alla legge di bilancio 2019 ([M. Tiraboschi, L'alternanza scuola-lavoro e i cambiamenti contenuti nella Legge di bilancio](#)) è diventato “percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento” (PCTO).

A dimostrazione di quanto detto, **l'assoluto silenzio sotto al quale sono passate le recenti Linee Guida per i PCTO (approvata con DM 774 del 4 settembre 2019)** che, oltre a diminuire il monte ore totale obbligatorio introdotto per l'alternanza scuola lavoro dalla c.d. Buona Scuola, riducono la valenza dell'esperienza a mere finalità orientative e di acquisizione di competenze trasversali. Obiettivi di certo non estranei a percorsi di questo tipo, ma limitati e che tendono ad oscurare la valenza formativa del lavoro che, se integrata in un'esperienza di istruzione e formazione coerente con gli obiettivi di apprendimento dell'offerta formativa scolastica, concorrerà prima di tutto alla formazione integrale della persona.

## “Formazione o sfruttamento”? L’insuccesso dell’apprendistato e le sue radici culturali\*

*di Paolo Bertuletti, Matteo Colombo*

Come sappiamo [dall’ultimo report INAPP-INPS sull’apprendistato in Italia](#), questo istituto e soprattutto le sue due tipologie più “formative” (l’apprendistato di primo e terzo livello) sono ancora scarsamente diffuse: nel nostro Paese il 96,5% degli apprendisti ha un contratto di apprendistato professionalizzante (finalizzato al conseguimento di una qualificazione professionale), il 3% di apprendistato “scolastico” (finalizzato al conseguimento di un titolo di studio secondario superiore), il 0,5% di alta formazione e ricerca (finalizzato al conseguimento di un titolo di studi terziario, allo svolgimento del praticantato o ad attività di ricerca). Recentemente [su questo Bollettino Alessia Battaglia](#) ha indicato quale ragione di tale insuccesso la continua instabilità del quadro normativo. Da qui l’«impossibilità, per le buone prassi in atto, di sedimentarsi e diffondersi, creando così un vero e proprio sistema, sul territorio nazionale, per l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro». Giusto. D’altra parte, l’ostinata predilezione delle nostre imprese per l’apprendistato professionalizzante – nonostante la maggior convenienza dal punto di vista economico delle altre due tipolo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2019, n. 41](#).

gie – segnala una mancanza di visione, la tendenza a ripercorre strade già battute e senz'altro meno impegnative dal punto di vista progettuale, se non, addirittura, la deliberata intenzione di sfruttare un istituto che, senza il coinvolgimento di un'istituzione scolastica o formativa, si presta facilmente ad abusi.

**Lo dimostra la vicenda di un giovane disegnatore meccanico assunto con contratto di apprendistato professionalizzante da una multinazionale, il cui intento era soltanto quello di pagare il proprio dipendente – ormai già formato – meno di un lavoratore qualificato.** «Sfruttamento autorizzato» l'ha definito [Concita De Gregorio](#) sul proprio blog. Tutto questo, però, non ha a che fare solo con motivazioni di tipo economico, ma anche e soprattutto con pregiudizi culturali che hanno profonde radici storiche. È la dimostrazione della nostra incapacità di pensare assieme formazione e lavoro, quindi di integrare sistemi formativi e imprese, ancora visti come mondi separati. Tanto che oggi l'apprendistato, cioè lo strumento che più di tutti dovrebbe favorire questo dialogo, è utilizzato più per abbattere il costo del lavoro che per mettere in campo percorsi di alta formazione, a beneficio di tutti i soggetti coinvolti – giovani, aziende, istituzioni formative.

**Eppure, l'apprendistato potrebbe essere «uno strumento per la costruzione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, sostenendo al tempo stesso la costruzione di competenze professionali per l'occupabilità dei giovani e la produttività del lavoro.** *Dimensione, questa, particolarmente preziosa nella grande trasformazione in atto nel mondo del lavoro, che richiede nuovi mestieri, nuove professionalità e sempre più abilità digitali che non si imparano sui banchi di scuola»* (G. [Bocchieri](#), U. [Buratti](#), M. [Tiraboschi](#), [Fare Apprendistato in Lombardia. Guida pratica per la stesura dei contratti di](#)

[apprendistato e la gestione dei relativi piani formativi, ADAPT University Press, 2017, p.2](#)) Non è, del resto, solo colpa delle aziende, se questa opportunità, propiziata dall'intreccio tra studio e lavoro tipico dell'apprendistato di primo e di terzo livello, non viene colta. I pregiudizi culturali sono infatti diffusi e non si riflettono solo sul modo di lavorare, ma anche sul modo di intendere la formazione e, di conseguenza, sui meccanismi istituzionali che governano il sistema scolastico.

**Si pensi, ad esempio, a come vengono determinati in Italia i titoli di studio. Né lo Stato né le Regioni considerano seriamente le qualificazioni professionali riconosciute sul mercato del lavoro quando definiscono i percorsi di Istruzione o di Istruzione e formazione professionale; tanto è vero che non coinvolgono, se non episodicamente, le parti sociali nei processi decisionali per l'individuazione degli obiettivi di apprendimento correlati ai rispettivi titoli di studio.**

**In altre parole, la programmazione dei percorsi formativi non procede dalla considerazione delle competenze ritenute socialmente più importanti, ma risponde a criteri fissati dallo Stato e, in particolare, dal Ministero della Pubblica Istruzione dell'Università e della Ricerca, tenendo conto della gerarchia dei saperi dettata dalle varie scienze. In questa prospettiva, l'esperienza concreta di chi lavora sul campo pare tutto sommato secondaria in ordine alla individuazione di ciò che sarebbe opportuno insegnare ai giovani. Inutile allora tentare di collegare ex post i titoli di studio alle qualificazioni professionali (vedi Atlante del Lavoro pubblicato, dopo una lunga preparazione, dall'Inapp). Il rischio è che tale connessione, non corrispondendo di fatto ad un reale coordinamento fra mondo del lavoro e mondo della scuola, si traduca in un'operazione nominalistica.**

Ebbene, tale situazione spiega perché in Italia ancora oggi molti datori di lavoro non siano interessati ad utilizzare l'apprendistato di primo o di terzo livello, cioè a formare i propri futuri collaboratori in sinergia con le scuole e le università, le quali – salvo rare e lodevoli eccezioni – mirano a profili culturali apparentemente scollegati dai profili professionali ricercati sul mercato del lavoro. Di converso, spiega anche perché gli insegnanti percepiscano come una “perdita di tempo” mandare i propri studenti a formarsi in azienda, dove si imparano cose che ai loro occhi non hanno nulla a che fare con i programmi scolastici.

**Che la realtà potrebbe essere diversa lo testimonia l'esempio dei Paesi germanofoni, dove le parti sociali attraverso un complesso sistema di *governance* sono coinvolte nella gestione a livello locale della formazione professionale e nella definizione a livello federale dei profili professionali e culturali attesi al termine dei percorsi di apprendistato.** In questi Paesi le imprese credono nell'apprendistato duale, perché il valore delle qualifiche che i giovani ottengono al termine dei percorsi sono garanzia di competenza e sono riconosciute (anche se non formalmente) sul mercato. Come si diceva sopra, questa differenza ha **radici culturali ben precise**. Secondo una tesi ripresa, tra gli altri, dallo storico del sistema duale tedesco W.D. Greinert, l'idea che le parti sociali debbano essere coinvolte nella gestione della formazione professionale sarebbe il frutto della riscoperta di una visione corporativa di società avvenuta nei paesi di lingua tedesca alla fine dell'Ottocento. La *Stimmung* tardo-romantica dell'epoca fece del concetto di professionalità (*Beruflichkeit*) il principio cardine del sistema formativo. Non a caso, nei Paesi germanofoni si considera “formato” l'uomo competente nel proprio mestiere, dunque colui che ha completato con suc-

cesso un apprendistato professionale il cui valore è riconosciuto socialmente.

**Invece, l'idea che debba essere lo Stato con il suo apparato burocratico a gestire la formazione, deriverebbe dalla convinzione illuministica – tipicamente francese e poi passata anche in Italia – secondo cui la società deve sottostare ai principi razionali dettati dalle scienze, della cui applicazione lo Stato si fa garante.** In questa prospettiva “formato” sarebbe colui che sa spaziare con consapevolezza epistemologica nelle varie discipline dell'enciclopedia; tipicamente l'uomo colto, che ha acquisito il suo sapere tramite uno studio teorico ([W.D. Greinert, \*European vocational training system. The theoretical context of historical development in Cedefop, Towards a history of vocational education and training \(VET\) in Europe in a comparative perspective, 2002\*](#)).

## Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV Rivoluzione industriale\*

*di Michele Tiraboschi*

Quanti di voi ci seguono da anni conoscono **l'impegno di ADAPT in favore dell'apprendistato di qualità** al punto da aver promosso e monitorato non pochi **progetti nei territori al fianco di scuole, imprese e parti sociali** e di aver messo a disposizione di esperti e operatori, col sito [fareapprendistato.it](http://fareapprendistato.it), una piattaforma *open access* di documentazione e diffusione di buone prassi.

Col presente bollettino *Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV Rivoluzione industriale* intendiamo compiere un passo in avanti nella consapevolezza della importanza strategica di questo strumento che può essere definito “decrepito” o “irrilevante” solo da chi non ne conosce **la gloriosa e complessa storia** e da chi, oggi, non è in grado di coglierne **le oggettive e molteplici connessioni coi modi di produzione più avanzati indotti dalla IV rivoluzione industriale** che tendono a integrare se, non anche fondere il sistema produttivo col sistema educativo e formativo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2](#), e in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#)

Raccomando pertanto la lettura di questo bel Bollettino – curato da [Matteo Colombo](#) e con l'intervento di autorevoli colleghi di fama internazionale come **Patrick Wallis** (London School of Economics) e **Bert De Munck** (University of Antwerp) – che va ben oltre il dato di storia economica e che ci aiuta a ricordare che **l'apprendistato, prima ancora di essere un valido canale di accesso dei giovani nel mercato del lavoro è stato e ancora può essere una potente leva dell'innovazione tecnica e della costruzione dei mestieri necessari ai processi economici in continua evoluzione.** Questo Bollettino è **un contributo importante anche e soprattutto per la rappresentanza del lavoro** (nel passato le corporazioni e le Gilde che governavano l'accesso all'apprendistato) che è **chiamata ora a ripensare obiettivi e strumenti di azione attraverso la difesa e soprattutto la promozione delle identità distintive professionali e di mestiere** che non possono alimentarsi solo mediante rigide dichiarazioni contrattuali e sistemi pubblici di riconoscimento o certificazione delle qualifiche e delle competenze.

Nel Bollettino troverete anche **una ampia documentazione a sostegno della tesi avanzata da Matteo Colombo e dai colleghi stranieri** sopra richiamati; tesi che ci impegniamo a coltivare e sviluppare nei percorsi di dottorato promossi e finanziati da ADAPT con **l'obiettivo di fornire una rinnovata attenzione ai processi di apprendimento e alla costruzione delle professionalità, attraverso la valorizzazione delle competenze dei lavoratori,** che a loro volta sono chiamati a generare quella massa critica e interdisciplinare, vero fattore abilitante i processi di innovazione, sviluppo, produttività. È un'assonanza, quest'ultima, non certo nuova per i dottorandi di ADAPT, molti dei quali hanno speso gli ultimi dieci anni facendo ricerca nel

complesso monumentale di Sant'Agostino, luogo della conoscenza per antonomasia a Bergamo, forti di un insegnamento, quello di Sant'Agostino, che nelle *Confessioni* (XI 20. 26) ricordava come **«il presente del passato è la memoria, il presente del presente la visione, il presente del futuro l'attesa»**.

Ecco, in attesa che anche in Italia si torni a coltivare il valore dell'apprendistato vero e di qualità, restiamo a disposizione di tutti **per avviare nei territori, con quanti ci vorranno [contattare](#)**, quelle importanti sperimentazioni che, solo grazie a una solida visione e a una documentata capacità progettuale, fanno dell'apprendistato duale un potente crocevia della innovazione, della conoscenza, della produttività e della coesione sociale.

## **L'apprendistato come paradigma dei processi di innovazione: la lezione del passato\***

*di Matteo Colombo*

**L'apprendistato può essere uno strumento utile a favorire la diffusione dell'innovazione, la produttività delle imprese, lo sviluppo del capitale umano e sociale?** Stretto tra la morsa di vincoli culturali che ne fanno una seconda scelta rispetto ai “tradizionali” percorsi formativi, e il suo utilizzo prevalentemente orientato a raggiungere finalità occupazionali contrastando la disoccupazione giovanile, è difficile anche solo immaginare l'apprendistato come uno strumento in grado di raggiungere questi obiettivi. Concentrandosi quindi esclusivamente sul presente, e sulle logiche prevalenti che oggi sostanziano il ricorso a questo strumento, non sembra possibile trovare le risposte cercate. Può essere utile fare quindi un passo indietro, e provare a tornare alle origini dell'apprendistato.

**L'apprendistato è stato per secoli uno strumento fondamentale per la formazione dei giovani e il loro ingresso nel mondo del lavoro, nonché per la regolazione del mercato e dei mestieri e, secondo uno studio di Joel Mokyr, David de la Croix, e Matthias Doepke, uno degli elementi determi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2.](#)

**nanti lo sviluppo europeo, attraverso la diffusione dell'innovazione.** È il caso dell'Europa pre-industriale, nella quale le corporazioni – ma anche altre istituzioni locali – prevedevano un necessario periodo di apprendistato per diventare “maestri” di un mestiere, nonché per favorire la formazione e la costruzione dell'identità sociale dei giovani. Al centro di questo sistema c'era la bottega artigiana, nella quale apprendisti e maestri lavoravano assieme, e dove i primi imparavano dai secondi grazie alla *mimesis*, in un intreccio indistinguibile di apprendimento ed esperienza. La conoscenza economicamente utile ad accompagnare i processi produttivi del tempo era per lo più tacita, non formalizzabile secondo i canoni moderni, ma necessariamente incarnata, trasmissibile solo attraverso il paziente lavoro dell'esperienza lavorativa condivisa. All'apprendistato faceva poi spesso seguito un periodo da “lavorante”, o “*journeyman*”, precedente al riconoscimento della qualifica di “maestro” e necessario per ottenerla, nel quale il giovane viaggiava, lavorando presso altri maestri, arricchendo quindi le sue conoscenze e condividendo le sue competenze, favorendo così, in un'economia nella quale il valore del capitale umano, a fronte di limitate innovazioni tecnologiche, era assolutamente centrale, processi di diffusione della conoscenza economicamente utile e, conseguentemente, sviluppo economico e sociale.

**L'apprendistato non aveva finalità prevalentemente “occupazionali”, o “formative”:** era uno strumento per imparare un mestiere, cioè poter esercitare – con competenza – un lavoro e riconoscersi all'interno di una società a partire dal proprio saper fare. E per raggiungere questi obiettivi, il ruolo di diversi soggetti locali e cittadini – come le corporazioni, appunto – era assolutamente fondamentale: l'apprendistato nel contesto pre-industriale era una realtà assolutamente flessibile, capace di

rispondere a diverse esigenze attraverso la sua capacità adattativa, tant'è che lo troviamo, con caratteristiche comuni, diffuso in tutti i Paesi europei. L'esperienza della bottega artigiana è l'esperienza di una riconosciuta totalità di senso e scopo, un luogo nel quale soggetti diversi – apprendisti, lavoranti, maestri – collaborano per generare un'opera comune: il loro lavoro. Un'esperienza che, a partire dalla Rivoluzione Industriale, ha visto un'apparentemente inesorabile declino – tranne che in alcuni Paesi, come la Germania – a fronte di una separazione del lavoro che ha condotto allo scollamento tra apprendimento ed esperienza lavorativa, alla diffusione delle scuole pubbliche collegate alla nascita degli Stati moderni come luogo di trasmissione della conoscenza richiesta dai nuovi processi produttivi, ad un'organizzazione del lavoro che recide quel sistema di relazioni tra lavoratori che si era creato nella bottega artigiana, attraverso la progressiva standardizzazione del fare lavorativo. Con il tempo, la relazione tra apprendistato e maestro diventa sempre di più assimilabile a quella tra dipendente e datore di lavoro, dove ad essere scambiato è solo il tempo del primo a fronte del salario offerto dal secondo, mettendo in secondo piano quell'idea di mestiere come apprendimento, esperienza, identità sociale che ha contraddistinto l'economia pre-industriale. Infine, al tramonto delle corporazioni e delle gilde non ha fatto seguito il sorgere di nuove istituzioni capaci di regolare l'apprendistato e i mestieri, un elemento che ha contribuito alle trasformazioni che hanno interessato l'istituto fino ad arrivare all'attuale modello.

**Perché allora tornare a parlare, oggi, di apprendistato a partire da una ricostruzione delle sue origini nell'economia pre-industriale?** Il dibattito sull'apprendistato come strumento per accompagnare le trasformazioni del mondo del lavoro, attraverso una formazione “sartoriale” e nata dal dialogo tra sistemi

formativi e imprese, è assolutamente aperto in altri Paesi, ad esempio negli Stati Uniti. Non bisogna solamente guardare all'estero per trovare spunti per rivitalizzare questo dibattito anche in Italia: ADAPT ha lavorato e ancora lavora per far sì che l'apprendistato non sia inteso “solo” come un contratto, ma anche come uno strumento per favorire la creazione di reti locali per l'innovazione e il capitale umano, prestando attenzione alla sua dimensione progettuale e formativa, oltre che economica e giuridica. Attraverso numerosi contributi al dibattito pubblico, e alla concreta realizzazione di percorsi di apprendistato altamente innovativi, ADAPT in vent'anni di attività ha messo in pratica questa visione: basti pensare ai 141 apprendistati di alta formazione e ricerca realizzati attraverso la costruzione di *partnership* strategiche tra università e imprese, l'accompagnamento di istituzioni formative – come ad esempio l'istituto “Gadda” di Forno di Taro (PR) – alla realizzazione di percorsi di apprendistato efficaci e capaci di riscoprire il senso e il valore di questi strumenti come vettore per lo sviluppo e la crescita territoriale, la condivisione di strumenti e metodi attraverso la piattaforma collaborativa [fareapprendistato.it](http://fareapprendistato.it), utile anche per rilanciare il dibattito sul valore dell'apprendistato nella quarta rivoluzione industriale. Provare a fare un passo indietro e approfondire le origini dell'apprendistato è quindi particolarmente interessante se – seguendo l'insegnamento di Marco Biagi, e valorizzando gli spunti offerti da Patrick Wallis della London School of Economics – si riconoscono le somiglianze tra i contesti produttivi altamente innovativi che caratterizzano l'economia contemporanea e la bottega artigiana pre-industriale, nella quale diversi lavoratori collaborano generando una massa critica capace di produrre ed innovare, lavorando assieme valorizzando le diverse competenze e mettendo in comune le proprie conoscenze, superando una logi-

ca rigidamente classificatoria per mansioni e compiti, arrivando invece alla centralità dei ruoli agiti e delle competenze personali.

**D'altronde, nei laboratori delle imprese *high tech* come nelle botteghe artigiane della Venezia del seicento, la differenza la possono fare solo le persone, in termini di innovazione e produttività: persone non racchiudibili in declaratorie contrattuali, il cui lavoro non può essere standardizzato e per i quali non è il possesso di un contratto a tempo indeterminato a fare la differenza, ma la possibilità di lavorare a stretto contatto realizzando processi di ricerca e scoperta collaborativi, avendo costantemente la possibilità di imparare.** Per contrastare la stagnante produttività ormai endemicamente collegata al mercato italiano è inoltre necessario ripensare i collegamenti e le relazioni che intercorrono tra sistemi formativi e mondo delle imprese, valorizzando percorsi – quali ad esempio quelli di apprendistato di terzo livello – capaci di costruire una “grammatica” comune tra questi due mondi, favorendo logiche di contaminazione reciproca a beneficio di entrambi, e favorendo l'accesso nel mondo del lavoro di giovani dotati di competenze, ma soprattutto di un metodo di apprendimento continuo, che ne garantisce l'occupabilità a lungo termine e li mette in condizione di essere protagonisti attivi dei processi di trasformazione del lavoro, offrendo alle imprese professionalità non solo corrispondenti ai loro fabbisogni, ma in grado di generare ulteriori logiche di crescita e sviluppo.

**Per i motivi ora richiamati, il presente Bollettino Speciale vuole essere un primo spunto per favorire un dibattito a proposito del ruolo che l'apprendistato può giocare all'interno della quarta rivoluzione industriale, cercando di**

**immaginarne il futuro a partire dalla riscoperta del suo passato.**

**Alle origini dell'apprendistato: una prospettiva  
di lettura per comprenderne funzioni e valore  
all'epoca della IV rivoluzione industriale.  
A confronto con Patrick Wallis  
(London School of Economics)  
e Bert De Munck (Antwerp University)\***

*di Matteo Colombo*

Lo scorso 4 e 5 novembre si è tenuto a Venezia il convegno “*Garzoni. Apprenticeship, work, society in early modern Venice*”, organizzato dalla Prof.ssa Sapienza e dalla Prof.ssa Belavitis dell'Università Ca' Foscari di Venezia, e avente come obiettivo quello di presentare i primi risultati ottenuti da una ricerca storica sulla diffusione dell'apprendistato nella Venezia dei secoli XVI-XVIII, grazie alla quale sono stati digitalizzati e raccolti in un database online più di 50.000 accordi di garzonato. Un convegno quindi in grado di far luce su come, concretamente, l'apprendistato era regolato nella società pre-industriale, quali erano i suoi obiettivi e quali gli strumenti e i metodi messi in campo per raggiungerli. Al convegno erano presenti Patrick Wallis, Professore di Economic History presso la London School of Economics, e Bert De Munck, Professore di Social and Urban

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2.](#)

History presso la Antwerp University, massimi esperti dei temi trattati, ai quali sono state rivolte le seguenti domande.

*L'apprendistato è ancora oggi indicato come uno strumento utile a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, anche se le differenze con il contesto storico pre-industriale sono, ovviamente, molteplici. Un elemento oggi particolarmente dibattuto, ad esempio negli Stati Uniti, è quello dell'individuazione degli enti preposti alla sua regolamentazione: lo Stato? I corpi intermedi? Le parti sociali? Le singole imprese? A diverse regolamentazioni corrisponde, poi, anche diverse logiche con cui questi percorsi sono strutturati, così come gli obiettivi che si prefiggono. Com'era regolato l'apprendistato nel contesto pre-industriale?*

**P. Wallis:** Spesso si corre il rischio di identificare l'apprendistato nel contesto pre-industriale con il sistema corporativo, cioè con quelle istituzioni cittadine composte dai maestri di un determinato mestiere, che venivano create con il principale obiettivo di regolare il mercato e la concorrenza. L'apprendistato era, indubbiamente, uno strumento utile per controllare e limitare l'accesso a determinati mestieri e corporazioni, in quanto per arrivare al rango di maestro in molti casi bisognava aver svolto diversi anni da apprendista e poi da "lavorante" in bottega. Molte evidenze documentali, provenienti da tutta Europa, ci consegnano però un quadro più complesso e articolato: seppure è indubbio che le corporazioni svolsero un ruolo regolatorio fondamentale, è altrettanto certo che l'apprendistato era diffuso anche in loro assenza, regolato privatamente o da altri enti cittadini, e che spesso gli statuti corporativi rimasero sullo sfondo, indicando regole generali poi diversamente declinabili in sede di stesura del singolo contratto d'apprendistato. Emergono quindi chiaramente i contorni di un istituto altamente flessibile, capace di adattarsi alle diverse esigenze dei diversi contesti sociali e produttivi, e non ridu-

cibile a “solo” strumento corporativo per la regolazione del mercato. Basti pensare a come, con la Rivoluzione Industriale, l'apprendistato non ha seguito il destino delle corporazioni, abolite o ormai destinate alla sparizione in diversi Paesi europei, ma si è trasformato riuscendo a “entrare” anche in fabbrica.

**B. De Munck:** il ruolo e il peso giocato dal sistema corporativo è molto diverso nei diversi Paesi europei. Ad esempio le gilde inglesi sono diverse da quelle tedesche, a loro volta differenti da quelle italiane. Praticamente ovunque era presente una tensione tra l'apprendistato come strumento per l'acquisizione di competenze e conoscenze tecniche – sulla base di un accordo orale o di un contratto scritto – e l'apprendistato come sistema per acquisire e attribuire un certo status, sia da parte delle corporazioni che da altre istituzioni locali. Quindi, l'apprendistato non era mai “solo” un semplice contratto, e risulta incomprensibile se lo si guarda da una prospettiva esclusivamente giuridica od economica. Era invece uno strumento con il quale realtà che spesso avevano un forte peso sulla politica – non solo economica – cittadina e locale, le corporazioni appunto, esercitavano il loro potere, cercando di innescare meccanismi altamente conservativi e difensivi nel tentativo di mantenere intatti i loro privilegi economico – sociali. Ma l'apprendistato non può essere ridotto al sistema corporativo, in quanto esisteva anche al di fuori di esso, come contratto privato tra le parti. L'apprendistato, insomma, era regolato in modi diversi proprio perché voleva raggiungere obiettivi diversi, coinvolgendo diverse istituzioni e non solo quelle corporative, a partire da specifiche esigenze locali e territoriali.

*Oggi l'apprendistato è pensato come una seconda scelta per contrastare il drop out scolastico o come strumento per favorire l'integrazione di competenze professionali nei tradizionali percorsi d'istruzione. In Italia, è poco conosciuto*

*e spesso utilizzato per abbattere il costo del lavoro, più che per esigenze formative. Quali erano, invece, gli obiettivi dell'apprendistato nella società pre-industriale?*

**P. Wallis:** In un periodo storico contraddistinto da mercati altamente instabili quale è quello pre-industriale, l'apprendistato è stato un utile strumento per creare legami e costruire conoscenze condivise. Legami contraddistinti da una spiccata dimensione formativa, ovviamente, ma non solo: attraverso l'apprendistato, prima di tutto, si imparava un mestiere. Questo percorso d'apprendimento è difficilmente comprensibile se lo si legge con le categorie contemporanee, come se fosse un percorso formativo professionalizzante. Piuttosto, mestiere voleva dire conoscenza e riconoscimento sociale: queste due dimensioni, quella privata del sapere e quella pubblica dell'essere erano intrinsecamente legate. L'alta mobilità degli apprendisti e la flessibilità dello strumento permisero inoltre una diffusione delle conoscenze e dei saperi tale da garantire ai lavoratori la capacità non solo di rispondere alle sfide poste dalle trasformazioni tecniche, ma di governarle attivamente.

**B. De Munck:** L'apprendimento è ovunque, è invisibile. Diventa visibile solo quando è regolato. L'apprendistato nell'epoca pre-industriale fu questo: un sistema capace di legare assieme apprendimento, lavoro, e potere. Il suo scopo era quello non solo di fornire ai giovani conoscenze che ora definiremmo "tecniche" o "professionali", ma di garantirgli uno status, un'identità sociale. Con la Rivoluzione Industriale si separa la dimensione economica dello strumento dalla funzione socio-politica: in precedenza, attraverso l'apprendistato si entrava in società, non solo si impara un mestiere. Chi concludeva l'apprendistato regolato dalle corporazioni era lo stesso che poi controllava il mercato, e in questo si

esplica la dimensione del potere sopra richiamata. Durante e dopo la Rivoluzione Industriale, questo legame viene meno: chi conclude l'apprendistato è “solo” un lavoratore specializzato, qualificato.

*Negli ultimi anni diversi studiosi hanno cercato di leggere l'apprendistato a partire da una prospettiva di storia economica. Come mai? Qual è il valore aggiunto che può portare questa materia agli studi sul tema?*

**P. Wallis:** La disponibilità di grandi database digitalizzati, come ad esempio quello realizzato per il progetto “Garzoni” a Venezia, permettono di studiare il fenomeno a partire dall'analisi di un'ampia base documentale, a cui vengono applicate specifiche categorie economiche nel tentativo di descrivere il più possibile in modo accurato com'era, concretamente, la vita nel contesto pre-industriale e, in questo caso, come l'apprendistato era davvero regolato e vissuto. Spesso, nel guardare al passato e non solo, si rischia di ragionare in modo astratto, senza verificare come, nella realtà, le idee su cui si ragiona erano vissute e declinate. Anche se le fonti sono sempre rare, per il contesto di cui stiamo parlando, riuscire ad accedere a database online e a confrontarsi con altri studiosi permette oggi di ricostruire con maggiore efficacia la storia dell'apprendistato.

**D. De Munck:** L'elemento davvero interessante a proposito del contributo che gli studi di storia economica sull'apprendistato e sulla formazione del capitale umano possono offrire è la sempre maggiore attenzione posta sul più ampio contesto istituzionale. L'apprendistato viene ora letto in modo sistemico, approfondendo elementi quali il ruolo giocato dalle istituzioni, a diversi livelli. Ma penso che ci sia la necessità di reintegrare anche gli aspetti culturali e socio-politici, e di esaminare le trasformazioni a lungo

termine e come queste si intrecciano con la dimensione economica. Penso ai legami sussistenti tra potere, conoscenza, lavoro, fondamentali per ricostruire lo scopo e il senso dell'apprendistato, anche per meglio inquadrare i ragionamenti contemporanei sull'istituto.

*Trovate delle affinità tra il contesto preindustriale e l'attuale, contraddistinto dalla quarta rivoluzione industriale? E qual è il ruolo che può giocare l'apprendistato?*

**P. Wallis:** Certo, ci sono delle affinità. Oggi la logica della grande fabbrica, dell'azienda novecentesca e della divisione verticale del lavoro, con la netta separazione tra lavoratori, tra competenze, tra ruoli, sembra in declino, a favore di una logica più simile a quella della bottega artigiana, sia per le dimensioni di tante micro e piccole imprese, che ora tornano ad essere competitive a livello globale grazie all'utilizzo di nuove tecnologiche, ma soprattutto per l'organizzazione del lavoro emergente da questi ambienti. Un'organizzazione non più rigidamente verticistica, ma più simile a quella della bottega dove lavoratori con diverse competenze e capacità collaborano per generare una massa critica capace di generare prodotti competitivi sui mercati. In contesti come questi, dove si chiede ai lavoratori di collaborare e costruire assieme conoscenze, l'apprendistato può essere un utile strumento proprio per favorire questo scambio e questa costruzione partecipata, nonché la trasmissione di conoscenze tra generazioni.

**D. De Munck:** Dall'Illuminismo abbiamo ereditato un'astratta separazione tra mente e mano, tra pensiero e azione, categorie incapaci di descrivere il lavoro proprio della bottega preindustriale. Anche la contrapposizione tra competenze trasversali e tecniche non riesce a restituirci la ricchezza dell'esperienza della

bottega artigiana. Oggi come allora, è sempre più necessario riflettere sul valore fondamentale dell'antropologia della conoscenza, cioè come l'uomo apprende: credo che ricostruire il sistema dell'apprendistato pre-industriale possa essere utile per rimettere al centro del dibattito, anche oggi, non tanto parole un po' astratte come formazione o competenze, ma per comprendere la connessione tra la conoscenza e il contesto sociale e culturale in cui sorge, ad esempio tra formazione della conoscenza e cooperazione. Oltre a ciò, è importante per andare oltre l'idea che la conoscenza intellettuale o astratta è per definizione superiore alla conoscenza pratica, e così rivalutare il "fare artigiano".

## **Apprendistato di primo livello: tornano gli incentivi. Basteranno?\***

*di Matteo Colombo*

È stato recentemente approvato in Commissione Bilancio al Senato un emendamento che introduce uno sgravio contributivo totale, di durata triennale, degli oneri a carico dei datori di lavoro che assumono apprendisti di primo livello in aziende fino a 9 addetti. L'emendamento vede come primo firmatario Daniele Manca (PD) e, se sarà confermato anche nella versione definitiva della Legge di Bilancio, sarà applicabile alle assunzioni realizzate nel corso dell'anno 2020. Torna quindi operativo l'incentivo originariamente previsto dalla legge n. 183/2011, che aveva introdotto questo sgravio, in vigore fino al 2016. Sia Confartigianato che Cna hanno accolto caldamente questa misura, destinata in particolare alle aziende di piccole dimensioni e artigiane, spesso le più in difficoltà a gestire gli oneri (non solo burocratici) connessi a questa fattispecie contrattuale.

**Dopo gli annunci e i contro-annunci riguardanti il taglio delle risorse destinato al Sistema Duale** (e quindi anche all'apprendistato di primo livello), una notizia come quella ora riportata va sicuramente accolta con cautela, e sarà ne-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#).

**cessario aspettare il testo definitivo della manovra per poterla valutare.** È comunque fin da subito possibile affermare che questo intervento va nella direzione giusta, favorendo la diffusione dell'apprendistato “duale” proprio in quei settori dai quali, storicamente, è emerso: quelli dell'artigianato.

**L'apprendistato è uno strumento utile a contrastare alcune problematiche largamente diffuse nel mercato del lavoro italiano: la disoccupazione giovanile e le difficili transizioni scuola-lavoro.** Non solo. Al di là della disoccupazione, un dato particolarmente critico è quello dell'occupazione giovanile: basti pensare che, considerando la coorte di età 15-24 anni, in Italia la percentuale di occupati si ferma al 18,5%, contro il 42,2% della media OCSE e, ad esempio, il 30% della Francia, il 48,8% della Germania, il 50,4% del Regno Unito, il 62% della Svizzera (dati OCSE). Questi dati mostrano la difficoltà tutta italiana a coniugare apprendimento e lavoro, favorendo la collaborazione tra sistemi formativi e aziende. L'apprendistato di primo livello, che permette l'acquisizione di un titolo di studi secondario superiore integrando l'apprendimento realizzato in aula con quello sul luogo di lavoro, è quindi un'efficace misura di promozione dell'occupazione giovanile e del dialogo tra mondo della scuola e della formazione e mondo delle imprese.

**L'incentivo, e più in generale le misure economiche messe in campo, non sono, però, sufficienti a garantirne il successo.** Nonostante infatti l'apprendistato di primo e terzo livello godano di incentivi fiscali maggiori e più convenienti rispetto a quelli previsti per l'apprendistato di secondo livello, o professionalizzante, i primi due pesano solo per il 3,5% sul totale degli apprendistati in Italia (dati INAPP-INPS). Per raggiungere quindi gli obiettivi sopra richiamati, e sfruttare tutte le potenzialità insite

in questa fattispecie contrattuale, a misure economiche deve essere affiancato anche un ripensamento culturale.

**Un ripensamento possibile anche grazie alle tante esperienze, diffuse in tutta Italia, di utilizzo di questo strumento come vettore per promuovere la crescita e lo sviluppo territoriale.** Ad esempio, la **Fondazione Badoni di Lecco**, che a partire dal 2012 ha concretamente investito sull'apprendistato di primo livello per costruire legami tra sistemi formativi e imprese del territorio, favorendo la costruzione di profili professionali corrispondenti a quanto richiesto dalle trasformazioni tecnologiche in atto e promovendo così lo sviluppo economico e l'occupazione dei giovani (per approfondire si veda [A. Battaglia, \*L'apprendistato di primo livello per lo sviluppo del mercato del lavoro locale, in Bollettino ADAPT n. 39/2019\*](#)). **Oppure, è quanto accade dal 2016 a Fornovo di Taro (Parma), dove i percorsi di apprendistato di primo livello realizzati dall'Istituto Gadda** con le aziende del settore meccanico locali hanno permesso la costruzione di un ecosistema territoriale della formazione, nel quale la collaborazione tra diverse realtà – istituzioni formative, imprese, parti sociali, enti pubblici, agenzie per il lavoro – è il fattore determinante la competitività del territorio. Emerge qui chiaramente come l'apprendistato di primo livello sia stato scelto non primariamente per i benefici economici e fiscali ad esso connessi, quanto piuttosto per la sua straordinaria capacità di creare solidi legami tra mondi tradizionalmente pensati come distinti e separati: la scuola e il lavoro, favorendo la costruzione di una vera e propria “nuova grammatica” capace di fare dialogare queste realtà con l'obiettivo non solo di rispondere ad un fabbisogno di competenze espresso dal sistema delle imprese, ma anche per introdurre una nuova metodologia con la quale formare integralmente i giovani, favorendone l'occupabilità e promuov-

vendo, allo stesso tempo, l'attrattività del territorio attraverso lo sviluppo congiunto del capitale umano e delle imprese. Basti qui richiamare le parole di Franco Bercella, imprenditore che collabora ormai da anni con l'Istituto Gadda: «L'apprendistato "costa", prima di tutto, tempo e fatica: ma ogni imprenditore sa per esperienza che senza tempo e senza fatica non avrebbe potuto raggiungere nessun traguardo, una volta riconosciutone il valore. Il problema è allora tornare a riconoscere il valore di questi sistemi integrati scuola-impresa. Ma è una sfida urgente: in un territorio dove le imprese sono ricche e il tessuto sociale muore, c'è una bomba a orologeria, che prima o poi esploderà. Se non si investe nelle competenze e nella formazione dei giovani, aiutando le scuole, i giovani andranno a studiare – e lavorare – altrove: è così che un territorio muore. Investendo invece nell'apprendistato, investiamo nel nostro futuro come imprenditori, oltre che come cittadini di questo territorio» (si veda [M. Colombo, "Ecco perché scegliamo l'apprendistato di primo livello". Intervista a Franco Bercella, in Bollettino ADAPT n. 8/2019](#)).

**L'apprendistato di primo livello è stato individuato come uno degli strumenti da mettere in campo per favorire lo sviluppo in Provincia di Belluno, nella ricerca recentemente pubblicata, a cura di ADAPT, [Lavoro, competenze e territorio. Ricerca e azione per il futuro del lavoro nella Provincia di Belluno](#).** Anche in questo caso, l'apprendistato di primo livello è pensato come un efficace ponte tra scuola e lavoro, grazie al quale i giovani integrano la loro formazione con l'esperienza in azienda, a beneficio di tutti i soggetti coinvolti: le istituzioni formative si aprono al territorio e aumentano la loro attrattività, le aziende entrano in contatto con i giovani e riscoprono la loro capacità formativa contribuendo attivamente al percorso di apprendimento, dotandosi allo stesso tempo di collaboratori in possesso delle competenze effettivamente richieste e colmando così lo *skill mismatch* spesso denunciato dal mondo imprenditoria-

le, e i giovani svolgono un cammino di crescita non racchiudibile nella semplice aggiunta di competenze professionali al loro percorso di studio: scopo di questi percorsi è infatti la formazione integrale della persona, vero fattore dirimente la sua occupabilità nei moderni contesti lavorativi (per approfondire, si veda [S. Negri, F. Seghezzi, \*Verso la costruzione di nuovi ecosistemi territoriali: il caso della provincia di Belluno\*, in Bollettino ADAPT n. 44/2019](#))

**È in questo fecondo orizzonte collaborativo e territoriale che l'apprendistato dispiega tutte le sue potenzialità. L'incentivo economico è quindi condizione sì necessaria, ma non sufficiente per garantirne il successo. Un successo particolarmente auspicabile oggi, nella moderna quarta rivoluzione industriale, nella quale l'integrazione tra apprendimento e lavoro diventa un vettore fondamentale della crescita, mentre viene riscoperto il valore del "fare artigiano".** A questo proposito, ADAPT ha recentemente pubblicato un Bollettino Speciale: [Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV Rivoluzione industriale](#), contenente interventi, testi scientifici e riflessioni che riscoprono il prezioso insegnamento che, ancora oggi, ci consegna l'apprendistato realizzato "a bottega". La trasformazione del lavoro oggi in atto è contraddistinta dal superamento di logiche di standardizzazione della produzione, verso una sempre maggiore centralità del lavoratore, delle sue competenze, della sua capacità di collaborare con altri e costruire conoscenze condivise: come accadeva nella bottega artigiana nel periodo pre-industriale, quando l'apprendistato era utilizzato come strumento per la costruzione e la regolazione dei mestieri, attraverso la formazione dei giovani. Uno strumento che ha permesso, proprio grazie alle sue caratteristiche, di diffondere l'innovazione in Europa, favorendo la mobilità degli apprendisti: innovava non solo chi aveva a disposizione le necessarie tecnolo-

gie, ma chi poteva godere della collaborazione di capitale umano altamente qualificato. Oggi come ieri, allora, l'apprendistato può essere valorizzato come una leva fondamentale per la promozione dell'innovazione e della produttività, superando quelle concezioni che lo relegano a strumento per contrastare la disoccupazione giovanile. **Per raggiungere questi obiettivi, agli incentivi economici va affiancato quindi un ripensamento dell'istituto: un ripensamento che parte dalla rappresentanza, dalle parti sociali, dai territori, dalle scuole e dalle imprese. Solo in questa nuova logica, collaborativa e plurale, è possibile costruire percorsi di apprendistato in grado di accompagnare le trasformazioni tecnologiche e favorire lo sviluppo economico e sociale.**

2.

## **CARCERE E LAVORO**

## Lavoro e formazione per rieducare il detenuto: a colloquio con Salvo Fleres\*

*di Giovanni Fatuzzo*

Il lavoro penitenziario è uno strumento utile per la rieducazione del detenuto? Come e quanto incide questa pratica rispetto alla risocializzazione del ristretto? Che lavori svolgono i detenuti? Abbiamo parlato di questi e altri interrogativi con il dott. Salvo Fleres, Deputato regionale e Garante dei diritti dei Detenuti in Sicilia prima, e in ambito nazionale dopo; relatore della l.r. Sicilia 19 agosto 1999, n. 16.

### **È possibile, durante la fase di espiazione, formare il detenuto con competenze spendibili nel mondo lavorativo dopo la detenzione?**

Certamente sì. In quasi tutte le carceri vengono svolti corsi di formazione professionale, ma sono pochi e non sempre sono agganciati alle effettive esigenze del mercato del lavoro. In questo periodo quelli che hanno maggiore successo riguardano le qualifiche legate alla ristorazione (cuochi, pizzaioli, pasticceri, barman) e quelli legati alle attività artigianali (meccanici, fabbri, idraulici, manutentori, elettricisti).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14.](#)

### **È possibile parlare di incidenza del lavoro inframurario sul tasso di recidiva?**

Certo, è possibile parlare di incidenza positiva, sia del lavoro, sia anche delle altre attività trattamentali, se svolte seriamente e con costanza. In questo caso, i dati ufficiali forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria parlano di appena il 15% di recidiva. Quando il "trattamento" è carente o assente ed il lavoro scarseggia la recidiva sale invece all'85%.

**Dagli ultimi dati diffusi dal Ministero di grazia e giustizia emerge che l'87,22% dei detenuti impiegati in attività lavorative è alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria svolgendo servizi d'istituto come pulizia, distribuzione vitto e manutenzione e spesso con turnazioni esagerate o part-time. Non crede che sarebbe doveroso riflettere quantomeno sul tema se tali impieghi creino davvero il convincimento di un lavoro quale riscatto?**

Il genere di lavoro a cui lei fa riferimento non produce grandi risultati di prospettiva. È già diverso per i reclusi adibiti alla produzione di cibo, che hanno maggiori possibilità di impiego. Ecco perché andrebbe varato un piano articolato di formazione legato ad un piano che favorisca, come faceva la mia legge, l'avvio di attività lavorative autonome. Sarebbe un paradosso se un recluso, una volta scontata la pena, avesse come unica prospettiva l'offerta di lavoro da parte di imprese riconducibili alla criminalità organizzata. Purtroppo, quando lo Stato è assente, questo è ciò che accade talvolta.

**In un periodo storico come il nostro, è possibile fare impresa in carcere e nelle carceri del sud Italia?**

Teoricamente sì. In realtà è molto difficile perché, nella gran parte dei casi, gli istituti di reclusione sono sovraffollati, vecchi, mal

concepiti, non dispongono, salvo qualche rara eccezione, né di laboratori, né di officine, ma soprattutto non dispongono di personale adeguato a permettere questo tipo di misure, che sarebbero estremamente utili.

**La l.r. Sicilia n. 16/1999, che porta la sua firma, ha un che di singolare: in essa trova ampia espressione il tema del lavoro inframurario dotando il detenuto della capacità di fare impresa. Mi consenta una notazione personale: lo Stato che confida nel “figliol prodigo” crea una maggiore consapevolezza di sé e della società, colui che ha davvero scelto la reclusione ha la seria possibilità di cambiare prospettiva di vita. Quali risultati si sono ottenuti con questa legge?**

Della citata legge ne hanno goduto in circa 140 reclusi e nessuno è tornato a delinquere: recidiva pari a zero. Questo risultato avrebbe dovuto convincere il legislatore siciliano a rifinanziarla, ma così non è stato. Una circostanza, questa, che mi spinge a dover ammettere amaramente che la politica mostra scarsa sensibilità per i temi della rieducazione e del reinserimento sociale dei reclusi. Vorrei essere ancora più preciso, anche se sono consapevole che mi farò qualche nemico. La sensazione che mi sono formato in tanti anni di attività di Garante dei diritti dei detenuti è che il mondo della giustizia penitenziaria sia fortemente autoreferenziale, per mantenersi ha bisogno di una certa dose di criminalità. Ma questa è solo una parte del mio convincimento. Intendo dire che oltre alla autoreferenzialità ed alla insensibilità, penso che vi sia l'errata convinzione che il delinquente non appartenga, non sia il frutto, della società nella quale vive e nella quale vive anche la persona onesta. Si ritiene, insomma, che il criminale non abbia un passato e non avrà un futuro, ma non è così. Ecco perché bisognerebbe occuparsi di più di carceri e di rieducazione; se

ciò accadesse avremmo una società più sicura ed una significativa riduzione della spesa pubblica e della criminalità.

**Quali esempi virtuosi di impresa in carcere ha incontrato?  
Di cosa si occupano?**

Come dicevo, a godere delle provvidenze della mia legge sono stati 140 reclusi, tutti hanno avviato attività di natura artigianale: falegnami, operatori di computer, tipografi, grafici, fabbri, gastronomi, pizzaioli, calzolai, idraulici, elettricisti. Alcuni di loro, una volta scontata la pena, non solo hanno proseguito l'attività all'esterno, ma hanno anche assunto dipendenti, passando dalla posizione di assistito alla posizione di datore di lavoro. Mi sembra un bel salto di qualità.

**Il lavoro inframurario può condurre alla defezione del sodalizio criminale in contesti mafiosi?**

Normalmente il lavoro inframurario allontana il detenuto dal mondo della criminalità, di ogni genere di criminalità. Certo, possono esserci delle eccezioni, ecco perché bisogna affidarsi a modelli trattamentali in cui, oltre al lavoro, siano presenti la cultura, lo sport, il teatro, il confronto intellettuale, i rapporti affettivi, la percezione del valore positivo dello Stato, ecc.

**Ulteriore elemento rieducativo di cui parlano le norme è l'istruzione. Concretamente, gli istituti penitenziari, riescono a far fronte alle richieste? Sono adeguatamente forniti? Si riesce a preparare il detenuto all'esame del "fine pena"?**

La situazione dell'istruzione in carcere è leggermente migliore di quella del lavoro, ma si potrebbe fare molto di più ampliando l'offerta didattica e favorendo non solo l'istruzione dell'obbligo ma anche quella media superiore e quella universitaria. Quando questo accade, e purtroppo non accade molto frequentemente, a

causa delle ben note carenze strutturali e di personale, i risultati sono straordinari. Oggi ci sono detenuti che hanno conseguito anche due lauree, che sono diventati chef internazionali, scrittori, giornalisti, persino avvocati. Insomma: volere è potere. Ma si vuole?

## L'accesso dei lavoratori detenuti al welfare aziendale\*

*di Alessandro Alcaro*

La c.d. riforma penitenziaria del 2018 ha apportato varie modifiche alla disciplina di cui alla l. n. 354/1975 (di seguito “ordinamento penitenziario” o “OP”), anche dall’angolo visuale giuslavoristico, senza tuttavia intervenire direttamente sulla disciplina del rapporto di lavoro dei detenuti alle dipendenze delle imprese private. Secondo la dottrina e giurisprudenza dominanti, **a tale rapporto di lavoro si applica il medesimo trattamento economico e normativo previsto per i lavoratori in stato di libertà, salvo le peculiarità espressamente indicate nella normativa speciale penitenziaria**, come ad esempio il versamento della retribuzione non direttamente al lavoratore detenuto ma alla direzione d’istituto. Ciò a causa del principio per cui l’organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale (art. 20, comma 3, OP). Se è così, **anche il lavoratore detenuto, così come il lavoratore libero, avrebbe diritto ai servizi di welfare aziendale eventualmente messi a disposizione dall’impresa**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15.](#)

**o cooperativa sociale datrice di lavoro e rivolti alla generalità dei dipendenti**, stante l'assenza di una deroga esplicita in tal senso.

In realtà, la questione è notevolmente complessa, priva di indagini in letteratura scientifica: per il momento ci si limiterà ad alcune riflessioni di carattere generale alla luce dell'attuale disciplina dell'ordinamento penitenziario.

**Deve prendersi atto della peculiare situazione del detenuto, alla cui limitazione della libertà personale si correla un penetrante potere dell'amministrazione penitenziaria in ordine alla gestione della quotidianità: dei tempi, dei luoghi, dei beni possedibili e scambiabili.** Potere penetrante disciplinato dal regolamento interno o, in sua assenza, dalla disposizione del direttore d'istituto, nel rispetto delle indicazioni di cui all'ordinamento penitenziario e al regolamento d'esecuzione, il d.P.R. n. 230/2000, ed esercitato in conformità alle circolari emanate dal Dap.

In particolare, occorre tenere conto del fatto che, in attuazione del principio di garanzia di pari condizioni di vita ai detenuti (art. 3 OP) i valori monetari del detenuto possono confluire o nel fondo vincolato del peculio, o nel fondo disponibile, ovvero eccedere quest'ultimo ad avere un'ulteriore destinazione, secondo la disciplina dell'art. 57 del d.P.R. n. 230/2000.

Il fondo vincolato è costituito dalla quota di un quinto della retribuzione del lavoratore detenuto, mentre il fondo disponibile è costituito dall'insieme di una serie di valori quali la remunerazione all'esito dei prelievi ammessi dall'ordinamento penitenziario, denaro all'ingresso in istituto, ricavato della vendita degli oggetti di proprietà dell'utenza o inviato dalla famiglia e da altri o ricevuto a titolo di premio o di sussidio, fino al limite massimo di 1.032,91 euro; ciò che eccede tale limite, salvo che non debba essere immediatamente utilizzato per spese inerenti alla difesa lega-

le, al pagamento di multe o ammende, nonché al pagamento di debiti, «viene inviata ai familiari o conviventi secondo le indicazioni dell'interessato, o depositata a suo nome presso un istituto bancario o un ufficio postale».

Il detenuto non può possedere denaro (art. 14, d.P.R. n. 230/2000), ma può utilizzare il fondo disponibile del peculio, attraverso un "libretto" di conto corrente consegnato dalla direzione d'istituto, che può essere alimentato anche con flussi di denaro provenienti dall'esterno.

**Questa disciplina consente potenzialmente la piena fruibilità del c.d. welfare rimborsuale** (spese per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico, servizi di educazione e istruzione, ivi inclusi i servizi di mensa nonché la frequenza di ludoteche e di centri estivi ed invernali, servizi di assistenza a familiari anziani e non autosufficienti) **a beneficio dei propri familiari**. Infatti le somme rimborsate dovrebbero essere accreditate alla direzione d'istituto (mediante vaglia postale, consegna del denaro allo sportello colloqui ovvero accredito su c/c bancario, laddove previsto), la quale a sua volta dovrebbe accreditare le somme sul "libretto" di conto corrente consegnato al detenuto e che rappresenta il fondo disponibile del peculio, dunque soggetto al limite massimo di 1.032,91 euro. Le somme derivanti dal rimborso delle prestazioni di welfare aziendale (laddove consentito) ed eccedenti l'anzidetto limite sarebbero inviate ai familiari o conviventi, o depositate a nome del lavoratore detenuto presso un istituto bancario o un ufficio postale.

**L'erogazione "interna" delle misure di welfare da parte del datore di lavoro attraverso i propri mezzi e la propria organizzazione così come l'erogazione esternalizzata attraverso una rete di fornitori della prestazione può avvenire nei limiti della disciplina penitenziaria, rispettivamente nei limiti di agibilità ammessi dalla convenzione con la direzione**

**d'istituto e principalmente da parte di enti già abilitati ad operare all'interno dell'istituto di pena (ad esempio lo spaccio interno deputato alla vendita di generi alimentari) in base ad una convenzione con il datore di lavoro. Più complessa l'erogazione di prestazioni di welfare da parte di fornitori esterni, stante gli ostacoli normativi (prima ancora che fisici) all'ingresso di terzi nell'istituto penitenziario e all'uscita di lavoratori detenuti da esso e correlata libertà di movimento: tale situazione rende potenzialmente accessibili quali misure di welfare i contributi per la previdenza complementare ovvero contro il rischio di non autosufficienza o gravi patologie, e l'assistenza sanitaria integrativa (a beneficio dei familiari), nonché le erogazioni in natura fino a 258,23 euro annui, riconducibili alla fornitura di specifici beni.**

Tali beni, erogati attraverso lo schema del welfare innominato di cui all'art. 51, comma 3, TUIR, possono provenire anche dall'esterno, purché nel rispetto dell'art. 14 del d.P.R. n. 230/2000: **consegna nel limite di 4 pacchi al mese di peso non superiore a 20 kg, soggetti a previ controlli, contenenti esclusivamente generi di abbigliamento e generi alimentari di uso comune che non richiedono manomissioni in sede di controllo e sempre purché tali generi non superino le normali esigenze dell'individuo.** Sarebbe così possibile acquistare all'esterno generi alimentari a costi sensibilmente inferiori rispetto a quelli dello spaccio interno, che la prassi attesta essere superiori a quelli di mercato a causa dell'assenza di concorrenza.

**Gli acquisti di beni e generi alimentari possono avvenire anche nello spaccio interno dell'istituto di pena, tra quelli ammessi dal regolamento interno «finalizzati alla cura della persona e all'espletamento delle attività trattamentali, culturali, ricreative e sportive».** Tuttavia a parere di chi scrive l'acquisto di beni e generi alimentari può avvenire nel rispetto dei

limiti di spesa previsti per il sopravvitto: dunque, in concorso con gli altri valori che concorrono al fondo disponibile del peculio, gli importi accreditati sul conto welfare non potrebbero essere utilizzati per gli acquisti e la corrispondenza per un massimo di 500 euro mensili (150 euro settimanali) e per gli invii ai familiari e ai conviventi per un massimo di 750 euro mensili (previa autorizzazione direzione d'istituto sempreché si tratti di “prestazioni integrative”, altrimenti massimo 350 euro mensili).

Se così non fosse, appare evidente che gli acquisti di beni e generi alimentari a mezzo del welfare aziendale consentirebbero di aggirare i suddetti limiti fissati in attuazione del principio di pari condizioni di vita tra i detenuti di cui all'art. 3 OP.

Com'è noto, l'erogazione esternalizzata del welfare aziendale tendenzialmente avviene a mezzo dei voucher, ossia documenti di legittimazione in formato cartaceo od elettronico, così come la gestione del budget figurativo riconosciuto a ciascun lavoratore da fruire in servizi di welfare (il c.d. contro welfare) avviene a mezzo delle piattaforme informatiche. Anche l'utilizzo di tali strumenti non è affatto agevole nella realtà detentiva.

Nonostante le indicazioni più recenti del Dap promuovano l'utilizzo delle apparecchiature informatiche e della connessione internet con finalità rieducativa (ad esempio per svolgere la prestazione di lavoro ovvero effettuare colloqui via skype con i familiari), **è evidente che le soverchianti esigenze di sicurezza (e di bilancio) costituiscano un ostacolo alla disponibilità da parte del lavoratore detenuto di un'apparecchiatura informatica che consenta l'accesso alla piattaforma di gestione del welfare e di fruizione telematica dei voucher. Allo stesso modo, ostacoli sussistono all'utilizzo di voucher cartacei, per i quali occorre che il possesso sia abilitato dal regolamento interno, ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. n. 230/2000.**

Si può ipotizzare, stante l'assenza di espliciti divieti sul punto, che, in caso di impossibilità di gestione telematica del conto welfare, il lavoratore detenuto possa delegare in tal senso un suo familiare o più in generale un terzo, fermo restando che i servizi di welfare debbano essere fruiti esclusivamente dal titolare o, laddove consentito, dai suoi familiari. D'altra parte, stante le drastiche limitazioni all'utilizzo della telefonia ed ai limiti oggettivi della corrispondenza, ogni altra soluzione di gestione diretta (magari interfacciandosi con l'amministrazione del provider) appare impraticabile.

In conclusione, appare evidente che, per essere effettivamente operativo e fruibile per i lavoratori detenuti, **il welfare aziendale richiede una sua regolazione mediante apposito protocollo tra azienda e direzione d'istituto**, per disciplinare aspetti come l'accesso alla piattaforma telematica di gestione del welfare, l'utilizzo dei voucher, l'erogazione diretta da parte del datore di lavoro di prestazioni (ad esempio servizi di assistenza legale o fiscale, o della mensa aziendale), il meccanismo di computo del concorso del budget figurativo e del fondo disponibile del peculio in caso di acquisto di beni e generi alimentari. La regolamentazione tramite protocollo è soprattutto necessaria a preservare le esigenze di sicurezza ed il principio di assicurazione di pari condizioni di vita ai detenuti. Tale principio è finalizzato proprio a prevenire differenziazioni e affermazione di posizioni di egemonia tra i detenuti. In tal senso, le utilità derivanti da servizi di welfare potrebbero rappresentare il principale degli elementi di differenziazione all'interno dei reparti detentivi, contribuendo a realizzare e consolidare posizioni di leadership e di subordinazione tra reclusi. Tuttavia, a parere di chi scrive, se il maggiore potere di autosostentamento e supporto ai familiari non deriva dall'appartenenza a sodalizi criminali, ma sia correlato al rapporto

di lavoro svolto dal recluso, tale principio dovrebbe essere soggetto ad opportuni contemperamenti.

**In assenza di una regolamentazione tramite protocollo (in assenza di intervento normativo o circolare del Dap), l'unico welfare aziendale ipotizzabile per i lavoratori detenuti sembra essere esclusivamente quello solo indirettamente fruito dagli stessi: il welfare rimborsuale a beneficio dei familiari (ivi inclusa l'assistenza sanitaria integrativa) e quello consistente in contributi e premi versati per la previdenza complementare o contro il rischio di non autosufficienza o gravi patologie, gestito telematicamente dai familiari (o comunque terzi) dietro mandato del lavoratore detenuto.**

## **Lavoro intramurario e riforma dell'ordinamento penitenziario: a colloquio con il Garante nazionale dei diritti dei detenuti\***

*di Giovanni Fatuzzo*

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale è un organo collegiale di nomina presidenziale. Diversi sono i ruoli affidati all'ente che, oltre a fungere da autorità nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o delle pene, crudeli inumani o degradanti, è deputato al monitoraggio, grazie agli ampi poteri di accesso consentiti, dei luoghi di privazione della libertà (tra cui carceri, luoghi di polizia, centri per gli immigrati, REMS, ecc.). Abbiamo incontrato il Garante, nelle persone del Presidente prof. Mauro Palma, e del membro del consesso dott.ssa Daniela de Robert, per approfondire diverse tematiche afferenti al lavoro intramurario e capire come la novella del 2018 dell'ordinamento penitenziario abbia inciso sul lavoro del detenuto. Di seguito i punti trattati:

**Vi è una incidenza diretta del lavoro intramurario sul tasso di recidiva?**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

Sì, si ha incidenza diretta del tasso di recidiva. Più in generale è significativo ai fini della recidiva il tempo che si è impegnato in qualcosa di proficuo come il lavoro, lo studio o l'esperienza teatrale. Assai deleteria nella nostra società è l'idea che in carcere si stia tutto il giorno all'interno di una camera, che poi è considerevole che si chiami "camera di pernottamento", e che quello sia il mondo del detenuto mentre tutte le altre attività – come il lavoro e l'istruzione – rientrino nella sfera dell'intrattenimento. Il lavoro intramurario incide positivamente sul tasso di recidiva perché è un'attività quotidiana che non da un tempo morto e incide maggiormente qualora sia esportabile nel fine pena. In particolare si parla del lavoro qualificante: si pensi ad un detenuto che non è neanche mai andata a scuola, educare al lavoro significa conoscere l'esistenza di regole da rispettare.

### **Il lavoro intramurario può condurre alla defezione del sodalizio criminale?**

Rispetto a questo tema dobbiamo distinguere due realtà: da una parte possiamo definire il "micro-sodalizio criminale" e dall'altra quella che si può immaginare come una "grossa organizzazione criminale", riferendoci in modo particolare ai vertici. Mentre nella prima casistica il lavoro intramurario ha sicuramente un apporto di collante nei confronti del legame con lo Stato, nel secondo caso occorrono strumenti diversi per giungere al detto risultato. Ulteriore elemento che pone un distinguo è poi l'età nel senso che molti giovani reclutati dalla criminalità vengono assoldati proprio a fronte di un lavoro e in quei casi, allora, lavorare in carcere significa aver ricevuto una seconda possibilità e averla ricevuta dallo Stato.

**Dagli ultimi dati diffusi dal Ministero di grazia e giustizia emerge che l'87,22% dei detenuti impiegati in attività lavo-**

**rative è alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria svolgendo servizi d'istituto e spesso descritti come avvezzi a turnazioni esagerate o part-time. Non crede che sarebbe doveroso riflettere quantomeno sul tema se tali impieghi creino davvero il convincimento di un lavoro quale riscatto?**

Occorre intanto declinare tale dato numerico con la realtà: il dato che emerge dal citato monitoraggio delle attività è sicuramente gonfiato nel senso che spesso l'attività lavorativa, per consentire a più persone di avere una remunerazione (e ciò anche in prospettiva di consentire al detenuto di poter pagare la c.d. "quota di mantenimento"), ha dei connotati enormemente flessibili e discontinui che sembrano descrivere solo un simulacro di attività lavorativa. Vi sono tuttavia dei settori che rappresentano occasioni di occupazione più stabile e continuativa per il detenuto, e in tale senso sicuramente ingenerano il convincimento di un lavoro quale riscatto. Questi sono i lavori di cucina e di manutenzione ordinaria dei fabbricati (c.d. MOF).

**Dal 2016 continua a registrarsi una costante crescita della popolazione carceraria: ad oggi contiamo circa 2500 unità in più, rispetto a un trend che fino al 2010 era in costante diminuzione. Cercando delle spiegazioni a tale dato ho sentito spesso parlare di "populismo penale". Ritiene che sia questa la reale causa? Inoltre, delle scelte di populismo penale (es. inasprimento delle pene) non ritiene che rischino di alimentare le distanze – già ben nutrite – che ci sono tra la società civile e il concetto di rieducazione del detenuto, che trova ampia espressione nella pratica del lavoro intramurario?**

Che scelte di "populismo penale" siano oggi invase, e anche con ottica internazionalistica, lo si può notare già dalla sostituzione del giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America An-

thony Kennedy, momento da cui si è instaurato un certo tipo di orientamento che riscontriamo ancora nell'immagine che ci fornisce Orban quando fa uscire i detenuti di carcere per far costruire dei muri di confine con il filo spinato. "Populismo penale" sono, poi, anche e soprattutto frasi come "marcire in carcere" o "gettare la chiave" che nulla hanno a che condividere con il dettame costituzionale. L'interrogativo da porci riguarda la volontà della classe dirigente di voler sacrificare tale spirito all'altare del consenso politico.

**Alla luce del combinato di vari fattori recenti tra cui: l'adeguamento degli importi – come descritto dall'art. 22 OP – ad una remunerazione fissata nei due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi; dello stanziamento per il triennio 2017-2020 della somma di 120 milioni di euro (con lo scopo di porre fine a una costante serie di ricorsi da cui risultavano pesanti aggravii per l'amministrazione); dal tenore letterale del nuovo art. 20 OP (che rilancia la capacità dell'amministrazione penitenziaria di organizzare e gestire da sé lavorazioni), sembrerebbe potersi dire che le possibilità del lavoro penitenziario siano aumentate. Si sente di confermare tale affermazione?**

Non è stato così. La conseguenza dei citati interventi è stato l'irrobustimento del "*frame*", della cornice della questione, di fatto non abbiamo visto alcun meccanismo di cambiamento degno di nota. La vera riforma, in tale campo, riguarda più l'approccio che si ha con la materia e visto il tenore con cui è stato supportato il novellato precetto concernente il lavoro di pubblica utilità non riteniamo possibile affermare che le possibilità del lavoro penitenziario siano concretamente aumentate.

**A proposito della riforma del 2018, che ha sganciato la concezione del lavoro all'esterno da quella del lavoro di pubblica utilità, l'art. 20-ter OP non prevede per quest'ultimo degli sconti di pena a titolo di liberazione anticipata, com'era invece stato proposto dalla Commissione Giostra. Lei crede che questa mancata previsione rappresenti un ulteriore ostacolo al convincimento che l'impiego assegnato al detenuto sia un'ipotesi di riscatto offerta e promossa dall'ordinamento in attuazione del fine rieducativo della pena?**

Penso che in questo tema c'è stato un gravissimo arretramento di categorie concettuali, e ciò per cinque ordini di ragioni:

- primo arretramento: si è sancito il dover fare qualcosa che dia risposta più alla fame vendicativa che c'è all'esterno che non al detenuto;
- secondo arretramento: si è sviati dalla discussione se il sinalgma "lavoro-salario" potesse diventare "lavoro-libertà" ed in tal senso il secondo arretramento è visivo: queste persone che lavorano fuori sono scortate dalla polizia armata e questo è un impatto visivo talmente forte che rende quel lavoro non più uno strumento trattamentale, ma l'idea che il luogo del supplizio deve diventare tangibile alla società tutta;
- terzo arretramento: riferendoci a fatti non troppo remoti, la scelta comunicativa di tali propositi. Il nome, un nome come "Mi riscatto per" non tiene conto del fatto che la pena è essa stessa il contenuto sanzionatorio e non deve dare niente per riscattare. È un messaggio errato;
- quarto arretramento: il fatto che non si è pagati. Si cerca, benignamente, di andare incontro alle varie situazioni del singolo detenuto chiedendo alla Cassa delle ammende di prevedere un sussidio discrezionale: quindi l'attività lavorativa viene misurata non in funzione della forza lavoro e del tempo impie-

gati ma del pregresso bisogno della persona, cosa incalcolabile;

- quinto arretramento: l'elemento consensuale a cui tutto ciò vuole dare risposta.

Noi siamo, per tali motivi, piuttosto contrariati e anche straniti dal fatto che il garante comunale di Roma abbia promosso un progetto quale *Mi riscatto per Roma*, espressione della visione retributiva della pena per come la si è voluta espungere dal nostro ordinamento.

**Ho letto la Relazione da lei presentata al Parlamento, e mi ha incuriosito leggere le sue riflessioni sezionate per luogo. In particolare ha destato la mia attenzione la sua disamina sull'intercinta. Può approfondirmi questo punto?**

La maggior parte degli Istituti Penitenziari presentano la stessa mappa: vi è un'area dedicata agli uffici passata la quale vi è un primo muro. Il muro attorno è il muro perimetrale del carcere dentro cui vi è l'area detentiva e questo spazio che se ne determina viene detto "intercinta". Nei fatti il lavoro svolto nell'intercinta viene fatto passare come lavoro esterno *ex art. 21 OP* e quello che era destinato ad essere un elemento aggiuntivo per il lavoro esterno sta diventando una modalità. Un paradosso.

**Parliamo di reinserimento lavorativo espiata la pena: con il novello art. 25-ter OP s'intende facilitare i rapporti tra detenuto e erogazione di «servizi e misure di politica attiva del lavoro». Ciò è sufficiente o si sarebbe dovuto andare più a fondo, magari ipotizzando un vero e proprio canale d'inserimento lavorativo specie per l'imminente dopo pena?**  
Ampliamo il discorso: abbiamo sostenuto più volte che le misure alternative siano un ponte verso l'esterno e affianco a ciò abbiamo sempre detto che dovrebbe essere previsto un accompagna-

mento per l'imminente dopo pena. Il c.d. "*probation system*" non si occupa solo dell'ultima fase della detenzione ma anche della primissima fase dell'inserimento. Anche se non vogliamo costruire un canale privilegiato, quanto meno un accompagnamento di opportunità, dei luoghi in cui è trasparente il percorso svolto dal detenuto sarebbe importante. A fronte di ciò è triste osservare come ormai in Italia il sistema si disinteressa del detenuto dal momento in cui esce dal portone: a volte le persone non hanno i soldi per prendere l'autobus.

**Ulteriore elemento rieducativo di cui parlano le norme è l'istruzione. Concretamente, gli istituti penitenziari, riescono a far fronte alle richieste? Sono adeguatamente forniti?**

Qui dobbiamo distinguere tutti i livelli di istruzione facendo una premessa. La premessa è che si parte da situazioni diverse sia con riguardo al soggetto che all'istituto. Andando a grandi linee c'è da dire che i Centri per la prima alfabetizzazione (CPA) funzionano bene considerando che il soggetto dell'istruzione è un adulto in condizione di disagio, una particolarissima condizione di disagio che è quella della privazione della libertà. Contraltare di tale buon funzionamento è che la popolazione detenuta si sta molto modificando tenuto conto che vi sono detenuti dentro per pene molto brevi: coloro che sono in carcere e devono scontare una pena inferiore ad un anno sono all'incirca 1.800: in una pena di 4 mesi (ad esempio) non è possibile costruire un percorso significativo. L'istruzione secondaria continua a proporre un modello che non considera un adulto in condizione di disagio ma uno studente che si è interessato in un secondo momento alla sua formazione e si ripropone con le materie scolastiche. Terzo grumo sono i poli universitari, una realtà che funziona bene ma che riguarda un'élite. L'idea, per gli accademici, di compiere la c.d. "terza missione" tramite un delegato del rettore, si sta rivelando un'idea

vincente. Una delle facoltà più gettonate è Giurisprudenza, ma a Prato vi è il caso di un detenuto studente di Medicina. Ulteriore settore è la formazione professionale in cui, al contrario del dato reale, bisognerebbe investire sempre di più perché la formazione professionale, anche data la composizione sociale del carcere, potrebbe essere quella che realtà che permetta di uscire con un certificato che consente di trovare lavoro.

**Dal territorio, concretamente, quali sono le prospettive e/o le problematiche portate alla sua attenzione dai Garanti regionali? Nota particolari differenze nelle pratiche di lavoro intramurario tra gli istituti del Nord e del Sud Italia?**

Occorre tener sempre presente che il Garante nazionale è un organo di vigilanza e controllo, poi anche di semplificazione e promozione. I Garanti regionali sono organi di promozione. I Garanti regionali sono nati con varie diverse modalità quindi dipende molto dal contesto. Sebbene questi non siano dirette promozioni del Garante nazionale, in quanto non sono titolari delle medesime impellenze, possiamo affermare di avere un rapporto da un lato positivo e dall'altro negativo. Una difficoltà che mi sento di sottolineare è che spesso molti Garanti regionali finiscono con il ricoprire una funzione quasi paragonabile a quella dell'assessore e ciò è molto deresponsabilizzante per la Regione, come se l'assessore rifili al garante regionale. Ultimamente mi ha colpito un passaggio: il Garante regionale della Sicilia ha affermato che questo ufficio "impone", e mi sembra di cogliere un certo stupore. Io rivendico ciò, il coordinamento appartiene al novero delle impellenze del Garante nazionale.

**Come valuta il ruolo di imprese e cooperative sociali nell'organizzazione e gestione del lavoro intramurario? Lasciando da parte l'opportunità di un rafforzamento delle ri-**

**sorse per finanziare gli sgravi ex legge Smuraglia, quali soluzioni e prassi potrebbero essere adottate dall'amministrazione penitenziaria per incrementare gli investimenti dei datori di lavoro privati nelle lavorazioni intramurarie?**

In termini medi lo valuto molto positivamente, guardo con orrore che in questo Paese siamo finiti con il dare al termine “cooperativa” un’accezione negativa. Certo, tale ruolo va incrementato, stimolato e controllato. La cooperativa 29 Giugno si chiamava così per un convegno, in cui fu presente Giuliano Vassalli, sull’introduzione di questo modello che aiutava anche nella fase interno/esterno, il modello Smuraglia. Il modello del 29 Giugno, lo rivendico. Certo, non può essere l’unico modello e penso che i tre modelli debbano interagire fra di loro. Va sottolineato come per le imprese sia difficoltoso investire non soltanto dal punto di vista fiscale ma dal punto di vista dell’organizzazione a lavorare dentro un istituto penitenziario (vi è ad es. il problema di portare il materiale dentro). Il lavoro cioè va accudito e preservato e se lo si fa diventare l’ultimo delle esigenze della vita in carcere è chiaro che l’impresa non investirà.

3.

## **COMPETENZE**

## La sfida globale per la riqualificazione delle competenze professionali\*

*di Annalisa Scarlino*

**Le tecnologie della quarta rivoluzione industriale modificano le dinamiche dei mercati del lavoro e impongono azioni di riforma dell'istruzione e della formazione permanente per affrontare la sfida globale della riqualificazione dei lavoratori.**

Il presidente del World Economic Forum, Borge Brende in "[We need a reskilling revolution. Here's how to make it happen](#)", afferma che, secondo quanto emerso dal "[The Future of Jobs Report 2018](#)", sul piano globale sono 75 milioni i posti di lavoro a rischio dislocazione lavorativa da cambiamenti tecnologici stimati al 2022. Allo stesso tempo, i progressi tecnologici e le nuove modalità di lavoro potrebbero creare 133 milioni di nuove posizioni, guidate dalla crescita, su larga scala, di prodotti e servizi innovativi che consentirebbero di lavorare in sinergia con macchine e algoritmi, per soddisfare le esigenze dei cambiamenti demografici ed economici. Per realizzare, in modo proattivo, i benefici di questi cambiamenti, almeno il 54% dei dipendenti mondiali avrà bisogno di riqualificarsi e ricollocarsi entro il 2022. Tuttavia, nell'ultimo anno,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

solo il 30% dei dipendenti a rischio dislocazione lavorativa è stato coinvolto in un percorso formativo *ad hoc*.

**Inoltre, gli ingenti investimenti richiesti per riqualificare le competenze dei lavoratori impongono di valorizzare azioni di rete pubblico-private per ridurre i costi, che diversamente sarebbero troppo onerosi per le finanze pubbliche;** a titolo esemplificativo, il costo stimato per la riqualificazione del 95% dei lavoratori statunitensi a rischio è di 34 miliardi di dollari. Perseguendo la ricerca di soluzioni concrete per i lavoratori, il World Economic Forum favorisce collaborazioni sulla riforma urgente dei sistemi educativi e delle politiche del lavoro attraverso la piattaforma “[Closing the Skills Gap](#)“, che mira a creare programmi specifici per Paese, scambi globali di buone pratiche e impegni commerciali, quale parte dell’iniziativa “[Shaping the Future of Education of Gender and Work System](#)“.

A livello nazionale, ciascuna *task force* riunisce i *leaders* di diversi settori imprenditoriali e governativi, della società civile, dell’istruzione e della formazione per accelerare gli sforzi di riqualificazione e ricollocazione dell’attuale forza lavoro e l’innovazione dei singoli sistemi educativi. A livello globale, invece, l’apertura della piattaforma agli esponenti di punta ed agli esperti del settore economico, governativo dell’istruzione e della formazione permette di costruire consenso, condividere idee ed identificare i modelli di successo. Il Forum sta anche consolidando impegni commerciali globali con l’obiettivo di raggiungere 10 milioni di persone entro gennaio 2020.

**È evidente che siamo indietro rispetto all’attivazione di azioni formative volte ad agevolare la riqualificazione delle competenze** per garantire all’attuale forza lavoro di continuare ad essere competitiva sul mercato. Allo stesso modo, occorre as-

sicurare alle ‘giovani reclute’ di evitare che il percorso formativo intrapreso si basi sull’acquisizione di competenze già obsolete, a causa della velocità dell’innovazione dei processi tecnologici e industriali dei settori produttivi e della mancata agilità dei sistemi di istruzione e formazione professionale di evolversi ed adattarsi al cambiamento. Nell’era dell’economia della conoscenza il dialogo insufficiente tra sistemi formativi e contesti di lavoro rappresenta uno degli ostacoli più controversi per lo sviluppo del capitale umano. In Italia, gli ultimi dati del Sistema informativo Excelsior di Unioncamere e Anpal evidenziano come su 1,6 milioni di contratti di lavoro destinati a diplomati e 550 mila a laureati, le imprese riscontrino un *gap* di offerta del 48% nel primo caso e del 52 % nel secondo. Tra le figure ricercate c.d. “introvabili” si annoverano, al primo posto per i diplomati, gli elettrotecnici (71,5%), a seguire i tecnici elettronici (57,7%) e i disegnatori industriali (51,8%). Per i laureati, invece, le imprese lamentano la difficoltà nel reperire analisti e progettisti di *software* (64,8%), ingegneri energetici e meccanici (52,2%) e di specialisti nei rapporti con il mercato del lavoro (48,4%). Uno degli effetti del disallineamento delle competenze delle forze lavoro presenti e future è proprio quello di aumentare il divario tra domanda e offerta di lavoro (si passa dal 21,5% del 2017 al 26,3% nel 2019), contribuendo al mancato ingresso nel mercato dei più giovani o al reinserimento della forza lavoro più a rischio di dislocazione lavorativa indotta dai cambiamenti tecnologici.

## Verso la costruzione di nuovi ecosistemi territoriali: il caso della provincia di Belluno\*

*di Stefania Negri e Francesco Seghezzi*

Lavoro, competenze, riqualificazione professionale, rapporto scuola-impresa. Sono temi ricorrenti nel dibattito pubblico che si trova a districarsi all'interno di una trasformazione del lavoro tanto evidente quanto difficile da comprendere. Spesso risulta complesso affrontare queste sfide con un approccio ampio a livello nazionale e la dimensione territoriale sembra essere più adatta per la possibilità di far incontrare attori diversi costruendo ecosistemi geograficamente limitati ma che possono dialogare a livello internazionale come parti di catene del valore globali. Un esempio è quello dell'Osservatorio sulle competenze nella provincia di Belluno che prenderà il via nelle prossime settimane e che è stato anticipato da una prima ricerca ([qui potete trovare la versione integrale](#)) condotta nella provincia seguito di alcune esigenze intercettate da attori attivi sul territorio, come la Provincia e Confindustria Belluno Dolomiti, e da alcune aziende bellunesi. Nella provincia di Belluno, come sta peraltro già accadendo in altre aree del nostro paese, **si riscontra una difficoltà crescente di attrarre e, allo stesso tempo, mantenere sul territorio provinciale i lavoratori le cui competenze e professionalità so-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44](#).

**no ritenute strategiche.** La crescita esponenziale di questa problematica, reiterata nel tempo, potrebbe portare il tessuto imprenditoriale a non poter intraprendere processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale a causa della mancanza del capitale umano, principale motore di innovazione. Problema che, in aggiunta al calo demografico e all'innalzamento dell'età media dei lavoratori, accresce la necessità di un continuo aggiornamento delle competenze dei lavoratori e trasforma i giovani e i talenti migliori in una risorsa sempre più preziosa.

**Lo scopo della ricerca è stato quello di fotografare l'attuale mercato del lavoro della provincia con una particolare attenzione e sensibilità al futuro per riuscire a progettare insieme delle strategie per affrontare con maggiore consapevolezza e preparazione le sfide che stanno emergendo dalla grande trasformazione del lavoro.**

**Per far questo è stata condotta un'analisi situata nel contesto territoriale** attraverso la somministrazione di un questionario alle imprese manifatturiere operanti nel tessuto produttivo bellunese.

### ***L'analisi***

Nel dettaglio è stata indagata la **percezione delle aziende bellunesi sulle dinamiche e i cambiamenti futuri** che interesseranno il mercato del lavoro locale, **la domanda di figure professionali nel settore manifatturiero, i processi di selezione e reclutamento adoperati dalle aziende nonché l'esistenza e l'organizzazione di corsi di formazione interni alle aziende e, infine, i rapporti che le aziende intrattengono con gli altri attori presenti sul territorio provinciale.**

Dall'analisi della percezione e della consapevolezza delle imprese riguardo al futuro e alle sfide che si prospetteranno è emerso che **le aziende bellunesi sono consapevoli della metamorfosi** a cui il mondo del lavoro ha già iniziato ad andare incontro e individuano la principale causa di cambiamento nella massiccia diffusione di innovazioni tecnologiche. Questa interpretazione rischia di diffondere un approccio deterministico alla trasformazione in corso, rischiando così di non considerare i molteplici fenomeni sociali, culturali e demografici che impatteranno sui futuri modelli organizzativi e produttivi. Nonostante il rischio di determinismo tecnologico tutte le aziende intervistate non detengono una interpretazione *disruptive* del cambiamento ma al contrario sostengono fermamente che **le persone svolgeranno ruoli chiave e strategici anche in futuro.**

A proposito del ruolo centrale che verrà assunto dalle persone anche nel futuro del mercato del lavoro, il campione di imprese coinvolto nell'indagine è consapevole che **nei prossimi anni nasceranno nuovi mestieri, altri lavori scompariranno e per la forza lavoro già impiegata saranno sempre più necessarie attività di riqualificazione e aggiornamento costante delle competenze.** Inoltre, al fine di **mappare il fabbisogno di professionalità del settore manifatturiero,** è stato chiesto alle aziende quali fossero le figure professionali chiave per la propria attività produttiva e nell'indagine si è fatto riferimento a figure che, secondo la classificazione ISCO, rientrano nel gruppo dei **dirigenti, degli artigiani e operai specializzati,** nella classe delle **professioni tecniche intermedie** e degli **impiegati d'ufficio.** Si nota dunque anche un accrescimento degli standard formativi di riferimento per poter svolgere queste professioni, confermando la tendenza diffusa verso un capitalismo della conoscenza. Il

73,4% del campione ha però dichiarato di aver riscontrato, entro i confini provinciali, delle **difficoltà di reperimento di alcune figure professionali**.

Al fine di istituzionalizzare e costituire un osservatorio provinciale delle competenze, nel questionario è stato indagato anche **il fabbisogno di competenze professionali** ed è emerso che le aziende ricercano persone che abbiano **competenze tecniche ma soprattutto competenze trasversali, psico-attitudinali e organizzative**. In questa ricerca **le aziende dichiarano di riscontrare un disallineamento tra le loro aspettative e le competenze effettivamente detenute dai neo-assunti, soprattutto dai più giovani**. Si è rilevato infatti un sostanziale divario di competenze che deve essere colmato e che, secondo le aziende, potrebbe essere risolto soltanto attraverso un confronto e un maggior dialogo tra il mondo del lavoro e il mondo della scuola. Tale soluzione è stata prospettata dalle aziende che esprimono una considerevole insoddisfazione nei confronti della formazione acquisita dai giovani al termine del percorso scolastico. Questa pratica, se implementata, incrementerebbe la qualità e la quantità dei rapporti intessuti tra le due realtà che, sul territorio bellunese, paiono essersi incrociate soltanto in occasione di esperienze di alternanza scuola-lavoro o di tirocini curriculari. Attualmente, per sopperire al divario di competenze esistente il 67% delle imprese intervistate ha dichiarato di organizzare corsi di formazione aziendale non afferenti alla sfera della formazione obbligatoria. I corsi di formazione segnalati dalle aziende sono molto eterogenei ma, nella maggior parte dei casi sono realizzati per formare delle figure professionali specifiche o per fornire ai propri dipendenti conoscenze linguistiche e/o informatiche. Tutte le aziende hanno inoltre dichiarato la necessità di **strutturare dei corsi per aggiornare le competenze dei lavoratori più**

**anziani e ancora lontani dalla pensione che sono attualmente presenti nella popolazione aziendale.**

Dalle risposte raccolte nel questionario viene tratteggiato un **tesuto produttivo molto interconnesso, caratterizzato da rapporti formali e informali tra le aziende.** Infatti, le imprese manifatturiere bellunesi intrattengono relazioni inter e intra settoriali all'interno della provincia ma anche al di fuori di essa. L'interazione è prevalentemente orientata a instaurare delle filiere di produzione e a realizzare sinergicamente alcune commesse. Si è rilevata anche una diffusa partecipazione delle aziende al distretto industriale.

### ***Le proposte***

A partire da quanto emerso dai dati raccolti nei questionari sono state avanzate alcune proposte generali con l'obiettivo di indirizzare le azioni di tutti gli attori presenti nel territorio al fine di affrontare le trasformazioni, i cambiamenti e le problematiche esistenti nel mercato del lavoro locale.

- **Mappare le competenze richieste a livello locale, a partire dall'analisi svolta in questo documento, per poi confrontarle con i percorsi di istruzione e formazione presenti, per individuare eventuali disallineamenti, o mancanze di percorsi formativi per quelle specifiche esigenze, considerando anche i percorsi non professionalizzanti. Nel dettaglio: progettare nuovi profili di competenze integrando standard formativi e professionali; declinare concretamente questi profili all'interno di percorsi strutturati di integrazione tra scuola e lavoro; diversificare l'offerta formativa professionale e struttu-**

rare un canale parallelo a quello dell'istruzione "classica".

- Avviare percorsi di **apprendistato duale**, cioè di primo e terzo livello, al fine di creare **profili di competenze che superano la dicotomia tra formazione e lavoro e portano innovazione all'interno delle realtà aziendali.**
- **Potenziare i Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento (PTCO, ex. alternanza scuola-lavoro)** per favorire gli incontri tra istituzioni formative secondarie superiori e aziende e far conoscere ai giovani le realtà aziendali. Questa pratica, istituendo un incontro tra il mondo della scuola e quello del lavoro, favorisce una cultura del dialogo e della contaminazione reciproca.
- **Accompagnare le aziende a concepirsi come *learning organization***, cioè pensare all'impresa oltre che come un luogo produttivo e di profitto anche come un **luogo di apprendimento finalizzato all'identificazione dei fabbisogni di competenze professionali, all'innovazione e alla produzione.**
- Condurre analisi strategica nelle imprese per **definire le competenze e le figure professionali di cui dispongono e di cui vorrebbero disporre** al fine di **costruire profili di competenza** per ogni specifica mansione e/o profilo occupazionale. Ma anche indagare altri aspetti come **l'interazione delle persone con i nuovi macchinari e strumenti di lavoro, il cambiamento dei tempi e dei ritmi di lavoro generati dalla nascita di nuove modalità di lavoro, ma anche indagare le modifiche e le trasformazioni che subiranno i ruoli, le professioni, i mestieri e l'organizzazione stessa dell'azienda.**
- **Investire in attività di formazione, di riqualificazione e continuo aggiornamento del capitale umano**

all'interno delle singole aziende con l'obiettivo di competere al livello più alto delle catene globali del valore.

- Maggiore **integrazione tra welfare pubblico e privato per condividere il valore economico e sociale prodotto sul territorio tra gli *stakeholders* locali**. E a questo si affianca la necessità di costruire e individuare **nuove figure professionali per il welfare di territorio con capacità di creare valore condiviso per la comunità**.
- La composizione geografica del territorio bellunese non favorendo gli spostamenti e la diffusione dei trasporti rappresenta un ostacolo per l'attrazione delle figure professionali di cui necessitano le aziende. Per questo sarebbe necessario **sviluppare nuovi modelli di lavoro come lo *smart working*, investendo sulle infrastrutture materiali e immateriali opportune**.

## Educare alla creatività davanti alle sfide della Industry 4.0\*

*di Francesco Fornasieri*

**Quale metodo di apprendimento può contribuire in modo significativo allo sviluppo della creatività come competenza richiesta dal mondo del lavoro contemporaneo?**

La grande trasformazione del lavoro oggi in atto – provocata dall’obsolescenza tecnologica sempre più repentina, combinata alla crescente automazione tramite le macchine robotiche e all’estrema flessibilità del mercato del lavoro – ci chiede un cambiamento nel modo di pensare la didattica e l’educazione. Si tratta di educare e formare per affrontare un mondo in rapido cambiamento in cui sempre più nuove tipologie di lavoro entreranno a far parte del panorama negli anni a venire. Si rendono necessarie nuove competenze, sempre più trasversali e descrivibili in termini di creatività, adattabilità, capacità decisionali, relazionali, intuitive, progettuali e organizzative, vale a dire, citando Hubert Dreyfus, «what computers can’t do». Per implementare con successo la cosiddetta Industria 4.0, le aziende dovranno riqualificare le proprie forze di lavoro, rinnovare i propri modelli di organizzazione e sviluppare approcci strategici per l’assunzione e la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#).

pianificazione della forza lavoro. I sistemi educativi dovranno cercare di fornire più ampie competenze per colmare il divario imminente nelle *Information Technologies*, occorrerà combinare *know-how* connessi ad un determinato lavoro o processo, con competenze IT di base ed avanzate. E le *soft-skills*? Diventeranno più importanti che mai: i lavoratori dovranno **essere ancora più aperti al cambiamento, possedere una maggiore flessibilità per adattarsi a nuovi ruoli e ambienti di lavoro, e abituarsi a un continuo apprendimento interdisciplinare**. Nel contesto odierno appare quindi necessario comprendere ed esplicitare un tema come quello della creatività, alla luce del fenomeno che è stato denominato “grande trasformazione del lavoro” e anche “quarta rivoluzione industriale”.

**Come sottolineato dal World Economic Forum, nel 2020 la creatività sarà al 3° posto nella scala delle competenze più richieste. Un insegnamento basato sul tradizionale approccio logico-verticale (nonostante la sua potenza) non può rispondere da solo a problemi come creare soluzioni, nuove idee, simboli, design, strumenti e dispositivi: occorre essere consapevoli che perfino l'ipotesi scientifica si sviluppa attraverso l'immaginazione (cfr. M. Polanyj, *Conoscenza scientifica e immaginazione creativa*, Edizioni Studium, Roma 1999).**

**Il sistema dell'istruzione italiano ha cominciato a muoversi in questa direzione attraverso il concetto di *competenza*** (Fondazione Agnelli, *Le competenze, una mappa per orientarsi*, Bologna, Il Mulino 2018), ma nel dibattito attuale si trovano spesso contrapposti 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. Di competenze *ante-litteram* parlavano già menti che hanno ripensato l'idea di scuola nel '900 come J. Dewey o M. Montessori; il concetto è stato anche alla base anche della "pedagogia degli obiettivi", fino al costruttivismo cognitivista 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 questa discussione si vede 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 il bene comune nella la società, la sua ricchezza, cultura, benessere e bellezza?** Cosa permette di tenere insieme il valore dell'enorme patrimonio del passato con quello dello sviluppo del nuovo? Cosa attiva le energie della persona perché riconquisti ciò che gli è stato consegnato dal passato e lo sviluppi?

**Ci permettiamo una prima ipotesi: forse nella realtà dell'esperienza non si danno le contrapposizioni teoriche che siamo abituati a tracciare e la creatività umana ne è un esempio solare.** In ogni scoperta, invenzione, progresso, miglioramento, innovazione, è potenzialmente contenuto tutto il passato disponibile all'individuo e un elemento che lo riattualizza creativamente, che lo rende potenzialmente un avanzamento. Il lavo-

ro umano non è la ripetizione di uno schema istintuale: per questo si può dire che solo l'uomo "lavora" mentre l'animale no: le formiche costruiscono formicai perfetti da milioni di anni.

**Nel mondo occidentale il modello di razionalità prevede all'inizio di ogni processo decisionale la formulazione di scopi e obiettivi**, dipendiamo inesorabilmente dalla convinzione che si debbano avere scopi chiaramente definiti: una volta che questi siano stati definiti 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.** Non è però l'unico modo di procedere del pensiero: nel concetto di *flexible purposing*, formulato da Dewey e ripreso dall'insegnante e pedagogista Elliot Eisner (E. Eisner, *What Can Education Learn from the Arts about the Practice of Education?* International Journal of Education & the Arts, v5 n4 p1-13 Ottobre 2004), si afferma la possibilità del contrario: **nelle arti in particolare i fini possono seguire i mezzi.** Nel processo di creazione di un'opera d'arte o di una scoperta scientifica emergono idee e tecniche che portano la persona in direzioni nuove e diverse, a scopi e fini nuovi che si aprono alla consapevolezza *durante* l'azione. Per riprendere riflessioni proposte da A. Leroi-Gourhan (*Il gesto e la parola, tecnica e linguaggio*, Giulio Einaudi Editore, Torino. 1977) e sviluppate in C. Di Martino (*Viventi umani e non umani. Tecnica, linguaggio, memoria*, Raffaello Cortina, Milano 2017) potremmo dire che l'accadere dell'*azione* "ritorna indietro" sulla mente dell'*agente*, il quale *non è più lo stesso* soggetto precedente all'azione. Ogni azione si retroflette sul soggetto *modificandolo*, svelando delle possibilità prima inimmaginabili. Non si dà nell'esperienza un soggetto con un pensiero già completamente formato che poi semplicemente

venga applicato 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*.

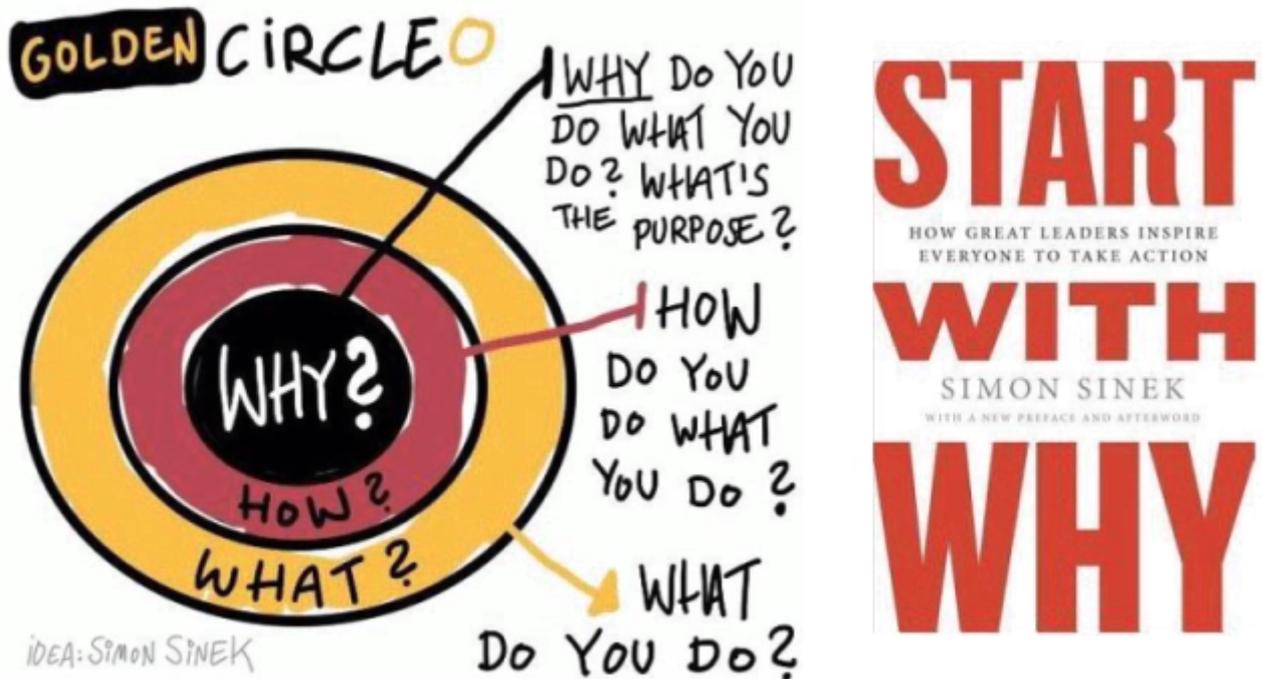
Nella ricerca svolta sul caso di studio ritenuto esempio illuminante delle problematiche esposte: la Oliver Twist, Istituto di Istruzione e Formazione Professionale nato dalla realtà di Cometa di Como, si pratica un metodo molto interessante a riguardo del rapporto tra fare e sapere, quello della cosiddetta "Commessa".

Essa consiste in un compito lavorativo assegnato ad ogni classe da un cliente reale per il quale agli studenti è chiesto di ideare, progettare, realizzare, vendere e valutare un prodotto o servizio. L'idea nacque all'origine della storia della scuola, quando i corsi professionali avevano il 90% di utenza proveniente dalla dispersione scolastica: durante il periodo di stage in azienda, i docenti notarono che uno dei ragazzi più insofferenti alla scuola e alle sue regole si presentava al lavoro in azienda puntuale, pulito, senza orpelli e vestito in modo dignitoso (cose che invece rifiutava di fare ostentatamente a scuola). A domanda posta sul perché di tale trasformazione la risposta fu semplice e illuminante: **“Perché a scuola si fa per finta, in azienda si fa per davvero”**. Questo diede inizio al tentativo di far dialogare le dimensioni del lavoro con quelle della scuola, troppo spesso ridotta ad una “preparazione” per qualcosa che poi non accade mai. Docenti professionali e delle materie di base insieme ai tutor e ai responsabili di Cometa, l'ufficio Fundraising e l'Ufficio Progetti cercano da allora, attraverso rapporti personali o costruiti negli ormai quasi 30 anni di vita della Fondazione, possibilità di incarichi reali da affidare alle classi.

Identificata la “commessa” tutto il corpo docente si coinvolge in essa, in un processo di insegnamento-apprendimento in cui la domanda fondamentale non è: “come può la materia che insegno

– italiano, matematica, inglese, storia dell’arte e musica- contribuire alla commessa”, bensì: “come può la commessa essere l’occasione per cui io possa insegnare la mia materia?”. **Il punto unitario del sapere e del fare diventa allora quel compito reale, in cui sono richieste tutte le energie della persona:** desiderio, abilità, conoscenze, competenze, creatività, capacità di prendere decisioni, capacità di valutazione, di comunicazione e di riflessione. Questa attivazione della persona dipende soprattutto dalla percezione del fatto che ciò che si fa non è simulato ma – appunto – “per davvero”, e anche dal fatto che **il gesto dell’affidare un compito in cui “ci si gioca la faccia”, il tempo e il denaro implica una stima nei confronti dei ragazzi e una conseguente loro responsabilizzazione personale.**

Dopo una ricerca di fonti di ispirazione attraverso l’assemblaggio di un *moodboard*, – strumento fondamentale di ideazione nelle aziende e che consiste nel raggruppare immagini, parole, colori, materiali, concetti e sensazioni che interpretino il *brand* aziendale, il *trend* del momento e quindi diano un’idea del messaggio e della percezione che il prodotto o servizio dovrà comunicare, si procede con la progettazione del prodotto stesso. Nel dialogo con il committente le classi individuano quali fonti di ispirazione siano più interessanti e adeguate, sempre incentrando la propria riflessione sul “perché” prima che sul “che cosa” fare (cfr. il TED-Talk di Simon Sinek a proposito del “Golden Circle”: come le aziende che hanno successo ispirano e attraggono, «people don’t buy *what* you do, they buy *why* you do it”).



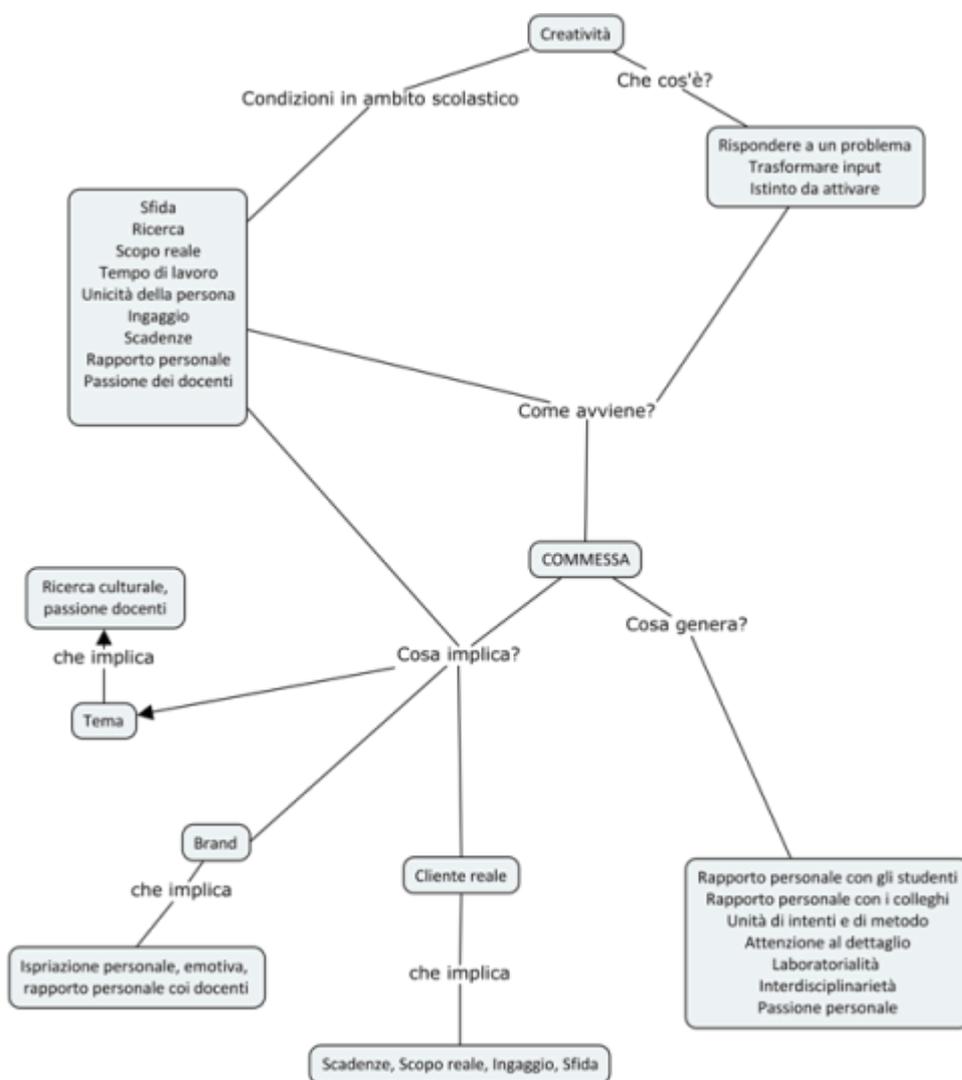
Durante la fase di ideazione e di costruzione del *moodboard* la ricerca di fonti di ispirazione apre finestre sull'arte, la letteratura, la musica, la cultura in generale, e spesso il “programma” delle materie corrispondenti si trasforma per approfondire quelle che sono state identificate come le linee interessanti delle idee emerse dai ragazzi, che vengono esplorate fino alle loro implicazioni culturali, cercando di andare all'origine delle tendenze o degli stili e dei loro significati.

La fase successiva consiste nella progettazione dei prototipi e modelli dei prodotti, avvalendosi qui di tutte le tecniche grafiche, pittoriche, digitali e “artigianali” in senso lato, per poter visualizzare il pensiero progettuale, e spesso riprogettando quanto ideato a partire dalle “risposte” che i materiali, le risorse umane, economiche e il tempo prospettano come vincoli: sono spesso essi la molla e il motore della creatività. Si impara a strutturare un preventivo delle spese ragionando sulle dimensioni, i quantitativi, le qualità dei materiali, il tempo di lavorazione, le variabili in gioco:

quando matematica e scienze si ritrovano improvvisamente necessarie e interessanti.

La realizzazione è il momento in cui si sviluppano tutte le competenze professionali del proprio indirizzo, nel rapporto con i “maestri” (parola a cui non si addicono le virgolette ma che mettiamo per sottolineare la differenza essenziale dagli insegnanti comunemente intesi). **L’idea fondamentale è quella della bottega dell’artigiano, in cui l’apprendimento avviene più per rapporto personale, osservazione, sperimentazione, correzione e fiducia che non per Unità Formative rigidamente sequenziali.**

**La fase della valutazione è poi di estrema importanza: si insegna e si impara a raccogliere *feedback*, a valutare con gli occhi del cliente, a redigere un consuntivo delle spese, e a riflettere autocriticamente sul piazzamento sul mercato del proprio processo-prodotto:** che in alcuni casi non è solo acquistato dal cliente ma anche commercializzato da aziende come Bershka, esposto in vetrine di alto livello come Rinascente Milano, Salone del Mobile, mentre ai ragazzi è offerta la possibilità di stage in partnership con aziende di settore come Zara.



La ricerca delinea queste caratteristiche al fine di comprendere i risultati della scuola in termini di occupabilità (oltre l'85% degli studenti dopo il diploma trova lavoro) e in termini di qualità dei prodotti (molti di questi sono venduti a clienti privati o pubblici, oppure sono vincitori di concorsi), cercando di delineare anche il metodo particolare della scuola basato sui compiti del cliente reale, che innesca la cooperazione di ogni materia nello sviluppo del prodotto e viceversa fornisce alle discipline un collegamento di senso con il “mondo reale”. Strumenti e nuovi curricula sono stati sviluppati in collaborazione tra ricercatore e scuola al fine di

promuovere questo metodo. Sono stati raccolti questionari sulla percezione personale della creatività degli studenti, che mostrano un'autovalutazione positiva del loro potenziale creativo in contesto lavorativo per oltre il 50% di loro.

**Quale tipo di visione educativa e metodi di apprendimento sono quindi in grado di sviluppare la creatività?** Quali sono le condizioni affinché si verifichi la creatività? Sulla base delle ricerche filosofiche e psicologiche esposte sopra sono state evidenziate tre «grandi istanze» presenti nel modo di pensare e di fare della scuola oggetto di caso di studio:

- 1) La creatività avviene «in azione»: le azioni hanno il potere di ristrutturazione della mente per prepararla a dare vita a «idee».
- 2) La creatività ha bisogno di buoni rapporti tra adulti e studenti, poiché in ambito educativo ogni prodotto è un «oggetto di transizione» (D. W. Winnicott, *Playing & reality*, Tavistock Publications, 1971, tr. it. *Gioco e Realtà*, Armando Editore, Roma 2013): la creatività funziona come un modo per definire l'identità individuale e nasce in azioni come l'assunzione di rischi, propositiva comportamento, ruolo di iniziativa in una squadra, leadership e responsabilità, possibili solo in presenza di una relazione ben sviluppata con adulti che siano «affidabili» e «disponibili».
- 3) Il fondamento ontologico di queste affermazioni affronta la problematica sulla differenza antropologica: cosa distingue la natura umana dalle altre le creature viventi e dalla c.d. Intelligenza Artificiale? La ricerca intende mostrare che la creatività risiede in quello spazio incolmabile tra azione e reazione, impulso e risposta, spazio di **contemplazione e libertà** che è lo specifico dell'uomo (cfr. M. Scheler, *La posizione dell'uomo nel cosmo*, a cura di Maria Teresa Pansera, Armando Editore, Roma 2006). Occorre dunque, nella presente situazione, affrontare questo livello radicale del pensiero, poiché diverse risposte – anche inconsapevoli –

a queste domane porteranno a totalmente differenti impostazioni di tutto l'approccio educativo e dei suoi risultati.

## Innovazione, crescita, territorio. Una proposta made in USA per uno sviluppo diffuso\*

*di Margherita Roiatti*

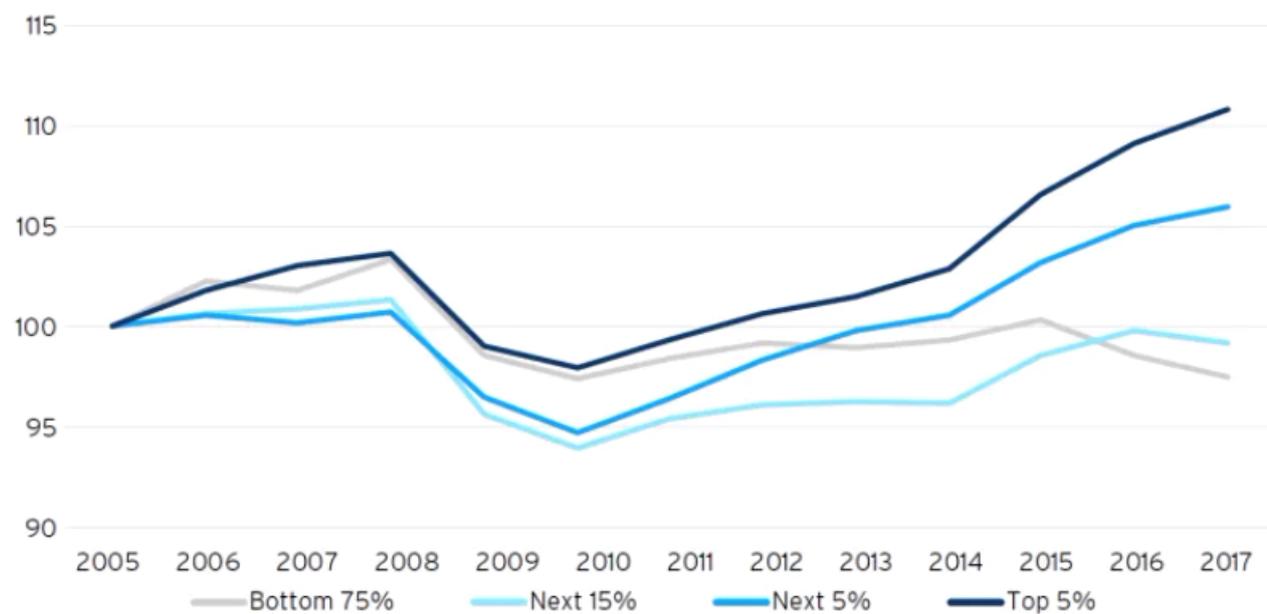
**Il settore tecnologico nell'economia americana continua a svilupparsi ad un ritmo sostenuto, ponendosi come motore dell'innovazione e della crescita economica a livello nazionale.** Tuttavia, le imprese ad alto contenuto di tecnologia tendono ad essere concentrate solamente in un numero molto esiguo di *hub* territoriali. Silicon Valley, Boston, Seattle e San Diego tra il 2005 e il 2017 hanno assorbito oltre il 90% della crescita generale del settore, contribuendo a creare una dinamica del “*winner-take-most*”, con un forte impatto anche sul mercato del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45.](#)

### Innovation sector job creation has been strongest in metro areas that already have the largest sectors

Innovation sector employment index (2005 = 100), 2005-17



Note: Percentage "bins" reflect cohorts of metro areas, ranked in each year. The "top 5%" includes 20 metros.  
Source: Brookings and ITIF analysis of Emsi data

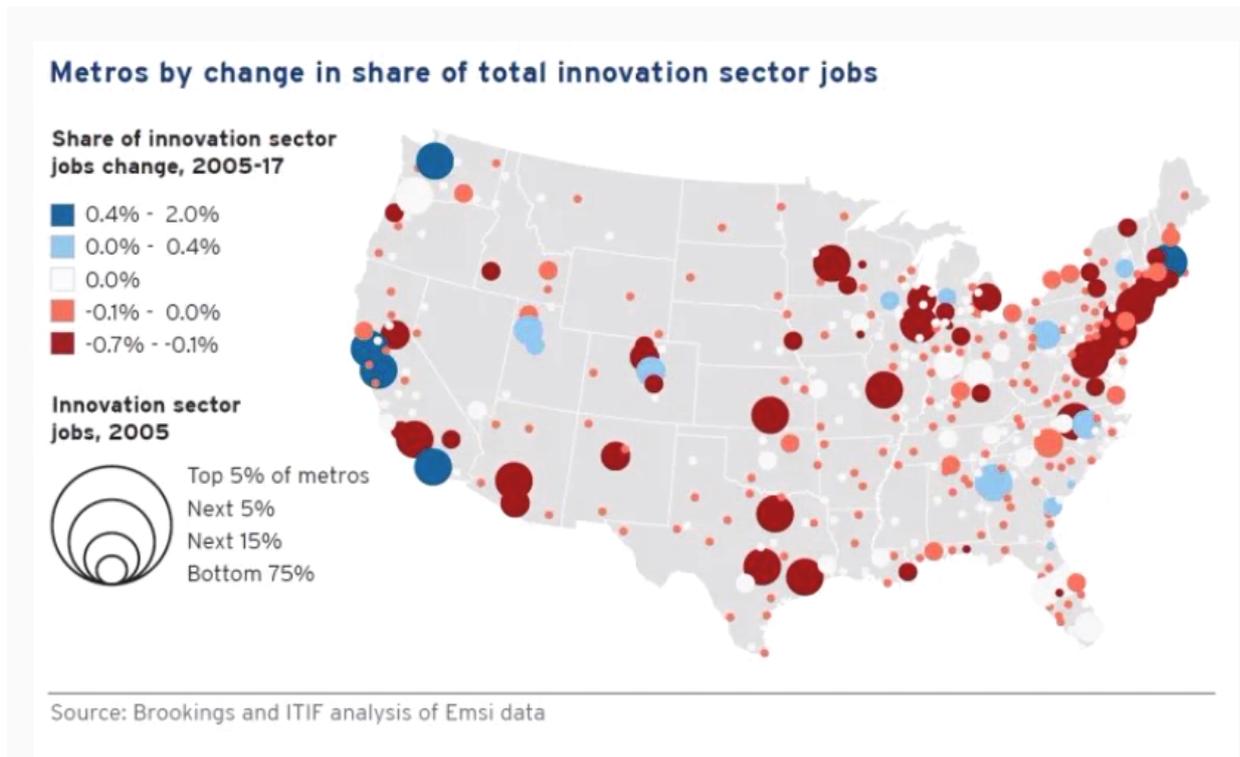
Il risultato? [Secondo il Brookings Institute](#), crescenti divari regionali, perdita di opportunità di sviluppo e un complessivo ridimensionamento della competitività degli Stati Uniti nel loro complesso.

**Cosa è possibile fare per mitigare il divario in termini di innovazione e crescita tra i centri urbani e i territori che faticano a tenere il passo** o che addirittura vengono depauperati di capitale umano e talenti attratti, invece dalle [aree metropolitane "superstar"](#)?

**Abilitare uno "sviluppo territoriale diffuso", investendo nei centri dell'innovazione, attraverso la creazione di posti e occasioni di lavoro non solo più numerosi, ma anche di**

**qualità**, integrando le strategie economiche e politiche “place-sensitive” con i più tradizionali interventi “people-based”. Questa è la risposta che Robert D. Atkinson, Mark Muro e Jacob Wharton propongono nel recente report [\*“The Case for Growth Centres. How to spread tech innovation across America”\*](#).

La pubblicazione del Brookings Institute individua nel **settore tecnologico l’ambito produttivo a maggiore contenuto di innovazione, capace di abilitare benessere e prosperità per gli attori degli ecosistemi in cui le aziende che lo compongono operano, ma anche di intensificare le disparità territoriali nei confronti di tutti gli altri territori “left behind”**. In questo senso, il report si inserisce nel corposo filone di studi che, occupandosi delle fratture e divari territoriali, in relazione all’impatto sullo sviluppo locale sostengono che la rilevanza del luogo (geografico) di lavoro impatterebbe, attraverso la sua attrattività, tanto sulle scelte, prospettive di carriera e transizioni occupazionali individuali, quanto sull’abilitazione dei processi di apprendimento, la **concentrazione e diffusione del [capitale umano “creativo”](#)** e, conseguentemente sulle **performances dei territori stessi**. In questo senso, con quella che viene chiamata “**resurgence of cities**”, verrebbero 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, fornirebbero così un “escalator” per la carriera soprattutto ai lavoratori più giovani, con credenziali educative alte e, con riferimento alle loro attitudini personali, ambiziosi (lì già residenti). Parallelamente le regioni caratterizzate dalla presenza di grandi aree metropolitane 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**. Esattamente ciò che, secondo il report, starebbe già accadendo da troppo tempo negli Stati Uniti.

Per gli Autori, il gap territoriale venutosi così a creare non potrà essere colmato né per il solo effetto delle forze di

mercato e nemmeno per il tramite di iniziative locali, non sistemiche, di sviluppo economico. È per questo motivo che risulterebbe indispensabile un intervento da parte delle istituzioni federali per ricomporre le fratture e trasformare le realtà in difficoltà in centri urbani autosufficienti, motori di innovazione e crescita a beneficio di intere regioni.

A questo scopo, la proposta è quella che il Congresso costruisca una lista di aree metropolitane destinatarie di maggiore sostegno federale in termini di “*innovation inputs*”. Il riferimento non è solo a livello di territorio, ma anche di settore: la ricerca di Muro, Atkinson e Whiton si concentra sulle dinamiche occupazionali di 13 “*innovation industries*”, cioè filiere produttive dove almeno il 45% dei lavoratori possiede titoli di studio (lauree e diplomi) in discipline scientifico-tecnologiche (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) e dove gli investimenti in R&D per lavoratore sono almeno di 20.000 \$. Questi comparti variano dall’industria aerospaziale, all’ingegneria chimica, al software e data processing. Perché focalizzarsi su queste specializzazioni produttive? Perché, nonostante impieghino circa il 3% di tutti i lavoratori statunitensi, essendo ad alto contenuto innovativo, generano ben il 6% del PIL e costituiscono  $\frac{1}{4}$  di tutte le esportazioni americane. E perché partire dal problema delle disparità regionali? Perché oltre  $\frac{1}{3}$  dell’occupazione in questi settori è concentrata in soli 16 stati, mentre più della metà è sparpagliata nei restanti 41. Concentrazione territoriale peraltro legata alla natura stessa del fattore tecnologico: secondo gli Autori, progresso e produttività crescerebbero in aree ricche non solo di risorse materiali (economiche), ma anche di capitale umano (“*talent*”).

“*These places enjoy the benefits of what economists call cumulative causation*” spiega il rapporto: gli *innovation input* di provenienza federale dovrebbero dunque essere erogati per **massimizzare le possibilità di accesso ai processi di agglomerazione, di trasferimento tecnologico e di conoscenza quali prerequisiti per l’attivazione di sinergie tra imprese localizzate in regioni dove, allo stato attuale, non sono ancora presenti hub robusti di *innovazione industriale***. La prosperità economica che ne conseguirebbe, non sarebbe di poco conto se pensiamo che il valore aggiunto da un lavoratore dei settori in esame, nei 20 poli urbani a maggiore concentrazione di imprese innovative è di 1/3 superiore a quello delle restanti 363 aree metropolitane a livello nazionale. Che queste ultime, a bassa produttività, comprendano quasi il 60% dell’economia americana sottolinea un problema di efficienza strettamente correlato con quella che potremmo chiamare una mappa dell’innovazione sbilanciata. **In altre parole, secondo il report, sia le dinamiche del mercato del lavoro sia i pattern di localizzazione industriale starebbero rafforzando gli squilibri regionali, compromettendo l’efficienza economica generale -anche in termini di prodotto nazionale- e la competitività degli Stati Uniti.**

Gli ingranaggi dell’industria *tech* sono in netto contrasto con i meccanismi di funzionamento del settore manifatturiero, dove le aziende si trovano in primo luogo a dover mantenere bassi i costi per competere. **Tuttavia, sebbene le imprese ad alto contenuto di innovazione non competono solo sulla base dei costi, questi ultimi non sono però elementi trascurabili: con il paradosso che l’incremento della concentrazione di output tecnologici e occupazione in un numero esiguo di luoghi molto costosi, significa che le aziende (e i loro lavoratori) si trovano ad avere a che fare con strutture dai costi più eleva-**

ti e meno produttive di quanto potrebbero esserlo altrove, qualora fossero situate in location meno dispendiose ma adeguate allo sviluppo del business. Inoltre, per sfuggire ai costi crescenti delle città superstar, secondo gli Autori, **in assenza di interventi federali, è più probabile che molte aziende (start-up innovative incluse) non solo diversifichino le operazioni fuori dagli Stati Uniti, ma che addirittura li abbandonino per stabilirsi all'estero, senza prendere in considerazione altre aree metropolitane americane.** Perché? Non solo perché i poli urbani stranieri risultano essere più economici, ma soprattutto poiché essi dimostrano di essere *tech hub* maturi, con grande disponibilità di lavoratori ad alte qualificazioni, solide infrastrutture dell'innovazione e immersi in ricchi ecosistemi di clienti, fornitori e concorrenti.

*“L'idea della teoria neoclassica dell'economia che il mercato debba essere lasciato alla guida dell'innovazione ha, invece, lasciato -indietro- il cuore degli Stati Uniti”* ha commentato Atkinson in [una intervista](#). **È per questo motivo il report invoca un forte coinvolgimento del governo federale nell'aiutare alcune aree metropolitane nella transizione verso *hub* autosufficienti capaci di “contagiare” positivamente i territori circostanti grazie alle opportunità connesse alla crescita del settore *high-tech*.**

La proposta che ne deriva è che sia il Congresso a costruire una lista di aree metropolitane destinatarie di maggiore sostegno federale in termini di *“innovation inputs”*. In una prima fase, dando il via un processo di selezione indipendente dei poli innovativi di tipo competitivo, rigoroso e orientato ai risultati per individuare i più promettenti 8-10 potenziali poli di crescita a cui destinare per 10 anni sostegno in termini di risorse finanziarie (stimate in 100 miliardi di \$), predispo-

nendo coerentemente un quadro normativo idoneo ad abilitare i processi innovativi. Parallelamente, componendo un pacchetto di misure a supporto dei centri individuati. Il pacchetto dovrebbe comprendere: **fondi per la ricerca e lo sviluppo, risorse per lo sviluppo della forza lavoro, sgravi fiscali e contributivi, finanziamenti per le imprese** ma anche **interventi di pianificazione urbana e supporto allo sviluppo delle infrastrutture dei trasporti.**

In assenza di questo tipo di intervento (per nulla usuale) da parte del governo federale, anche i costi sociali delle fratture territoriali diverrebbero sempre più insostenibili: l'iperconcentrazione delle industrie innovative porta con sé crescenti ineguaglianze. Gli Autori evidenziano come **milioni di cittadini** si trovino ad essere già in una situazione di svantaggio e difficoltà con riferimento alle opportunità di lavoro, possibilità di reddito, ma anche di soddisfazione personale, felicità e salute mentale semplicemente in ragione del fatto di vivere in una regione piuttosto che in un'altra. Il luogo di residenza è un elemento cruciale nel determinare le condizioni economiche degli individui, soprattutto in presenza di divari regionali particolarmente pronunciati. Perciò, **la distanza tra molti americani e delle buone opportunità di lavoro, quelle legate ai poli dell'innovazione, si traduce in una sorta di esclusione economica.** Questa distanza priva milioni di lavoratori che vivono nel luogo "sbagliato" delle maggiori opportunità associate agli effetti moltiplicatori della crescita prodotti dai settori dell'innovazione nei "*right places*". **Le fratture territoriali di questo genere impedirebbero dunque anche ai lavoratori a basse qualificazioni residenti lontano dai *tech hub* di accedere agli aumenti salariali che invece contribuiscono a migliorare le condizioni di chi, pur non avendo un titolo di studio**

dell'istruzione secondaria o terziaria, vive in prossimità delle conurbazioni ad alta concentrazione di imprese innovative.

Insomma, il *tech-driven spatial divide* a livello nazionale ha raggiunto un livello tale per cui non è più possibile sperare che si risolva da solo, né per mano del mercato, né a seguito di iniziative bottom-up non sistemiche e poco coordinate. Il report è chiaro nelle sue conclusioni e raccomandazioni: **è tempo che gli Stati Uniti reagiscano con forza a questi trend e diano il via ad un esperimento significativo per capire come far sì che 10 aree metropolitane promettenti diventino motori dinamici di innovazione nel cuore della nazione, a supporto della crescita nazionale, per uno sviluppo economico e sociale diffuso.**



4.

**COMUNICAZIONE POLITICA  
E SINDACALE**

## Novità di linguaggio o il sonno del dibattito sul lavoro?\*

*di Francesco Nespoli*

In un'[intervista rilasciata al vicedirettore del \*Corriere della Sera\* Daniele Manca](#), il presidente di Confindustria Vincenzo Boccia ha voluto chiarire le motivazioni di una dichiarazione che nei giorni scorsi aveva fatto storcere il naso a molti. Boccia aveva ripreso una battuta del presidente di Confindustria Lombardia che aveva definito “uno di noi” il Ministro del lavoro e dello sviluppo economico Luigi Di Maio intervenuto al Salone del Mobile di Milano. All’origine dell’identificazione improvvisa non solo gli interventi al decreto crescita promessi dal Ministro con la reintroduzione del superammortamento, già annunciato in occasioni precedenti. **La novità effettiva, che secondo Boccia indicherebbe un “cambiamento di clima”, starebbe nel nuovo linguaggio** adottato dal Ministro, che si era sinora distinto per i toni variamente spregiativi verso varie categoria di attori economici, a partire dall’equazione tra banche e mafia, per arrivare alla storpiatura degli imprenditori in “prenditori”, passando per l’appellativo di “caporali” riservato alle agenzie per il lavoro. Vero è che **la strategia complessiva della comunicazione del vicepremier Luigi Di Maio ha già imboccato una seconda**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16](#).

fase che sembra replicare la parabola disegnata dall'ex premier Matteo Renzi con il *Jobs Act*. Dalle proclamazioni per decreto di “Waterloo del precariato” e “abolizione della povertà”, che molto ricordano la “rivoluzione copernicana” della riforma renziana, si è passati a un più moderato “continuare per cambiare”, che fa il paio con il “passo dopo passo” e i “mille giorni” del predecessore.

Più che una mitigazione del linguaggio però, **quella che si registra nei discorsi di Di Maio è una sospensione**. Convertito in legge il decreto su reddito di cittadinanza e quota 100, **il dibattito pubblico che concerne il lavoro si è spostato interamente sul piano dei rapporti economici**, siano quelli espressi dalle retribuzioni o quelli che legano le parti nel sistema fiscale. Si discute quindi di salario minimo, di orario di lavoro, di cuneo fiscale e di ammortamenti, mentre del tutto appiattite risultano le riflessioni circa un'idea di lavoro e di società, di modello di sviluppo e di ruolo sociale di imprese e sindacati; dibattito al quale lo stesso Boccia ha contribuito (si veda il [suo intervento](#) durante la presentazione del rapporto *Welfare for people*). Non *quale* crescita quindi, né quale lavoro, ma solo *quanta* crescita e quali livelli occupazionali.

**La necessità di fare i conti con il rallentamento dell'economia italiana** (sempre rappresentata dal Governo nel quadro del complesso quadro globale, come dimostra l'[entusiasmo di Di Maio](#) per il +0,2% di produzione industriale di marzo) **e il conseguente adeguamento della agenda politica non coincidono necessariamente con una revisione dei principi della disintermediazione**. Tant'è che, anche dopo l'apertura dei tavoli tematici avviati tra Governo e parti sociali, tutte le sfide lanciate dal primo alle seconde sono state portate a compimento (il decreto dignità e il reddito di cittadinanza) o rimangono aperte (il salario minimo, la revisione delle pensioni

d'oro dei sindacalisti, il disegno di legge sul referendum propositivo).

**La valutazione Confindustriale dei recenti atteggiamenti del Ministro Di Maio rischia quindi di indebolire la percezione pubblica di quel fronte comune che si era costituito nelle scorse settimane con i sindacati**, fino ad arrivare alla pubblicazione di un [comunicato congiunto](#), un appello a favore dell'Europa, che costituiva una vera e propria chiamata al voto. I sindacati non hanno infatti riconosciuto alcuna variazione di clima, o comunque non l'hanno ritenuta sufficiente ad interrompere le loro pressioni. Nel frattempo invece il sottosegretario Durigon (Lega) è intervenuto in difesa della contrattazione e contro il disegno di legge per un salario minimo di iniziativa di Nunzia Catalfo (M5S) fornendo l'ultimo elemento che mancava per poter far parlare di una ridefinizione dei rapporti tra parti sociali e partiti.

**Certo l'obiettivo delle parti sociali di non rimanere ai margini del panorama politico pare comunque raggiunto**. Ma resta nella loro disponibilità muoversi affinché questa collocazione si consolidi in una novità di metodo, da considerare nella prospettiva di un nuovo dialogo tra rappresentanza politica e corpi intermedi, anziché in estemporanee prove di dialogo che riflettono l'incertezza dell'esito delle imminenti elezioni.

## La rappresentanza del lavoro alla sfida della comunicazione neo-populista\*

*di Francesco Nespoli*

Quella che sarebbe dovuta essere la stagione politica della definitiva **messa ai margini dei corpi intermedi** ha invece offerto alle parti sociali italiane una chiara opportunità di riscatto. Con le diverse iniziative messe in campo a partire dallo scorso febbraio, alcune delle quali anche congiunte (vedi l'[appello per l'Europa](#) pubblicato l'8 aprile scorso e le manifestazioni nel settore edile), sindacati e associazioni datoriali hanno dato prova di saper elaborare una risposta alla sfida lanciata loro su più fronti in nome di una più generale rappresentanza del “popolo”. Basti pensare alle misure che contribuiscono a ridimensionare il peso e il ruolo della rappresentanza del lavoro quali il reddito di cittadinanza (in quanto politica di reddito), la proposta di legge per l'istituzione del salario minimo e del referendum propositivo, e l'attacco alle c.d. “pensioni d'oro” dei dirigenti sindacali.

Le organizzazioni di rappresentanza hanno d'altronde agito concentrandosi sui temi propri della loro giurisdizione “naturale”, quelli della **crescita economica e del lavoro**, orfani in questo frangente di una proposta politica articolata. Si tratta paradossalmente proprio di quel terreno sul quale le c.d. forze neo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#).

populiste hanno costruito il loro consenso, non solo nel nostro Paese. Se infatti attorno alla nozione di “populismo” non vi è ancora univoco accordo tra gli studiosi, la maggioranza di essi conclude che **questi movimenti hanno attratto il voto di quanti negli ultimi anni hanno sperimentato direttamente il crescente divario tra i salari e i livelli di benessere, specialmente nelle aree più depresse** (per una diesamina della letteratura si veda F. Nespoli, *When labour goes populist. How italian populist leaders frame the labour market and industrial relations on social media*, di prossima pubblicazione in [E-Journal of International and Comparative Labour Studies](#)).

**Ciò non basterebbe però a spiegare né l’ascesa di queste forze**, né il cambiamento nei flussi di voto che vi ruotano attorno, iniziati già nei primi anni Novanta (si veda F. Nespoli, [Lupus in fabbrica. La politica alla ricerca del voto operaio](#), in [Boll. ADAPT, 12 febbraio 2018, n. 6](#)). Il fenomeno deve anzi essere osservato secondo una prospettiva particolare, oggi imprescindibile quando si parla di questioni politiche, ma particolarmente pertinente nel caso in questione: quella della **comunicazione**. Molti studi recenti hanno infatti inteso il populismo come una «**espressione di comunicazione politica**» (in particolare C.H. de Vreese *et al.*, *Populism as an Expression of Political Communication Content and Style: A New Perspective*, in *The International Journal of Press/Politics*, 2018, vol. 23, n. 4, 423-438). E se a ciò si aggiunge il dato dell’**anti-pluralismo**, che secondo il teorico Jan-Werner Müller (*What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016) accomuna le forze populiste, si capisce l’origine della **retorica populista** secondo la quale «laddove le disuguaglianze aumentano, la rappresentanza non è la soluzione, ma parte del problema». **La rappresentanza non realizzerebbe cioè l’organizzazione collettiva degli interessi, ma sarebbe espressione di un establishment**

**elitario, portatore di rendite di posizione e responsabile dell'immobilismo socio-economico.**

**La rappresentanza del lavoro deve quindi una volta di più farsi comunicazione**, non solo cioè per le necessità imposte dall'epoca in cui vive, quella della disintermediazione comunicativa, ma per competere con le semplificazioni retoriche che si muovono proprio sul suo stesso terreno. Tanto più che oggi **diverse rilevazioni statistiche**, da quelle del Consiglio europeo sulle relazioni estere passando da quelle dell'Istat sulla fiducia di cittadini imprese, fino a giungere al recente rapporto Censis-Conad, **ritraggono una maggioranza della cittadinanza preoccupata per la situazione economica del Paese**. E ciò proprio nel momento nel quale una congiuntura di stagnazione economica conclamata sta costringendo le forze di maggioranza alla riproposizione dello schema più tradizionale del populismo: quello secondo il quale gli organismi internazionali e sovranazionali complottano per il sabotaggio di un esecutivo sovrano.

Il giovane Governo bipartisan italiano, laboratorio osservato con curiosità da tutti gli studiosi di scienze politiche che si dedicano ai populismi, potrebbe quindi essere entrato prematuramente in quella **fase post-insediamento che secondo Pappas e Kriesi** (*Populism and crisis: A fuzzy relationship*, in H. Kriesi, T.S. Pappas (a cura di), *European populism in the shadow of the Great Recession*, ECPR Press, 2015, 303-325) **conduce i partiti populistici a «una moderazione del loro discorso» e a comportarsi «in modo più simile ai partiti tradizionali».**

Evitato quindi, almeno per ora, il pericolo del definitivo ridimensionamento politico, restano diverse questioni aperte. Innanzitutto **la nuova centralità riconosciuta da osservatori e addetti ai lavori non si tradurrà automaticamente in consenso a livello dell'opinione pubblica, nei territori, tra i settori**. Almeno non senza che un messaggio efficace intercetti la percezione del clima

economico dei cittadini offrendo una **lettura credibile e comprensibile dei cambiamenti del mondo del lavoro e proponendo quindi nuovi legami per un nuovo contratto sociale. Come raccontare per esempio una visione precisa di società, che si contrappone sia alle logiche conflittuali tra élite e popolo, sia alla prefigurazione di una società senza lavoro, dove l'impresa vivrà di puro capitale?**

In campo sindacale a ciò si aggiunge il fatto che **a livello comparato l'Italia mostra l'età media degli iscritti al sindacato più alta tra i 34 Paesi oggetto del recente monitoraggio dell'Etui**. Dato questo che mette in pericolo la stabilità storica del tasso di sindacalizzazione (il nostro Paese è uno dei pochi che negli ultimi 15 anni [non ha visto diminuire la percentuale di lavoratori iscritti al sindacato](#)). Il nodo del **rapporto tra giovani e sindacato** si rivela quindi strategico per la sopravvivenza capillare della rappresentanza organizzata nei territori e nei settori. Una questione che, insomma implica di per sé **un'operazione di ascolto e un'innovazione di linguaggio** necessarie a conoscere gli interessi delle nuove tipologie di lavoratori e di imprese, per permettere loro di identificarsi in una organizzazione e magari confrontarsi mettendo al centro la definizione di rapporti sociali ed economici condivisi. Non tanto per rendere negoziabili valori ritenuti fondamentali, quanto per scoprire dove e come si possono articolare oggi.

D'altronde la promozione di una giusta transizione socio-economica non può realizzarsi, a rigore, senza implicare una transizione interna agli stessi copri intermedi. A meno di non pensare che la rappresentanza possa vivere di puro discorso, tentazione già più volte percorsa dai partiti, alla ricerca del consenso a breve termine.

## **Elezioni europee e lavoro: molte conferme e qualche novità\***

*di Francesco Nespoli*

**Una densa e ormai consolidata letteratura lega le condizioni economiche al consenso espresso dagli elettori verso i cosiddetti partiti neo-populisti, nazionalisti, sovranisti, e, in Europa.** Si tratta a dire il vero di studi variegati, dei quali una parte sottolinea come il populismo abbia prosperato anche in situazioni di prosperità economica. Ciò che orienta maggiormente il voto non sono quindi le condizioni economiche complessive di una nazione, bensì la condizione delle periferie, dei cosiddetti “perdenti della globalizzazione”.

**È questa una lettura che regge al confronto con i risultati delle elezioni europee? Almeno in Italia sembrerebbe di sì.** Sembra una connessione che regge in due dati: innanzitutto la frattura tra centro e periferie. Sono molte infatti le città e i capoluoghi dove la Lega non vince, con distanze anche di dieci punti rispetto alle zone periferiche o comunque non centrali delle stesse province.

Il secondo dato è la scarsa affluenza nel Mezzogiorno sud che potrebbe essere legata agli effetti della promessa del reddito di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

cittadinanza, una misura che ha probabilmente sorpreso molti elettori con importi esigui e criteri compressi, da contrapporre invece alla maggior semplicità di una misura come Quota 100, diventata realtà già da qualche mese, non invisibile alle imprese, e che la Lega è riuscita ad intestarsi, vincendo al nord e anche al centro anche nelle grandi città, pur con margini ridotti rispetto a quelli nelle periferie.

**Se le rilevazioni socio-demografiche dovessero confermare questa ipotesi, si riproporrebbe con il reddito di cittadinanza un effetto già osservato con il Jobs Act: quando la promessa genera aspettative irrealizzabili il consenso anche entusiastico si rovescia in delusione.**

Se viene dunque confermata l'efficacia del tema del lavoro nell'attrarre e respingere consenso, quali conseguenze avranno le nuove geografie politiche risultanti dalle elezioni sulle politiche del lavoro?

Questa domanda va articolata su due dimensioni: quella nazionale e quella europea. A livello nazionale bisogna ricordare che è probabilmente il capitolo immigrazione ad aver completato la miscela che ha fatto esplodere il consenso accordato alla Lega dalle periferie e dai centri produttivi. Su questo punto il partito di Salvini dovrà lavorare per evitare lo stesso effetto disillusione, ma col vantaggio che non esiste un partito che avanzi un'offerta alternativa. Il dialogo più difficile per la Lega riguarda segmenti specifici di elettorato, come le piccole e medie imprese e quindi i gruppi di interesse del mondo produttivo, le associazioni degli imprenditori che, se non hanno "punito" il partito di Salvini negando il voto, hanno dimostrato nei mesi scorsi insofferenza per il passo lento sul capitolo della crescita, oltre che alla approvazione del Decreto Dignità. Su quest'ultimo fronte il sottosegretario Claudio Durigon aveva già promesso modifiche prima delle

elezioni. D'altronde le cronache degli ultimi mesi sono ricche di notizie di firma di accordi collettivi volti a superare i limiti imposti dal [Decreto Dignità sul lavoro a tempo determinato](#). Se un cambio di passo è da attendersi, è proprio sul decreto crescita e il cosiddetto decreto sblocca cantieri, soprattutto nella chiave delle grandi opere (dove il simbolo rimane la TAV, soprattutto se si pensa al successo registrato in Piemonte).

**L'altro fronte nazionale è quello delle le “prove di dialogo” tra sindacati e governo con i tavoli aperti dal Ministro Di Maio, dove spicca il tema del salario minimo.** Sul punto specifico si tratta di prove di dialogo che avvengono però anche tra Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico e che potrebbero quindi diventare un laboratorio in vista di un'alleanza ora non probabile, ma meno fantapolitica. Ciò potrà significare uno stallo in attesa di capire meglio come giocare le carte del confronto aperto.

**Quanto al piano Europeo, vale la pena guardare alla fattibilità della proposta di una indennità europea di disoccupazione e di un salario minimo europeo, avanzate in campagna elettorale rispettivamente dal PD (e +Europa) e dal Movimento 5 Stelle.** Per quest'ultimo le possibilità di influenza in Europa sono quasi nulle. Mentre per quanto riguarda invece l'indennità europea di disoccupazione le possibilità sono ben diverse. [Molti esperti](#) hanno sostenuto il principio alla base della misura. Tra questi [Günter Schmid](#), uno dei principale ideatori della teoria dei mercati transizionali del lavoro. Basti pensare poi all'esistenza dello studio della Commissione Europea sulla proposta (“[A European unemployment benefit scheme](#)“) per capire quanto avanzato sia il dibattito. L'ostacolo principale resta la sfiducia dei Paesi del Nord Europa, ma anche questo scetticismo

mostra segni di cedimento se anche il ministro delle finanze tedesco Olaf Scholz l'anno scorso a Davos ha avanzato una proposta in questo senso. Le prospettive per una maggioranza favorevole all'intero del Parlamento Europeo si fanno quindi più concrete. Un'occasione per l'Europa per dimostrare che l'unione economica si fa anche un po' più politica, per rispondere a un disagio e un malcontento che a Strasburgo si è solo affacciato visto la mancata spallata sovranista, ma che è ormai chiaramente espresso dalle dinamiche elettorali che emergono dagli Stati membri.

## Popolare è chi il popolare fa? Lavoro, identità e comunicazione tra europee 2019 e cronaca industriale\*

*di Francesco Nespoli*

Alcuni aspetti dei risultati delle **elezioni europee** del 26 marzo scorso meritano qualche ulteriore riflessione a freddo, soprattutto dopo la diffusione di alcune stime socio-demografiche. Alle conferme già ricordate in precedenza (si vedano gli articoli di F. Nespoli e F. Seghezzi sul [Bollettino ADAPT del 27 marzo 2019](#)) vanno aggiunti altri aspetti di continuità con il recente passato ed alcune novità, non tutte attese.

Tra le novità attese va annoverato il mancato exploit a livello europeo delle forze sovraniste, nazionaliste, euroscettiche o di estrema destra. Già [le simulazioni della composizione del parlamento europee elaborate sulla base dei sondaggi pre-elettorali](#) disponibili avvertivano che il maggior contributo all'aumento dei seggi dei "populisti" al Strasburgo sarebbe provenute dalla Lega e dal Front National. Una novità meno attesa costituisce, per converso, un indizio per un'importante conferma. Non era infatti previsto in queste dimensioni un crollo come quello del Movimento 5 stelle, che ha offerto un primo elemento di discussione a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22](#).

quanti si domandano se il populismo e la tripolarizzazione politica, non solo in Italia, rappresentino per sé stessi una svolta storica o siano piuttosto il risultato di un'epoca di mutevolezza del consenso. Un crollo di quasi 15 punti percentuali (dal 32% al 17%) solo ad un anno dal suo trionfo alle politiche, indica proprio che la volatilità elettorale può colpire anche le formazioni politiche più “giovani” del panorama partico.

Un'ulteriore conferma riguarda il [disallineamento tra condizioni socio-economiche e tradizionali identificazioni politiche](#), almeno se si tiene conto del fatto che, secondo un sondaggio SWG, molti lavoratori appartenenti all'insieme professionale degli operai ha accordato il suo consenso alla Lega, la forza di maggioranza che meno ha trattato il tema del lavoro durante la campagna elettorale. Nei discorsi del leader della Lega il tema lavoro si trova riflesso nel frame anti-elitario della “Europa della precarietà” e nelle “centinaia di migliaia” di giovani che dovrebbero trovare lavoro grazie a Quota 100 (con “stime” tanto variate nel tempo da rendere inutile ogni considerazione sulla loro fondatezza).

**Come ha scritto Dario Di Vico sul Corriere della Sera, il successo di Salvini è invece probabilmente (almeno per esclusione) dovuto a una “consonanza antropologica”.** Per dirla col maestro americano della neo-retorica, Kenneth Burke, per gli elettori delle fasce professionali meno retribuite la “identificazione” (il meccanismo fondamentale delle moderne teorie del consenso) con Salvini è maturata attraverso gli aspetti collaterali del lavoro lavorato, ossia quelli che legano la condizione occupazionale e professionale, e quindi economica, con la condizione socio-culturale (basti pensare che il cibo è l'argomento più rappresentato di Salvini su Instagram). Insomma, per fare una cita-

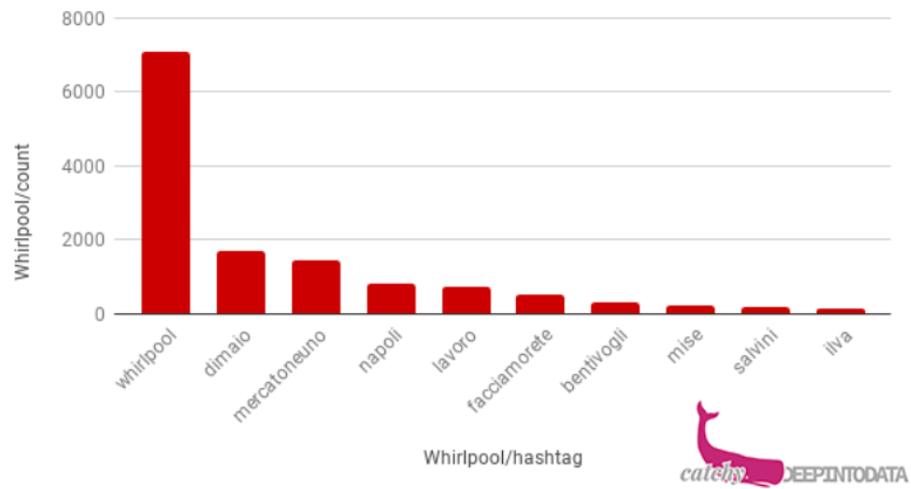
zione più pop, e quindi più pertinente, “Popolare è chi il popolare fa”.

Una domanda conseguente riguarda allora il ruolo dei valori che tradizionalmente hanno animato l’affiliazione operaia ai partiti del socialismo europeo, solidarietà di “classe” in primis. Se non è più la professione in sé a determinare identificazione, e se questa identificazione non è quindi rivolta internamente verso una comunità professionale, bensì verso il leader di un partito che ha avuto la culla, e ora ha i suoi feudi, nei territori più produttivi e industrializzati del Paese, quali possono essere le ripercussioni della comunicazione politica che fa leva sul lavoro lavorato?

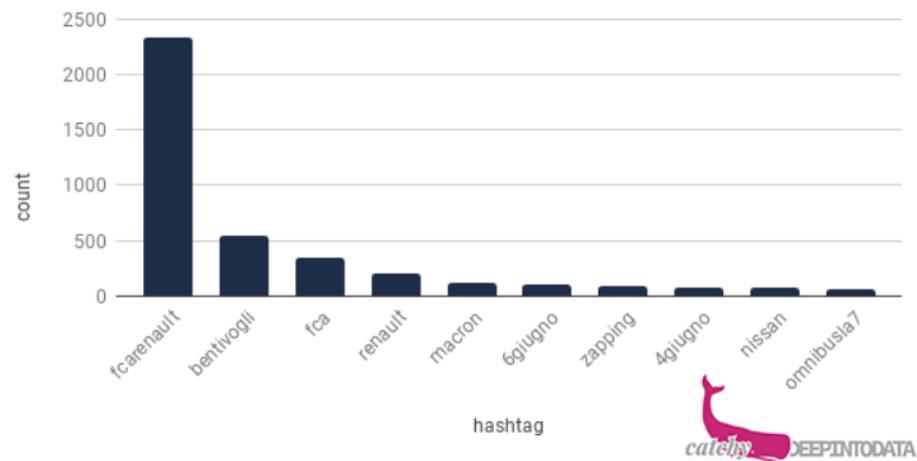
La domanda si può porre anche in questi termini: detta in altri termini, come si spiega la contraddizione tra le preoccupazioni per lavoro ed economia che tutti i sondaggisti classificano come la principale tra gli italiani, e il fatto che le condizioni economiche non siano di per sé determinanti nella distribuzione delle scelte di voto? Si tratta di una domanda che riguarda molto da vicino la rappresentanza del lavoro, sia quella dei datori di lavoro, sia quella dei lavoratori. In queste ore le cronache si sono popolate di notizie che danno l’impressione di un nuovo fermento nei processi di espansione e contrazione del panorama industriale italiano. A partire dai casi Conad-Auchan e Fca-Renault, passando dalle vicende di Whirlpool e Mercatone Uno, per arrivare allo sciopero dei lavoratori Knorr e all’improvviso annuncio della cassa integrazione in Accelor-Mittal. **L’esposizione mediatica di questi fatti rende evidente quanto la rappresentanza oggi debba sapersi muovere sul terreno della comunicazione pubblica, non solo a livello locale.**

Lo dimostrano anche le numerose incursioni della politica con l'effetto di marginalizzare le parti sociali. Proprio a questo riguardo si osserva l'esistenza di uno spazio di azione privilegiato per il sindacato, almeno a livello dell'immagine pubblica. I casi citati, pur diversi tra loro, si collocano nell'alveo di [due tipologie di schemi](#), per le quali le forze politiche in carica mostrano comportamenti diversi. Da un lato abbiamo lo schema dell'espansione italiana di grandi imprese, per acquisizione o per fusione, dall'altro lo schema, caro a Di Maio, dei "prenditori", ingrati verso lo Stato Italiano e infedeli rispetto agli accordi siglati con esso. Su quest'ultimo punto la retorica populista si trova allenata. Ma se la solidarietà e il senso di appartenenza intra-gruppo si trovano affannati, quanto gli eventuali effetti di identificazione o disillusione che dovessero prodursi per esempio tra gli operai Whirlpool (che in un video che ha già fatto il giro di Twitter inneggiano al Ministro Di Maio con cori da stadio definendolo "Uno di noi") potrebbero determinare un cambiamento nelle opinioni di altri operai in altri settori, in altri territori, in altre fabbriche? **Se per la politica il dubbio diventa preoccupante, per il sindacato si tratta invece di una conferma, perché esso vive del consenso che cresce dal basso, dai luoghi stessi dove si vive il lavoro.**

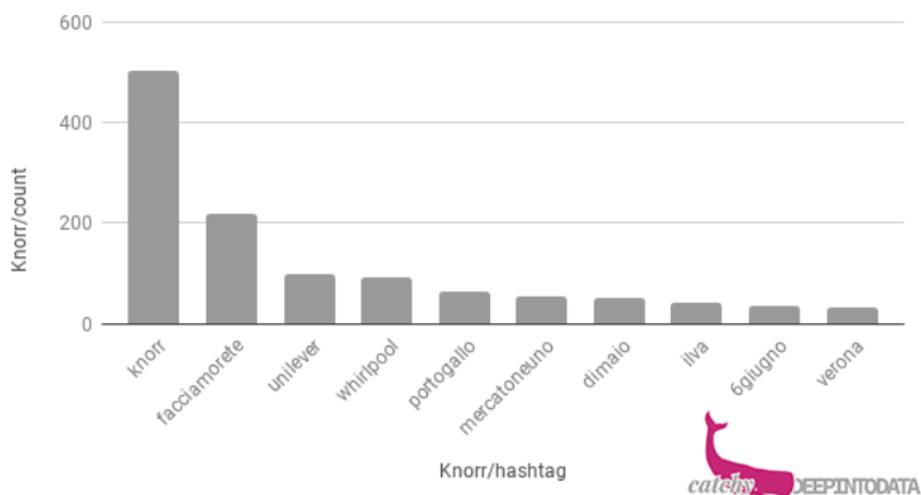
Hashtag co-occorrenti a #whirlpool (28/5-6/8/2019)



Hashtag co-occorrenti a #fcarenault su Twitter (28/5-6/8/2019)



Hashtag co-occorrenti a #Knorr su Twitter (28/5-6/8/2019)



**L'occasione per dare visibilità all'azione sindacale locale viene invece dalle grandi operazioni espansive a livello globale, dove si osserva il silenzio della politica di governo.** Quest'ultima scelta è anche funzionale ad esimersi dalla narrazione delle vicende: basta osservare che (dati [Catchy Big Data](#)) se per i casi Whirlpool, Mercatone Uno e Knorr, **#DiMaio** è il secondo *hashtag* più associato alle vicende dagli utenti di Twitter, nel conversato sull'accordo Fca-Renault non compare il nome di alcun esponente politico italiano (mentre spicca il nome di Macron). La spiegazione è forse da ritrovare nella stessa ossatura della retorica populista che inquadra il lavoro in senso anti-elitario, nazionalista e antieuropeo. In altre parole è quasi controproducente per Di Maio e Salvini mettersi dal lato delle “imprese potenti” o delle multinazionali, proprio in quanto non-popolari. Figuriamoci poi se si tratta di Conad, che aveva commentato aspramente l'azione di Di Maio a favore delle chiusure domenicali, o di Fca, [criticata dallo stesso Ministro](#) per essere “stata imbotita di soldi pubblici (dei cittadini italiani) per delocalizzare all'estero produzione e posti di lavoro”.

Anche in queste vicende è quindi il sindacato a poter meglio agire alla luce del sole, o meglio dei riflettori.

## **Il “silenzioso” ddl lavoro. Quando la strategia è non-comunicare\***

*di Francesco Nespoli*

**Il 13 giugno scorso il Governo ha depositato in Senato un [disegno di legge](#) delega che, qualora approvato dal parlamento, incaricherebbe il governo stesso a intervenire su larga parte del diritto del lavoro. Si tratta del ddl 1338 intitolato “per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro”. Non una proposta di secondo piano, non solo per l’estensione dell’intervento prefigurato. Basti pensare infatti che i firmatari sono niente meno che il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Luigi Di Maio e il Ministro per la pubblica amministrazione Giulia Bongiorno di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze (Giovanni Tria).**

**È quindi interessante notare come di una iniziativa così articolata e stesa spendendo i nomi di prima linea della politica non sia stata data alcuna forma di comunicazione politica. Altrimenti, nella difficoltà di trovare un nome più altisonante una volta già giocata la carta della “dignità”, avremmo probabilmente sentito parlare di qualcosa come un “Decreto semplici-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

tà”. Non può che essere stata una scelta strategica se si pensa che nell’epoca della volatilità del consenso vale la consapevolezza che non esiste provvedimento senza comunicazione, perché ogni partito ha bisogno del continuo sostegno dell’opinione pubblica.

**La scelta invita ad osservare l’importanza che il tema del lavoro riveste nei rapporti tra le anime della maggioranza e permette di distinguere due piani di questa partita della competizione politica.** Uno è quello pubblico, che coinvolge apertamente le parti sociali, in qualità di aggregatori di interessi e quindi di canale privilegiato per dialogare con importanti quote di consenso nell’elettorato. Una competizione crescente avviata con la “rumorosa” convocazione delle parti sociali da parte del Ministero dell’Interno Matteo Salvini, alla quale è seguito poi il “contro-invito” da parte del Ministro del Lavoro Luigi Di Maio con la proposta più articolata di “workshop” di più giorni -questo il termine utilizzato dal Ministro- sui diversi aspetti della legge di bilancio. Le cronache sono da aggiornare ai sei tavoli, con più di trenta sigle coinvolte, convocati dal Presidente del Conte giovedì 25 luglio.

**L’altro piano è invece quello del posizionamento legislativo, che si dispiega nei rapporti dell’iniziativa normativa, con modalità scarsamente o per nulla comunicabili.** Si è osservata una dinamica simile sul capitolo del Salario minimo, nel quale il grande pubblico non è stato messo a conoscenza dell’esistenza di molti disegni di legge concorrenti, ma è stato invitato a schematizzare, secondo la proposta del Ministro Di Maio, tra fazioni pro e fazioni contro. Categoria quest’ultime rappresentata in particolare dai sindacati, con i quali il ministro sembra utilizzare volentieri il bastone e suo malgrado la carota.

**Il silenzioso ddl risponde probabilmente al bisogno di contrastare l'iniziativa della Lega in tema di lavoro anche su questo piano.** Il partito di Salvini ha infatti lasciato filtrare l'intenzione di intervenire con un ddl ad iniziativa del sottosegretario Durigon -ancora non depositato, ma del quale si è appunto già letto più volte sui giornali – che mirerebbe a correggere il Decreto Dignità abilitando anche la contrattazione collettiva nazionale (e non solo quella aziendale) a derogare alle causali. Il nuovo ddl a firma Conte-Bongiorno-Di Maio potrebbe quindi diventare un contenitore per le diverse proposte che verranno raccolte dalle parti sociali, in modo da riuscire ad intestarsi la paternità dei successivi interventi in materia di lavoro. È quindi probabile che il tema lavoro continuerà ad essere caricato come una molla per aumentare le tensioni in vista di una crisi di governo solo rimandata. Sarà quindi ora interessante osservare il percorso che questo ddl compirà, osservando se, quando e come gli sarà data anche una declinazione comunicativa. Perché ciò accada manca per ora un nuovo elemento simbolico in grado di polarizzare ulteriormente lo scontro politico e ribadire la distanza delle posizioni. Sempre che non si scelga di estrarre nuovamente dal repertorio l'articolo 18, come nell'estate del 2014.

## **Governo PD-M5S, che ne sarà del rinato dialogo con le parti sociali?\***

*di Francesco Nespoli*

**Quale destino avranno i dialoghi riaperti dal fu governo gialloverde** (o “gialloblu”, per dirla con la dicitura ufficialmente preferita dalla Lega) **con le organizzazioni di rappresentanza del lavoro?** È importante domandarselo perché dalla risposta dipende la verifica sia dello stato di salute dell’azione politica delle parti sociali, sia della considerazione della politica verso il dialogo con l’autonomia collettiva.

Riassumendo le puntate più recenti della vicenda, la sintonia di intenti tra Confindustria e sindacati grazie alla quale, a partire almeno dallo scorso febbraio, la rappresentanza era riuscita a guadagnarsi progressivamente un posto centrale nello scacchiere politico-mediatico, **aveva già fatto registrare qualche slittamento con le critiche innescate dopo la scelta di accettare l’inusuale l’invito al tavolo da parte del Ministro degli Interni Matteo Salvini per trattare di questioni economiche** (una su tutte la critica di [Rino Formica](#) sulle pagine del Manifesto: “perché quando la rappresentanza di lavoratori e imprese va

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30.](#)

da chi lo chiama -e non dall'interlocutore istituzionale- si autodeclassa a corporazione”).

**Il coordinamento tra le diverse parti era poi andato perso con le diverse risposte fatte pervenire al messaggio con il quale Salvini chiedeva alle organizzazioni se ritenessero utile e possibile una nuova riunione il giorno 6 agosto, ribaltando con questa astuzia l'iniziativa.** La UIL aveva infatti subito confermato la disponibilità per l'incontro già calendarizzato nel precedente confronto di inizio luglio. La CGIL di Maurizio Landini, la CISL e Confindustria avevano invece risposto evitando di convalidare il ruolo istituzionale che il Ministro Salvini tentava di intestarsi, rimandando pienamente a lui la scelta di una convocazione. Pur con qualche differenza, giacché solo il segretario della CGIL aveva precisato che non avrebbe comunque presenziato all'incontro, riconoscendo l'unica validità istituzionale al tavolo convocato dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte per il 5 agosto.

**La sopravvenuta crisi di governo aveva poi rischiato di concludere una rottura della già precaria strategia comune.** Con un comunicato congiunto CGIL, CISL e UIL sostenevano la necessità di «risposte immediate di un governo nel pieno delle sue funzioni». Le diverse espressioni territoriali delle associazioni datoriali si erano invece mosse in senso diverso, sostenendo apertamente (a partire dal presidente di Confindustria Lombardia, Marco Bonometti, passando per i presidenti di Confapi, Assindustria Veneto Centro, Confimi Industria) la necessità di elezioni (venendo quindi per questo poi citate da Salvini in Senato).

**A correggere la posizione di Confindustria erano giunte poi le parole del presidente Vincenzo Boccia, che dalle pagine del**

Sole 24 Ore aveva chiarito che l'organizzazione di Viale dell'Astronomia non indicava una preferenza, ma una priorità essenziale: **la chiara volontà di rimanere nell'orbita Europea** occupando un posto di primo piano e rivedendo le scelte economiche nel rispetto delle regole comunitarie.

**L'Europa era il punto fermo anche dell'[ultimo comunicato congiunto di Confindustria, CGIL, CISL e UIL](#), alla rappresentanza avrebbe probabilmente giovato seguire da subito lo stesso metodo.** Tuttavia la concordanza di base tra i messaggi delle diverse confederazioni pare essersi ristabilita, almeno stando alle parole rilasciate dai loro leader ai quotidiani nazionali (Il 25 agosto Landini al Corriere della Sera e Boccia al Foglio, Annamaria Furlan – CISL- a Repubblica il 26 Agosto). I due binari sulla quale si era sinora incardinato il comune orientamento delle organizzazioni sono ben scanditi in tutti e tre i testi: la prospettiva Europea per le scelte economiche e il taglio del cuneo fiscale.

**Proprio su questo punto dovrebbe esercitarsi ora la pressione di Confindustria e sindacati, giacché una misura in questo senso sarà con ogni probabilità studiata dal nuovo governo,** ma con la complicazione che il taglio del cuneo sarà abbinato con molta probabilità al salario minimo legale, indesiderato dalla rappresentanza, ma materia sulla quale PD e Cinquestelle hanno già presentato ognuno un [disegno di legge](#).

**Alcune differenze sostanziali e prevedibili però non mancano.** Solo per stare all'esempio più eclatante, **il ripristino del «reintegro tolto con il Jobs act»**, sempre più ribadito [da Landini](#), è sostenuto nella [Carta dei diritti universali](#) depositata in Parlamento dalla CGIL e non nella [piattaforma unitaria della triplice](#) (il documento presentato il 22 ottobre 2018 che ha costituito la

base della coesione sindacale nel confronto con la politica). Una richiesta di “discontinuità” che sembra essere rivolta alla componente del PD da sempre ostile verso il Jobs Act di Matteo Renzi.

Osservare le prossime mosse nel dialogo (o non non-dialogo) tra politica e sindacati diventa interessante proprio per gli schieramenti politici in gioco. La forza dimostrata dalle parti sociali nel corso dei 14 mesi del primo esperimento di governo populista (peraltro bi-populista) d'Europa, ha messo in luce **la difficoltà dell'antipluralismo** (vera caratteristica distintiva del populismo secondo il teorico Jan-Werner Müller) **di ridurre all'entità omogenea del “popolo” le molteplicità di interessi che si aggregano dal basso**. Si vedrà quindi ora se, nonostante le diverse inclinazioni originarie all'interno del PD, e tra PD e Cinquestelle, verso la rappresentanza, la politica darà un segnale di continuità sul piano del metodo, oppure procederà nella convizione di poter, o dover, fare da sé. Non solo in campo economico, ma anche sul terreno di specifica competenza sindacale, come quello del salario.

Se è vero che sia il Segretario del PD Zingaretti sia il leader politico del Movimento Cinque Stelle Luigi Di Maio hanno organizzato di recente incontri con le parti sociali, **alcuni aspetti indicano invece il rischio che i tavoli restino ora interrotti**. Lo scarso tempo a disposizione per formare un governo e redigere la Nota di aggiornamento al DEF potrebbe indurre a seguire vie più brevi ed accantonare il confronto avviato. D'altronde le parti sociali non sono state coinvolte nelle consultazioni del premier incaricato Giuseppe Conte (che proprio da loro aveva avviato quelle tenute lo scorso anno). E nemmeno i temi del lavoro costituiscono il pomo della discordia tra Movimento Cinquestelle e Partito Democratico (si veda l'analisi di Emanuele Massagli).

**D'altro canto potrebbe profilarsi uno scenario nel quale la presenza di diverse anime nel Partito Democratico porti alla prosecuzione del dialogo, seppur promosso solo da una parte politica.** In questo scenario sarebbe meno necessaria quella pressione unitaria volta proprio a guadagnarsi una posizione di rilievo. E potrebbe anzi essere più probabile la che la spinta di istanze diversificate, che rispondono d'altronde alle diverse culture presenti nel mondo della rappresentanza, prevalga sulla compattezza delle proposte. Compromettendo quindi la capacità della rappresentanza di proporsi, attraverso almeno alcune linee di indirizzo condivise, come interprete responsabile della complessità delle trasformazioni del lavoro.

A prescindere quindi del mantenimento in vita di un canale istituzionale, la domanda ancora più importante riguarda il grado di coesione e di elaborazione delle proposte che provengono dal mondo della rappresentanza, che non dovrebbe accontentarsi di avere un riconoscimento istituzionale, ma dovrebbe rivendicare la validità delle sue letture in **un quadro sufficientemente complicato da richiedere un contributo di modernità da parte di chi con il mondo del lavoro interagisce quotidianamente.**

## La signora Maria di Giarre e le istituzioni pubbliche: l'insostenibile leggerezza della politica "a sportello"\*

*di Francesco Nespoli*

Con due tweet pubblicati la sera del 9 settembre scorso, il [Ministero del lavoro](#) e l'[Inps](#) davano notizia di aver "ripristinato l'assegno sociale alla signora Maria Rita Reale". La mattina del giorno stesso il marito della signora si era recato nell'ufficio dell'Inps di Giarre (Catania) minacciando di darsi fuoco per protestare contro il ritardo di quattro mesi nel pagamento della pensione della moglie.

Suona di per sé strano leggere il nome e il cognome di un cittadino comune, vittima di un disguido burocratico ("Il blocco dei pagamenti si era verificato a seguito della mancata comunicazione del cambio di residenza dei due coniugi fra il Comune di Mascalucia e quello di Scaduto") nella [nota pubblica](#) di un'istituzione dello Stato. Tanto più che non si è trattato di una vicenda dal grande clamore mediatico (poche le [veline in rete](#) anche giorni dopo) e considerato che, comunque, **Inps e Ministero del Lavoro avevano dato pubblica notizia della loro premura ancor prima che il caso potesse suscitare più largo interesse.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32.](#)

Difficile resistere però alle potenzialità dello storytelling. Tant'è che **la notizia è stata oggetto anche di uno dei primi tweet del neo-ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Nunzia Catalfo**, già presidente della Commissione Lavoro del Senato con il precedente Governo. D'altronde l'esponente del Movimento Cinquestelle lo aveva preannunciato sullo stesso social: "Ascolto, azione e operatività saranno le tre parole d'ordine del mio lavoro da Ministro nell'esclusivo interesse dell'Italia e dei suoi cittadini". Ecco quindi il [tweet immediatamente successivo](#), rilanciato anche da Pasquale Tridico: "Sono intervenuta e con l'aiuto del Presidente @PTridico la vicenda si è risolta positivamente. I cittadini prima di tutto".

A ben vedere **non si tratta di una novità assoluta nella comunicazione pubblica di una autorità. Semmai si potrebbe dire che siamo di fronte all'exasperazione di due tendenze comuni ai leader politici e non solo. La prima è l'iperprossimità ai cittadini, agli elettori, o comunque ai più diretti portatori di interesse.** Prossimità che si può esprimere con obiettivi e in forme e contenuti molto diversi. Basti pensare alle [telefonate di Papa Francesco](#) a operai, agricoltori, giornalisti, famiglie, rimbalzate poi in rete e sulle pagine dei giornali. Oppure al "Matteo Risponde" di Matteo Renzi. O anche alle espressioni identitarie da uomo medio del leader della Lega Matteo Salvini, fatte di selfie con pizze a mezzanotte e scorpacciate di nutella.

Ma tra tutti questi esempi, **il caso più recente suscita qualche dubbio di opportunità.** Nel caso del Pontefice, oltre che una evidente valenza comunicativa, quei gesti hanno una loro pertinenza con il compito pastorale. Il caso di Salvini è invece quello di un uso strettamente personale di un personal media, dove

l'autorità e le istituzioni non sono nemmeno evocate (almeno non in quei post). Il caso di Inps e Ministero invece risulta più controverso anche adottando il punto di vista proprio della “pensionata di Giarre”, che in questo caso ben si presta a rappresentare una versione sicula della “casalinga di voghera”. Basta infatti il titolo di cittadino comune per **chiedersi se sia compito di un ministro o del presidente di un istituto come l’Inps (l’ente previdenziale più grande d’Europa) occuparsi di quanto avviene al livello di dettaglio delle singole pratiche amministrative.** Come se le organizzazioni complesse da loro dirette non fossero composte di funzionari pubblici e professionisti incaricati di occuparsi di questioni del genere.

Così, mentre L’Inps è impegnata da tempo in una **intensa e lodevole pratica di PA social**, che la vede gestire la comunicazione interattiva con i contribuenti anche su twitter (attività filtrata dall’hashtag [#inpsinascolto](#)), **i vertici dell’Inps e del Ministero suggeriscono invece che l’organizzazione abbia bisogno del loro intervento congiunto per risolvere un singolo disagio tra uffici comunali.**

Certo, **sarebbe improprio imputare a Catalfo e Tridico un’intenzionalità in questo senso.** I “genitori” del reddito di cittadinanza, non hanno dato sinora segni evidenti di protagonismo e sono stati impegnati a svolgere compiti ardui nei loro rispettivi uffici. Nondimeno, **seguendo il precedente ora ci si potrebbe aspettare lo stesso intervento diretto per ogni giovane al quale Garanzia Giovani non ha offerto un’opportunità di formazione o lavoro entro 4 mesi o al singolo lavoratore a tempo determinato sostituito (e non stabilizzato) alla scadenza del contratto a causa del Decreto Dignità.** La mossa insomma setta un parametro di riferimento per

verificare l'adempimento della promessa di prossimità proclamata dal Ministro.

L'obiettivo primario della narrazione dell'intervento personale è invece un altro. **La persona-autorità che veste i panni del funzionario solerte, mostra capacità di ascolto e rapidità di intervento, evoca una narrativa da supereroe al contrario.** Simile a quella del "presidente operaio" tentata a suo tempo da Berlusconi, o a quella dell' "avvocato del popolo" di Giuseppe Conte. Non però metaforica, ma effettiva. Il leader diventa non lo solo la mente, ma anche il braccio di una complessa organizzazione. **Si dimostra lontano dal palazzo e dalle cattedre e letteralmente "a fianco dei cittadini", agli sportelli.**

**Questo tipo di retorica resta espressione di un'impostazione neo-populista.** E chi con l'insediamento del nuovo governo si affretta a parlare di superamento del populismo dovrebbe fare attenzione a uno dei suoi tratti distintivi: la ricerca programmatica di un rapporto diretto e "normale" con i cittadini, rapporto che in questo caso si spinge al superamento delle strutture di servizio.

**Da qui la seconda tendenza: quella alla personalizzazione delle istituzioni. Fatto che trascina con sé un netto slittamento della comunicazione istituzionale.** Una storia iniziata perlomeno con il governo Renzi, quando il Ministero del Lavoro era stato colto in errore sul calcolo dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei primi 7 mesi del 2015 (calcolo inusuale e che denotava un utilizzo *ad hoc* della reportistica). Con la conduzione di Luigi Di Maio poi l'account ufficiale del Ministero del Lavoro aveva cominciato a [riportare fedelmente](#) le citazioni più trionfalistiche e autopromozionali provenienti dal dicastero e

aveva [varcava la soglia dell'impersonalità](#) parlando come un “Ministero in prima persona”.

All'appello delle organizzazioni che usano lo *storytelling* in senso stretto, quello che fa nomi e cognomi, mancano ad oggi **i sindacati, che pure potrebbero usare la leva della narrazione esemplare senza risultare goffi**. I profili social delle tre confederazioni maggiori operano già in questa direzione condividendo quotidianamente le iniziative delle federazioni e dei sindacati territoriali. Una strategia che può essere però integrata dal racconto delle innumerevoli storie locali di assistenza ai lavoratori, i quali diventerebbero facilmente i testimonial della tutela di interesse collettivi. A patto che questa tutela sia realmente diffusa. E che a rivendicarne il merito non siano i segretari generali con un Tweet.

## Reddito di Cittadinanza: vizi e virtù di una scommessa comunicativa\*

*di Francesco Nespoli*

**Gli effetti del Reddito di cittadinanza meriterebbero un'analisi approfondita non solo sul piano del mercato del lavoro e dell'economia, ma anche su quello del consenso elettorale.** E infatti difficile non intravedere un nesso tra la percezione pubblica della misura bandiera dei Cinquestelle e il complessivo del Movimento nei sondaggi. Basti pensare che a Gennaio un [sondaggio di Pagnoncelli](#) stimava che il 25% degli elettori del M5S fosse contrario al Reddito di Cittadinanza. Secondo invece un sondaggio EMG Acqua presentato il 10 ottobre ad Agorà, su Raitre, la percentuale di elettori Cinquestelle che non adotterebbe la misura nella prossima Legge di Bilancio è del 42%.

A questa tendenza possono aver contribuito alcune imprudenze comunicative che, al confronto con le dimensioni effettive della misura, inducono a intravedere un **effetto boomerang**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36](#). Una versione di questo articolo è pubblicata anche su *La Nuvola del Lavoro – Corriere Della Sera*, 11 ottobre 2019.

[Agli albori delle riflessioni del Movimento 5 Stelle sulla misura](#), la **platea interessata** era di 9 milioni di persone. Una cifra non certo campata per aria se si pensa che, stando alla [stima Istat](#) più recente, è proprio di 9 milioni il numero delle persone in stato di povertà relativa. Ma questa platea è andata riducendosi progressivamente nelle stime, a seguito degli stanziamenti ottenuti dai pentastellati. Non i 17 miliardi che sarebbero serviti, ma i 7,2 miliardi riservati dal cosiddetto Decretone e quindi una stima fissa per la platea a 5 milioni di individui. La relazione tecnica al testo dello stesso decreto parlava però di una platea di 1,650 milioni di poveri. Quanto alla copertura effettiva, l'[ultimo report Inps](#) stima un numero totale di 2.228.423 beneficiari. Il nucleo più caldo dei delusi potrebbe essere rappresentato da quelle **409.644 famiglie che ritenevano di aver diritto al sussidio, ma che si sono viste respinta la domanda.**

Se si osservano invece **gli importi**, la memoria deve andare alle cifre di 780 euro a persona e 1300 euro a famiglia per “chi non ha nulla”, come assicurato da Di Maio a settembre 2018. Ma la cifra che i cittadini si sono visti accreditare è stata il più delle volte, e prevedibilmente, diversa. Il 21% delle famiglie, sempre secondo l’Inps, “riceve importi che sono inferiori o pari a 200 euro al mese. Il 46,8% del campione dei beneficiari riceve tra i 400 e gli 800 euro al mese. [...] **L’importo medio complessivo è di 481 euro per famiglia (considerando sia il reddito che la pensione di cittadinanza)**”.

Il reddito di cittadinanza può inoltre avere scontentato non solo gli elettori che si riconoscevano nel profilo di un potenziale beneficiario, ma anche quegli **elettori preoccupati dal carattere assistenzialista della misura**, i quali avrebbero dovuto essere ras-

sicurati dalla seconda delle due teste del RdC, quella delle politiche attive. Non solo l'esercito dei navigator è stato infatti dimezzato rispetto alle 6000 assunzioni promesse, ma queste assunzioni sono partite con notevole ritardo. **La “seconda fase” del RdC, figlia appunto di una sfasatura mai pronosticata dal Governo, è iniziata solo il 2 settembre, con le prime convocazioni ai beneficiari da parte dei centri per l'impiego.**

Quello del reddito di cittadinanza può quindi facilmente essere descritto come un caso di **sproporzione tra promessa elettorale e misura reale**. La lista dei fratelli minori è lunga. Sempre sul piano del reddito si pensi agli 80 Euro di Renzi e a quei lavoratori che avevano dovuto restituire il beneficio per “colpa” degli straordinari. Per stare invece al Movimento 5 Stelle, si pensi all'ultimatum lanciato da Di Maio alla Whirlpool per intimarla a retrocedere dalla chiusura dell'impianto di Napoli, ultimatum ad oggi rimasto senza effetti. Oppure alla lunga gestazione del decreto riders, prima promessa di Di Maio da Ministro del Lavoro, che ha infine generato lo scontento di molti rappresentanti di quella categoria. Tra i fratelli maggiori invece è da annoverare il Jobs Act con il quale il Governo di Matteo Renzi aveva inoltrato la promessa di un nuovo protagonismo del lavoro stabile (scommettendo anche sulla ripresa economica poi sfumata). Il tutto con le politiche attive ai primissimi e sperimentali passi dell'assegno di ricollocazione.

Nel frangente attuale **c'è però un apparente paradosso** rappresentato dai risultati della recente indagine svolta da Demos & Pi. Il clima d'opinione sui temi economici e sul lavoro negli ultimi mesi fa registrare un calo delle preoccupazioni e **“l'incertezza verso il futuro negli ultimi due anni si è ridotta sensibilmente”**. Cala la percentuale di chi ritiene che l'unica speranza per i

giovani di fare carriera sia andare all'estero, di chi dice che è inutile fare progetti per sé e per la famiglia data l'incertezza, e anche di chi crede che la tecnologia distrugga più lavoro di quanto ne crei.

**Come possono convivere la rapida disillusione elettorale con il miglioramento di indici che potremmo chiamare di “resilienza autopercepita” dalla popolazione? La soluzione può essere semplice e sta nella divergenza di percezione tra le diverse classi sociali.** Sempre secondo l'indagine Demos, si dice soddisfatto delle opportunità di trovare lavoro il 47% degli appartenenti a una classe sociale medio-alta, ma questa percentuale è quasi dimezzata (24%) tra coloro che appartengono a una classe medio-bassa. D'altronde 7 italiani su 10, con una concentrazione maggiore nel Mezzogiorno, pensano che le disuguaglianze siano aumentate.

In sintesi, se al Reddito di Cittadinanza si può attribuire il merito in generale ascrivibile al Movimento Cinquestelle, ossia quello di aver riconosciuto chiaramente il perimetro del suo elettorato potenziale, la misura mostra anche il rovescio della medaglia, ossia la **proporzionalità tra l'altezza delle aspettative generate e la profondità potenziale della delusione. E più la molla è carica, meno forza serve a far scatterà il meccanismo dello scontento.** Una dinamica tanto più grave per le fasce sociali degli esclusi, perché rischia di acuire il divario tra rassegnati e intraprendenti, compromettendo la sostenibilità dello sviluppo economico, dei sistemi di welfare e, in ultimo, della coesione sociale.

## **La comunicazione UAW nella giungla del GM strike. Lezione imparata o rebus della sostenibilità?\***

*di Francesco Nespoli*

Altro che gli abbracci con Sergio Marchionne e le conferenze stampa congiunte. **Quattro anni dopo è cambiato tutto nella strategia del potente sindacato dell'auto statunitense**, lo United Auto Workers. A partire dalla scelta di tornare a scegliere GM come prima interlocutrice (come nel 2007 e nel 20011).

**Nell'autunno 2015** la UAW aveva invece scelto di sedersi al tavolo prima con FCA ed era andata incontro alla storica bocciatura, la prima dal 1982, del primo accordo raggiunto dopo una negoziazione condotto all'insegna dei buoni rapporti con il CEO della casa italo-americana e al suono del motto "bridge the gap". Forte di una sorta di credito di riconoscenza maturato nel corso del salvataggio di Chrysler la union aveva scelto di fare leva sul ritrovato stato di salute del settore per rivendicare incrementi salariali e percorsi di progressione di carriera strutturali, proprio le voci delle maggiori concessioni fatte nel 2009 insieme alla promessa di non scioperare fino al 2015. Proprio nel settembre del 2015 il sindacato aveva scelto di estendere "di ora in ora" la vali-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38.](#)

dità del contratto allora in vigore mentre il nuovo accordo appena raggiunto veniva sottoposto al voto degli iscritti. **La scelta di non scioperare era stata accompagnata da aspre critiche** da parte dei lavoratori e faceva da preludio alla pesante bocciatura dell'accordo giunta dopo **un processo di votazione durato 15 giorni**, caratterizzato anche dall'influenza di gruppi complottisti che invitavano al No. A pesare soprattutto **la promessa disattesa di chiudere il divario salariale** tra gli assunti dopo il 2009 e i cosiddetti "veterans". La UAW era quindi tornata al tavolo di FCA con i cocci del contratto, aveva riconosciuto i suoi errori e le sue lacune comunicative, le aveva ammesse di fronte ai membri promettendo maggiori informazioni nel corso della nuova negoziazione. Il sindacato aveva anzi impresso un cambio netto alla linea comunicativa facendo ricorso anche ad un'agenzia di New York specializzata in comunicazione politica. Al di là della maggior frequenza e chiarezza delle informazioni diffuse soprattutto via social media, il cuore della nuova strategia era nella combinazione con la quale UAW e FCA avevano riordinato i frammenti dell'accordo e aveva riconfigurato l'aspetto del primo tentative agreement **sfruttando il cosiddetto effetto framing**. Fuori di metafora il secondo accordo sembrava incontrare meglio le rivendicazioni dei lavoratori, anche se non differiva particolarmente nelle cifre totali messe in campo. Ad ogni modo il nuovo voto fu favorevole nel 77% dei casi<sup>[1]</sup>.

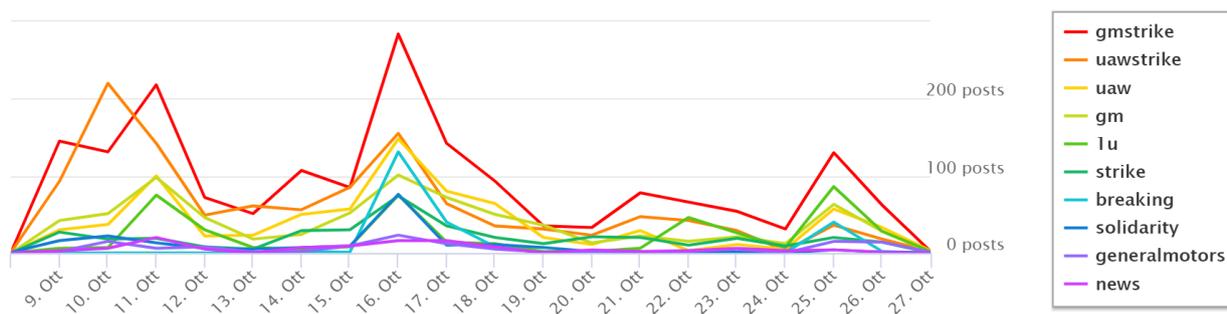
**In corrispondenza di ogni aspetto di questa vicenda, e in conseguenza innanzitutto del cambio di interlocutore, si può riconoscere una forte discontinuità nel comportamento seguito dalla UAW nel corso della negoziazione avviata lo scorso settembre con GM.** Negoziazione che il venerdì 25 ottobre 2019 ha portato all'approvazione dell'accordo con la casa di Detroit da parte del 57% dei 49mila votanti.

Quanto alla strategia negoziale, **la strada dello sciopero è stata questa volta imboccata** (prima volta dal 2007) **senza esitazione**, dopo che [gli iscritti con il loro voto](#) avevano autorizzato il sindacato ad indirlo. La minaccia del *walkout* era stata [comunicata venerdì 13 settembre](#) e si era concretizzata già la domenica successiva. La mobilitazione ha infine coinvolto 49 mila lavoratori per 40 giorni consecutivi: lo sciopero più lungo dal 1970.

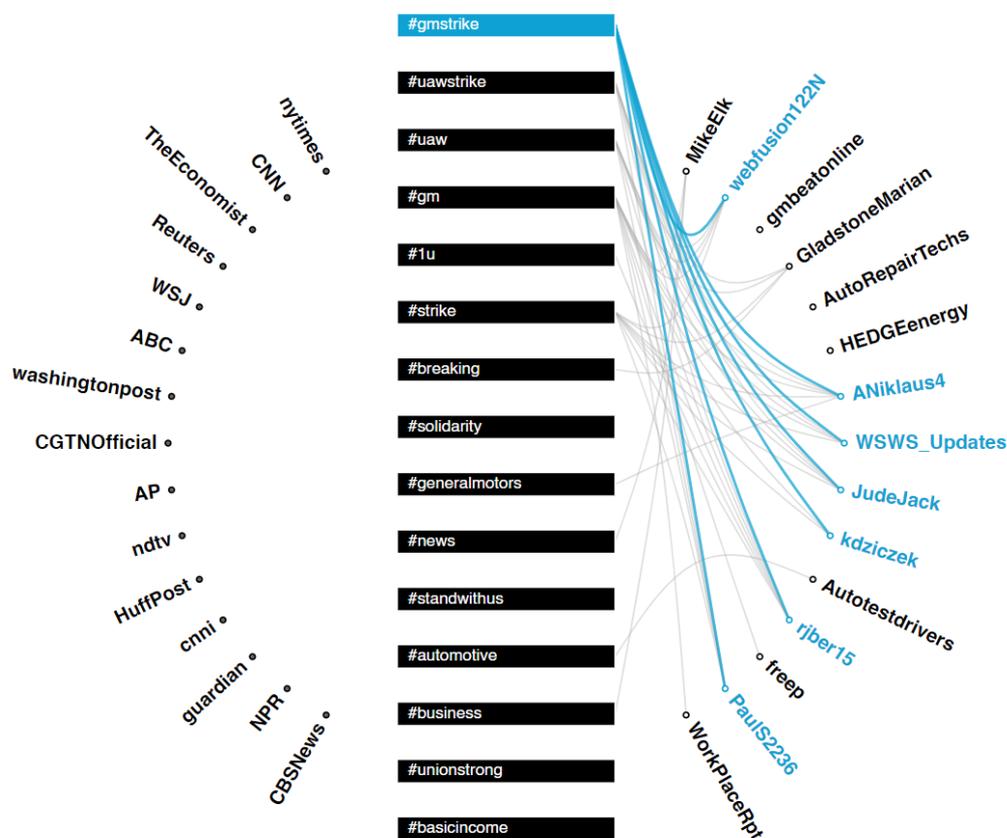
**Sul piano fondamentale della retorica, quello dei valori condivisi sui quali la UAW ha scelto di fare leva**, il frame scelto dal sindacato è stato quello “profitti vs. lavoratori”, nella più classica delle interpretazioni: GM non vuole subordinare i profitti alle persone che li producono. E giacché lo scorso anno GM ha dichiarato di aver ricavato circa [8.1 miliardi](#) di dollari, le rivendicazioni dei lavoratori sono più che giustificate. [Questo il messaggio con il quale lo sciopero è stato inquadrato sin dall’inizio](#). Se è vero che lo schema negoziale assomiglia a quello incardinato con FCA nel 2015 (uno sorta di turnazione nei sacrifici) il ricorso risoluto allo sciopero ha incardinato questo schema su un piano opposto a quello del 2015 (complici le diverse storie dei rapporti tra UAW e FCA e UAW e GM) ossia quello della ricerca di un accordo win-win. Una prima proposta di accordo avanzata da GM al quindicesimo giorno di sciopero (le stime di J.P. Morgan parlano di una perdita di 82 milioni di dollari potenziali ogni giorno per GM) era per esempio stata rifiutata [scrivendo agli iscritti](#): “la proposta dell’azienda non soddisfa le vostre richieste e i vostri bisogni”. Se poi nel 2015 FCA si era astenuta da ogni interferenza, in questo caso GM ha cercato il contatto diretto con i lavoratori proponendo [via web](#) un nuovo accordo per terminare lo sciopero. Pur incespicante nella lettura, [il messaggio di risposta](#) del vicepresidente UAW Terry Dittes era stato fermo

anche questa volta, chiosato da un classico “we believe in bargaining at the table, not the media”.

**Il sindacato ha comunicato costantemente e rapidamente con i membri.** Oggetto dei messaggi sui social, non solo i contenuti del contratto, ma anche le tappe del [processo di voto](#), Il tutto tamponando preventivamente l'azione dei [sociali on-line](#). Solo dall'8 al 27 ottobre il *GM strike* ha fatto registrare più di 39.000 tweet, con un'ampia copertura mediatica da parte di tutti i grandi player dell'informazione. Picco d'attenzione il 16 ottobre, quando il CEO di GM Mary Barra si è aggiunta al tavolo facendo presagire l'approssimarsi di un accordo.



*catchy* Il grafico mostra l'andamento temporale degli hashtag contenuti nei tweet selezionati<sup>121</sup>.



*Il grafico mostra sinistra gli utenti con più follower e a destra gli utenti più attivi nell'utilizzo degli hashtag.*

**Non è stato però tutto lineare come potrebbe sembrare conoscendo solo il finale della storia.** Chi avesse letto dell'intera vicenda nei due mesi scorsi attraverso i media statunitensi potrebbe essere rimasto confuso. La contrattazione tra la UAW e GM si è infatti svolta in un complesso intreccio di rapporti tra sindacato e giustizia (con le pesanti [accuse di corruzione](#) e i processi a carico di ex-dirigenti sindacali e con l'inserimento nell'accordo di sospensione dello sciopero della rinuncia da parte della UAW a proseguire una [causa intentata contro GM](#)) tra sindacato e politica la politica con i continui riferimenti all'impatto del voto sul consenso del Presidente Trump, e tra sindacato e grandi media con gli editoriali impegnati dal [New York Times](#) e i

continui reportage dagli stabilimenti GM a rischio di chiusura. Tutti nodi passati per il pettine della contrattazione.

**In questo contesto la vera posta in gioco per il sindacato andava ben oltre il singolo contratto**, e anche oltre le sorti del *pattern bargaining* nell'automotive USA (dinamica attraverso la quale il primo contratto di settore tende ad impostare le negoziazioni successive, quindi quelle con Ford e FCA). In palio c'erano piuttosto le possibilità di futuro per l'intero movimento sindacale e per un nuovo patto sociale negli Stati Uniti. Lo ha riassunto [David Leonhardt sul New York Times](#) osservando che con lo sciopero in GM la UAW ha voluto **dimostrare una nuova volontà di “lottare per i suoi iscritti”**. Tesi condivisibile se si pensa che tra le Big 3 dell'auto USA **GM non era il bersaglio più debole, ma con il più impegnativo**. GM è infatti l'azienda con il costo del lavoro più alto, un alto numero di lavoratori a tempo determinato (4.650, il 10% del totale), il maggior numero di impianti chiusi negli ultimi sei anni ed è protagonista dello spostamento di molta parte della produzione in Messico. La UAW sfidando la casa di Detroit puntava quindi alto: a stabilizzare i lavoratori e al tempo stesso ad interrompere le procedure in corso per la chiusura di altri 4 impianti. Tanto che a luglio, alla cerimonia di avvio della negoziazione, il presidente UAW Gary Jones aveva chiesto alla CEO di GM Mary Barra di “tenere aperti questi stabilimenti e stanziare più produzione sul suolo americano”.

**Tutto ciò considerato, l'analisi dei contenuti della comunicazione esercitata dalla UAW rivela qualche astuzia retorica. Gli obiettivi comunicati all'esterno**, oltre a una migliore *job security*, contemplavano solo gli aumenti salariali, una maggiore

partecipazione agli utili e migliore protezione in termini di prestazioni sanitarie.

## UAW ON STRIKE FOR

- ✓ *Fair Wages*
- ✓ *Affordable Quality Health Care*
- ✓ *Our Share of Profits*
- ✓ *Job Security*
- ✓ *A Defined Path to Permanent Seniority for Temps*

Quando poi si è trattato di divulgare i contenuti dell'accordo da votare, la UAW ha operato un'attenta selezione degli aspetti più funzionali alla ratifica, peraltro diretti a dei lavoratori ormai condizionati da più di un mese di sciopero. 40 giorni durante i quali avevano percepito solo i 250 (poi 275) dollari della *strike pay* elargita dal sindacato, con perdite che sarebbero state più che compensate dal **ratification bonus record di 11mila dollari a lavoratore** previsti in caso di convalida dell'accordo (nel 2015 il *ratification bonus* per il secondo tentative agreement, quello poi approvato dal 77% dei lavoratori, era stato di 3.000 dollari).



## A CLEAR PATH TO TRADITIONAL WAGES FOR ALL PERMANENT MEMBERS

- ✓ Within four years or less, (By Sept. 1, 2023) all permanent manufacturing employees working as of the effective date will be at \$32.32 per hour.
- ✓ Shortened time for GMCH and CCA employees to reach max rates of their wage scales.

**#StandWithUS**



## A DEFINED PATH TO PERMANENT SENIORITY FOR TEMPORARY WORKERS

- ✓ Beginning Jan. 6, 2020, the contract gives full-time temporary workers a shortened path to permanent status
- ✓ Beginning Jan. 1, 2021 provides a path for part-time temporary employees to convert to regular status.
- ✓ Contract also provides for improved paid and unpaid time off for temporary workers and new restrictions on the company's use of temporaries.

**Non c'era quindi traccia nella comunicazione della UAW dell'elefante nella stanza, ossia la chiusura già annunciata di quattro impianti e le delocalizzazioni in messico, en-**

**trambi capitoli sui quali la negoziazione nulla ha potuto** (e anche in questo senso si potrebbe dire che il sindacato abbia seguito il famoso consiglio di Lakoff che recita “non pensate all’elefante”). A far da contraltare c’è il mantenimento in vita dello stabilimento di Detroit-Hamtramck che avrebbe dovuto chiudere il prossimo gennaio, ma che resterà aperto per la costruzione di pick-up elettrici, furgoni e moduli-batterie. Si tratta di un investimento al quale la union ha però preferito comunque non fare riferimento. Qualcuno avrebbe potuto ricordarsi delle strette di mano di luglio o dell’ormai celebre stabilimento di Lordstown che, nonostante [non fosse più menzionato dal 24 settembre da parte della UAW](#), restava il pluricitato **simbolo del cambiamento nel contratto sociale statunitense**, come ha scritto [Christopher Martin](#) della University of Northern Iowa, un attento osservatore della rappresentazione mediatica del lavoro. La tensione, e la conseguente incertezza, erano quindi alte nei giorni del voto e proprio per questo motivo il sindacato aveva scelto di non sospendere lo sciopero in attesa che gli iscritti si pronunciassero.

**La reticenza del sindacato ha però una motivazione più profonda.** Sarebbe infatti valso agli osservatori porre più attenzione al mancato salvataggio degli impianti GM e all’assenza di soluzioni per il futuro dei loro lavoratori. **L’unica fabbrica che sopravviverà sarà destinata all’elettrico, declinazione del settore automotive meno labour intensive, con volumi di produzione ridotti e cicli di vita dei prodotti più lunghi.** Una necessaria transizione tecnologica della quale il sindacato è consapevole, tanto che per gestire questi cambiamenti nel contratto approvato UAW e GM hanno previsto la creazione di un [National Committee on Advanced Technology](#), che servirà alle parti per testare il 3D printing e lanciare progetti pilota per taxi a guida autonoma. La UAW non ha però scelto di battere questo tasto, pro-

tabilmente per non dare a vedere che il *rebus* della sostenibilità del lavoro non ha ancora una soluzione chiara.

[1] Il primo accordo prevedeva un percorso che avrebbe portato i cosiddetti “tier 2”, ora denominati “in progression workers” ad un salario fino a 25,32 dollari l’ora nel corso di tre anni. Ciò significava non colmare, ma solo dimezzare, il gap di 10 dollari esistente con i *veterans*. Il secondo *tentative agreement* invece prevedeva l’equiparazione dei livelli retributivi degli *in progression* e dei *veterans* con un tetto massimo per entrambi di 29 dollari l’ora, ma spalma questo percorso su otto anni anziché tre. Per un approfondimento si veda F. Nespola, [Framing the Crisis in Industrial Relations. Contrasting the “Fiat Case” and FCA-UAW Agreement](#), E-Journal of International and Comparative Labour Studies, Volume 7, No. 3 September-October 2018

[2] Tweet che contengono “gm strike” o “gmstrike”, raccolti grazie a Catchy Big Data.

5.

## **CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

## La somministrazione di lavoro dopo l'accordo di rinnovo del CCNL 21 dicembre 2018\*

*di Arianna D'Ascenzo*

Il 21 dicembre 2018 è stata sottoscritta l'[ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale per la categoria delle agenzie di somministrazione](#) dalle organizzazioni sindacali di settore, Nidil-Cgil, Felsa-Cisl e Uiltemp-Uil, e, rispettivamente, dalle associazioni di rappresentanza datoriali, Assolavoro e Assosomm.

L'accordo segna una tappa importante per il settore, poiché si prefigge di soddisfare le **esigenze di tutela progressivamente emerse rispetto alle modalità di impiego della manodopera somministrata, in aumento negli ultimi anni**, nell'ottica, più estesa, di governare la tenuta economico sociale complessiva su cui si erge il sistema, sempre più frammentato, delle organizzazioni aziendali. **In questa prospettiva si coglie la centralità del tema della continuità occupazionale e reddituale quale forma di garanzia prioritaria per tale categoria di lavoratori**, per sua natura maggiormente esposta al rischio di *turnover* e discontinuità dei percorsi professionali, attraverso il potenziamento degli istituti di welfare del settore, in senso ampio, e la valorizza-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2019, n. 2.](#)

zione delle relazioni sindacali come strumento di inclusione sociale.

**È strumentale**, in questa prospettiva, **l'implementazione di un sistema di formazione professionale più adeguato rispetto all'evoluzione del mercato del lavoro**, che si realizza, sul piano organizzativo, anche attraverso la razionalizzazione dei fondi degli enti bilaterali, volta a garantirne un impiego più efficiente.

**Sotto il profilo delle relazioni sindacali**, invece, **ne viene valorizzata la dimensione territoriale nell'ambito delle Commissioni macro-territoriali – in sostituzione delle precedenti CST – quale infrastruttura logistica per la gestione delle transizioni occupazionali alla luce delle peculiari esigenze dei territori**. Tra le funzioni delle CSMT figura, infatti, l'individuazione dei fabbisogni formativi per la determinazione di progetti formativi di particolare rilevanza, la previsione di ulteriori casi di proroga del contratto di lavoro, oltre a quelli previsti dall'intesa, a beneficio della continuità occupazionale della forza lavoro, nonché la regolamentazione di ulteriori ipotesi di ricorso all'istituto del monte ore garantito.

**L'accordo individua, sulla base di determinati requisiti legati all'anzianità lavorativa e ai giorni di disoccupazione, una platea di lavoratori somministrati cui è riconosciuto un diritto soggettivo alla formazione, connesso alla fruizione di misure rafforzate di sostegno al reddito erogate dal Fondo di solidarietà**. Il riconoscimento di tale diritto accorda al lavoratore che ne ha la titolarità la facoltà di scegliere discrezionalmente l'agenzia per il lavoro per poter beneficiare dell'offerta formativa da quest'ultima erogata, previo bilancio delle competenze, che assicura l'allineamento tra l'intervento di (ri)qualificazione e la concreta spendibilità dell'*output*. La qualità dell'intervento erogato viene presidiata attraverso la **previsione contrattuale di un monte ore minimo di formazione e, soprattutto,**

dell'obbligo di *placement* secondo il regime generale dedicato alla formazione professionale.

Una particolare attenzione viene rivolta allo sviluppo delle **competenze professionali funzionali ai nuovi modelli organizzativi e produttivi aziendali**. Ne è una testimonianza la devoluzione del 60% delle risorse destinate alla formazione di base per lo sviluppo delle competenze digitali ed informatiche. Inoltre, vengono attratti nell'area della formazione professionale gli interventi finalizzati all'acquisizione di nuove e/o specifiche professionalità, sulla base dell'analisi dei fabbisogni del mercato, cui possono accedere anche i soggetti non ancora avviati ad una missione, con la previsione dell'obbligo di *placement* in misura pari al 35%.

La rilevanza di una formazione costante, lungo l'arco della vita lavorativa del singolo, per scongiurare l'obsolescenza e/o l'inadeguatezza delle competenze possedute a fronte dell'evoluzione delle professionalità e del contenuto delle mansioni, induce a **porre l'accento sul capitolo della formazione professionale, che prefigura il riconoscimento di un bonus formativo a determinate categorie di soggetti**. Si tratta di lavoratori in missione, e con una determinata anzianità, ovvero lavoratrici madri alla conclusione del periodo di astensione obbligatoria, e lavoratori che abbiano riportato una riduzione della capacità lavorativa a seguito di infortunio. Tale bonus conferisce il diritto ad accedere ad un corso formativo individuato sulla base di un catalogo nazionale. Inoltre, **la previsione di un "libretto esperienziale", che annoti i corsi di formazione erogati per ciascun soggetto attraverso il ricorso alle risorse della bilateralità, è funzionale ad evitare la duplicazione e la congruenza degli interventi rispetto al bagaglio professionale del soggetto**, preservando la spendibilità ed effettività del corso.

A complemento del sistema formativo, è **prevista** nell'intesa **l'implementazione delle misure di welfare attraverso l'ampliamento delle prestazioni erogate dalla bilateralità, a titolo esemplificativo nell'ambito della tutela sanitaria, della mobilità e il rafforzamento del sistema previdenziale integrativo di settore**, con l'affermazione, inoltre, del principio di parità trattamento rispetto ai dipendenti dell'utilizzatore sotto il profilo dell'accesso a forme di welfare bilaterale eventualmente previste nel settore di appartenenza dell'azienda utilizzatrice.

Tale istanza di tutela dei lavoratori somministrati viene coniugata, per altro verso, con la **necessità di salvaguardare la flessibilità propria della somministrazione, nonché condizioni di mercato sostenibili per le agenzie per il lavoro, insistendo su un quadro legislativo mutato rispetto al momento della presentazione della piattaforma sindacale nel mese di febbraio 2017**, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 87/2018, convertito dalla l. n. 96/2018.

Nello specifico, l'art. 1 dell'accordo interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro a termine in somministrazione, individuando, al comma 1, in attuazione della delega alla contrattazione collettiva *ex art. 19*, comma 2, d.lgs. n. 81/2015, un **duplice termine di durata massima del rapporto lavorativo tra l'agenzia e il lavoratore. Il primo coincide con quello previsto dai contratti collettivi applicati dall'azienda presso la quale il lavoratore è inviato in missione, e, in mancanza, è fissato a 24 mesi**. Tale disposizione ha la finalità di allineare la durata del contratto di lavoro tra l'agenzia e il lavoratore al limite temporale imposto all'utilizzatore nell'assunzione temporanea di forza lavoro, secondo la medesima logica sottesa alla previsione del termine di 36 mesi di cui all'art. 47, comma 1, del CCNL previgente.

**Tuttavia, qualora lo stesso lavoratore sia impiegato dall'agenzia presso diversi utilizzatori, il rapporto di lavoro**

**tra l'agenzia e il lavoratore può avere una durata massima pari a 48 mesi.** Tale previsione, da un lato, appare rispettosa della volontà del legislatore, confermata dalla circolare ministeriale n. 17/2018, di estendere un limite di durata massima anche al rapporto lavorativo tra l'agenzia e il lavoratore – prima inesistente – a prescindere dalla circostanza che quest'ultimo venga inviato in missione presso lo stesso ovvero diverse aziende utilizzatrici. **Nel contempo, la previsione di un termine più elevato mira a preservare la continuità occupazionale del lavoratore somministrato, oltre la durata della singola missione presso un utilizzatore,** valorizzando il ruolo dell'agenzia di facilitatore delle transizioni da un'occupazione all'altra, al di là della mera funzione del collocamento.

La salvaguardia dei livelli occupazionali è, inoltre, perseguita attraverso la definizione, all'art. 1, comma 2, dell'intesa in commento, di un **regime transitorio che, diversamente da quanto indicato dalla circolare ministeriale n. 17/2018, consente di computare i contratti di lavoro, stipulati dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2018, nel calcolo dell'anzianità lavorativa dei lavoratori somministrati fino ad un massimo di 12 mesi.**

**Mentre gli artt. 1 e 2 dell'intesa sono immediatamente applicabili dalla data di sottoscrizione dell'intesa – quindi dal 21 dicembre scorso – ai sensi dell'art. 23 dell'accordo, le altre disposizioni hanno efficacia temporale a far data dal 1° gennaio 2019, previa deliberazione degli organi deliberativi e/o assembleari delle parti stipulanti,** e fermo restando il necessario adeguamento da parte degli Enti bilaterali, in particolare per gli aspetti di natura procedurale.

Rimane fermo che, essendo l'efficacia soggettiva di tali disposizioni limitata alle agenzie per il lavoro, **nei confronti dell'azienda utilizzatrice trovano applicazione le regole ordinarie sul calcolo dell'anzianità lavorativa dei lavoratori as-**

sunti a termine – anche in somministrazione – nonché il limite temporale di 24 mesi *ex art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015*, o quello eventualmente previsto dai contratti collettivi di settore.

L'art. 1, comma 3, dell'intesa disciplina il regime delle proroghe in attuazione dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 – rimasto immutato con l'entrata in vigore del decreto dignità – che rinvia al contratto collettivo del somministratore per la definizione dei casi e della durata delle proroghe. **In deroga al limite delle quattro proroghe, fissato *ex lege* dalla novella, viene riconfermata la possibilità, prevista dal CCNL previgente, di prorogare il contratto di lavoro in somministrazione fino ad un massimo di sei volte, nell'arco del limite legale di 24 mesi, e fino a otto qualora il limite di durata del contratto, previsto dalla contrattazione collettiva dell'utilizzatore, sia superiore a 24 mesi.**

**Al fine di incentivare l'occupazione di particolari categorie di soggetti, maggiormente esposti al rischio di esclusione dal mercato del lavoro, viene consentita, in ogni caso, la possibilità di proroga fino a 8 volte**, ammessa, altresì, nelle ipotesi in cui sia ritenuto opportuno dalla contrattazione collettiva territoriale per assicurare la continuità occupazionale dei lavoratori.

**Una particolare modalità di svolgimento del rapporto di lavoro a termine è rappresentata dal monte ore garantito**, figlio della sperimentazione dell'ultimo quadriennio durante la vigenza del precedente contratto collettivo, avvenuta sotto il monitoraggio delle parti sociali nell'ambito della Commissione paritetica nazionale.

**Sulla base di un contratto di lavoro della durata minima pari a 3 mesi, ferma restando la garanzia di una retribuzione minima del 25%, nel rispetto del principio di parità di trat-**

tamento, viene stabilito contrattualmente il monte ore di lavoro che sarà svolto dal lavoratore somministrato in base alle effettive esigenze dell'azienda utilizzatrice. L'orario e il giorno di svolgimento della prestazione, nel rispetto della fascia oraria stabilita contrattualmente, sono comunicati con un preavviso di 24 ore al lavoratore, su cui grava l'obbligo di reperibilità e di divieto di rifiuto ingiustificato. La disciplina persegue la finalità di attrarre, nell'ambito della somministrazione, quale strumento di flessibilità maggiormente garantista, rapporti lavorativi di tipo intermittente per la natura dell'attività svolta.

**L'istituto è, infatti, per questo consentito solo in alcuni settori tipizzati dall'art. 3 dell'intesa, oltre ai casi individuati eventualmente dalle parti sociali con specifiche intese, laddove si registrino esigenze particolari di impiego flessibile della prestazione.** Tra questi, sono state individuate alcune attività particolari – segnatamente, quelle alberghiere, di ristorazione, dei servizi offerti dalle agenzie di viaggio e dei servizi alla persona – ove tale esigenza di impiego intermittente della forza lavoro risulta particolarmente accentuata. In questi casi, diversamente da quanto previsto dal precedente contratto collettivo, **è consentito l'impiego del MOG anche sulla base di un contratto di lavoro di durata pari ad un mese, ma con la previsione di una percentuale più elevata della retribuzione minima garantita, pari al 30%.**

Per altro verso, l'accordo del 21 dicembre scorso promuove **rapporti lavorativi più prolungati, anche attraverso sistemi premiali nei confronti delle agenzie, a carico della bilateralità, in proporzione della durata delle missioni nell'ambito di un rapporto lavorativo a tempo indeterminato ex art. 5.** Nel contempo, viene rafforzato nella somministrazione il principio del *welfare to work*, che permea la maggior parte dei modelli di politiche attive o di attivazione esistenti in Europa, nella direzione

di una maggiore responsabilizzazione del lavoratore, attraverso la ridefinizione del codice disciplinare per rifiuto ingiustificato dell'offerta formativa ovvero di un'offerta di lavoro congrua, e di irreperibilità.

**In materia di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato, viene riconfermata la previsione della procedura ex art. 25 CCNL, attivata al termine della missione qualora perduri l'impossibilità di ricollocare il lavoratore.** Tale disciplina scongiura che la sola cessazione della missione possa costituire motivo di conclusione del rapporto stipulato a tempo indeterminato, richiedendo un impegno ulteriore all'agenzia nel tentare il reinserimento nel mercato del lavoro del lavoratore in disponibilità.

La procedura è infatti devoluta al rafforzamento dell'occupabilità del lavoratore interessato, attraverso un intervento formativo erogato sulla base di un accordo sindacale, previa realizzazione del bilancio delle competenze. La serietà del processo è presidiata attraverso **l'aumento del monte ore minimo di formazione, elevato a 60, dall'incremento dell'importo dell'indennità di disponibilità e dal prolungamento della durata della procedura, fino a 8 mesi, in proporzione alla maggiore anzianità del lavoratore**, viste le maggiori difficoltà di ricollocazione nel caso di età più elevata.

Infine, in tema di tipologie contrattuali, **l'intesa del 21 dicembre scorso introduce l'apprendistato di I e III livello, mediante il richiamo alla disciplina del CCNL applicato dall'azienda utilizzatrice o, in mancanza, all'accordo interconfederale sottoscritto il 18 maggio 2016 da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil.**

## Un protocollo d'intesa tra Consulenti del lavoro e sindacati per il funzionamento della bilateralità e il contrasto al *dumping*\*

*di Giovanni Pigliararmi*

Nella giornata del 17 gennaio 2019, presso la sede nazionale dell'Ancl è stato sottoscritto un [protocollo d'intesa tra l'Ancl e le OO.SS.](#) rappresentanti i lavoratori metalmeccanici Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil. Scopo principale della sottoscrizione del documento è quello di contribuire a diffondere tra i lavoratori e quindi a rendere effettiva l'applicazione delle disposizioni in materia di sanità integrativa e welfare previste dall'accordo di rinnovo del contratto collettivo del settore metalmeccanico.

Nelle premesse del protocollo, si prende atto che le organizzazioni sindacali Fiom, Fim e Uilm e le associazioni datoriali Federmeccanica-Assistal, Associazioni cooperative, Federorafi, Unionmeccanica, CNA-Confartigianato-Casartigiani-Claai nel rinnovo del contratto collettivo hanno assunto «il metodo della sperimentalità e del monitoraggio dell'applicazione delle innovazioni definite e articolate nei diversi CCNL» avendo riscontrato problematiche inerenti alla gestione delle prestazioni erogate dai diversi enti bilaterali. Inoltre, viene

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3.](#)

riconosciuto che la bilateralità «è un sistema che coinvolge tutte le imprese aderenti e non aderenti alle associazioni di categoria in quanto eroga prestazioni di welfare contrattuale che sono indispensabili ad integrare la retribuzione globale di fatto e la normativa a tutela del lavoratore prevista all'interno dei contratti collettivi di categoria». Alla luce di questa constatazione, le organizzazioni sindacali si sono impegnate con l'Ancl a confrontarsi sui problemi applicativi, di funzionamento e di gestione sia nella fase di adempimento che di richiesta delle prestazioni, fermo restando «la esclusiva titolarità contrattuale delle parti stipulanti» il CCNL.

**Una simile previsione è di rilevante importanza poiché la sussistenza di un'obbligatorietà del versamento della contribuzione ai diversi fondi bilaterali non è stata sempre pacifica.** In un primo momento, infatti, il Ministero aveva ritenuto non obbligatoria l'iscrizione agli enti bilaterali [1] in quanto la disciplina non ricadeva nella parte economica del contratto collettivo e quindi obbligava solo le parti aderenti alle associazioni e organizzazioni sindacali stipulanti, per «coerenza con i principi e le disposizioni previste dalla Carta costituzionale in materia di libertà associativa e, segnatamente, di libertà sindacale negativa, nonché con i principi e le regole del diritto comunitario della concorrenza» [2].

**Successivamente, il Ministero ha parzialmente mutato le proprie posizioni in merito, osservando che nella prassi contrattuale vi è una diversa ipotesi in cui la bilateralità va ricondotta alla parte economica del contratto** e quindi anche nel caso di applicazione implicita del CCNL, il datore di lavoro è tenuto al versamento dei contributi ai diversi fondi. Infatti, precisa il Ministero che è diversa l'ipotesi in cui i contratti collettivi di lavoro «dispongano l'obbligatorietà non della iscrizione all'ente bilaterale, quanto il riconoscimento al prestatore di lavoro, per quei datori di lavoro che non vogliono aderire al sistema bilatera-

le, di analoghe forme di tutela (per esempio una assistenza sanitaria o una previdenza integrativa) anche attraverso una loro quantificazione in termini economici [...]. In questa diversa ipotesi, l'obbligatorietà della tutela [...] va, infatti, correttamente riferita alla parte economico-normativa del contratto collettivo, avendo efficacia sul contenuto delle situazioni di diritto che regolano il rapporto individuale di lavoro tra l'impresa [...] e ciascuno dei propri dipendenti. Ciò del resto in coerenza con la funzione social-tipica della parte economico/normativa del contratto collettivo di realizzare *ex artt. 3 e 36 Cost.* – una disciplina uniforme dei rapporti individuali di lavoro di una determinata categoria o gruppo professionale» [3]. **Secondo il Ministero, quindi, in questi casi, il lavoratore matura un diritto di natura retributiva; di conseguenza, anche se il datore di lavoro non appartiene al sistema di rappresentanza che ha sottoscritto il contratto, deve comunque garantire le prestazioni dei fondi al lavoratore o elargire una somma sostitutiva.**

**La sottoscrizione di questo protocollo segna forse la conclusione di una “storica avversità” dei Consulenti del lavoro alla bilateralità.** Infatti, con le organizzazioni sindacali, l'Ancl si è impegnata ad approfondire, attraverso la costituzione di un gruppo di studio, il tema della bilateralità per poter generare un confronto costruttivo con le organizzazioni sindacali, al fine di supportare i professionisti che quotidianamente sono chiamati ad applicare le disposizioni dei contratti collettivi. L'Ancl provvederà inoltre a coinvolgere tutte le unioni provinciali per raccogliere informazioni circa le problematiche inerenti lo sviluppo della bilateralità nelle aziende assistite dai Consulenti iscritti all'Associazione, in modo da poterle sottoporre all'attenzione delle organizzazioni sindacali per poterne risolvere le criticità.

**Infine, un comune intento delle parti sottoscrittenti il protocollo lo si registra anche in materia di contrasto al *dumping***

**contrattuale.** L'Ancl, infatti, si è impegnata con Fiom, Fim e Uilm a portare avanti le iniziative di contrasto ad articolati sistemi di intermediazione di manodopera – presenti in diverse aree del Paese – facenti ricorso ai c.d. contratti collettivi “pirata”, mirati a realizzare un abbattimento del costo del lavoro pari al 40% e a generare così una sorta di terziarizzazione del personale in diversi settori produttivi.

[1] Cfr. circ. Min. lav. n. 4/2004, n. 40/2004 e n. 30/2005; si veda anche l'int. 21 dicembre 2006, n. prot. 25/SEGR/0007573.

[2] Cfr. circ. Min. lav. n. 43/2010.

[3] *Ibidem.*

## Uno sguardo al futuro della contrattazione collettiva in Italia: professionalità, welfare, partecipazione e coinvolgimento dei giovani\*

*di Andrea Rosafalco e Ruben Schiavo*

Il 15 gennaio 2019, presso il “Parlamentino” del Cnel, si è tenuto **il seminario di studio [Il futuro della contrattazione collettiva in Italia](#)**, promosso in collaborazione con ADAPT da Fai-Cisl (la grande associazione sindacale che rappresenta i lavoratori dell’industria alimentare, dell’agricoltura e attività connesse, delle foreste, della pesca e del tabacco).

Nel suo intervento di saluto ai partecipanti, il Presidente Cnel Tiziano Treu ha definito incerto il futuro della contrattazione, prendendo le mosse da una **situazione presente alquanto caotica**. Il dato dei CCNL stipulati in Italia va infatti interpretato: il campo dev’essere sgombrato dai contratti contenenti previsioni al ribasso sul lavoro, firmati da organizzazioni sindacali scarsamente rappresentative. Fra gli 884 contratti nazionali attualmente recensiti, inoltre, sono presenti contratti sovrapposti, scaduti o non più utilizzati: il Cnel quindi, con l’ausilio dell’Inps, coerentemente ha avviato una risistemazione del proprio archivio.

Sono seguiti i saluti e i ringraziamenti di Onofrio Rota, segretario generale Fai-Cisl, che pure ha colto l’occasione per richiamare le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4](#).

caratteristiche d'eccellenza del comparto alimentare italiano (prima filiera del *Made in Italy* nel mondo) oltre che per constatare il buono stato di salute delle relazioni industriali nel settore (negli ultimi anni, la strategia sindacale unitaria ha consentito l'ottenimento di novità positive in tema di retribuzione, welfare, bilateralità e *smart working*). Il segretario generale, peraltro, ha ricordato che importanti traguardi possono essere raggiunti solo quando si mantenga un atteggiamento serio e costruttivo, non influenzato dalle "sirene" di un certo populismo sindacale.

Interveniva quindi Emmanuele Massagli, Presidente ADAPT, il quale, all'inizio della propria relazione, ha definito il seminario in corso come tappa ulteriore di un tragitto cominciato a novembre, con due giorni di formazione laboratoriale presso il Centro Studi Cisl di Firenze. Ricollegandosi alle riflessioni emerse entro tali giornate fiorentine, egli ha evidenziato quattro temi particolarmente dibattuti e centrali: la **professionalità**, il **welfare**, la **partecipazione dei lavoratori** e l'**ingresso dei giovani nel lavoro**.

Massagli ha *in primis* osservato che i sistemi di classificazione e inquadramento negli attuali contratti collettivi sono per buona parte legati ancora alla realtà del lavoro del Novecento industriale. Per riformare tali assetti in modo da riallinearli al contesto di Industria 4.0, il sindacato e l'impresa possono trovare un fondamentale punto di riferimento proprio nella professionalità (intesa, si noti, non solo come capacità di esecuzione della mansione, ma pure come capacità della persona di migliorare l'attività che le è affidata). Il Presidente ADAPT s'è interrogato allora circa l'attualità della distinzione impiegato/operaio, che non consente all'operaio – per quanto professionale – di oltrepassare un certo livello d'inquadramento e si giustifica, a ben vedere, soltanto in ragione di criteri di crescita delle carriere fermi da almeno quarant'anni.

Sul welfare, poi, il relatore ha ragionato sostenendo che il rapporto di lavoro odierno è meno basato sullo scambio tra retribuzione e ore di lavoro, poiché incide sempre più, insieme alla valutazione del risultato, la richiesta del lavoratore di beni e servizi. L'avanzamento del welfare in Italia, dunque, non starebbe avvenendo grazie a riforme normative (che pure hanno compreso e in parte incentivato il fenomeno), ma grazie alla rifrazione, nella contrattazione, degli interessi correnti di lavoratori e datori di lavoro.

In tema di partecipazione, Massagli ha proposto la costruzione di sistemi di scambio generazionale, nonché novità in termini di permessi per la formazione dei delegati sindacali. Egli ha argomentato tali posizioni affermando che **è negli stessi desideri dell'impresa possedere una controparte qualificata**; sarebbe allora opportuna, per dare effettività a tale visione, anche la creazione di un “delegato alla formazione” interno all'azienda.

Il Presidente ADAPT ha concluso il proprio intervento con notazioni circa l'apprendimento duale (apprendistato di I e III livello costituiscono soluzioni capaci di modernizzare le aziende) oltre che in tema di abuso degli strumenti giuridici a disposizione dei datori di lavoro (il riferimento è al cattivo utilizzo degli stage). Seguiva l'apertura della tavola rotonda cui partecipavano il segretario nazionale Fai-Cisl Attilio Cornelli, nonché i responsabili HR di importanti aziende dell'agroalimentare (Barilla, Heineken, La Doria) come della chimico-farmaceutica (Menarini). La tavola era moderata dallo stesso Massagli.

Giorgio Grandi di Barilla, in tema di professionalità e contrattazione aziendale, ha parlato delle modifiche al sistema di inquadramento per i dipendenti del gruppo. L'introduzione, in tal senso, di livelli intermedi di inquadramento sarebbe corrisposta proprio a esigenze di creazione, misurazione e riconoscimento della

professionalità dei lavoratori, su aspetti critici per l'organizzazione d'impresa.

Mario Perego di Heineken, nonché Massimo Galeazzi di Menarini hanno insistito sulla **professionalità quale caratteristica che deve essere posseduta sia dai delegati sindacali, sia dai direttori di stabilimento** per il buon svolgimento della contrattazione di prossimità. Essi hanno argomentato che, perché le potenzialità insite nel sistema di relazioni industriali possano essere espresse al meglio, è necessario che ai tavoli di contrattazione gli interlocutori “parlino la stessa lingua”, cioè siano in pieno possesso dei temi normativi, di processo e organizzativi sui quali si trovano a intervenire.

I vari partecipanti al tavolo riconoscevano, poi, l'importanza di realizzare una sempre migliore sinergia fra differenti livelli di contrattazione. Per utilizzarsi le parole di Mario Perego, s'ha da sviluppare un modello di relazioni industriali ordinato, dove siano ben coordinate le norme contrattuali, dal CCNL fino all'integrativo del singolo stabilimento aziendale. Ciò si rende possibile quando associazioni sindacali e degli imprenditori, a livello nazionale, non cedono alla tentazione di firmare un CCNL “dirigista”: un auspicio, questo, prontamente raccolto da Attilio Cornelli, il quale, anzi, ha individuato nello stimolo della contrattazione di prossimità una delle sfide principali per il contratto nazionale, di prossima discussione, dell'industria agroalimentare.

Antonio Febbraio, di La Doria, è intervenuto ragionando soprattutto sul tema dei giovani, da una parte evidenziando gli sforzi della propria azienda, volti a favorire e accompagnare il ricambio generazionale, dall'altra osservando che nelle stesse relazioni industriali, dal lato sia dell'impresa che sindacale, si stanno facendo strada nuovi professionisti della contrattazione.

I diversi relatori non dimenticavano di esprimersi sulla questione del welfare. Essi riconoscevano la necessità di “rimanere seri”,

concentrando le risorse disponibili sulle misure maggiormente significative e socialmente apprezzate. E tuttavia, allo stesso tempo prendevano atto che le esigenze dei lavoratori possono differire moltissimo (dalla cura della famiglia al tempo libero, dalla previdenza complementare alle forme di assistenza sanitaria integrativa, le quali sono rese ancora più importanti dai generali processi d'invecchiamento che investono la forza-lavoro). In tal senso, allora, è necessario per la contrattazione di prossimità trovare la giusta misura.

Alla tavola rotonda con i direttori HR, è seguito un momento di riflessione conclusivo, di taglio maggiormente "istituzionale". Maurizio Gardini, Presidente di Confcooperative, ha posto l'attenzione sulle criticità da portare ai tavoli di negoziazione in occasione dei prossimi rinnovi contrattuali: si tratta di costruire competenze per la competitività, al fine di permettere alle aziende di fare profitto e redistribuirlo; gestire la coabitazione intergenerazionale, prevedendo fra l'altro un contributo a carico dell'azienda per incentivare il ricambio nella forza-lavoro; aiutare l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese.

Ivano Vacondio, neo-Presidente di Federalimentare, ha svolto il proprio discorso chiarendo la **logica dell'imprenditore nel campo delle relazioni industriali**: la contrattazione collettiva dev'essere strumento per gestire le risorse che sono disponibili, non certo le risorse che mancano. Esse vanno dunque ottimizzate, consapevole chi siede ai tavoli negoziali che non si può realizzare ogni desiderio della propria parte.

Interveniva in conclusione Andrea Cuccello, Segretario confederale Cisl, sottolineando il ruolo della contrattazione nei cambiamenti del mercato del lavoro. La contrattazione, per Cuccello, continua ad essere decisiva e anzi, oggi deve sapersi evolvere, nel senso che **ai momenti più propriamente negoziali debbono potersi accostare confronti continui fra le parti**, incentrati sul-

la grande trasformazione del lavoro e sulla comprensione delle competenze sulle quali verrà sempre più costruita la futura competitività delle imprese.

## **L'obbligo del trattamento economico minimo per le società cooperative. La Sentenza della Corte di Cassazione n. 4951/2019\***

*di Ruben Schiavo*

In data 20 febbraio 2019, una [sentenza](#) della Corte di Cassazione ha fornito importanti indicazioni riguardo alla scelta di applicazione del CCNL, nonché ai minimi retributivi che devono essere garantiti ai soci lavoratori di cooperative. Si tratta di un giudizio che, sommandosi ad altri precedenti, intende contrastare quelle forme di dumping contrattuale messe in atto da società cooperative nate con il solo scopo di ridurre il costo del lavoro agendo così sulle tutele in capo al lavoratore, nonché sul prezzo del servizio, generando un sistema di concorrenza sleale verso coloro che non si avvalgono di tali metodologie.

### *La sentenza*

La società cooperativa impugnava la decisione della Corte d'Appello di Genova la quale le aveva imposto di retribuire un socio lavoratore in ragione delle tariffe salariali contenute nel CCNL Multiservizi anziché nel CCNL Portieri e Custodi come richiamato nel regolamento della cooperativa. Inoltre, la Corte

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

d'Appello sosteneva che il settore, l'oggetto sociale e le prestazioni rese dalla cooperativa non potessero essere ricomprese nella sfera di applicazione del CCNL Portieri e Custodi bensì in quella per il settore Pulizia Multiservizi.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 4951/2019, infatti riconosce quanto già disposto dalla Corte d'Appello di Genova, con sentenza n. 232/2016, secondo cui **l'adesione della cooperativa ad una determinata associazione sindacale non deroga quanto disposto da una norma imperativa**, vale a dire l'obbligo di applicare il trattamento economico retributivo previsto dal contratto collettivo nazionale del settore.

#### *L'excursus normativo*

La sentenza presenta un *excursus* normativo partendo dalla legge n. 142/2001 che all'articolo 3 comma 1 riconosce ai soci lavoratori un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore.

In questo contesto è intervenuto il decreto legge n. 248/2007, convertito il legge n. 31/2008, che all'articolo 7 comma 4 ha previsto, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, che *“le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai soci lavoratori [...] i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”*. Secondo la Cassazione, il suddetto trattamento economico complessivo rispetta i criteri di proporzionalità e sufficienza della

retribuzione previsti dall'art. 36 della Costituzione. Anche la Sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2015 ritiene conforme ai requisiti previsti dall'art. 36 Cost., la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative.

### *Le conclusioni della sentenza*

Nella sentenza si afferma dunque che **le singole società cooperative potranno scegliere il contratto collettivo da applicare ma non potranno riservare ai soci lavoratori un trattamento economico complessivo inferiore a quello che il legislatore ha ritenuto idoneo a soddisfare i requisiti di sufficienza e proporzionalità della retribuzione.**

La Corte di merito ha quindi escluso l'utilizzo del CCNL Portieri e Custodi come parametro ai fini del trattamento complessivo minimo, in quanto relativo ad un settore non sovrapponibile a quello dell'appalto. Seppure sottoscritto dalle sigle confederali dei lavoratori (Cgil, Cisl, Uil), risulta stipulato per parte datoriale da Confedilizia, il ch  rende evidente il ristretto ambito applicativo e per giunta non rispetta il requisito della rappresentativit  comparata.

### *Alcune perplessit *

Come detto, la sentenza chiarisce che la "categoria" alla quale la cooperativa doveva fare riferimento, in virt  di quanto disposto dall'art. 7 del dl 248/2007, era compresa nel campo di applicazione del CCNL Multiservizi e non in quello dei Portieri e Custodi. Non si comprende allora perch  la Corte al punto 26 specifica anche che questo contratto collettivo, il cui campo di appli-

cazione non sarebbe sovrapponibile al CCNL Multiservizi, sia comparativamente meno rappresentativo perché dal lato datoriale è sottoscritto da una sola associazione.

La motivazione del rigetto del ricorso su cosa si fonderebbe? Sul fatto che l'ambito di applicazione del CCNL Portieri e custodi non è quello coincidente con la categoria produttiva in cui opera la cooperativa, ragione per la quale deve essere applicato invece il CCNL Multiservizi? Oppure, al contrario, essendo sovrapponibili le attività del CCNL Multiservizi e del CCNL Portieri e custodi, si applica il primo in virtù del fatto che il primo è sottoscritto da più associazioni datoriali? I passaggi al punto 26 della sentenza – determinanti per la decisione della controversia – non sembrano dunque del tutto chiari.

Peraltro, occorre far presente che il CCNL Portieri e custodi, applicato dalla cooperativa ricorrente in virtù dell'iscrizione a Confedilizia, prevede che esso si applichi ai “*lavoratori dipendenti da proprietari di fabbricati e/o loro consorzi, nonché a quelli addetti ad amministrazioni immobiliari e/o condominiali*”; mentre il Multiservizi prevede che esso si applichi alle imprese esercenti “*servizi amministrativi (gestione condominiale, gestione utenze, autorizzazioni, licenze, imposte, fatturazioni, ecc.)*”. Dove sarebbe il discrimine essendo gli ambiti sovrapponibili? Potremmo quindi concludere che a guidare il giudizio della Corte sia stato il criterio numerico (come già detto, il CCNL Multiservizi è sottoscritto da più associazioni datoriali) e non esclusivamente il criterio di competenza settoriale del contratto.

## La contrattazione collettiva aziendale nel V Rapporto ADAPT (2018)\*

*di Ilaria Armaroli*

Descritta dagli studiosi di relazioni industriali come il metodo con cui aziende e lavoratori operano un bilanciamento tra i rispettivi interessi di competitività, giustizia sociale e partecipazione, **la contrattazione collettiva costituisce una delle forme più sviluppate di democrazia nei luoghi di lavoro.** Si sviluppa e progressivamente istituzionalizza in Europa a partire dai primi decenni del Novecento e da allora, nonostante siano emersi diversi fattori di indebolimento della rappresentanza, non ne è ancora stata contestata la portata equilibratrice all'interno delle società pluraliste. Al contrario, nel 2017, la Commissione europea ne ha ribadito la rilevanza nell'ambito dell'elencazione dei principi fondanti il Pilastro europeo dei diritti sociali. **Eppure, in Italia la contrattazione collettiva resta in larga parte un tema riservato ai cultori e operatori delle relazioni industriali, confinato nelle sedi aziendali e sindacali di interlocuzione e raramente conosciuto al grande pubblico.** Fanno eccezione i soli casi eclatanti di rotture a qualche tavolo negoziale, di scioperi e manifestazioni, intorno ai quali sembra maggiormente concentrarsi l'attenzione mediatica. Del resto, proprio questo interesse

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11.](#)

per il conflitto potrebbe aver contribuito nel tempo a distogliere lo sguardo dalla dimensione più partecipativa e dalla funzione regolatoria della contrattazione collettiva.

**Per fare luce sulle dinamiche e soprattutto sugli esiti dei processi negoziali, in un'epoca in cui le trasformazioni tecnologiche, demografiche e ambientali stanno sfidando la tenuta dei presidi sociali nei luoghi di lavoro, ADAPT ha, come ogni anno, realizzato un'analisi della contrattazione collettiva in Italia.** Ciò ha permesso non soltanto di restituire alle parti sociali un quadro di insieme da cui partire per migliorare la loro azione, ma anche di promuovere una maggiore e più diffusa conoscenza dei contenuti della contrattazione collettiva, nella quale continuano a riporsi le speranze di diverse istituzioni politiche e sociali per una gestione inclusiva e sostenibile delle sfide che investono il mondo del lavoro.

**Questo articolo offre una sintesi delle principali evidenze del V rapporto ADAPT in tema di contrattazione aziendale,** mentre si rimanda all'*Executive Summary* per un riepilogo delle linee evolutive della contrattazione nazionale e di quella territoriale nel terziario e nella meccanica e per le principali risultanze delle sezioni monografiche sulla c.d. contrattazione pirata nel settore tessile-moda, sulle disposizioni in tema di salute e sicurezza e sull'azione contrattuale di tutela del lavoro autonomo.

### **Uno sguardo di insieme**

**L'analisi degli accordi del 2018, nel confermare il carattere generalmente integrativo e migliorativo della contrattazione aziendale rispetto a quella nazionale, registra una crescita seppur lieve delle previsioni derogatorie.** All'indomani dell'entrata in vigore del c.d. decreto dignità, infatti, diverse

aziende hanno concordato col sindacato adattamenti alle novità normative riguardanti il lavoro a termine e la somministrazione. Si tratta di interventi in larga parte collocati nell'ambito di una contrattazione di più ampio respiro sull'intera gamma degli istituti del rapporto di lavoro; e ciò conferma la **necessità di misurare la tenuta del metodo contrattuale sulla base non soltanto della fedeltà delle singole disposizioni alla regola formale imposta dalla legge, quanto piuttosto della sua complessiva capacità di realizzare un contemperamento sostenibile all'interno di un preciso contesto organizzativo.**

**Venendo alle materie contenute negli accordi, non si registrano particolari innovazioni rispetto agli anni passati.** Le nuove tecnologie, ad esempio, che pure vengono richiamate più volte con riferimento ai rispettivi impatti sulla gestione dei dati e i controlli a distanza, sulla formazione continua, sulle nuove modalità di esecuzione della prestazione di lavoro, raramente rientrano tra i temi oggetto di informazione preventiva alle rappresentanze dei lavoratori o vengono incluse tra le azioni prioritarie di politica industriale, condivise dalle parti. Allo stesso modo, anche gli aspetti afferenti alla sostenibilità ambientale, all'integrazione tra scuola e lavoro e alla tutela della diversità e dell'inclusione (con riferimento ai lavoratori affetti da disabilità e malattie, alla convivenza di diverse generazioni al lavoro, alle pari opportunità e all'integrazione dei lavoratori stranieri) faticano ad entrare tra le priorità degli agenti negoziali. Costituisce invece una novità nel panorama contrattuale aziendale, l'attenzione posta in alcune intese alla partecipazione azionaria, sia nella forma dell'impegno sancito dalle parti ad approfondirne i dettagli operativi che nell'opportunità più concreta, garantita ai lavoratori di convertire il premio di risultato in azioni.

Ma più che ampliare gli ambiti di confronto sindacale, la contrattazione del 2018 registrerebbe qualche interessante sviluppo qualitativo delle tematiche tradizionali.

### **La valorizzazione di un approccio partecipativo per una gestione flessibile e veloce delle trasformazioni**

Nelle premesse agli accordi è come sempre possibile rintracciare le considerazioni di contesto che guidano le parti nello sviluppo delle modalità e nella definizione dei contenuti della negoziazione. Tra queste, emergono soprattutto riferimenti alla necessità di promuovere la produttività, la flessibilità e la qualità del lavoro, nonché di superare eventuali situazioni di crisi e rispondere efficacemente ai cambiamenti che interessano il mondo del lavoro. Ed è proprio alla luce di questo obiettivo, che **si rintraccia, in alcune intese, la volontà di adottare un approccio partecipativo alle relazioni industriali, considerato come maggiormente idoneo ad un adeguamento dinamico, flessibile e veloce del contesto organizzativo aziendale alle sfide che lo investono.** Funzionale allo sviluppo di questo approccio è la definizione di tempi certi entro cui le parti si impegnano ad analizzare le situazioni e ad offrire soluzioni rispetto alle materie oggetto di confronto. Altro aspetto prioritario per l'instaurazione di un reale clima di collaborazione tra gli agenti negoziali è **l'acquisizione di un patrimonio di conoscenze condiviso e di adeguate competenze tecniche e trasversali;** per questa ragione, **alcune tra le esperienze contrattuali più meritevoli valorizzano la formazione delle rappresentanze dei lavoratori, anche all'interno di momenti condivisi con i responsabili aziendali.** La costituzione di Commissioni od organismi paritetici, dedicati allo studio e approfondimento congiunto di alcune

tematiche (es. organizzazione del lavoro; welfare e conciliazione; sviluppo della professionalità; retribuzione variabile; salute, sicurezza e ambiente; ecc.), contribuirebbe altresì a migliorare il metodo e i contenuti del confronto tra le parti ai tavoli di contrattazione.

### **Il potenziamento della formazione continua attraverso una corresponsabilizzazione di impresa e lavoratori**

La formazione continua, oltre ad arricchirsi di nuovi temi e obiettivi come l'acquisizione di competenze chiave per l'impiego di tecnologie 4.0 (anche grazie agli incentivi introdotti dalla legge di bilancio 2018), comincia ad essere intesa non soltanto come funzionale alle esigenze aziendali ma anche come un tassello fondamentale per la crescita professionale della persona; per questo motivo, **accanto all'impegno dell'azienda a garantire ai dipendenti un'adeguata offerta formativa, emerge la necessità di affidare al singolo lavoratore, in misura via via crescente, la responsabilità di partecipare alle attività di formazione e prendersi quindi direttamente cura del proprio percorso professionale.** Nella direzione di una maggiore personalizzazione della formazione continua si muovono poi quelle intese che definiscono sistemi per la valutazione delle competenze dei lavoratori e la pianificazione di percorsi formativi coerenti con i gap registrati. Con riferimento, invece, alle direttrici dello sviluppo professionale, **si registra una specializzazione tanto tecnico-scientifica, in virtù dell'introduzione di nuove tecnologie, quanto di tipo organizzativo e relazionale, anche in seguito alla diffusione di pratiche di partecipazione diretta dei lavoratori,** spesso nell'ambito di gruppi paritetici e di miglioramento continuo; inoltre, mentre emergono nuove figure professionali, si

definisce l'ampliamento dei compiti di quelle esistenti, nel tentativo di soddisfare, con le virtù della polivalenza e della polifunzionalità, le frequenti esigenze di flessibilità organizzativa.

### **La disciplina dell'orario di lavoro tra continuità e innovazione**

**Proprio questo aspetto incide in maniera considerevole anche sulla regolazione dell'orario di lavoro: tema che, forse più di altri, sembra particolarmente risentire del contesto economico e produttivo in cui operano le parti.** Non a caso, in settori tradizionali come quello metalmeccanico, il tempo di presenza al lavoro si conferma una variabile determinante dell'efficienza aziendale, mentre in realtà del terziario e per alcune categorie di lavoratori, misure come l'ampliamento dell'arco temporale di ingresso e uscita dal lavoro, l'alleggerimento delle procedure di timbratura e la definizione, spesso nell'ambito della disciplina del lavoro agile, di sole fasce di reperibilità, lasciano presagire un progressivo superamento dell'orario di lavoro, a vantaggio di una maggiore valorizzazione del contenuto qualitativo della prestazione. Eppure, anche nei settori dove persiste la centralità del tempo, emergono istanze di flessibilità e conciliazione che non potendo essere accolte individualmente in uno stesso momento, trovano nell'auto-organizzazione di gruppi di lavoratori, liberi di gestire collettivamente il proprio orario di lavoro, prospettive originali di soddisfazione.

## **Dalla conciliazione ad una progressiva e positiva contaminazione tra vita e lavoro**

**Restando in tema di conciliazione, la dimensione privata del lavoratore impatta in misura sempre maggiore sulle dinamiche organizzative aziendali.** Coerentemente, si ampliano le opportunità di usufruire di permessi e congedi (ad esempio, per seguire le procedure di adozione internazionale o di procreazione assistita, per l'approfondimento di competenze, per svolgere attività di volontariato o per qualsiasi altra motivazione personale), aumenta la durata di quelli tradizionali e crescono le previsioni circa una loro cessione in chiave solidaristica; **ma ancora più interessanti sono quelle disposizioni, che aprendo, ad esempio, ad una riduzione o a una diversa distribuzione e collocazione dell'orario di lavoro, nonché a percorsi formativi volti a valorizzare le competenze sviluppate dai lavoratori nell'esperienza della genitorialità, sembrano orientarsi verso la ricerca di una integrazione effettiva e sostenibile tra vita e lavoro.** L'obiettivo di una contaminazione positiva tra le due dimensioni è perseguito altresì nell'ambito delle iniziative sulla salute e la sicurezza; tra queste, rilevano l'organizzazione di visite e check-up medici, l'avvio di programmi per l'orientamento e il supporto psicologico e per la promozione di una sana alimentazione, nonché l'opportunità concessa ai lavoratori affetti da malattia, non più in grado di svolgere le proprie mansioni tradizionali, di candidarsi per altre posizioni compatibili aperte in azienda.

### **Flexible benefits e premi di risultato per una parte economica variabile e sempre più variegata**

Anche nel 2018, data la ricorrente erogazione di *flexible benefits* tramite voucher o piattaforme (spesso anche come riconoscimento premiale o una tantum), si confermano la dimensione largamente individualistica e la funzione economica attribuite al welfare; tuttavia, colpiscono alcune previsioni, concentrate soprattutto nell'industria alimentare, che orientando la scelta dei lavoratori verso alcuni ambiti privilegiati (in particolare, quelli afferenti all'assistenza sanitaria, sociale e previdenziale) testimoniano la volontà delle parti di perseguire una valorizzazione del welfare aziendale, in linea con i bisogni delle generazioni presenti e future. Con riferimento, invece, alla retribuzione variabile, accanto ad obiettivi tradizionali come la produttività, la redditività e l'efficienza, compaiono indicatori più originali come la crescita delle competenze digitali, il raggiungimento di migliori standard di sicurezza, la riduzione dei tempi di reazione dell'organizzazione aziendale alle oscillazioni della domanda, e il rispetto delle scadenze e degli obiettivi nell'ambito di progetti di innovazione organizzativa: segnali incoraggianti, questi ultimi, di una progressiva attinenza degli schemi di retribuzione variabile alle specifiche esigenze di miglioramento aziendali. Inoltre, non solo obiettivi collettivi, misurati sui risultati economici aziendali, ma anche indicatori di performance individuali, più vicini al contributo concreto del singolo lavoratore, sono riscontrabili negli accordi.

## **Intervenire proattivamente nell'analisi dei dati: la via italiana alla contrattazione dell'algoritmo**

**Prospettive di un approccio proattivo alla gestione dei dati sembrano aprirsi in quelle intese che, non limitandosi a replicare la normativa nazionale ed europea sul controllo a distanza e la protezione dei dati personali, consentono ai lavoratori e ai loro rappresentanti di intervenire direttamente nell'analisi dei dati prodotti dalle moderne tecnologie, anche per finalità di formazione continua e miglioramento della sicurezza, a beneficio comune di azienda e maestranze.**

Complessivamente, **si tratta di innovazioni riscontrabili in un numero ancora piuttosto esiguo di intese, ma che sembrano proiettarci nel futuro delle relazioni industriali o più verosimilmente, di quella parte della contrattazione aziendale che pare meglio riflettere e accompagnare le attuali trasformazioni del mondo del lavoro.** Di contro, preoccupa la persistente difficoltà di buona parte degli attori negoziali di tenere il passo con queste tendenze evolutive; non soltanto le diverse possibilità economiche delle aziende in Italia determinerebbero un diverso grado di diffusione di talune iniziative e misure, ma **l'impressione è che sia soprattutto una scarsa consapevolezza del ruolo strategico delle (buone) relazioni industriali nella crescita sostenibile delle imprese ad ostacolare lo sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata.** Un difetto questo, a cui proprio il rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva, giunto quest'anno alla V edizione, vuole provare a rimediare.

## Non il rispetto ma l'applicazione integrale del CCNL per garantire le integrazioni salariali\*

di Candido Mogavero

Il 6 maggio 2019 con propria [circolare](#), l'Ispettorato nazionale del lavoro ha ritenuto opportuno fornire alcune precisazioni in ordine alla corretta applicazione, in sede di vigilanza, della disposizione di cui all'art. 1, comma 1175, della l. n. 296/2006.

Più che precisare, il documento di prassi sembra sconfessare la precedente circolare del 3 gennaio 2018. Lo si capisce subito confrontando l'oggetto dei predetti documenti: 2018, ***mancata applicazione dei contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale***; 2019, ***benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva***.

In premessa è utile richiamare la disposizione normativa del predetto comma 1175: «**i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#).

dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

I chiarimenti forniti dalla sede centrale in relazione alla corretta applicazione della disposizione richiamata, stabiliscono che **gli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro dovranno «svolgere un accertamento sul merito del trattamento economico/normativo effettivamente garantito ai lavoratori e non un accertamento legato ad una formale applicazione del contratto** sottoscritto dalle “organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”».

Ciò che conta, ai fini del godimento dei benefici normativi e contributivi, è l’obbligo assunto dai datori di lavoro di corrispondere trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori a quelli previsti da tali contratti (uso le parole dell’Ispettorato).

E gli **obblighi di legge**? Possiamo ignorare che tali contratti, ovvero quelli sottoscritti da organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale – in particolare con riferimento ai settori dell’artigianato e della somministrazione di lavoro – hanno adeguato, alla data di entrata in vigore delle disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (d.lgs. n. 148/2015), le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, con l’obiettivo di garantire ai lavoratori non rientranti nel campo di applicazione delle integrazioni salariali ordinarie specifiche prestazioni?

Il legislatore, quello del 14 settembre 2015, ha anche dettato tempi e modi per l’adeguamento dei suddetti fondi. Inoltre, due successivi decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, adottati di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze (d.m. 25 marzo 2016, n. 95074, e d.m. 29 aprile 2016, n. 95581), hanno determinato criteri volti a garantire la sostenibilità finan-

ziaria dei fondi, requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione, criteri e requisiti per la contabilità, modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei.

Fiumi di parole del legislatore per poi concludere con una circolare succinta (come questo scritto) che legittima il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi al di là del «contratto collettivo “applicato” o, addirittura, a prescindere da una formale indicazione, abitualmente inserita nelle lettere di assunzione, circa la “applicazione” di uno specifico contratto collettivo».

È questa la volontà del legislatore?

## Nuovo CCNL per i dipendenti del Bingo\*

*di Silvio Moretti e Andrea Chiriatti*

Il 15 maggio scorso, dando seguito a quanto previsto dal CCNL per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo 8 febbraio 2018, la Federazione italiana pubblici esercizi (Fipe) e la Filcams-Cgil, la Fisascat-Cisl e la Uiltucs-Uil, hanno sottoscritto l'[ipotesi di accordo nazionale per la disciplina del rapporto di lavoro dei lavoratori dipendenti delle Gaming Hall](#) (sale Bingo).

Tale ipotesi d'accordo, che costituisce un allegato al CCNL sopra citato, adegua la disciplina del settore, ferma al sistema di classificazione del personale prevista dal Protocollo del 1999 che per ultimo aveva regolato i relativi rapporti di lavoro.

Il nuovo impianto contrattuale risponde alla profonda trasformazione ed evoluzione che ha registrato negli ultimi vent'anni il settore del gioco regolamentato, il quale ha garantito una costante emersione dell'offerta di gioco illegale ed è costituito da oltre 200 sale da gioco in Italia per un insieme di oltre 8mila lavoratori dipendenti.

Tale accordo, come evidenziato dalle Parti firmatarie dello stesso, è stato sottoscritto in un momento di particolare incertezza per il settore, generata dal susseguirsi di diversi interventi normativi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

che hanno posto limiti oggettivi alla attività di programmazione delle imprese, con inevitabili riflessi critici nei confronti dei livelli occupazionali del comparto.

Inoltre per quello che riguarda gli aspetti che attengono alle trasformazioni del comparto si sottolinea l'evoluzione della "sala bingo" non più come luogo in cui si svolge esclusivamente il gioco del Bingo, ma come negozio dedicato ai giochi pubblici regolamentati (c.d. "Gaming Hall"). Da tale trasformazione è emersa la conseguente necessità di disegnare una disciplina contrattuale maggiormente rappresentativa della realtà effettiva del settore, tenendo conto delle modifiche organizzative e tecnologiche intervenute e dell'evoluzione del modello commerciale caratterizzato dalla polivalenza delle figure professionali che garantiscono i servizi di intrattenimento proposti dalle aziende.

Si evidenziano a seguire i principali contenuti dell'accordo.

### **Campo di applicazione**

L'accordo in commento costituisce il riferimento esclusivo per i rapporti di lavoro dei dipendenti dalle Gaming Hall, ove sono presenti attività di bingo con la conferma di un ruolo preminente affidato alla contrattazione di secondo livello compresa quella già in vigore che continua a trovare applicazione.

Rilevante il passaggio che rafforza l'esigenza di contrastare fenomeni di dumping contrattuale, riconoscendo, a tal fine, la conformità dell'accordo alle disposizioni previste dall'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, ribadendo la facoltà attribuita ad accordi sottoscritti da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di attivare le deleghe previste dalla legge nei confronti della contrattazione collettiva di lavoro.

Tale passaggio va evidenziato specialmente in una prospettiva di crescente contrasto a fenomeni di dumping contrattuale a seguito di un'ampia diffusione della contrattazione "pirata".

### **Classificazione del personale**

In materia di classificazione del personale si registrano le novità più rilevanti dell'accordo, finalizzato ad una più aderente fotografia del sistema di classificazione contrattuale alla reale organizzazione del lavoro all'interno delle sale bingo.

Sono stati individuati cinque livelli di inquadramento a cui vengono applicate le tabelle retributive previste dal CCNL per i dipendenti da aziende dei settori Pubblici esercizi, Ristorazione collettiva e commerciale e Turismo dell'8 febbraio 2018:

- Gaming Hall Manager: inquadrato al livello "Quadro B";
- Gaming Hall Lead, inquadrato al 2° livello;
- Gaming Hall Specialist, inquadrato al 4° livello;
- Gaming Hall Operator, inquadrato al 5° livello;
- Gaming Hall Operator Junior inquadrato al 6° livello.

Per quello che riguarda, invece, la trasformazione delle sale da gioco anche in luoghi nei quali è presente un'area *food*, è stato ricondotto il relativo inquadramento alla classificazione prevista dal CCNL 8 febbraio 2018 precisando, però, che per le attività caratterizzate da processi operativi standardizzati, il personale che dedicato sarà, in via generale, ricondotto al 5° livello di inquadramento del CCNL 8 febbraio 2018.

Questo passaggio dimostra l'evoluzione del settore e delle Sale Bingo in luoghi ricreativi a tutto tondo, in cui, anche l'attività di ristorazione è presente in maniera strutturata.

## **Retribuzione**

Gli aspetti retributivi disciplinati dall'accordo hanno ribadito la messa a regime del nuovo sistema di inquadramento già a partire dalla data di sottoscrizione dell'accordo, mantenendo, però, solo per i dipendenti già assunti alla data di sottoscrizione dell'accordo gli aumenti retributivi previsti dal CCNL 8 febbraio 2018 in base al livello d'inquadramento applicato fino a quel momento.

## **Limiti quantitativi contratto a tempo determinato**

Anche in funzione della possibilità confermata dal c.d. "decreto dignità" ed affidata alla contrattazione collettiva di individuare i limiti quantitativi di utilizzo del contratto a tempo determinato, sono state previste le medesime proporzioni individuate dal CCNL 8 febbraio 2018, considerando però, come base di computo ai fini del calcolo in questione le singole sale da gioco, anziché l'azienda nel suo complesso.

## **Apprendistato**

Infine, in materia di apprendistato, sono stati adeguati i profili professionali per i quali è consentita l'assunzione tramite apprendistato professionalizzante in base al nuovo sistema di inquadramento disciplinato dall'accordo stesso, individuando i seguenti profili formativi e abbinando le corrispondenti durate del percorso di apprendistato:

- Gaming Hall Lead: 2° livello, durata 36 mesi;
- Gaming Hall Specialist, 4° Livello, durata 24 mesi;
- Gaming Hall Operator, 5° livello, durata 24 mesi.

## **L'Accordo Quadro per il cambio di appalto: *best practices* dalla Regione Toscana\***

*di Giovanni Pigliararmi*

In Toscana sono stati stipulati di recente due accordi nell'ambito della procedura di cambio di appalto, finalizzati ad omogeneizzare le condizioni economiche e normative dei lavoratori, tenuto conto dei diversi regimi normativi vigenti nell'ordinamento, in particolar modo in materia di licenziamento. Queste prassi contrattuali si inseriscono nel percorso tracciato dal Protocollo d'intesa sottoscritto nel 2015 tra la Regione Toscana, l'ESTAR (l'Ente di supporto tecnico-amministrativo della Regione Toscana) e le organizzazioni sindacali confederali della regione Cgil, Cisl e Uil per gestire le criticità emergenti nelle procedure di affidamento dei servizi attraverso l'appalto.

Tenuto conto degli impegni assunti nel 2015, il 16 aprile 2019, presso la sede dell'ESTAR, è stato sottoscritto **l'Accordo Quadro tra un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI)**, formato da Dussmann Service s.r.l., Rekeep s.p.a., Coopservice s.c.p.a., Cooplat, Closer Servizi s.c.r.l., e **le organizzazioni sindacali Filcams-Cgil Toscana, Fisascat-Cisl Toscana e Uil-Trasporti-Uil Toscana** *“per la gestione dei cambi di appalto per*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

*l'affidamento del servizio di pulizie, sanificazione e altri servizi connessi*” all’interno dei siti ospedalieri regionali (lotti n. 1 e 2). L’Accordo ha avuto ad oggetto differenti materie tra le quali l’applicazione del CCNL, l’assunzione del personale, l’applicazione della clausola sociale prevista dal CCNL Multiservizi, il trattamento economico e normativo, la disciplina applicabile in materia di licenziamento e alcune procedure e regole riguardanti le relazioni sindacali nel territorio.

**Le imprese componenti il raggruppamento temporaneo (RTI) si sono impegnate ad applicare a tutti i lavoratori il CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati (multiservizi).** Ciò in quanto l’appalto ha ad oggetto l’affidamento del servizio di pulizie, sanificazione ed altri servizi connessi. Inoltre, le stesse si sono impegnate ad assumere il personale in possesso di specifici requisiti contrattuali, indicati in appositi elenchi allegati all’accordo di cambio appalto e a questo garantire l’applicazione dell’art. 4, lett. *a)* del CCNL Multiservizi. Questa disposizione prevede diversi obblighi per l’impresa cessante e l’impresa cedente, uno dei quali è quello di garantire un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal CCNL.

**In materia di trattamento economico e normativo, l’Accordo Quadro, oltre prevede che le società impegnate nell’appalto “*appliceranno il trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore, nonché le condizioni economiche derivanti dal Contratto Integrativo Regionale Toscana*”,** prevede anche l’obbligo del versamento dei contributi al fondo sanitario integrativo ASIM, costituito dalle parti sottoscrittrici il CCNL Multiservizi (Anip-Confindustria, Legacoop Produzione e Servizi, Servizi-Confcooperative, Agci

Servizi, Unionservizi-Confapi, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltrasporti-Uil).

**Altra importante novità introdotta dall'Accordo è quella relativa al riconoscimento delle tutele previste dall'art. 18 St. lav. a tutti i lavoratori impiegati nell'appalto;** necessità questa ravvisata dalle parti in funzione del fatto che i lavoratori del settore sono *“interessati da un avvicendamento di datore di lavoro in funzione dell'applicazione delle procedure di cambio appalto”* e pur avendo con l'impresa uscente *“un rapporto di lavoro con data di assunzione (...) precedente al 7 marzo 2015”* si troverebbero ad essere assunti *ex novo* dall'impresa subentrante con l'inevitabile applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015, seppure con le tutele apprestate dall'art. 7 del medesimo decreto. L'Accordo, invece, prevede che i lavoratori conservino il regime normativo in vigore prima del 7 marzo 2015 (e cioè l'art. 18 della legge n. 300 del 1970) anche con l'instaurazione del rapporto di lavoro con il nuovo datore di lavoro. A garanzia di una sicura applicazione della disposizione, le parti hanno disposto che tale regolamentazione dovrà essere *“oggetto di esplicito richiamo nell'ambito dei contratti di assunzione individuali dei singoli lavoratori”*.

**L'Accordo, infine, detta anche delle regole relative ai rapporti tra accordi di diverso livello e ai rapporti sindacali.** Sotto il primo profilo, il testo demanda a successivi accordi territoriali la competenza di fissare la scadenza per la sottoscrizione dei nuovi contratti di lavoro. Inoltre, i verbali di accordo stipulati per ogni cambio di appalto nei diversi territori della Regione Toscana dovranno riportare al proprio interno il contenuto dell'Accordo Quadro. Di particolare rilievo, inoltre, è la clausola che prevede il rispetto di tutte le condizioni illustrate anche nel caso in cui *“le società affidatarie dei singoli servizi siano le stesse che ad og-*

*gi operano nei siti oggetto dell'appalto*". **Sul versante dei rapporti sindacali, invece, le parti sono obbligate ad incontrarsi con le organizzazioni sindacali territoriali entro 90 giorni dall'avvio dell'appalto.** L'incontro è finalizzato ad *"effettuare una prima verifica dell'andamento del servizio e dell'organizzazione del lavoro"*, con l'obiettivo di *"ricercare soluzioni condivise"*, qualora se ne ravvisi la necessità.

**Sulla scia di questo Accordo, ne è stato sottoscritto un altro, il 30 aprile 2019, con un altro raggruppamento temporaneo di imprese,** formato da Consorzio Leonardo, Consi-Copr e L'Orologio, risultato aggiudicatario della gara per svolgere servizi di pulizia e sanificazione nei presidi ospedalieri e negli edifici della Regione inclusi nel lotto n. 3. Anche in questo caso, le organizzazioni sindacali hanno fatto presente che in virtù della diversità delle imprese componenti l'RTI, aggiudicatarie dell'appalto, i lavoratori potrebbero essere soggetti a regimi normativi differenti. Per prevenire questa condizione, le organizzazioni sindacali hanno negoziato un altro Accordo Quadro con gli stessi contenuti dell'Accordo del 16 aprile 2019, tra i quali anche l'applicazione dell'art. 18 St. lav. a tutti i lavoratori.

**Tuttavia, nell'Accordo del 30 aprile 2019, viene precisato che qualora all'interno del raggruppamento siano presenti imprese aderenti all'associazione datoriale Anip-Confindustria,** queste si impegneranno ad applicare ai lavoratori *"lo stesso trattamento economico previsto dal Contratto Integrativo Regionale"* e anche *"l'elemento variabile legato alla presenza al lavoro denominato "indennità di presenza"* previsto dal contratto integrativo. Le clausole riguardanti le imprese aderenti all'associazione datoriale Anip-Confindustria non sono le uniche a differenziare parzialmente i contenuti dell'Accordo Quadro del 30 aprile da quello preceden-

temente stipulato. Nel secondo testo, infatti, viene anche previsto che **i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato indicati nell'elenco** allegato al verbale di accordo regolante il cambio di appalto, **“saranno assunti con contratto a tempo determinato fino alla scadenza del contratto precedentemente stipulato”**.

**Altre disposizioni aggiuntive riguardano la gestione del personale di lavoro extracomunitario.** Infatti, vi è una clausola che vincola le aziende a garantire l'instaurazione del rapporto di lavoro con dipendenti provenienti da altri paesi, una volta accertato il *“possesso dei documenti previsti dalle leggi vigenti”*. Per quanto concerne, invece, i lavoratori assenti dal posto di lavoro al momento del cambio di appalto *“per eventi che comportano il mantenimento del posto di lavoro”* (ad esempio, malattia, infortunio, maternità, aspettativa non retribuita), l'Accordo prevede che questi saranno assunti dalla società subentrante *“al termine dell'evento sospensivo”*.

Infine, molto più articolate, rispetto al precedente Accordo, sono le regole riguardanti il rapporto tra accordo regionale e accordo territoriale e i rapporti sindacali. Oltre alle previsioni già illustrate, nel testo viene previsto che **all'accordo territoriale sono demandate competenze di regolazione** su *“specifici temi come, a titolo indicativo e non esaustivo, il lavaggio della divisa da lavoro e i mezzi per inoltrare comunicazioni e registrazioni”*. Inoltre, **le relazioni sindacali a livello territoriale dovranno farsi carico di trovare soluzioni organizzative del servizio, entro 60 giorni** dall'inizio di quest'ultimo, qualora le imprese subentranti nell'appalto non riescano per diverse ragioni ad adottare la precedente organizzazione del lavoro (soprattutto in relazione all'orario di lavoro). Nonostante questa devoluzione di competenza alle relazioni sindacali territoriali, l'Accordo Quadro prevede comunque l'istituzione

di un tavolo tecnico regionale, composto dal responsabile delle relazioni industriali del raggruppamento di imprese, dal referente nominato da ogni singola impresa componente il gruppo, dalle organizzazioni sindacali territoriali e da quelle firmatarie dell'Accordo Quadro. Questo tavolo si occuperà di verificare le modifiche organizzative eventualmente manifestate dalle imprese per l'esecuzione del servizio, al fine di *“garantire la migliore sintesi tra le esigenze dei lavoratori e quelle derivanti dal nuovo modello organizzativo”*.

## Verso una tutela integrata del lavoro e dell'ambiente? Spunti di riflessione dal rinnovo del CCNL Cemento\*

*di Maria Cialdino*

Sottoscritto lo scorso 29 maggio da Federmaco e da Feneal–Uil, Filca–Cisl e Fillea–Cgil, l'[accordo](#) per il rinnovo del CCNL per i dipendenti delle aziende esercenti la produzione del cemento, della calce e suoi derivati, del gesso e dei relativi manufatti, delle malte e dei materiali di base per le costruzioni, rappresenta un significativo passo in avanti nella direzione di realizzare una integrazione di sistema tra sostenibilità sociale, economica e ambientale. **Il metodo privilegiato prescelto dalle parti sociali è quello della cooperazione e della costruzione partecipata del destino delle imprese e dei territori in cui operano, confermando l'importanza delle relazioni industriali nell'elaborazione di percorsi per lo sviluppo sostenibile anche di settori, come quello del cemento, ad alto impatto energetico ed ambientale.**

*Sistema di relazioni industriali*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26.](#)

Nel tentativo di procedere ad un ulteriore rafforzamento delle relazioni industriali partecipative e continuative, le parti istituiscono un “Gruppo di Lavoro sulla Bilateralità” che, nell’arco temporale di vigenza del CCNL, dovrà presentare un progetto per la costituzione del comitato bilaterale dei materiali da costruzione (CBMC), composto da sei rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali e sei rappresentanti di Federmaco. In linea con quanto disposto per il precedente Comitato Paritetico Nazionale, il programma di lavoro del CBMC verterà su temi classici quali, a titolo esemplificativo, la formazione, la sicurezza sui luoghi di lavoro e la tutela ambientale nonché i monitoraggi sull’andamento occupazionale. In aggiunta a tali tematiche, sono introdotte nuove aree di attività, tra le quali spicca **“lo sviluppo sostenibile, la tutela ambientale e le relazioni con il territorio nel quale gravitano le attività industriali dei settori rappresentati”**.

In appositi incontri, inoltre, le parti firmatarie si riservano di elaborare valutazioni sui risultati delle attività di monitoraggio del CBMC e sulle previsioni di investimenti complessivi e/o nuovi insediamenti in aree geografiche, che comportino riflessi sull’occupazione, sulle prospettive produttive e sulle condizioni ambientali ed ecologiche.

L’intesa prevede poi che i gruppi industriali e le direzioni delle aziende significative (intendendosi per tali quelle con almeno 30 Lavoratori dipendenti) dei settori rappresentati forniranno alle organizzazioni sindacali nazionali dei lavoratori informazioni sulle innovazioni tecnologiche, sui progetti e sulle iniziative tese al risparmio energetico, sulle implicazioni derivanti dall’applicazione di specifiche normative regionali riguardanti l’attività estrattiva, su iniziative formative, nonché sulle linee

aziendali in materia di riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione produttiva.

### *Tutela della salute dei lavoratori e tutela ambientale*

Le parti confermano inoltre l'istituzione, in sostituzione alla figura del Rappresentante per la Sicurezza, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, la salute e l'ambiente (RLSSA). Interlocutore della direzione aziendale nelle materie indicate, l'RLSSA gode di aggiuntive **ore di permesso annue retribuite per formazione sui programmi di miglioramento delle prestazioni ambientali, sui sistemi di rilevazione dei fattori inquinanti e prevenzione dei disastri ambientali, sulle tematiche di gestione dei rapporti con istituzioni, associazioni ed enti di controllo e sullo sviluppo di sistemi di gestione che rispondano ai requisiti previsti a livello internazionale.**

La direzione aziendale è inoltre tenuta a consultare l'RLSSA qualora intenda adottare tecnologie innovative che abbiano riflessi sulla sicurezza e sulla tutela ambientale, per la definizione dei mezzi e procedure di prevenzione da adottare in presenza di nuovi rischi e in materia di sensibilizzazione sulla prevenzione di infortuni e malattie professionalizzanti. Lo stesso rappresentante per i lavoratori partecipa alle procedure di rilevazione ambientali dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza – compreso lo smaltimento dei rifiuti industriali – e, in caso di emergenza e di impedimento della direzione aziendale, effettua anche da solo la visita sul luogo di lavoro.

*Responsabile Ecologia Ambiente e Sicurezza: impiegato AD1*

**Importante è altresì la disciplina, nel sistema di classificazione e inquadramento del personale, della figura del c.d. responsabile ecologia, ambiente e sicurezza (REAS).** Dotato di autonomia organizzativa e decisionale e appartenente all'area direttiva, il REAS svolge compiti di coordinamento e controllo dei sistemi di gestione ambiente e sicurezza e, in questo ambito, risponde della raccolta, dell'aggiornamento e dell'elaborazione dei dati relativi alle emissioni in atmosfera, scarichi idrici, rumore, consumi energetici, produzione di rifiuti, incidenti e infortuni.

Le Parti hanno, inoltre, elaborato uno schema esemplificativo delle conoscenze e competenze professionali di cui il REAS deve essere dotato e delle relative mansioni:

- Conoscenza del ciclo produttivo, delle mansioni, delle attrezzature, delle materie prime, dei combustibili utilizzati e dei rischi connessi, conoscenza ed attuazione del sistema di gestione ambiente e sicurezza nelle sue componenti manuali, procedurali normative e nelle finalità;
- Cura della realizzazione delle azioni di formazione ed informazione del personale, la stesura puntuale dei documenti del sistema di gestione ambiente e sicurezza secondo quanto previsto nel manuale EAS, gestione della non conformità e delle azioni correttive del sistema di gestione ambiente e sicurezza;
- Assicurare l'aggiornamento delle valutazioni dei rischi presenti in azienda e l'attuazione delle misure di prevenzione in coerenza con il processo di valutazione dei rischi).

*Sviluppo sostenibile e responsabilità sociale di impresa*

Le parti convengono in merito alla **necessità di ispirare le proprie azioni ad un modello di sviluppo sostenibile “inteso come integrazione equilibrata e dinamica delle dimensioni relative alla crescita economica, al rispetto dell’ambiente e alla responsabilità sociale d’impresa”**.

Sul fronte della sostenibilità ambientale, l’accordo di rinnovo del CCNL per i produttori dei materiali da costruttori propone di assicurare, unitamente a strutturate e coerenti strategie ambientali, misure finalizzate alla sostenibilità dei processi produttivi e alla tutela dell’occupazione ed altresì “di adottare una metodologia partecipativa di rapporti, basata sulla trasparenza e completezza degli elementi di informazione, sulla corretta comunicazione e sulla promozione di un positivo clima aziendale”.

Tutti i soggetti interessati, pertanto, imprese e lavoratori, devono adottare comportamenti coerenti con i principi sopra espressi al fine di confermare la validità di percorsi relativi alla **protezione ambientale e alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, salute e sicurezza del personale, monitoraggio e reporting delle emissioni ed impatto sulle comunità locali**. Per favorire percorsi condivisi, le Parti convengono che il CBMC predisponga, inoltre, un documento contenente le linee guida per l’attuazione di misure capaci di coniugare la responsabilità sociale di impresa con le raccomandazioni OIL.

Nell’ottica della sostenibilità sociale, invece, il rinnovo del CCNL in oggetto prevede che “l’impresa, inserita in un contesto territoriale, assume con la comunità un rapporto d’interazione diretta, sia nell’impatto delle attività industriali, sia nel corrispondere in modalità virtuosa collaborazione e socializzazione delle problematiche territoriali” (p. 13), individuando, a tal fine, nel “*welfare* di

prossimità” in favore di associazioni di volontariato legate alla dimensione territoriale uno strumento potenziale.

### *Conclusioni*

Dalla rapida ricognizione dei contenuti del nuovo CCNL Cemento, emerge come la ricerca dei nessi di sistema tra “sostenibilità ambientale” e “sostenibilità del lavoro” sembra essere imprescindibilmente legata alla attuazione di un **approccio “partecipativo” alle relazioni industriali che, plasmato sul contesto territoriale di riferimento, facilita l’integrazione delle strategie di tutela dell’ambiente con gli obiettivi di inclusione sociale e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro** (cfr., in argomento, P. Tomassetti, *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press, 2018).

Il riconoscimento di una stretta connessione tra impresa e comunità spinge le parti a ripensare le relazioni industriali oltre i tradizionali confini del luogo di lavoro, rendendo visibile l’insieme delle relazioni tra produzione, lavoro e ambiente circostante, facendosi espressione della territorialità di una comunità (E. Battaglini, *Sviluppo territoriale. Dal disegno della ricerca alla valutazione dei risultati*, Franco Angeli, 2014).

Resta inteso che agli intenti di carattere programmatico facciano ora seguito progetti aziendali che, facendo leva sulle diverse forme di partecipazione degli *stakeholder*, delle rappresentanze sindacali, dei lavoratori e degli utenti, siano capaci di **far vivere gli istituti del contratto collettivo per ridisegnare concretamente il modello di sviluppo produttivo in linea con le esigenze di sviluppo territoriale**, trasformando i prodotti e i servizi rendendoli più sostenibili, promuovendo la qualità della vita di lavo-

ro di tutti, riducendo le disuguaglianze e migliorando l'ambiente fisico e sociale. Occorre realizzare, insomma, un'impresa integrale, definita come "l'impresa che persegue in modo integrato elevate performance economiche e sociali, che agisce concretamente per proteggere e sviluppare l'integrità degli stakeholder e dell'ambiente fisico, economico e sociale, che ha condotte eticamente integre" (F. Butera, G. De Michelis, *L'Italia che compete. L'Italian Way of Doing Industry*, Franco Angeli, 2011). Occorre, in altre parole, dare piena attuazione, per il tramite del sistema di relazioni industriali, al modello d'impresa delineato all'articolo 41 della nostra Costituzione.

## **La contrattazione collettiva nazionale risponde al decreto dignità (anche) con la stagionalità\***

*di Ruben Schiavo*

La “stagionalità” è un termine che fa parte delle relazioni di lavoro già da tantissimi anni: era il 10 settembre 1923 quando il Regio Decreto n. 1957 prevede che le 8 ore massime giornaliere di lavoro, nonché le 48 ore settimanali, potessero essere derogate in presenza di esigenze tecniche o stagionali. Venne permesso di fatto che per ragioni di stagionalità l’orario massimo di lavoro potesse arrivare a 10 ore giornaliere e 60 settimanali. Tali flessibilità andavano poi fatte ricadere entro un limite temporale che variava da un minimo di 2 ad un massimo di 6 mesi, in base al settore o al tipo di lavorazione.

Sono così quasi 100 anni che il legislatore ha così adottato una disciplina speciale per le attività stagionali: l’intento è sempre stato quello di agevolare le aziende aperte tutto l’anno che operano in settori caratterizzati da picchi di lavoro solo in alcuni periodi, permettendo loro una maggiore flessibilità di personale impiegato, disciplinandole distintamente dalle altre attività.

### ***La stagionalità individuata nel DPR 1525/1963***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28.](#)

Il termine “stagionalità” venne riutilizzato a livello normativo nel 1963, con il Dpr n. 1525, e da allora mai più modificato. È rimasto infatti inattuato l’art. 21 del decreto 81/2015 che assegnava il compito al ministero del lavoro di individuare attraverso decreto le attività stagionali. Il decreto, composto da un solo articolo, ha definito un elenco di attività che la legge riconoscesse di carattere stagionale. Osservando il periodo storico in cui ci si trovava, si può immaginare come le attività descritte fossero quasi tutte attinenti a lavori di agricoltura e di raccolta. A titolo esemplificativo, tra le attività stagionali descritte nel Dpr 1525/1963 figuravano: la sgusciatura delle mandorle; la raccolta e conservazione dei prodotti sottobosco; la raccolta e spremitura delle olive; la produzione del vino comune; la scorzatura del sughero.

Tale decreto deriva dall’applicazione dell’art. 1 comma 6 della legge 230/1962 (abrogato dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368) secondo la quale si prevedeva che l’apposizione di un termine al contratto venisse *«richiesto dalla speciale natura dell’attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima»*. Attualmente, le attività descritte nel decreto sono ancora valide per la fruizione delle agevolazioni ad oggi in vigore: ai contratti per attività stagionali, così come individuate dal Dpr 1525/1963, è correlato l’esonero dal versamento del contributo addizionale dell’1,4% a finanziamento della Naspi (articolo 2, commi 28 e 29, della legge 92/2012). Di conseguenza, l’esonero racchiude anche l’incremento disposto dal decreto dignità, pari a 0,5 punti percentuali, in occasione di ciascun rinnovo del contratto.

### ***La stagionalità individuata nella contrattazione collettiva e le deroghe alla legge***

Come noto a tutti, le trasformazioni del mercato del lavoro negli ultimi decenni sono state molteplici e di grande impatto nel sistema produttivo. Il legislatore, nonostante non abbia mai aggiornato con un nuovo decreto ministeriale l'elenco delle attività, ha permesso alla contrattazione collettiva, sia nazionale che di secondo livello, di delimitare il perimetro della stagionalità. Fu così che i contratti collettivi iniziarono, dapprima grazie al D.Lgs 368/2001 e successivamente al D.Lgs. 81/2015, ad individuare la stagionalità sia a livello nazionale che aziendale. La stagionalità come intesa nelle relazioni di lavoro ha tuttavia un significato diverso da quello usato nel linguaggio comune. Nel linguaggio giuridico, essa è prettamente collegata ai periodi dell'anno in cui l'azienda, per motivi legati al settore o al mercato dove opera, subisce un incremento dell'attività produttiva, quindi di bisogno di maggiore personale.

I contratti per attività stagionali, così come individuate dagli accordi collettivi, non sono tuttavia esonerati dal contributo addizionale Napsi del 1,4% né tantomeno dal contributo del 0,5% introdotto dal recente decreto dignità in occasione di ciascun rinnovo, ciò nonostante la relazione tecnica della Legge 92/2012, al punto 4.3, stava già valutando di esonerare dal pagamento del contributo addizionale anche tali contratti. In tal modo, il legislatore ha aumentato il costo del lavoro a quelle aziende che, da un lato sono obbligate a riassumere lo stesso lavoratore, nel rispetto del diritto di precedenza disposto all'art. 24 del decreto 81/2015, e dall'altro a versare il 0,5% in più a titolo contributivo ogniqualvolta l'azienda rinnova il contratto.

**Ad incentivare l'individuazione della stagionalità a livello contrattuale sono invece le deroghe all'utilizzo dei contratti a termine disposte con il decreto n. 81/2015. Il decreto rico-**

nosce ai contratti per attività stagionali di andare in deroga ad alcuni limiti introdotti dal legislatore all'utilizzo del contratto a termine, inaspriti successivamente dal decreto dignità.

La prima eccezione la stabilisce l'articolo 19 secondo cui la **durata massima dei rapporti di lavoro** tra azienda e lavoratore è pari a 24 mesi. I contratti per attività stagionali infatti non concorrono alla determinazione del limite di durata massima. I contratti stagionali sono poi esonerati dall'**apposizione delle cause** obbligatorie dopo i 12 mesi di rapporto di lavoro (art. 21 comma 01 D.Lgs. 81/2015), pertanto possono essere prorogati o rinnovati anche in assenza delle seguenti condizioni giustificatrici: esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori; esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria. Inoltre, non vige l'obbligo di intervallo minimo che deve intercorrere tra due contratti, c.d. **Stop & Go**, pari a 10 giorni per contratti non superiori a 6 mesi, 20 giorni per contratti superiori alla durata di 6 mesi (art. 21 comma 2 D.Lgs 81/2015). Infine, i contratti per attività stagionali vengono esclusi dal computo del **limite massimo di contratti a tempo determinato**, pari al 20% per legge ovvero quanto previsto dal contratto collettivo, rispetto ai contratti a tempo indeterminato (art. 23 comma 2 D.Lgs. 81/2015).

### ***I contratti collettivi nazionali del lavoro che hanno disciplinato la stagionalità***

In seguito all'introduzione dei nuovi limiti imposti all'utilizzo del contratto a termine dal decreto dignità, si è assistito alla nascita di molteplici accordi in termini di stagionalità, sia a livello nazionale che aziendale. Di seguito, gli accordi collettivi a livello nazionale che hanno trattato il tema della stagionalità. Tra gli elementi in-

novativi è opportuno evidenziare la stagionalità definita nel CCNL Trasporto Aereo dove le parti individuano un periodo massimo di mesi nell'arco dell'anno su cui far ricadere le attività stagionali. Altro accordo con aspetti innovativi è il CCNL Trasporto a Fune secondo cui le parti convengono che tutte le attività ricadenti nel campo di applicazione del contratto sono stagionali, confermando che non è una peculiarità dell'azienda essere soggetta ad attività stagionali ma è tutto il mercato, in cui esse operano, ad avere questa caratteristica. Infine, il CCNL del Terziario siglato da Confcommercio, che ha demandato alle organizzazioni territoriali il compito di disciplinare la stagionalità, ha stimolato la contrattazione dell'istituto sul secondo livello. Sono diverse le provincie, quali Rimini e Bergamo, e le Regioni, quali le Marche, che stanno firmando accordi a livello territoriale per definire un perimetro per le attività stagionali.

Settore	Data Stipula	Parti Firmatarie	Descrizione
Cooperative sociali	Accordo del 21 maggio 2019	Agci Solidarietà, Confcooperative Federsolidarietà, Legacoopsociali, Fp-Cgil, Fps-Cisl, Fisascat-Cisl, Uil-Fpl, Uiltucs	Le Parti definiscono altre attività stagionali, oltre a quelle elencate dal DPR 1525/1963, ossia: – Connesse ad esigenze ben definite dell'organizzazione tecnico-produttiva ed a caratteristiche del tutto peculiari del settore in cui opera l'impresa; – Concentrate in periodi dell'anno e finalizzate a rispondere ad una intensificazione della domanda per ragioni collegate ad esigenze cicliche e alle variazioni climatiche o perché obiettivamente connesse con le tradizioni e consolidate ricorrenze e festività e per iniziative promozionali pubblicitarie, per un periodo di tempo limitato.

			<p>Le Parti riconoscono a titolo semplificativo le seguenti attività con carattere di stagionalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Centri estivi, campi scuola, e attività di accoglienza nei servizi a carattere residenziale durante la chiusura delle scuole;</li> <li>– Potenziamento della ristorazione in coincidenza con particolari momenti dell'anno (estivi e invernali);</li> <li>– Attività di servizi in territori interessati da flussi turistici.</li> </ul>
<p>Publici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo</p>	<p>Accordo del 7 febbraio 2019</p>	<p>Fipe, Angem, Legacoop, Confcooperative Lavoro, Agci, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil</p>	<p>Le Parti specificano che la diretta correlazione tra l'andamento dell'occupazione e l'intensificazione dell'attività legata al flusso della clientela è una caratteristica del settore. Tali intensificazioni sono riconducibili alla stagionalità da intendersi tale non solo per le aziende che osservano nel corso dell'anno una o più chiusure al pubblico, ma anche per le aziende ad apertura annuale.</p>
<p>Terziario, distribuzione e servizi</p>	<p>Accordo del 17 aprile 2019</p>	<p>Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil</p>	<p>Le Parti confermano la piena applicabilità della disciplina della stagionalità così come prevista all'articolo 66-bis del CCNL (l'individuazione delle località a prevalente vocazione turistica, ove si collocano assunzioni per stagionalità, sia definita dalle organizzazioni territoriali aderenti alle parti stipulanti il CCNL, con apposito accordo).</p>
<p>Terziario, di-</p>	<p>Accordo del</p>	<p>Confesercenti, Fil-</p>	<p>Le Parti confermano la piena</p>

stribuzione e servizi	27 maggio 2019	cams-Cgil, Fisa-scat-Cisl, Uiltucs-Uil	applicabilità della disciplina della stagionalità così come prevista all'articolo 66-bis del CCNL (l'individuazione delle località a prevalente vocazione turistica, ove si collocano assunzioni per stagionalità, sia definita dalle organizzazioni territoriali aderenti alle parti stipulanti il CCNL, con apposito accordo).
Trasporto aereo	Accordo del 19 novembre 2018	Assaeroporti, Assaereo, Assohandlers, Assocontrol, Federcatering, Fair, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Ugl Trasporto Aereo	L'accordo di rinnovo riconduce la stagionalità all'intensificazione del traffico passeggeri e merci in alcuni periodi dell'anno. Le aziende possono stipulare contratti stagionali per massimo 6 mesi nel periodo da aprile ad ottobre e 4 mesi nei periodi diversamente distribuiti.
Trasporto a fune	Accordo del 15 aprile 2019	Anef, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Savt Trasporti	Le parti convengono che sono stagionali tutte le attività svolte dalle aziende ed enti esercenti attività di trasporto a fune, pertanto vengono considerate stagionali tutte le assunzioni a tempo determinato.
Turismo	Avviso Comune del 25 giugno 2019	Federturismo Confindustria, Aica, Fildcams-Cgil, Fisa-scat-Cisl, Uiltucs-Uil	Le Parti convengono sull'opportunità di includere nell'esonero del pagamento del contributo addizionale tutte le ipotesi di stagionalità, siano esse di fonte legale che contrattuale. Le Parti auspicano altresì in sede legislativa una modifica della tutela complessiva dei lavoratori stagionali temporaneamente non occupati. Le Parti ritengono inoltre opportuno che il legislatore si attivi per favorire una destagionalizzazione dell'attività turi-

			stica con relativo beneficio sia per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro sia per il contenimento dei costi organizzativo-aziendali e per una maggiore efficienza della rete logistica nazionale.
Turismo	Accordo del 31 ottobre 2018	Federalberghi, Faita, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil	Nell'accordo, si considerano stagionali le attività che nel corso dell'anno osservano uno o più periodi di chiusura al pubblico. Le parti istituiscono una commissione paritetica per sviluppare una maggiore specializzazione degli strumenti relativi alla stagionalità. Inoltre, le Parti specificano che l'apposizione di un termine è prevista in periodi di intensificazione stagionale e/o ciclica dell'attività in seno ad aziende ad apertura annuale.

### *Conclusioni*

I vincoli che il decreto dignità ha apportato alle aziende nell'utilizzo di contratti a termine ha reso necessario da parte di esse valutare metodi alternativi che dessero la possibilità di aumentare il personale in quei periodi in cui le esigenze del mercato lo richiedessero. La nuova normativa ha fatto risvegliare l'attenzione verso quegli strumenti che ad oggi derogano alle nuove disposizioni di legge (quali lavoro stagionale, intermittente, contratti di prossimità). Non a caso, infatti, l'utilizzo di questi strumenti è aumentato nell'ultimo anno: **per i lavori stagionali, i dati Inps confermano che le nuove assunzioni, confrontando i dati di aprile 2018 e aprile 2019, sono aumentate in modo significativo passando da 76 mila a circa 101 mila, un aumento di quasi il 33%.**

L'incremento dei contratti stagionali denota come le aziende stiano manifestando il bisogno di utilizzare maggiore personale in alcuni periodi dell'anno, esigenza che prima colmavano con più facilità tramite l'utilizzo di contratti a termine. Ciò ha recato ovvie difficoltà all'azienda nell'assumere per più di due stagioni lo stesso lavoratore, senza considerare l'assunzione di coloro che avevano superato tale limite già prima del decreto dignità. A tal punto, l'incremento piuttosto significativo di assunzioni con contratti stagionali registrato nell'ultimo anno è motivato dal fatto che le aziende stanno rivalutando tutti quegli strumenti normativi di flessibilizzazione idonei a rispondere alle richieste del mercato.

In tutto ciò, non bisogna tralasciare i contenziosi che possono sopraggiungere. Non è tra i compiti del giudice sindacare sulla nozione legale di stagionalità prevista dal contratto collettivo tuttavia ad egli spetta l'onere di valutare l'effettivo nesso causale tra le esigenze stagionali e l'assunzione del lavoratore quindi se l'impegno temporaneo del lavoratore risponda alle esigenze che l'imprenditore ha dichiarato nel contratto di assunzione. Inoltre, anche la durata del contratto potrebbe essere rilevante: ad esempio, è difficile riportare sotto logiche di esigenze temporanee del mercato, quindi ricondurre l'attività ad una di tipo stagionale, un contratto che duri 12 mesi (l'intero anno). La materia quindi resta molto delicata e ciò deve portare l'azienda ad utilizzare l'istituto della stagionalità in modo adeguato.

## **Redazione di un accordo aziendale in materia di cessione ferie e riposi: la Banca ore solidale nella contrattazione di secondo livello FBK\***

*di Federica De Luca*

In data 14 giugno 2019 la Fondazione Bruno Kessler di Trento ha firmato un [accordo aziendale](#) per l'attivazione di una Banca ore solidale in materia di cessione ferie e riposi. L'istituto era già stato previsto dall'articolo 35 bis del “Contratto collettivo provinciale di lavoro per il personale delle Fondazioni di cui alla legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14”, disposizione che rinviava alla contrattazione collettiva di secondo livello per la disciplina delle relative modalità di applicazione e condizioni di accesso.

La cessione dei riposi e delle ferie è stata introdotta dalla normativa nazionale (art. 24 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151), con espreso richiamo alla disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 attuativo delle direttive europee sull'organizzazione dell'orario di lavoro. In particolare, l'articolo 10 di quest'ultimo stabilisce un periodo minimo di quattro settimane di ferie, non monetizzabili salvo il caso di risoluzione del rapporto di lavoro. La cessione di ferie e riposi può

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

dunque avvenire, ai sensi del Jobs Act, per quanto maturato oltre tale limite legale ed espressamente laddove essa venga disposta a favore di dipendenti dello stesso datore di lavoro che necessitino di assistere, con costanza di cure, figli minori affetti da particolari condizioni di salute. Da notare che l'articolo 35 bis del summenzionato CCPL dispone la possibilità di fruire dell'istituto, in ottica di conciliazione vita – lavoro, per “gravi motivi personali o familiari”, ampliando l'ambito di applicazione soggettivo previsto dalla legislazione nazionale.

**Il contratto aziendale in esame si struttura in maniera organica e con consequenzialità logica, in modo da rendere quanto più possibile leggibile la disciplina di un istituto che presenta, nei propri risvolti applicativi, profili di indefinitzza.** Esso si apre con una sezione in premessa che costituisce “parte integrante, sostanziale e inscindibile dell'accordo” e, nel primo articolo, afferma la conformità dello stesso alla normativa richiamata. A seguire vengono delineati i soggetti legittimati attivi e passivi, vale a dire coloro che possono rispettivamente disporre e fruire della cessione. La disposizione successiva si occupa dell'oggetto e dei relativi criteri di quantificazione, specificando come avviene la donazione e quando essa debba essere programmata. La quantità di ferie/permessi donati – a titolo esclusivamente gratuito e volontario – viene parametrata alla retribuzione lorda individuale; si procede inoltre ad un'esemplificazione pratica per chiarire le modalità di alimentazione della Banca ore. Tale esemplificazione consente di definire esaustivamente, a priori, le condizioni secondo cui si verifica l'attivazione dell'istituto evitando così ogni possibile equivoco interpretativo in fase applicativa. È interessante notare come il “tempo” ceduto venga equiparato alla retribuzione: la contrattazione collettiva di secondo livello alimenta in qualche modo la dialettica inerente al-

la qualificazione del tempo come componente retributiva, rimarcando la tendenza dei nuovi sistemi di *welfare* ad introdurre la conciliazione vita – lavoro come componente del compenso, oltre che in ottica di tutela. Altrettanto importante risulta la calendarizzazione delle tempistiche per la cessione e la definizione puntuale del periodo di maturazione da considerare per le ferie. Ciò consente, infatti, di allineare il processo di donazione a quello operativo svolto dal gestionale di rilevazione presenze, il quale riveste un ruolo fondamentale a livello di amministrazione del personale nella funzione HR di un ente di medio – grandi dimensioni.

**Definite le variabili del “cosa”, “come”, “quando” e “quanto”, l'accordo procede con la specificazione dell'elemento costitutivo del “perché”, circoscrivendo i casi in cui risulta possibile usufruire della Banca ore.** A tale riguardo, come si accennava sopra, la platea dei legittimati passivi si allarga – rispetto a quanto normativamente previsto – al coniuge e ai parenti di primo grado che siano affetti da “grave patologia” (secondo quanto disposto dalla legge n. 53/2000) o da “malattia grave certificata e documentata”. Costoro dovranno presentare l'ulteriore requisito (negativo) di esaurimento della dotazione di ferie e permessi previsti dal contratto collettivo. Sempre nella stessa disposizione viene stabilito un criterio cronologico di evasione delle domande e prevista l'assegnazione, in caso di impossibilità di esaudimento della totalità delle richieste, secondo il principio di equità: anche questa precisazione solleva da eventuali dubbi e contrasti interpretativi sulla gestione operativa dell'istituto.

**Vengono poi chiarificate le modalità di fruizione.** L'oggetto della richiesta deve corrispondere all'“equivalente dell'orario teorico giornaliero per un massimo di cinque giornate”, con possibi-

lità di reiterazione nel tempo. Viene inoltre posto un termine per la fruizione, allo scadere del quale le ore cedute rientrano nella disponibilità della Banca: una sorta di condizione sospensiva in relazione ai requisiti di operatività della stessa. Risulta in ogni caso esclusa la monetizzazione delle ferie e delle ore concesse, coerentemente alla *ratio* dell'istituto che risponde, come sopra precisato, a ben determinate esigenze conciliative al verificarsi di condizioni predefinite. Del resto, come si specifica nella medesima disposizione, le ore fruite entrano nella titolarità e nella sfera economica del cessionario, configurandosi come oggetto di un diritto disponibile da parte del cedente.

**L'accordo appare fortemente orientato al pragmatismo in quanto, come già accennato, molti aspetti operativi della gestione del personale vengono in esso esplicitamente menzionati in connessione all'attuazione dello strumento.** Ad esempio, viene specificato come l'elaborazione del cedolino paga rifletterà, in termini di retribuzione oraria individuale percepita, l'eventuale cessione. Inoltre la chiusura del contratto, inerente a pubblicità, decorrenza e durata, rimarca l'esigenza di raccordo con il sistema operativo ("La validità del presente accordo decorrerà dall'operatività del sistema gestionale (...)") e viene stabilito un termine essenziale che garantisca tale allineamento ("entro e non oltre"). Anche il sistema di pubblicità è tarato su tempistiche idonee ad una corretta ed agevole gestione delle risorse umane (cadENZE annuali di monitoraggio della Banca e trimestrali per il censimento della disponibilità ore).

**Se l'utilizzo della contrattazione collettiva di secondo livello appare idoneo a dettagliare la disciplina della cessione di ferie e riposi consentendo un adeguamento al contesto produttivo di riferimento (anche per il tramite di deroghe mi-**

**gliorative), i risvolti applicativi dell'istituto presentano non poche criticità.** In primo luogo permangono alcuni dubbi in relazione all'insorgere dell'obbligo contributivo in caso di cessione ferie. La legge infatti non si pronuncia espressamente, rimettendo la disciplina di misura, condizioni e modalità delle ferie solidali alla contrattazione collettiva. Secondo la prevalente linea interpretativa, trattandosi di un diritto disponibile rispetto al quale vengono meno titolarità ed effetti, l'obbligo contributivo non sussisterebbe pena la soggezione dell'impresa a doppia imposizione in relazione a due soggetti diversi (il cessionario per le ferie cedute, il cedente per quelle "non godute"). Ciò non osta tuttavia alla previsione, da parte della contrattazione collettiva, di disposizioni di miglior favore, equiparando la cessione all'ipotesi di ferie non godute.

**In conclusione, al fine di evitare il proliferare di una deregolamentazione incontrollata per il tramite degli accordi aziendali, non sembra potersi prescindere da un'adeguata formulazione normativa.** In questo modo si potranno rendere possibili interpretazioni coerenti e basate su una solida argomentazione giuridica, al fine di consentire l'effettività in punto di tutela e di diritti.

## Il lavoro stagionale tra legge e contrattazione collettiva\*

*di Ettore Innocenti*

Il [verbale d'intesa](#) in tema di lavoro stagionale sottoscritto in data 27 maggio 2019 da Confesercenti e Filcams CGIL, Fisascat CISL, UILTucs offre l'opportunità di riflettere sul ruolo esercitato dalla contrattazione collettiva in tale materia.

In particolare, le parti firmatarie dichiarano che «a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 87/2018 (c.d. Decreto Dignità), convertito nella legge n. 96/2018, si riconferma la validità e piena applicabilità dell'art. 66 bis del CCNL Terziario [...] quale strumento idoneo per soddisfare esigenze di ampliamento degli organici oltre i limiti percentuali e di durata, nonché [...] per il superamento dell'obbligo di causale per proroghe o rinnovi».

L'articolo in questione, introdotto in occasione del rinnovo del CCNL Terziario Distribuzione Servizi del 12 luglio 2016 e rubricato «Contratti a tempo determinato in località turistiche», dispone:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

«Le parti, preso atto che in determinate località a prevalente vocazione turistica le aziende che applicano il presente CCNL, pur non esercitando attività a carattere stagionale secondo quanto previsto dall'elenco allegato al DPR 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni, necessitano di gestire picchi di lavoro intensificati in determinati periodi dell'anno, concordano che i contratti a tempo determinato conclusi per gestire detti picchi di lavoro siano riconducibili a ragioni di stagionalità, pertanto esclusi da limitazioni quantitative [...].

Le parti concordano che l'individuazione delle località a prevalente vocazione turistica, ove si collocano le suddette assunzioni a tempo determinato, sia definita dalle organizzazioni territoriali aderenti alle parti stipulanti il presente CCNL, con apposito accordo.»

**A riguardo, merita sottolineare la scelta di individuare quali elementi essenziali della stagionalità l'applicazione da parte del datore di lavoro di un contratto collettivo nazionale di un determinato settore economico ed il verificarsi di condizioni eccezionali.** La tecnica negoziale adottata, infatti, consente di applicare la disciplina del lavoro stagionale ad una serie di prestazioni di lavoro non riconducibili all'elencazione oramai anacronistica del d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525.

### *La stagionalità nell'ambito della disciplina sul contratto a termine*

**Il d.lgs. 15 giugno 2015, così come modificato dal c.d. Decreto Dignità (d.l. 12 luglio 2018, n. 87 convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96), esclude come noto l'assoggettamento delle attività stagionali ai vincoli previsti per il contratto a termine in materia di durata, interruzione minima nella succes-**

**sione di più contratti, causalità e percentuale di assunzioni a tempo determinato (artt. 19, c. 2; 21, cc. 01-2; 23, c. 2, lett. c).**

Ai fini della materia oggetto di trattazione, suscita particolare interesse l'art. 21, c. 2, in base al quale «le disposizioni di cui al presente comma non trovano applicazione nei confronti dei lavoratori impiegati nelle attività stagionali individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché nelle ipotesi individuate dai contratti collettivi». Secondo un'interpretazione letterale, il rinvio alla contrattazione collettiva è finalizzato alla previsione di fattispecie anche diverse dal lavoro stagionale esentate dal c.d. *stop and go*. Tuttavia, la prassi negoziale si è concentrata quasi esclusivamente nella qualificazione di nuove attività stagionali. Da qui la necessità di comprendere le ragioni di tale orientamento assumendo come campo d'indagine l'evoluzione della disciplina sul contratto a termine.

In origine, «la speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima» rientrava tra le eccezioni, in presenza delle quali era consentita l'assunzione a tempo determinato (art. 1, c. 2, lett. a), l. 18 aprile 1962, n. 230). In ottemperanza al c. 6 della norma citata, che preannunciava l'emanazione di un «decreto del Presidente della Repubblica [...] entro un anno dalla pubblicazione della presente legge», il d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525 è intervenuto puntualmente a fissare un elenco tassativo di attività stagionali.[\[1\]](#)

**Successivamente, l'art. 23, c. 1, l. 28 febbraio 1987, n. 56 aveva riconosciuto in capo alle parti sociali il potere di integrare in via generale le ipotesi di assunzione a tempo determinato:**

«L'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro, oltre che nelle ipotesi di cui all'articolo 1 della legge 18 aprile 1962, n. 230 [...], è consentita nelle ipotesi individuate nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.»

**Nello specifico, il rinvio alla contrattazione collettiva finalizzato espressamente all'individuazione di attività stagionali risale all'art. 5, c. 4 *ter*, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368:**

«Le disposizioni di cui al comma 4-bis (*stop and go*) non trovano applicazione nei confronti delle attività stagionali definite dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, e successive modifiche e integrazioni, nonché di quelle che saranno individuate dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.»

A riguardo, l'utilizzo del pronome dimostrativo «quelle» riferito alle «attività stagionali definite dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525» lasciava trasparire in modo chiaro la volontà del legislatore di affidare alla contrattazione collettiva la definizione di nuovi lavori stagionali.

Alla luce di tale premessa, le «ipotesi individuate dai contratti collettivi» richiamate genericamente dall'art. 21, c. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 sembrano inserirsi nel solco tracciato dalla disciplina previgente continuando ad investire le parti sociali della responsabilità di individuare ulteriori attività stagionali, che fuoriescono dalle limitazioni proprie del contratto a termine.[\[2\]](#)

***Spunti conclusivi.***

A fronte dell'esigenza di individuare un riferimento normativo più solido a sostegno della linea qui sostenuta, la base giuridica del rinvio alla contrattazione collettiva in tema di individuazione delle attività stagionali è riscontrabile tra l'altro nell'art. 12, c. 2 delle Disposizioni sulla legge in generale del c.c., che fonda la risoluzione di eventuali controversie interpretative sul confronto con «disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe» (c.d. *analogia legis*). Nel caso di specie, si ha particolare riguardo agli artt. 4, c. 3, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e 2, c. 29, lett. b), l. 28 giugno 2012, n. 92, di seguito riportati, concernenti rispettivamente il computo dei lavoratori ai fini dell'adempimento degli obblighi di salute e sicurezza ed il contributo addizionale posto a carico del datore di lavoro in ipotesi di rinnovo del contratto a termine:

«3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, nell'ambito delle attività stagionali definite dal decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525 e successive modificazioni nonché di quelle individuate dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, il personale in forza si computa a prescindere dalla durata del contratto e dall'orario di lavoro effettuato»;

«29. Il contributo addizionale di cui al comma 28 non si applica:

a) [...];

b) ai lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525, nonché, per i periodi contributivi maturati dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015, di quelle definite dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati entro il

31 dicembre 2011 dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.»

**Dal momento che tali disposizioni non lasciano adito a perplessità circa il potere della contrattazione collettiva di integrare l'elenco di attività contenuto nel d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525, l'interpretazione analogica impone di attribuire il medesimo significato alle «ipotesi individuate dai contratti collettivi» ex art. 21, c. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.**

Una volta fugato qualsiasi dubbio rispetto alla facoltà delle parti sociali di definire nuove attività stagionali, non rimane altro che stabilire il livello negoziale di riferimento. A fronte del silenzio del legislatore, una soluzione interpretativa di compromesso tra il rinvio indiscriminato ad ogni livello contrattuale, affermato dall'art. 51 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ed il richiamo ai «contratti collettivi nazionali» delle norme sopracitate potrebbe consistere nell'identificazione del livello nazionale di contrattazione come sede adeguata di definizione delle nuove attività stagionali, fatta salva la possibilità di delegare tale potere alla contrattazione collettiva di prossimità (territoriale oppure aziendale).

[1] Considerato che l'elenco in esame continua a trovare applicazione in attesa dell'emanando decreto ministeriale (art. 21, c. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), meritano una menzione le «attività svolte in colonie montane, marine e curative e attività esercitate dalle aziende turistiche, che abbiano, nell'anno solare, un periodo di inattività non inferiore a settanta giorni continuativi o a centoventi giorni non continuativi» (n. 48 Allegato d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525). A guisa di quanto anticipato con riguardo all'art. 66 *bis* CCNL TDS, la particolarità degna di nota risiede nella rimessione del requisito di stagionalità al settore economico in cui opera l'azienda nonché all'osservanza di un periodo di inattività piuttosto che ad una prestazione di lavoro specifica.

[2] In tale direzione è anche la risposta ad interpello 20 maggio 2016, n. 15 fornita a seguito della richiesta di chiarimento avanzata dall'Associazione Nazionale Vettori e Operatori del trasporto aereo (ASSAEREO). Il Ministero del Lavoro, previo confronto con l'art. 5, cc. 3 – 4 *ter*, d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, ha ribadito «come l'attuale quadro regolatorio continui a demandare alla contrattazione collettiva la possibilità di prevedere altre ipotesi, ulteriori rispetto a quelle già indicate come stagionali dal D.P.R. n. 1525/1963». Nonostante oggetto di interpello fosse la versione originaria dell'art. 21, c.2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, il fatto che il Decreto Dignità non abbia apportato modifiche al regime di eccezioni di cui gode il lavoro stagionale ne preserva la conformità alla disciplina vigente.

## La giusta retribuzione oltre la contrattazione collettiva. La magistratura si oppone – e resiste – al massimo ribasso\*

*di Federico Avanzi*

Volgendo lo sguardo a ciò che avviene nei *fori* italiani, si può giungere a una certa contezza di come il nostro “sistema lavoro” e tutti gli attori in esso coinvolti siano invischiati, sempre più di frequente, in drammatiche logiche di mercato improntate al “massimo ribasso”.

Invero, a giustificare la crescente attenzione, anche politica, verso temi quali il c.d. *dumping contrattuale*, assurgono preoccupanti vicende, come quella giudicata dal Tribunale di Torino con sentenza n. 1128/2019, in materia di “giusta retribuzione” *ex art. 36 Cost.*.

Prima di addentrarsi nello sconcertante merito della questione, è utile sintetizzare i complessi quanto concreti *approdi* raggiunti in materia dalla giurisprudenza e che, in assenza di chiari riferimenti normativi – *tutt’ora indisponibili causa le insite contraddizioni dell’art. 39 Cost., a seconda della tesi propugnata, baluardo o capro espiatorio di questo (libertà sindacale) o quell’altro (efficacia erga omnes dei contratti) principio*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37.](#)

*ineludibile* – hanno garantito, nel tempo, il **diritto effettivo** dei lavoratori a vedersi riconoscere una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione resa.

A ben vedere, pur riconducendo la **contrattazione collettiva** alle regole civilistiche, motivandone la qualificazione a negozi giuridici di *diritto comune* e limitandone così il potere di applicazione<sup>1</sup> (*per associazione, adesione esplicita o implicita*), la magistratura ne ha costantemente riconosciuto il ruolo di “**fonte**” **più idonea a recepire le dinamiche retributive** di settore, **individuando fra le sue determinazioni economiche**, in quanto rispondenti al principio di prossimità all’interesse oggetto di tutela, **quegli istituti costituenti, a fini parametrici**, il cosiddetto “**minimo costituzionale**”<sup>2</sup>.

Alla necessità di concretizzare questo alto principio espresso dalla *Carta*, è poi conseguita la reviviscenza, anche nell’ordinamento *post-corporativo*, di norme quali l’art. 2070 c.c. che, confidando nella capacità dell’azione intersindacale di definire idonei perimetri professionali (*sfera di applicazione*) dove esercitare la propria azione, sancisce quel vincolo di *coerenza* tale per cui “*nell’ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo... di un settore non corrispondente a quello dell’attività svolta dell’imprenditore, il lavoratore non può aspirare all’applicazione di un contratto collettivo diverso, se il datore di lavoro non vi è obbligato per appartenenza sindacale, ma solo eventualmente richiamare tale disciplina come termine di riferimento per la determinazione della retribuzione ex articolo [36 Cost.](#), deducendo la non conformità al precetto costituzionale...*”<sup>3</sup>.

E anche in situazioni di ambiguità giuridicamente più articolata (come ad esempio le vicissitudini del comparto assicurativo, dove l’organizzazione datoriale presuntivamente più rappresentativa di

settore (Sna) e OO.SS. giudicate materialmente inconsistenti<sup>4</sup> (Confsal Fesica e Fisals) sono firmatari di un nuovo e decisamente meno oneroso C.C.N.L.) i giudici aditi hanno sempre e comunque trovato soluzione, rifacendosi agli accordi collettivi dei sindacati c.d. *comparativamente più rappresentativi*, ritenendo il frutto delle loro trattative conformi ai requisiti, costituzionali, di proporzionalità e sufficienza<sup>5</sup>.

Di modo che, pur nell'evanescenza normativa del concetto di "rappresentatività", la scorciatoia offerta dal raffronto fra la retribuzione oggetto di analisi e i *minimi* individuati negli accordi delle organizzazioni confederali storiche (CGIL, CISL e UIL), ha da sempre costituito per la magistratura un porto sicuro, una stella polare in grado di offrire elementi di oggettiva garanzia.

E di fatti, già in origine l'art. 2099 c.c., con il suo preponderante rifarsi all'autonomia collettiva (corporativa), tendeva a evidenziare il ruolo prioritario delle *parti sociali* quali "autorità salariali", ruolo tutt'ora confermato dalla medesima norma, ancorché depurata, ove il riferimento alle modalità e i termini in uso nel luogo in cui il lavoro viene eseguito, può legittimamente condurre il giudicante a quelle *tariffe salariali* "...*indici di una situazione di mercato sulla quale ha opportunamente influito l'intervento moderatore delle contrapposte organizzazioni...*"<sup>6</sup> e, fra queste, quelle più rappresentative poiché "...*se la rappresentatività ha – come certamente ha – un senso nel dare garanzia di equilibrato confronto e raccordo di interessi contrapposti, là dove vi sia una pluralità di contratti collettivi la rappresentatività comparativamente maggiore sarà verosimilmente garanzia di un più attendibile indice dell'equa retribuzione*"<sup>7</sup>.

Ora, esaminando la pronuncia torinese, emergono con chiarezza le nuove difficoltà, giuridiche e di contesto, con cui la *giustizia* del

lavoro è chiamata a confrontarsi e che gravano lo sforzo di assicurare il diritto a una retribuzione dignitosa.

Per quel che rileva, a seguito di cambio appalto inerente il *servizio di portierato* presso uno stabile, un lavoratore veniva assunto *ex novo* – ma senza soluzione di continuità – dalla cooperativa subentrante, la quale tuttavia, a differenza del precedente datore, applicava al rapporto di lavoro la *cornice* economico/normativa definita dal [C.C.N.L. Vigilanza privata – Sezione Servizi Fiduciari](#).

Il dipendente ricorreva in giudizio lamentando che, a parità di orario (40 ore settimanali) e mansioni svolte (*receptionist*), la retribuzione conseguente al novello inquadramento risultava inferiore del **30.24%** rispetto al **C.C.N.L. Multiservizi** precedentemente utilizzato, ma anche peggiore, rispettivamente del **27.16 %** e del **36.24%**, in confronto al **C.C.N.L. Proprietari di fabbricati** ovvero al **C.C.N.L. Terziario, distribuzione e servizi**, accordi consuetamente utilizzati nel settore.

In aggiunta, il lavoratore evidenziava che **il valore netto** del *trattamento economico* denunciato, si trovava ben **al di sotto del tasso-soglia di povertà assoluta** individuato dall'ISTAT e che dunque quanto ricevuto non poteva ritenersi rispettoso del precetto costituzionale di cui all'articolo 36.

Tenuto conto del premesso *excursus* giurisprudenziale, è interessante analizzare la posizione della società convenuta che, in estrema sintesi, respingeva ogni accusa in ragione delle “qualità” del nuovo accordo sulla base dei seguenti presupposti:

- la *sfera di applicazione* contrattuale era coerente con l'attività effettivamente esercitata;
- la scelta era vincolata dall'iscrizione aziendale all'UNIV, organizzazione datoriale firmataria;
- **Il C.C.N.L. era comunque sottoscritto da SS. comparativamente più rappresentative**, Fisascat-CISL e Fil-

**cams-CGIL, non potendo dunque essere qualificato come “contratto pirata”.**

A questo punto, a fronte della opposta correttezza formale, l'organo giudicante spinge il proprio operato in valutazione tanto approfondite quanto avanguardistiche e che partono da un *punto*, sul quale la sentenza intende fare chiarezza.

**Invero, il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui le previsioni collettive, ancorché definite da soggetti dotati di rappresentatività, sono idonee ad assicurare la conformità al principio costituzionale della “giusta retribuzione”, agisce esclusivamente a livello di presunzione, essendo che “...*la proporzionalità e la sufficienza a cui fa riferimento la norma...sono concetti autonomi e ben distinti dalla volontà delle parti sociali...*”.**

Per tali ragioni, non può affatto escludersi che il trattamento retributivo determinato dalla contrattazione collettiva, pur rispetto dell'art. 7 c. 4 D.L.gs. 248/2007 applicabile al rapporto giudicato, possa risultare, in concreto, lesivo dei diritti del lavoratore.

Ed effettivamente, seguendo l'iter motivazionale, “...***il fatto che i rappresentanti delle medesime organizzazioni sindacali, nell'ambito di vari altri contratti collettivi, abbiano stimato proporzionata alla stessa quantità e qualità della prestazione una retribuzione sensibilmente superiore...grava la retribuzione in questione della presunzione uguale e contraria...***”.

Presunzione che, nel caso di specie, nemmeno può essere vinta dalle ragioni che rimangono esterne e preliminari alle trattative, motivazioni cioè afferenti il contesto socio economico e alle esigen-

ze di tutela del lavoratore sotto profili diversi da quello strettamente retributivo, come, a esempio, l'occupazione.

Infatti, e questo davvero sconcerta, l'unico *fine* emerso dalle articolate informative sindacali avviate dal giudice del merito, è quello rinvenibile da alcuni estratti delle dichiarazioni rese dai protagonisti, parte datoriale, della trattativa – peraltro non contraddette, nella sostanza, dagli omologhi dei lavoratori – e che ben rendono l'idea del reale **movente** alla base del negoziato:

*“La decisione di normare appositamente...nacque dalla constatazione che il settore si era notevolmente a partire dal 2006 in poi per l'esternalizzazione dei servizi in questione...con **il crollo delle tariffe corrisposte dai committenti alle imprese che fornivano tali servizi...Il problema che ponemmo al sindacato e che una parte di esso (eccetto UIL) recepi** fu quello di fare una sezione che venisse effettivamente applicata dalle aziende e ciò **esigeva retribuzioni che fossero compatibili con i prezzi di mercato pagati dalle imprese committenti...**”,  
“...Non c'è stata comunque una grande lotta, il profilo retributivo non ci ha tenuto in ballo per molto tempo...”*

Ora, la giusta condanna a risarcire con cui si è conclusa la vicenda, non deve distrarre dalla preoccupante realtà in essa disvelata ossia il tangibile pericolo che, anche soggetti dotati di ogni crisma di rappresentatività, anziché agire in difesa dei *salari* (lato sensu) dalle pandemiche tendenze, frutto di logiche di *reificazione* del lavoro, di “massimo ribasso” del costo, finiscano invece per esservi risucchiati e, addirittura, farne propri i presupposti.

Pertanto, stante l'esistenza di *concertazioni* altrettanto dubbie e comunque non dissimili da quella in oggetto<sup>8 \*</sup> e in attesa di comprendere le reali sembianze di un eventuale *salario minimo* di fonte legale, si deve comprendere appieno il “peso” del compito

assegnato alla **magistratura** che, nell'attuale ordinamento, a tutela del mercato e del lavoro, **assurge al ruolo di unica e indipendente forza a garanzia dell'intero sistema** e concretamente, assicurare quel diritto costituzionale alla persona<sup>9</sup>, in entrambi i suoi complementari criteri (*proporzionalità e sufficienza*) e, dove necessario, utilizzando [parametri diversi](#) – *dai contratti collettivi* – quali equità, tipo e natura dell'attività svolta, il raffronto con situazioni analoghe, le condizioni di mercato, il potere d'acquisto<sup>10</sup> o le condizioni personali familiari del lavoratore<sup>11</sup>.

\*Ci si riferisce al *protocollo di adesione* sottoscritto dalla triplice con UNIREC e che, per inciso, mi sta impegnando in contenzioso (*ancora stragiudiziale*). Nel commentario si evidenziano possibili incompatibilità con l'art. 36 Cost.

<sup>1</sup> Sezioni Unite Civili n. 2665 del 1997

<sup>2</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 20452/2018

<sup>3</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 24160/2015

<sup>4</sup> Tribunale di Genova Sez. Lavoro n. 1064/2018

<sup>5</sup> Corte Costituzionale n. 51/2015

<sup>6</sup> Cassazione n. 1184 del 12 maggio 1951

<sup>7</sup> Tribunale di Trieste Sez. Lavoro n. 48/2009

<sup>8</sup> M. Tiraboschi, P. Rausei (*a cura di*), [Commentario sistematico del Ccnl per i dipendenti degli studi professionali – 3 Il CCNL Studi professionali come punto d'approdo per il comparto del recupero crediti stragiudiziale](#), ADAPT University Press 2014

<sup>9</sup> Cassazione n. 461 del 21 febbraio 1952

<sup>10</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 10260/2001

<sup>11</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 7383/1996

## Modifica del ciclo di lavoro e (diritto alla) formazione del lavoratore: quale ruolo per la contrattazione collettiva? Spunti a margine di una recente sentenza\*

*di Francesco Lombardo*

La recente [sentenza del Tribunale di Treviso n. 424 del 19 settembre 2019](#), ha sancito l'illegittimità di una sanzione disciplinare a carico di una lavoratrice, cui veniva contestata una condotta negligente nell'esecuzione della prestazione, poiché le sue difficoltà scaturivano da una modifica del **ciclo di lavoro**, a cui la dipendente non si era ancora abituata. Nello specifico, la lavoratrice era stata sanzionata con una multa dal datore di lavoro che le imputava di aver svolto le sue mansioni con eccessiva lentezza e di rallentare il ciclo produttivo. Nella sentenza si legge innanzitutto che *“il rallentamento nell'esecuzione della prestazione lavorativa è avvenuto in un momento in cui il ciclo di lavoro era da poco cambiato”*. Ed invero la lavoratrice ha ammesso la lentezza nell'esecuzione della prestazione lavorativa ma ha, al contempo, eccepito che tale inadempimento **non fosse a lei imputabile** in quanto non aveva ancora maturato la necessaria esperienza per interagire in tempi celeri con il nuovo ciclo di lavoro. Inoltre, la sentenza del Tribunale di Treviso prosegue affermando che *“risulta comprensibile che*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2019, n. 41](#).

*un lavoratore – con poca esperienza nell’esecuzione di quello specifico ciclo di lavoro, con quella sequenza e con quelle operazioni da svolgere **necessiti quanto meno di un tempo di adattamento per acquisire il ritmo corretto***”.

Peraltro, l’organo giudicante ha osservato che la lentezza contestata dall’azienda quale diretta conseguenza della negligenza della lavoratrice doveva essere provata ma il datore di lavoro, come si riscontra dalla decisione, non ha assolto questo specifico **onere probatorio**. Il Tribunale non ha infatti riscontrato “*gli estremi per valutare la condotta della lavoratrice come negligente né in termini di esecuzione con voluta lentezza della prestazione lavorativa*”. Per dimostrare quanto sostenuto dall’azienda, sarebbe stato necessario che vi fossero evidenze e fatti precisi comprovanti la negligenza e la volontaria lentezza della lavoratrice. Solo attraverso la prova di tali situazioni sarebbe stato possibile comminare una sanzione (legittima). Infine, il Tribunale ha rilevato che l’azienda non ha allegato prove che dimostrassero che la lentezza della lavoratrice avesse causato danni ai macchinari dello stabilimento o al materiale in lavorazione.

Nella sentenza, si legge, condivisibilmente, che, **il lavoratore “ha bisogno di almeno un tempo di adattamento per acquisire il ritmo corretto” per il nuovo ciclo produttivo**. Quindi, l’aspetto peculiare che sembrerebbe emergere da questa pronuncia è che vi sia una stretta correlazione tra il **mutamento** del ciclo di lavoro (che è una scelta del datore) e l’**adattamento** a tale cambiamento del lavoratore. Quest’ultimo sembrerebbe avere in sostanza il diritto di essere formato in vista dell’adozione del nuovo ciclo produttivo ed avrebbe, inoltre, come giustamente suggerito dall’organo giudicante trevigiano, diritto ad un periodo di adeguamento al nuovo metodo di lavoro. Se il datore di lavo-

ro, per ragioni produttive ed organizzative, muta l'organizzazione del lavoro, deve anche attuare tutte le misure necessarie all'adeguamento delle risorse aziendali al cambiamento, compresa la formazione dei lavoratori.

Il lavoratore, debitore della prestazione lavorativa, non può subire un pregiudizio, consistente nel riconoscimento di un suo inadempimento, se tale mancanza è stata causata dalla condotta del datore di lavoro. Pertanto, l'impresa ha diritto ad effettuare i cambiamenti che ritiene necessari; tuttavia, al fine di ricevere la prestazione dal lavoratore, deve porre anche in condizione il debitore (dipendente) di poter adempiere.

Cambiare ciclo di lavoro senza una preventiva formazione e allo stesso tempo pretendere una adeguata prestazione dal lavoratore, che egli non è in grado di fornire nonostante la sua correttezza e buona fede (cfr. art. 1175 c.c.), significa non permettere al lavoratore/debitore di assolvere ai suoi obblighi. Come rinvenibile – sia pure implicitamente – dalla sentenza richiamata, il **datore di lavoro** deve attuare tutti gli **accorgimenti** necessari per mettere in condizione il lavoratore/debitore di **poter adempiere** nel modo corretto. In caso contrario, **senza la necessaria formazione**, si potrebbe configurare la **mora credendi** del datore di lavoro. La formazione, dunque, sta acquisendo un ruolo centrale nel rapporto tra cambiamento organizzativo e contratto di lavoro; un ruolo che non è più solo confinato in alcune disposizioni regolanti le **mansioni** (art. 2103 c.c.) o **peculiari tipologie contrattuali** (apprendistato) ma che, invece, sta recuperando i propri spazi in un momento di profonda trasformazione del tessuto produttivo.

**In tale contesto, un ruolo certamente di rilievo potrebbe essere svolto dalla contrattazione collettiva, in ordine all’obbligo/onere formativo in riferimento alle modifiche del contesto organizzativo aziendale**, sia che esse riguardino il mutamento dell’intero ciclo di lavoro, sia che esse riguardino mutamento delle mansioni di singoli dipendenti. Ad esempio, il contratto collettivo, in particolare quello aziendale, potrebbe non solo prevedere delle specifiche ipotesi in cui è necessaria la formazione *ex art.* 2103 c.c. ma anche – così come suggerito dalla sentenza del Tribunale di Treviso – stabilire, nel caso della modifica del ciclo di lavoro, un periodo di adattamento ai cambiamenti organizzativi, durante il quale potrà essere tollerata la maggiore lentezza in ragione di un progressivo adattamento al ritmo e al contesto di lavoro. Oltre tale periodo, tuttavia, qualora il datore di lavoro dovesse riscontrare un mancato adeguamento al cambiamento organizzativo, potrà legittimamente sanzionare il lavoratore (potendosi configurare, laddove ne ricorrano i presupposti, anche un’ipotesi di **licenziamento per scarso rendimento**).

Prevedendo dei **parametri temporali di riferimento**, in relazione, magari, alla quantità ed alla qualità del cambiamento organizzativo, il contratto collettivo, da un lato, tutelerebbe il lavoratore in quanto gli consentirebbe di continuare ad offrire la prestazione con la necessaria professionalità e di assimilare i nuovi compiti in un tempo ragionevole, e dall’altro, consentirebbe al datore di conoscere apriori i casi in cui vi è bisogno di formazione e le tempistiche entro le quali il dipendente deve adattarsi al mutamento per non incorrere in sanzioni. In un mercato del lavoro in continua evoluzione, come quello attuale, si auspica che la contrattazione collettiva, più vicina alle esigenze produttive e lavorative, possa disciplinare l’applicazione concreta del diritto alla forma-

zione, ogni qualvolta si presenti un nesso tra il cambiamento organizzativo e la posizione lavorativa del dipendente.

***Negotiating Our Way Up:*  
i punti chiave dell'ultimo rapporto OCSE  
sulla contrattazione collettiva\***

*di Andrea Garnero e Chloé Touzet*

**La contrattazione collettiva e l'espressione dei lavoratori sul luogo di lavoro sono diritti fondamentali ma possono anche essere uno strumento chiave per affrontare la transizione in corso.** Quando la contrattazione collettiva riesce a coprire un ampio numero di lavoratori ma lasciando margini per le imprese di adattare le condizioni stabilite nei contratti nazionali alle proprie esigenze, i risultati in termini di occupazione, salari, disuguaglianza ma anche di qualità del lavoro e “resilienza” agli shock macroeconomici sono migliori rispetto ai paesi in cui la contrattazione collettiva è assente o residuale. È questo il messaggio principale di [\*Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work\*](#), un rapporto appena pubblicato dall'OCSE che fornisce un quadro completo sullo stato di salute delle organizzazioni di lavoratori e imprese e del funzionamento dei sistemi di contrattazione collettiva in 36 paesi sviluppati.

**La contrattazione collettiva di fronte a vecchi e nuovi ostacoli**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43.\*](#)

**Il rapporto, frutto di oltre tre anni di lavoro, parte da una constatazione: il funzionamento della contrattazione collettiva è minacciato dall'indebolimento generale delle relazioni industriali in molti paesi, dallo sviluppo di nuove forme di lavoro e dalla progressiva individualizzazione delle relazioni di lavoro. Il tasso di iscrizione ai sindacati è sceso di oltre la metà nei paesi dell'OCSE, dal 33% in media nel 1975 al 16% nel 2018.** In Italia, questo tasso è diminuito dal 48% nel 1975 al 34,4% nel 2018. La percentuale di lavoratori coperti da un contratto collettivo si è ridotta dal 46% nel 1985 al 32% nel 2017 in media nell'area OCSE. In Italia, invece, la quota di lavoratori ufficialmente coperti da un contratto collettivo è rimasta stabile ed elevata poiché tutti i lavoratori e imprese sono, almeno formalmente secondo l'interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione, coperti da un contratto collettivo. In pratica, è dimostrato che un numero considerevole di lavoratori è retribuito meno dei minimi tabellari di riferimento.

**L'aumento di forme di lavoro atipiche pone sfide aggiuntive alla contrattazione collettiva, in quanto i lavoratori atipici hanno meno probabilità di essere sindacalizzati rispetto a quelli standard.** In Italia, i lavoratori atipici hanno una probabilità del 50% inferiore di essere sindacalizzati rispetto ai lavoratori standard. Questo dato, in parte, riflette le difficoltà pratiche dell'organizzazione di lavoratori atipici (che potrebbero temere ritorsioni e/o essere meno legati a un determinato posto di lavoro cambiandolo spesso) e, in parte, il fatto che la contrattazione si è sviluppata storicamente intorno a categorie standard di lavoratori e imprese. Tuttavia, pesano anche alcuni ostacoli legali che impediscono in molti paesi l'accesso alla contrattazione collettiva ai lavoratori autonomi ma che si trovano in una situazione di di-

pendenza economica (per esempio alcuni lavoratori delle piattaforme) che, secondo un'interpretazione stringente delle norme antitrust, sono da considerarsi imprese e quindi non autorizzate a negoziare collettivamente i propri prezzi. La Commissaria europea alla Concorrenza Margrethe Vestager ha recentemente aperto alla possibilità di estendere l'accesso alla contrattazione a questi lavoratori ed è possibile quindi immaginare che si tratterà di un'area di lavoro che vedrà impegnata la nuova Commissione von der Leyen.

**Oltre a un adattamento delle norme comunitarie in materia di concorrenza, una maggior inclusione di lavoratori atipici nella contrattazione collettiva richiede anche un impegno diretto da parte delle parti sociali.** I sindacati hanno iniziato ad aprire le proprie strutture a lavoratori atipici e autonomi e hanno cominciato a fare campagne per i diritti dei lavoratori delle piattaforme. Da oltre 20 anni, i sindacati italiani hanno creato categorie specifiche per forme di lavoro atipici (ad esempio i parasubordinati). Inoltre, alcuni accordi collettivi in Italia già includono disposizioni relative a forme di lavoro atipiche.

**Ha ancora senso la contrattazione collettiva nel futuro del lavoro?**

**Secondo il rapporto OCSE, l'indebolimento della contrattazione collettiva e le difficoltà di accesso per i lavoratori atipici rappresentano un problema perché la contrattazione collettiva è in sé uno strumento utile per rispondere alle sfide derivanti dai megatrend che trasformano il mercato del lavoro: digitalizzazione, globalizzazione e invecchiamento della popolazione.** Il rapporto contiene numerosi esempi di come la contrattazione collettiva possa aiutare a garantire che tut-

ti i lavoratori e le aziende, anche quelle di piccole e medie dimensioni, beneficiano dell'innovazione tecnologica, dei cambiamenti organizzativi e della globalizzazione in corso. La contrattazione, ad esempio, può aiutare a formulare soluzioni a problemi relativamente “nuovi”, come l'uso di strumenti tecnologici (gli accordi in Francia o Spagna sul diritto alla disconnessione ne sono un esempio) o l'equilibrio tra lavoro e vita privata (si veda l'accordo IGMetall del 2018 che ha negoziato maggiore flessibilità per i lavoratori di ridurre il proprio orario di lavoro).

**Inoltre, la contrattazione collettiva può integrare le politiche pubbliche nel rafforzare la sicurezza e l'adattabilità del mercato del lavoro, in particolare attraverso il ruolo che le parti sociali giocano nell'anticipazione dei fabbisogni di competenze da parte delle imprese.** In Svezia, per esempio, le parti sociali gestiscono i *Job Security Councils* che servono ad anticipare e gestire la formazione e la transizione dei lavoratori nel caso di chiusure o ristrutturazioni aziendali con tassi altissimi di ricollocamento. Ma anche in Italia ci sono esempi positivi al riguardo. Nel 2016 i sindacati del settore metalmeccanico hanno accettato aumenti salariali inferiori alle attese in cambio del diritto soggettivo alla formazione, cioè un minimo di formazione annuale pagata dal datore di lavoro a tutti i lavoratori, indipendentemente dall'impresa per cui lavorano. Tuttavia, l'implementazione pratica di queste nuove disposizioni è rimasta finora limitata. Anche gli enti bilaterali di formazione sono uno strumento importante e al momento ancora sotto (e non ben) utilizzato per rispondere al bisogno di formazione continua del mercato del lavoro italiano (l'OCSE aveva dedicato un intero rapporto al tema, si veda “*Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds?*”).

**Nuove forme organizzative per rappresentare i lavoratori, come cooperative di freelancer o associazioni slegate ai sindacati tradizionali si sono sviluppate in alcuni paesi dell'OCSE e anche in Italia, soprattutto tra i cosiddetti *ri-der*.** Tuttavia, mentre queste nuove organizzazioni possono facilitare l'aggregazione di lavoratori atipici, esse non possono completamente sostituire i sindacati perché non hanno il mandato legale di contrattare collettivamente per conto dei loro membri. Anche le parti datoriali sono messe alla prova dai cambiamenti in corso nel mondo del lavoro. Nuovi attori come le piattaforme restano fuori dalle forme tradizionali di contrattazione collettiva e rappresentano una sfida anche per le associazioni datoriali storiche che potrebbero vedere il proprio ruolo messo in discussione.

**Quale ruolo per Governi e parti sociali di fronte a queste sfide?**

**Nonostante le innegabili difficoltà che la contrattazione collettiva sta vivendo in molti paesi OCSE, il rapporto sostiene che, se ben concepita, la contrattazione collettiva resta uno strumento chiave.** La necessità di meccanismi di coordinamento e negoziazione tra datori di lavoro e lavoratori è, semmai, aumentata in un mondo del lavoro in cui la velocità del cambiamento aumenta e che non può essere regolato facilmente con norme legali uguali per tutti. Inoltre, gli ultimi decenni hanno dimostrato che in molti casi l'alternativa alla contrattazione collettiva non è la contrattazione individuale (come un modello economico standard potrebbe far immaginare) ma la regolazione pubblica oppure nessuna contrattazione, e quindi situazioni di monopsonio (cioè eccessivo potere da parte del datore di lavoro), un tipo di “fallimento di mercato” che la contrattazione collettiva può contribuire a correggere. La stagnazione salariale in paesi

dove il tasso di disoccupazione è ai minimi storici come Germania, Regno Unito o Stati Uniti, con le implicazioni che ha per la politica monetaria, è il riflesso di un indebolimento delle relazioni industriali. Sia che si considerino le questioni relative ai salari, alla qualità del lavoro, all'adozione di nuove tecnologie, sia alla protezione per i lavoratori che perdono il lavoro, la contrattazione collettiva e l'espressione dei lavoratori sul luogo di lavoro rimangono strumenti unici che consentono ai governi e alle parti sociali di trovare soluzioni su misura ed eque. Per sfruttare al meglio questo strumento, la legge deve lasciare spazio alla contrattazione collettiva e promuovere (o almeno non scoraggiare) l'autoorganizzazione da parte di lavoratori e datori di lavoro che rimane l'elemento essenziale perché ci possa essere contrattazione.

**Tuttavia, per mantenere l'efficacia della contrattazione collettiva, i sistemi nazionali devono essere adattati per trovare il giusto equilibrio tra inclusività (cioè una larga copertura dei contratti collettivi) e flessibilità (cioè la possibilità per settori e imprese di avere qualche margine per adattare gli accordi alle proprie esigenze).** Quale ruolo possono e devono svolgere i Governi per rafforzare e modernizzare la contrattazione collettiva? L'esperienza della crisi dimostra che anche riforme apparentemente ben studiate possono essere parzialmente o totalmente inefficaci se non riescono a cambiare le pratiche sul campo e la cultura di chi contratta sul campo. Oppure, a volte possono portare a cambiamenti radicali non voluti, come un blocco totale della contrattazione collettiva, anche se l'intenzione iniziale era solo quella di cambiare elementi specifici del sistema. Disegnare riforme efficaci resta una sfida molto complicata e delicata, ma il rapporto OCSE fornisce diversi elementi di riflessione per governi e parti sociali. Ogni sistema nazionale di contrattazione

tazione è unico. Ma il confronto con quello di altri paesi può aiutare a sviluppare nuove idee e immaginare nuove soluzioni.

**La somministrazione di lavoro  
con Monte Ore Garantito.  
L'accordo sindacale nel settore alimentare\***

*di Arianna D'Ascenzo*

Nel mese di novembre 2019, è stato sottoscritto un [accordo](#) tra le organizzazioni sindacali del settore della somministrazione di lavoro, Nidil Cgil, Felsa Cisl e Uiltemp, e, rispettivamente, le associazioni di rappresentanza datoriali, Assolavoro e Assosomm, con la finalità di regolare le condizioni del rapporto di lavoro a termine in somministrazione con Monte Ore Garantito presso le aziende operanti nel settore alimentare.

L'istituto del lavoro temporaneo in somministrazione con Monte Ore Garantito (cd. MOG) era stato introdotto, in via sperimentale, in occasione del rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di settore del 2014, nell'ottica di realizzare un bilanciamento tra la necessità di organizzazione flessibile del personale – connessa, in specifici comparti, alla discontinuità della prestazione per esigenze di produzione -, e, per altro verso, l'obiettivo di rinforzare le garanzie dei lavoratori inseriti in un percorso lavorativo frammentato.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#).

Infatti, il ricorso al MOG comporta la stipula di un **contratto di lavoro a termine “di diritto comune” tra l’agenzia per il lavoro e il lavoratore somministrato, della durata minima prescritta dal Ccnl, che prevede, altresì, per il lavoratore, una copertura retributiva minima, corrispondente, dunque, alle ore lavorate presso l’azienda utilizzatrice.** La finalità sottesa alla disciplina contrattuale si identifica, pertanto, nella costruzione, per alcuni profili professionali in determinati settori, identificati mediante codice Ateco, di un percorso alternativo, sorretto da specifiche tutele e presidiato dall’attività di monitoraggio delle parti sociali, rispetto a quello offerto da altre fattispecie contrattuali – come, tipicamente, il lavoro intermittente.

**Il Ccnl 15 ottobre 2019, sulla base dei risultati del quadriennio di sperimentazione, replica, all’art. 51, la disciplina contrattuale previgente sul MOG, con alcune significative novità.**

Da un lato, viene riammessa la possibilità di stipulare **contratti di lavoro in somministrazione a tempo determinato della durata minima di tre mesi, nel rispetto del principio di parità di trattamento retributivo e secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva applicata dall’utilizzatore, garantendo al lavoratore una retribuzione minima pari al 25% su base mensile dell’orario di lavoro normale (a tempo pieno) applicato presso l’azienda utilizzatrice.**

**Le ore di lavoro eventualmente eccedenti, oltre il superamento del normale orario di lavoro a tempo pieno, sono da considerarsi lavoro straordinario, e, in misura superiore al 20% nell’arco di sei mesi presso lo stesso utilizzatore, comporta-**

no un incremento del monte ore inizialmente stabilito nel contratto pari al 50% della maggiorazione. Al fine di evitare fenomeni di *dumping* contrattuale, inoltre, qualora le ore di lavoro svolte dal lavoratore somministrato risultino complessivamente inferiori rispetto all'orario minimo previsto dal Ccnl applicato dall'utilizzatore, deve essere riconosciuta la differenza retributiva.

**Il novero dei settori in cui è ammesso l'impiego di tale istituto è stato ampliato rispetto alla disciplina del 2014**, e comprende, ad esempio, quello delle industrie alimentari, trasporti, magazzinaggio, alloggio, servizi di ristorazione, programmazione e trasmissione, servizi informatici, attività di direzione e consulenza aziendale, servizi di agenzie di viaggio, assistenza sanitaria e servizi alla persona.

**Un'altra novità introdotta dal Ccnl 15 ottobre 2019, in via sperimentale, è rappresentata dal contratto con MOG di durata minima pari ad un mese, con la garanzia al lavoratore di una retribuzione minima più elevata, pari al 30% su base mensile dell'orario di lavoro normale (a tempo pieno) applicato presso l'azienda utilizzatrice.**

**Il ricorso all'istituto è limitato, tuttavia, ad alcuni settori, suscettibili di integrazione con accordo sindacale** (alloggio, servizi di ristorazione, agenzie di viaggio, altre attività di servizi per la persona) e, oltre all'obbligo di preventiva informativa e monitoraggio delle parti sociali, è prevista, in tal caso, la possibilità, per le organizzazioni sindacali, di richiedere un incontro finalizzato a regolamentarne le condizioni di operatività in caso di proroga o rinnovo del contratto iniziale.

Il carattere frammentato della prestazione nel MOG viene compensato, per entrambe le fattispecie, **da misure volte a bilanciare le esigenze di flessibilità dell'azienda con quelle organizzative e di conciliazione dei tempi di vita e lavoro del lavoratore. A tale scopo, è prescritta l'individuazione nel contratto della fascia oraria di riferimento tra quella antimeridiana, postmeridiana e serale notturna**, modificabile con preavviso di una settimana, pena la corresponsione di una maggiorazione sulla retribuzione, che diviene permanente, in ogni caso, dopo il quarto cambio fascia. In alternativa, è possibile prevedere una fascia oraria “flessibile” di massimo sei ore, estensibili ad otto con il consenso scritto del lavoratore – che sarebbe preferibile conseguire ricorrendo alla tecnica redazionale delle clausole cd. vessatorie *ex art.* 1341, comma 2 Cc.

**L'orario e/o il giorno della prestazione devono essere comunicati al lavoratore con un preavviso di 24 ore prima dell'inizio dell'attività stessa.** Il lavoratore è tenuto a rendersi disponibile alla chiamata nell'ambito della fascia prevista e fino al limite del monte ore stabilito contrattualmente, salvo eventuali conseguenze disciplinari in caso di rifiuto ingiustificato.

**Nell'ambito del MOG di durata pari a tre mesi, l'art. 51 Ccnl rinvia ad una successiva intesa delle parti per l'individuazione delle attività secondarie nel settore delle industrie alimentari ai fini dell'operatività dell'istituto.**

**L'accordo sindacale sottoscritto nel mese di novembre 2019, enunciato in apertura, ammette, in attuazione del disposto contrattuale, nei comparti compresi nel codice Ateco n. 10 – dunque, in termini generali, nell'ambito della lavorazione, conservazione e produzione di generi alimentari – la stipula di un**

primo contratto di lavoro di durata pari a tre mesi, previa informativa alle OO.SS. nazionali e territoriali, con la possibilità di proroga mediante accordo sindacale.

**Il raggiungimento dell'intesa sindacale è sempre necessario già a monte, entro dieci giorni successivi al riscontro delle OO.SS. rispetto alla richiesta di convocazione trasmessa dall'agenzia, per l'impiego di un numero di lavoratori somministrati a termine con MOG superiore a 30 unità presso l'azienda utilizzatrice.** In caso di mancato riscontro da parte sindacale nei termini previsti, opera il principio del silenzio-assenso, e l'agenzia per il lavoro può procedere con le assunzioni.

Ferma restando, in ogni caso, l'osservanza della clausola di contingentamento sancita, *ex lege* o dai contratti collettivi, per le assunzioni a termine (in somministrazione), **il limite numerico, previsto dall'accordo, è da riferirsi al personale somministrato dalla singola agenzia presso il medesimo utilizzatore,** anche qualora quest'ultimo si avvalga di più operatori per l'impiego di lavoratori somministrati.

Sotto il profilo dell'organizzazione del personale, per le aziende utilizzatrici, in generale, l'istituto del MOG arricchisce, senza dubbio, la platea degli strumenti utili a soddisfare **l'esigenza di modulazione flessibile della prestazione, derivante dalla tipologia di attività, e/o dalle difficoltà di previsione degli andamenti di mercato nel medio-lungo periodo, senza dover incorrere nelle difficoltà applicative della normativa di cui al D.lgs. n. 81/2015 dopo il decreto Dignità.**

Infatti, essendo le prestazioni discontinue, rese dal lavoratore, incardinate in un rapporto contrattuale a termine con l'agenzia,

**non sussiste l'obbligo di inserire la causale** -oltre a quello di corrispondere la contribuzione aggiuntiva ex art. 2, comma 28 l. n. 92/2012 – **che si profilerebbe, diversamente, nell'ipotesi di rinnovo contrattuale.** In tal caso, l'apposizione di una ragione giustificativa ai sensi dell'art. 19, comma 1 D.lgs. n. 81/2015 rischierebbe di sollevare dei dubbi di legittimità, qualora, ad esempio, le prestazioni discontinue siano funzionali a soddisfare esigenze di produzione transitorie concernenti l'attività ordinaria aziendale, o comunque prevedibili.

Nel contempo la genuinità del contratto con Mog, quale strumento di massima flessibilità, è particolarmente attenzionata dal Ccnl, **attraverso la garanzia dell'intermediazione sindacale, a livello nazionale e/o territoriale, in particolare quando quest'ultima abbia effetti costitutivi,** come nell'ipotesi del ricorso al MOG nel settore alimentare.

**In questo comparto, in particolare, la possibilità di ricorso a tale istituto si combina, invero, con altri strumenti di flessibilità offerti dalla contrattazione collettiva di settore.**

**A titolo esemplificativo, il Ccnl del settore alimentare (piccola industria) vigente accoglie una definizione ampia di lavoro stagionale,** ad integrazione delle attività enucleate dal Dpr n. 1525/1963, pertanto escluse dalla disciplina di cui al D.lgs. n. 81/2015 in materia di durata massima del rapporto di lavoro a termine, di obbligo della causale, proroghe e rinnovi contrattuali (ex artt. 19, comma 2 e 21, comma 01 D.lgs. n. 81/2015). Tale disciplina agevola la gestione dei picchi produttivi, senza incorrere nelle maglie applicative del decreto "Dignità", in particolare quando legati a variabili eterogenee e peculiari del settore merceologico, come la disponibilità delle materie prime

e/o di consumo, le variazioni climatiche, iniziative promozionali, l'intensificazione della domanda dei consumatori in certi periodi dell'anno, per le abitudini di consumo e per le caratteristiche dei prodotti.

**In aggiunta, il MOG risulta, dunque, un'opportunità per la gestione organizzativa delle fasi di transizione per le aziende utilizzatrici, quando la variabilità dell'andamento economico aziendale risulta condizionata da fattori diversificati**, (anche oltre le casistiche contemplate dalla contrattazione nazionale e/o aziendale), come, ad esempio l'imprevedibilità degli esiti, occupazionali e produttivi, di processi di conversione industriale.

**Tale gestione diviene concertata attraverso la mediazione sindacale** che, pur non potendo entrare nel merito delle esigenze organizzative e produttive dell'azienda utilizzatrice, ne vaglia il nesso di strumentalità rispetto all'impiego dell'istituto, a garanzia, ad esempio, della natura transitoria, e non strutturale, del bisogno. In sede di disciplina delle condizioni di utilizzo del MOG, appare, inoltre, possibile la costruzione di percorsi occupazionali all'interno della flessibilità, nell'ottica di agevolarne la continuità, per i lavoratori interessati, e di favorire, a livello di sistema, la creazione di un bacino occupazionale sul territorio per determinati profili professionali.



6.

## **CONTROLLI E PRIVACY**

## Il reddito di cittadinanza e il diritto alla protezione dei dati personali\*

*di Laura Marchetti*

**Il reddito di cittadinanza è legge. *Rectius*, decreto-legge.** In sede di conversione il [testo attualmente disponibile](#) potrebbe subire modifiche. In attesa dei passaggi parlamentari, il decreto è comunque pienamente efficace e le misure in esso previste possono trovare applicazione. Misure la cui attuazione rappresenta il primo grande banco di prova della capacità delle amministrazioni coinvolte di costruire procedure e strumenti conformi alle regole comunitarie in materia di privacy, entrate a pieno regime lo scorso maggio.

**La norma sul reddito di cittadinanza prevede, infatti, trattamenti su larga scala di dati personali “particolari”,** profilazione degli interessati, interconnessione di banche dati, circolazione delle informazioni sensibili tra una pluralità di soggetti, monitoraggio e valutazione dei consumi e dei comportamenti dei beneficiari.

Processi e strumenti per la gestione della misura devono quindi essere progettati e impostati secondo i principi di privacy *by design* e *by default* quali minimizzazione e pseudonimizzazione e definendo regole di accesso sulla base del principio del minimo privi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

legio, procedure di *data breach*, procedure per garantire i diritti degli interessati e definizione dei tempi di conservazione dei dati.

In ballo ci sono la reputazione e la credibilità delle istituzioni coinvolte e la stessa capacità di gestione della misura che, nella denegata ipotesi di violazione dei sistemi, produrrebbe danni rilevanti in ragione della pervasività dei trattamenti previsti.

**La norma basa la gestione della misura sulla costruzione di un impianto informativo molto articolato e complesso**, che mette in rete diversi soggetti (Poste, CAF, Inps, centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, enti di formazione, servizi sociali dei Comuni, Anpal, Anpal Servizi, Comuni, datori di lavoro) collegati tra loro con piattaforme informatiche già note, ovvero in fase di realizzazione, nel tentativo di conciliare le diverse declinazioni possibili della misura: sostegno al reddito e politica attiva del lavoro.

Non si tratta certo di un'idea nuova. Tutte le riforme del lavoro succedutesi dal 1997 pongono come centrale la valorizzazione e la maggiore diffusione delle informazioni tra gli attori del mercato del lavoro e diversi sono stati i tentativi di costruire un completo sistema informativo capace di farli dialogare. Tentativi falliti anche in ragione della ripartizione costituzionale delle competenze in mercato del lavoro, per superare i cui vincoli è stata di recente evocata la **tecnologia blockchain**.

Rispetto alle precedenti definizioni, tuttavia, il decreto sul reddito di cittadinanza include nella filiera comunicativa un numero maggiore di soggetti e di informazioni.

**La richiesta del reddito passa infatti dagli uffici postali e dai CAF, che acquisiscono dagli interessati le richieste e trasmettono le informazioni all'Inps attraverso modalità non normativamente indicate.** Inps procede alla verifica dei dati ricevuti attraverso la consultazione delle proprie banche dati e di quelle delle "amministrazioni collegate", nonché dell'anagrafe

tributaria, del pubblico registro automobilistico e delle altre amministrazioni pubbliche detentrici di dati. La norma non definisce le procedure di consultazione e di verifica delle banche dati, né identifica tutte le amministrazioni coinvolte. «Contemporaneamente, i comuni procedono a verificare i requisiti di residenza e domicilio e comunicano i risultati sulla piattaforma informatica». In caso di esito positivo delle verifiche – che devono concludersi entro 5 giorni dalla ricezione della domanda – Inps comunica il via libera a Poste, che procede all'emissione e alla consegna della carta del reddito, le cui movimentazioni «sono messe a disposizione delle piattaforme digitali».

Questa previsione si collega a quella in base a cui «i centri per l'impiego e i comuni segnalano alle piattaforme dedicate l'elenco dei beneficiari per cui sia stata osservata una qualsiasi anomalia nei consumi e nei comportamenti».

Operatori dei centri per l'impiego e dei servizi comunali sono, quindi, chiamati a monitorare i consumi e i comportamenti dei beneficiari ed esprimere valutazioni, sulla base di procedure e criteri non normativamente indicati.

**Le informazioni sugli acquisti comportano necessariamente l'acquisizione di dati c.d. "particolari", tali cioè da rivelare orientamenti, origini, ideologie e stato di salute.** Facciamo il caso di spese per medicinali e accertamenti diagnostici o per scelte alimentari chiaramente collegate a una patologia o a una determinata religione. A tale trattamento su larga scala, si aggiunge poi il monitoraggio e la valutazione di scelte individuali da parte di pubblici ufficiali.

La disposizione appare in contrasto con i principi di libertà costituzionalmente previsti e necessita di un intervento – anche demandato a fonte subordinata – per ricondurre la misura entro i principi costituzionali.

Per poter essere attuata la disposizione deve, quindi, essere declinata rispetto alle modalità di monitoraggio e ai criteri per la classificazione dei c.d. “comportamenti anomali”, all’individuazione dei soggetti demandati alle attività di monitoraggio e valutazione, nonché ai tempi di conservazione delle informazioni.

La norma si limita a vietare espressamente solo la spesa per «giochi che prevedono vincite in denaro». Al di fuori di detta ipotesi, la valutazione non può essere rimessa alla discrezionalità degli operatori demandati al controllo. Anche sotto questo aspetto si gioca la partita della credibilità e della reputazione delle istituzioni coinvolte.

**Altra riflessione riguarda la previsione della nuova figura professionale del “navigator”, operatore slegato dai Centri per l’impiego, a cui è demandato il «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale».** Dalle dichiarazioni rese dagli estensori della norma, si tratta di un professionista dell’intermediazione che, dotato di strumentazione informatica d’avanguardia, dovrebbe seguire il beneficiario anche a domicilio e assisterlo nel percorso di politica attiva del lavoro. Tale figura, quindi, dovrà trattare i dati del beneficiario attraverso supporti informatici che in re ipsa comportano elevato rischio di perdita anche accidentale dei dati. I supporti informatici dei “navigator” dovranno, quindi, essere configurati con sistemi di crittografia. Dovranno inoltre essere approntate procedure tali da garantire un flusso comunicativo immediato tra “navigator” e titolare per la gestione dei “*data breach*”. Altro elemento raccolto dagli articoli di stampa riguarda il software che dovrebbe essere messo a disposizione dei “navigator” per consentire l’incrocio domanda/offerta di lavoro e che sembrerebbe già in uso negli Stati Uniti. L’eventuale sviluppo di questo software dovrà tener conto della diversa normativa privacy vigente in Europa.

La questione della protezione dei dati nella gestione della misura del reddito di cittadinanza è molto delicata, in quanto richiede il bilanciamento delle esigenze di carattere pubblicistico legate al controllo degli abusi e alla gestione dei percorsi di politica attiva del lavoro, con la tutela dei diritti fondamentali della persona e della dignità umana, nella cui categoria rientra il diritto alla riservatezza e all'autodeterminazione informativa.

Nel costruire i flussi informativi necessari al buon funzionamento della misura e del mercato del lavoro, assicurando la circolazione, accessibilità, trasparenza, interoperabilità delle banche dati, occorre tener conto dei diritti e principi della protezione dei dati personali attraverso procedure e standard tecnici delle soluzioni informatiche configurati in modo tale da tener conto dei diritti dell'interessato con riferimento alla protezione dei dati personali.

Dunque, non è in discussione l'*an* ma il *quomodo* del trattamento dei dati, ovvero i limiti e le regole che devono caratterizzare l'operato delle amministrazioni coinvolte nella gestione del reddito di cittadinanza.

## ***Big data, intelligenza artificiale, gestione delle persone. Una convivenza difficile\****

*di Marco Crippa*

Gli strumenti di intelligenza artificiale sono in grado di individuare le preferenze politiche (oppure le propensioni all'acquisto) analizzando poche decine di *like* postati su Facebook (o su altri social), con un tasso di esattezza molto elevato. Lo abbiamo imparato in occasione dello scandalo Facebook-Cambridge Analytica.

Di fatto, si tratta di elaborare dati e informazioni relativi a preferenze espresse o comportamenti agiti nel passato, unitamente ad altre informazioni sull'individuo in esame allo scopo di definire in modo predittivo i suoi comportamenti futuri. Stiamo infatti parlando di tecniche che, basandosi su elementi di logica, semantica, ma anche simulando il funzionamento delle reti neurali umane, forniscono risposte a specifici problemi dati. La grande capacità elaborativa di questi sistemi è spesso accompagnata dall'etichetta della *oggettività* del risultato.

La diffusione di tali sistemi è in atto anche nei processi relativi alla gestione delle risorse umane. Concentreremo quindi la nostra analisi sull'applicazione dei tali sistemi nell'ottica di una trasparente gestione del personale, cercando di evidenziare alcune per-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

plessità e pericoli (cfr. F. Pizzetti [\*Intelligenza artificiale, quali rischi per la democrazia \(e quali regole\)\*](#), in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 26 luglio 2018).

È innegabile che si stia profilando per le direzioni HR la possibilità di disporre di strumenti che, unitamente alle indiscusse (?) potenzialità dei *big data*, supportati dagli algoritmi dell'intelligenza artificiale, aprono la via a valutazioni sulle risorse umane sino a poco tempo fa impensabili. Tali valutazioni possono oggi estendersi a diversi aspetti della gestione del rapporto di lavoro: comportamenti organizzativi, richieste di formazione, richieste di avanzamento di carriera, analisi di corrispondenza delle caratteristiche professionali e (soprattutto) personali rispetto a una certa posizione in organigramma, *matching* automatico delle competenze per *job applications* interne, e così via...

Più in particolare, stando alle più recenti evoluzioni dei software di intelligenza artificiale, il moderno direttore HR, utilizzando i dati personali forniti dal lavoratore e ulteriori elementi tratti dalla sua attività lavorativa o sociale (ivi comprese le attività svolte sul web nel tempo libero), sarà in grado di ottenere una precisa profilazione dello stesso, utile per uno svariato numero di decisioni da prendere in relazione al rapporto di lavoro: attitudini collaborative, aspettative di crescita, preferenze relazionali, motivazione sul lavoro, propensione alla "stabilità", saranno elementi deducibili dalla elaborazione dei big data alimentata dall'intelligenza artificiale.

Come sappiamo, il miglior gruppo di lavoro non è quello formato dalle persone in assoluto migliori (i c.d. *top performers*), ma dalle persone che meglio si integrano, si relazionano, si completano e più contribuiscono al raggiungimento del risultato collettivo. E quindi, tracciando il flusso di e-mail, la lunghezza dei messaggi, il loro contenuto (tracciando le opportune parole chiave), sarà possibile capire con chi la persona in esame ha maggiori relazioni e

di migliore qualità. E magari scopriremo chi tra questi soggetti ha anche interessi extra-lavorativi in comune: il che potrà rafforzare la loro collaborazione in azienda. È innegabile che, composto in tal modo, un gruppo di lavoro dedicato a un progetto specifico avrà maggiori chance di successo.

E così, allo stesso modo, tracciando la lunghezza dei messaggi, la velocità di risposta, la sintassi (anche l'uso di minuscole/maiuscole e segni interpunzione), la frequenza e l'intensità nella partecipazione alle piattaforme collaborative, scopriremo eventuali sacche di demotivazione, di non collaborazione, insomma comportamenti se non ostativi, quanto meno passivi.

Non stiamo parlando di fantascienza. Stiamo parlando di cose tecnicamente possibili. Oggi.

Dobbiamo però decidere quanto di ciò che è tecnicamente fattibile, è anche eticamente (e poi giuridicamente) accettabile nella gestione del rapporto di lavoro, con riferimento, per quanto qui ci riguarda, ai temi della riservatezza (e proprietà) dei dati personali.

Di solito, i sostenitori dell'intelligenza artificiale obiettano che a dispetto della invasività nella acquisizione e utilizzo dei dati personali, l'analisi del comportamento "informatico" (e non solo) del lavoratore potrebbe portare benefici diretti per l'interessato. Ad esempio, si potrebbero acquisire indicazioni su carichi di lavoro anomali, trarre evidenze di stress da lavoro correlato, e così via. Un'analisi predittiva può mettere in grado l'azienda di intervenire per tempo introducendo dei correttivi per evitare la possibile insorgenza di patologie legate alla prestazione lavorativa. Certamente vero, ma qui va comparato il carattere intrusivo del mezzo con l'ammissibilità del fine. Il quale fine (la tutela della salute) potrà essere forse perseguito anche con mezzi di indagine tradizionale, peraltro già previsti dalla normativa della sorveglianza sanitaria, e quindi più facilmente accettate dal lavoratore.

Va inoltre precisato, a dispetto della indubbia capacità di calcolo e di elaborazione, nonché della validità di molte risposte, che tali sistemi non sono perfetti. E il fatto che non lo siano apre le porte alla soggettività, il che genera, come vedremo, più di una criticità nel loro utilizzo.

Senza velleità di completezza evidenziamo alcuni limiti degli attuali sistemi di intelligenza artificiale, da una parte legati alla infrastruttura messa a disposizione, che può limitare la capacità di calcolo, e dall'altra legati alla stessa “logica di ragionamento”, basata su sillogismo ma non su correlazione di diversi eventi (cfr. P. Poccianti, *Tutti i paradigmi per capire l'Intelligenza artificiale (non solo deep learning)*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 26 luglio 2018). Attualmente gli attuali sistemi evidenziano:

- la necessità di potere disporre di un elevato numero di esempi (e da qui la difficoltà dei programmatori di fornire formalizzazioni esaustive delle conoscenze di base, ma anche l'incapacità di comprendere le associazioni che l'algoritmo effettuerà tra gli esempi dati);
- la difficoltà di gestire l'inferenza (vale a dire la veridicità di un risultato collegato ad un assunto di partenza vero), quando la proposizione dedotta dipenda da fattori molteplici dotati di diversi “pesi”, elemento tipico del processo per abduzione ove la risposta prevede una capacità “inventiva” delle scelte possibili;
- la difficoltà di discernere tra il concetto, automatico, di “causa-effetto” e la semplice “correlazione” non esattamente statistica tra due eventi;
- l'incapacità di generalizzare fuori dal perimetro determinato e quindi l'impossibilità, attraverso un “ragionamento”, di trarre per analogia conclusioni valide per una pluralità di contesti, simili ma non uguali a quelli dati.

Ciononostante, il sistema è chiamato dall'utilizzatore a fornire delle risposte. L'intelligenza artificiale fornisce quindi (per ragioni di tempo disponibile o per limitata capacità elaborativa) risposte basate anche su valutazioni probabilistiche, e pertanto intrinsecamente non vere.

E sin qui abbiamo ragionato all'interno del perimetro tecnico, ma non possiamo dimenticare il fatto e il rischio che i parametri degli algoritmi possano avere ereditato alcuni preconcetti del programmatore (o del committente) e quindi essere potenzialmente discriminatori. Ciò getta ulteriore ombra sulla genuinità del risultato finale.

Torneremo in seguito sulla (oscura) logica di funzionamento dell'algoritmo quando parleremo della "accettabilità" e della condivisione di tali sistemi.

Le aree legate alle risorse umane ove attualmente troviamo impiegata l'intelligenza artificiale sono quelle del *recruiting*, selezione (anche interna), *induction* (processo di inserimento in azienda), formazione, gestione della carriera. In questi ambiti la capacità e velocità di elaborazione, la capacità di correlare un gran volume di dati rendono obiettivamente più efficienti i processi operativi sopra citati. Vi sono inoltre casi di applicazione della IA anche nell'ambito della gestione delle politiche retributive. E qui il tema si fa ancor più delicato. Grandi organizzazioni, con l'obiettivo di strutturare un sistema di *compensation* equo e per quanto possibile uniforme, utilizzano l'intelligenza artificiale per incrociare retribuzioni, posizioni in organigramma, profili professionali, competenze, valutazione delle posizioni. Il sistema genera quindi dei "suggerimenti" di modifica delle retribuzioni. L'esito è certamente soggetto alla valutazione del manager. La valutazione è però fatta su elementi forniti dal sistema.

Il tema dei processi di Valutazione (non solo ai fini retributivi) è però centrale per la gestione delle risorse umane. Ancor di più se si utilizzano processi valutativi automatizzati.

Le regole auree di management ci dicono che la condizione di ogni sistema di valutazione perché possa essere condiviso o quanto meno accettato dal valutato è la trasparenza. Soprattutto la trasparenza della soggettività, giacché nessun giudizio è completamente oggettivo, ma conoscere il *perché* di un certo giudizio, sana e talvolta nobilita la soggettività. «L'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato [...] che produca effetti giuridici che lo riguardano». Così il § 1 dell'art 22 del regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation* – GDPR). A meno che non vi sia il consenso espresso dell'interessato. E il consenso deve essere informato. Ma informativa e consenso sono condizioni sufficienti per i giuristi: un Direttore HR deve garantire non solo accettazione o consenso.

Deve garantire soprattutto la condivisione, che è qualcosa di più del semplice consenso, in un regime di correttezza e fiducia nelle relazioni tra azienda e lavoratore.

La condivisione è necessaria perché sugli esiti dati dal sistema di valutazione verranno prese decisioni rilevanti. Il collaboratore prenderà decisioni con riferimento al suo rapporto in azienda e la fiducia nel sistema di valutazione sta alla base del *perché* deciderà e costruirà il proprio futuro personale in quell'azienda. E dall'altra, l'esito della valutazione sarà la base per l'azienda per pianificare il proprio futuro con tale collaboratore. Non si tratta, come si vede, di decidere semplicemente se o non concedere un aumento di stipendio o avviare o meno una persona ad un percorso di formazione e sviluppo.

Ma la condivisione non si ottiene scatola chiusa.

Così, se applico l'intelligenza artificiale per capire se la struttura retributiva della mia azienda è equa e priva di squilibri rispetto alle competenze delle persone e alle posizioni ricoperte, dovremo essere in grado di capire e spiegare perché l'algoritmo abbia suggerito un incremento per Tizio e non per Caio. Altrimenti la condivisione non è garantita.

Ma riprendiamo il tema dell'indagine della motivazione del lavoratore. Uno dei risultati che potremmo ottenere è, come si accennava, la possibilità di individuare le "sacche di demotivazione" a cui i direttori HR sono spesso chiamati a rimediare. Questo peraltro è uno dei benefici della tecnica che più spesso vengono presentati, se non altro come compensazione dell'investimento.

Talché, la motivazione (o il coinvolgimento, l'*engagement*, ecc.), assurge a causa di indagine invasiva, così da divenire una sorta di elemento fondamentale del rapporto di lavoro, al punto da assumere la dignità di *oggetto* o magari *causa* del contratto di lavoro stesso. Quindi suscettibile di essere verificata da una delle parti contrattuali. Come se, la sussistenza di tale elemento possa influenzare la conservazione delle condizioni del contratto di lavoro.

Il lavoratore non sarebbe più chiamato a mettere a disposizione il proprio tempo in cambio di una controprestazione in denaro, non sarebbe più legato anche al risultato (secondo l'interpretazione più moderna del contratto di lavoro), ma sarebbe chiamato anche a partecipare *motivato* alla vita aziendale. Sarebbe quindi obbligato anche al *come* operare in azienda.

D'altra parte la motivazione, come è naturale che sia, è uno degli usuali elementi di valutazione del personale, elemento su cui si basano le decisioni di assunzione, promozione, assegnazione di nuovi compiti, ecc. Il *modo* e l'elemento psicologico che accompagna la prestazione divengono elemento di valutazione dell'attività stessa.

E in ragione di ciò, l'azienda interviene organizzativamente intorno ai compiti del lavoratore.

Ma ammettiamo pure che l'esito dell'algoritmo sia corretto: il lavoratore in esame è effettivamente demotivato. L'analisi è comunque ingannevole, nonché superficiale. Per diverse ragioni.

Ingannevole perché chi ha sufficiente esperienza nella gestione del personale sa benissimo che persone demotivate possono garantire anche una prestazione sufficiente (seppur non eccellente), solo perché dotati di un certo grado di senso di responsabilità che faccia premio sulla demotivazione.

L'assioma demotivazione = prestazione insufficiente, non vale in assoluto. Per fortuna gli umani sono molto più complessi e le dinamiche emotive e comportamentali che hanno impatto sulla qualità della prestazione non sono mai del tutto intellegibili. Ma se l'assioma non vale, non può giustificare l'indagine.

Superficiale, perché non esiste un lavoratore demotivato *tout court*. E cos'è poi la Motivazione? Le dimensioni della motivazione attingono al set di priorità che l'individuo definisce in relazione al suo lavoro. Volontà di crescita, realizzazione personale (credito verso l'esterno), di sicurezza, di incremento economico, di socialità, sono alcune delle leve motivazionali. Non sono le uniche e non sono sempre le stesse, perché cambiano in ragione della particolare contingenza dell'individuo, che vive, più o meno inconsapevolmente, una continua negoziazione con il datore di lavoro sulle condizioni dello *stare* e del *fare* in azienda. Il tema della motivazione merita un'analisi ben più complessa di un semplice algoritmo che incrocia le transazioni in internet dell'individuo... Farebbe un cattivo lavoro il quel responsabile del personale che divida in "buoni e cattivi" solo in base ai riscontri dell'intelligenza artificiale.

Si ritorna quindi al problema della condivisione di tali sistemi. Che deve essere diffusa, quale condizione per la loro operabilità.

Se assumiamo che i sistemi di intelligenza artificiale siano *oggettivi*, tale oggettività non risiede in sé nel sistema, ma deve trovare riscontro nella valutazione soggettiva del lavoratore, la quale ne permette l'applicazione e l'inserimento nella politica (e filosofia) di gestione delle risorse umane.

L'elemento *soggettivo* umano diviene condizione per l'applicazione del sistema *oggettivo*.

Tuttavia non siamo ancora usciti dall'impasse: se i criteri di (quasi) libera associazione dell'algoritmo sono oscuri anche agli stessi programmatori, come faccio a vendere trasparenza e oggettività in cambio di condivisione?

Prima di lanciarsi forse è meglio controllare se abbiamo il paracadute.

## La privacy del minore nella promozione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro\*

*di Michele Cibir e Annalisa Scarlino*

**L’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro sta promuovendo l’alternanza scuola-lavoro**, attraverso una serie di intese con soggetti quali associazioni di rappresentanza e aziende. In questa direzione, si possono introdurre a titolo esemplificativo i protocolli con Confcooperative e Decathlon Italia che prevedono campagne di sensibilizzazione e disseminazione delle buone pratiche volte alla promozione della cultura dell’alternanza.

**Le azioni intraprese dall’Anpal, che vedono già il coinvolgimento di 1.250 scuole sul territorio nazionale, sono senza dubbio positive** ed è auspicabile, ad avviso di chi scrive, che ne seguano altre in tal senso, nonostante la manovra di governo abbia ridotto il monte ore dell’alternanza (da 400 a 150 ore per gli istituti tecnici e da 200 a 90 ore per i licei) e abbia previsto tagli ai fondi dedicati per 56 milioni. Allo stesso tempo ci si chiede come la promozione e la diffusione delle esperienze di alternanza degli studenti per lo più minorenni si ponga rispetto alle disposizioni in materia di tutela dei dati personali anche alla luce di quanto previsto dalla normativa nazionale, in particolare rispetto al dirit-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

to all'immagine del minore, e dal regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation* – GDPR) e quali accorgimenti debbano tenere a mente gli operatori.

**Il quesito posto risulta di interesse per gli operatori pubblici e privati.** L'alternanza, infatti, non interessa solo gli istituti di istruzione secondaria *stricto sensu*, ma anche realtà quali gli enti privati di istruzione e formazione professionale con accreditamento regionale, che condividono la partecipazione alle azioni dell'Anpal in attuazione del Programma operativo nazionale FSE 2014-2020 denominato *Sistemi per le politiche attive per l'occupazione* e finalizzato, tra l'altro, al potenziamento dell'alternanza scuola lavoro.

**Sebbene per gli istituti scolastici la base giuridica del trattamento dei dati personali possa essere costituita «dall'interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento» (art. 6, § 1, lett. e),** occorre sottolineare come le finalità di diffusione e promozione della cultura dell'alternanza perseguite dalle intese di cui sopra, qualora comportino la raccolta e la diffusione di foto o meglio materiale audio-video, quali interviste dei ragazzi, volto a testimoniare le buone pratiche e le esperienze in percorsi di alternanza, vadano anche a trattare dati particolari di cui all'art. 9 GDPR (es. immagine) rendendo, quindi, necessario il consenso espresso del titolare della potestà genitoriale o meglio di entrambi, o del tutore del minore.

Infatti, **l'art. 8 GDPR** stabilisce che, in caso di **prestazioni di consenso per il trattamento di dati “comuni”** (e non dunque per quelli appartenenti a particolari categorie di dati, previsti dagli artt. 9 e 10 GDPR), il trattamento che abbia come base giuridica il consenso del minore è lecito solo per quanto riguarda **l'offerta diretta di servizi della società dell'informazione ai minori** – per tale deve intendersi «qualsiasi servizio prestato normalmente

dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi» (così l'art. 1, § 1, lett. *b*, della direttiva (UE) 2015/1535, richiamata dall'art. 4, n. 25, GDPR) – qualora questi abbiano almeno 16 anni. In caso di minore infra-sedicenne, invece, tale tipologia di trattamento è lecita solamente se, e nella misura in cui, tale consenso è stato prestato o autorizzato dal titolare della responsabilità genitoriale (art. 8, § 1). È stata tuttavia accordata la facoltà agli Stati membri di stabilire per legge un'età inferiore ai suddetti fini, purché la stessa non sia inferiore ai 13 anni (art. 8, § 1, ultimo periodo). L'Italia ha fissato tale età minima a 14 anni (art. 2-*quinquies* del d.lgs. n. 196/2003, così come modificato dal d.lgs. n. 101/2018).

**Come si evince dall'enunciato normativo, la *ratio* della disposizione è quella di sanare i profili di responsabilità dei fornitori di servizi della società dell'informazione**, a fronte del crescente uso delle tecnologie telematiche da parte dei giovani, ormai decisamente massivo, anziché risolvere il problema in ordine alla capacità per questi ultimi di prestare il proprio consenso al trattamento dei propri dati personali.

Al di fuori, dunque, di tale **limite oggettivo (servizi della società dell'informazione) e soggettivo (14 anni)**, opera la regola generale secondo cui, per il compimento di un atto giuridico (come la dichiarazione di consenso), rimane inderogabile il limite dei 18 anni di età fissato dall'art. 2 c.c. In altri termini, la dichiarazione di consenso deve essere prestata dal soggetto che esercita la potestà genitoriale [1].

**Una considerazione ulteriore merita un particolare dato personale del minore, ossia la sua immagine.**

**Oltre che costituire un “frammento di identità”, l'immagine di una persona è oggetto di un diritto assoluto e personalissimo nell'ambito del nostro ordinamento giuridico.** Pertanto, accanto al nucleo di norme poste a protezione dei dati perso-

nali, occorre tener presente anche la disciplina del diritto all'immagine, di cui all'art. 10 c.c. e dagli artt. 96 e 97 della legge sul diritto d'autore (l. n. 633/1941).

**L'art. 10 c.c. dispone l'illiceità dell'esposizione o della pubblicazione dell'immagine di una persona al di fuori dei casi consentiti dalla legge** o, comunque, con pregiudizio al suo decoro o alla sua reputazione. Come appare *ictu oculi*, il suddetto articolo, anziché disciplinare e definire il concetto di immagine o di diritto all'immagine, si occupa esclusivamente dell'abuso che terzi soggetti possano fare dell'immagine altrui, demandando alla normativa specifica i casi e le circostanze in cui è ammesso l'utilizzo a fini espositivi o di pubblicazione dell'immagine altrui.

**Gli artt. 96 e 97 della l. n. 633/1941 precisano, invece, che il ritratto di una persona non può essere esposto, riprodotto o messo in commercio senza il consenso di questa**, salvo che la riproduzione appaia giustificata dalla notorietà o dall'ufficio pubblico coperto, da necessità di giustizia o di polizia, da scopi scientifici, didattici o culturali, oppure, quando la riproduzione sia collegata a fatti di interesse pubblico o svoltisi in pubblico.

**Il consenso alla pubblicazione della propria immagine costituisce un negozio giuridico unilaterale** avente ad oggetto soltanto l'esercizio del diritto all'immagine, che resta un diritto personalissimo ed inalienabile. La normativa vigente non impone alcuna forma vincolata per la manifestazione di tale consenso ed esso è revocabile in qualsiasi momento.

Alla luce di tali considerazioni, **gli istituti scolastici così come gli enti privati di istruzione e formazione professionale e altri soggetti promotori di percorsi di alternanza scuola-lavoro**, nel momento in cui raccolgono i dati dei minori al fine di favorire la promozione e diffusione delle esperienze di alternanza degli studenti, **devono fornire ai minori interessati un'idonea informativa privacy**, secondo quanto previsto dagli artt. 13 e 14

GDPR. In tale informativa dovranno essere indicate, in modo puntuale, le finalità del trattamento cui sono destinati i dati personali nonché la base giuridica che lo giustifica; quella più idonea, alla luce delle considerazioni suesposte, è costituita dal consenso di coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

Infine, nel caso in cui l'oggetto del trattamento sia costituito dall'immagine del minore, è necessario richiedere non solo il consenso al trattamento di tale dato personale, ma anche, all'interno della stessa informativa o con un apposito atto giuridico separato (ad es. una liberatoria), il consenso alla pubblicazione dell'immagine.

[1] Per un approfondimento cfr. G. Finocchiaro (diretto da), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 2017, 167 ss.

## Accesso agli atti aziendali e diritto di difesa nel procedimento disciplinare: la Cassazione conferma il suo orientamento\*

*di Maria Cialdino*

Con l'ordinanza n. 32533/2018, la Corte di Cassazione, ribadendo, senza soluzione di continuità, un suo precedente orientamento [1], operava un bilanciamento tra il diritto di difesa del lavoratore e il diritto alla riservatezza dei dati aziendali, disponendo, per il caso concreto, **l'accesso del dipendente ai dati aziendali**.

### **Il fatto**

Nel caso di specie, il lavoratore proponeva ricorso al Garante per la protezione dei dati personali, richiedendo, al fine di esercitare pienamente il proprio diritto di difesa, l'accesso ai propri dati valutativi aventi ad oggetto i fatti ed i comportamenti irregolari confluiti nella sanzione disciplinare irrogata dal datore di lavoro. L'istituto bancario sosteneva la legittimità del proprio operato (avendo negato l'accesso agli atti), in quanto aveva fornito al ricorrente, attraverso le lettere di contestazione, tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del diritto di difesa nel procedi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

mento disciplinare. Lo stesso ribadiva anche che la conoscenza di tali dati attiene al solo momento formativo della volontà datoriale, rappresentando quindi il diritto del datore di lavoro «di organizzare e gestire la propria attività», sancito dall'art. 41 Cost.

Il Garante riconosceva che, in presenza di **dati valutativi di carattere personale**, intesi quali informazioni che non hanno carattere oggettivo ma che siano riferite «a giudizi, opinioni o ad altri apprezzamenti di tipo soggettivo», l'interessato può esercitare i diritti *ex art. 7, d.lgs. n. 196/2003*, al fine di verificare *ratione temporis* l'avvenuto inserimento, la permanenza ovvero la rimozione di tali dati personali.

Contro tale provvedimento del Garante, l'Istituto di credito si opponeva, proponendo ricorso innanzi al Tribunale di Roma, che rigettava l'opposizione, sottolineando come la banca «ben avrebbe potuto limitarsi ad estrapolare eventuali passaggi della predetta documentazione non conferenti rispetto alla richiesta del lavoratore, laddove gli stessi potessero risultare pregiudizievoli del diritto alla riservatezza di terzi»; precisava altresì il giudice di prime cure che «non può essere in facoltà della parte [la banca] decidere discrezionalmente ciò che può essere reso manifesto e ciò che può non esserlo, perché una tale impostazione rimetterebbe alla società ricorrente ogni determinazione anche sugli spazi di difesa della controparte».

Le argomentazioni del giudice di merito venivano accolte pienamente dalla Corte di Cassazione, che sanciva la coerenza della richiesta del dipendente rispetto ai principi in tema di difesa nel procedimento disciplinare.

**La Suprema Corte specificava, tuttavia, che il datore di lavoro, in virtù del diritto alla riservatezza dei dati aziendali, conserva la facoltà di individuare le misure opportune per evitare che il proprio lavoratore, in occasione dell'accesso ai**

**propri dati personali, possa venire a conoscenza di informazioni estranee al procedimento disciplinare in corso.**

Come accennato, i giudici di legittimità si erano già pronunciati in materia di diritto di accesso del dipendente a dati endo-aziendali, chiarendo che i medesimi contenuti nella documentazione detenuta ai fini di legge (libri paga e matricola) nonché previsti dall'organizzazione aziendale (circolari interne), formino, trattandosi di dati personali, oggetto di diritto di accesso *ex art. 7* del citato decreto legislativo (cfr. Cass. n. 9961/2007).

**Il fulcro della sentenza, pertanto, sembra essere la non specificità della contestazione disciplinare;** solo muovendo da tale elemento, difatti, i giudici di legittimità, nel solco dei precedenti orientamenti della Corte, operano un equo bilanciamento tra la riservatezza dei dati aziendali e il diritto di difesa, disponendo, per la fattispecie concreta, l'accesso agli atti.

Diversamente, la Suprema Corte (Cass. n. 14093/2016), a fronte di una contestazione che individuava in termini concreti la materialità delle condotte irregolari, nulla imponeva al datore circa l'accesso alla documentazione endo-aziendale in quanto riteneva il diritto di difesa del lavoratore pienamente soddisfatto.

Si noti, infine, che già in pronunce meno recenti (Cass. n. 6337/2013; Cass. n. 23304/2010), la Suprema Corte di Cassazione sottolineava che il datore di lavoro è tenuto ad offrire al lavoratore che abbia subito una contestazione disciplinare, la consultazione dei documenti aziendali, solo nei limiti in cui l'esame degli stessi sia necessario al fine di garantirgli un'adeguata difesa, gravando, tuttavia, sul lavoratore che lamenti la violazione di tale obbligo, l'onere di indicare i documenti necessari ai fini di un esercizio pieno ed effettivo del proprio diritto di difesa.

[1] Cfr. Cass. n. 7581/2018, secondo cui «seppur la legge n. 300 del 1970, art. 7, non preveda nell'ambito del procedimento disciplinare un obbligo per il datore di lavoro di mettere a disposizione del lavoratore nei cui confronti sia stata elevata una contestazione disciplinare, la documentazione su cui essa si basa, il datore di lavoro è tenuto ad offrire in consultazione all'incolpato i documenti aziendali laddove [...] sia necessario al fine di permettere alla controparte un'adeguata difesa, in base ai principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto». Sul punto, si veda anche Cass. n. 15966/2017.

## **Come redigere un atto di nomina a responsabile del trattamento dei dati personali ex art. 28 del regolamento (UE) 2016/679\***

*di Michele Cibirin*

**Obiettivo del presente articolo è fornire al lettore delle istruzioni operative su come si dovrebbe realizzare correttamente un atto di nomina a responsabile del trattamento dei dati personali.**

Innanzitutto, **occorre capire chi sia il responsabile del trattamento. La sua definizione è contenuta nell'art. 4, § 1, n. 8 del regolamento (UE) 2016/679** (*General Data Protection Regulation* o, più semplicemente, GDPR). Questa disposizione, in nulla differendo a livello definitorio da quanto già descritto nella direttiva 95/46/CE, definisce il responsabile del trattamento come «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento».

**Si tratta dunque di un soggetto designato dal titolare affinché svolga, per conto di quest'ultimo, attività strumentali rispetto alle finalità del trattamento**, la cui determinazione è rimessa esclusivamente al titolare. Il responsabile, infatti, pur godendo di una discrezionalità decisionale nel suo *modus operandi*,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12.](#)

non concorre con il titolare nella definizione delle finalità e dei mezzi del trattamento. Per fare un esempio pratico, si pensi alla situazione in cui un'azienda (titolare del trattamento) affidi la gestione dell'invio di e-mail marketing, con i dati dei suoi clienti (gli interessati), ad un'altra azienda (il responsabile del trattamento).

**Il regolamento dedica alla disciplina di tale figura l'art. 28 GDPR.**

Posta questa premessa di carattere definitorio, **l'art. 28, § 3, GDPR dispone che i trattamenti eseguiti dal responsabile debbano essere disciplinati da un contratto o altro atto giuridico di designazione**, il quale vincoli quest'ultimo al titolare e indichi chiaramente quali siano le finalità del trattamento, nonché le istruzioni per il conseguimento delle stesse. Nonostante la formulazione della norma, che sembra prediligere la forma del contratto, la designazione può consistere in atti di diversa natura, come una clausola contrattuale o un atto integrativo di una convenzione già stipulata o una lettera *ad hoc*, purché presentino il requisito della forma scritta. Il regolamento stesso impone tale requisito, prevedendo altresì che anche il formato elettronico sia idoneo ad integrarlo (art. 28, § 9, GDPR) [1].

**Prima di illustrare quale sia il contenuto minimo dell'atto di designazione**, occorre soffermarsi su una particolare responsabilità, posta dal regolamento in capo al titolare, nella scelta del soggetto designato a ricoprire il ruolo di responsabile.

**L'art. 28, § 1, GDPR richiede al titolare del trattamento di nominare, come responsabili, soggetti che presentino garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate**, in modo tale che il trattamento soddisfi i requisiti del regolamento e garantisca la tutela dei diritti dell'interessato [2]. Questa disposizione ha attribuito alla figura del responsabile una connotazione professionale e, di fatto, ha codificato una responsabilità per *culpa in eligendo* in capo al titola-

re. Di conseguenza, un eventuale danno cagionato all'interessato e derivante da una condotta del responsabile, rivelatosi incompetente, inesperto o comunque non sufficientemente capace, ricadrà in capo allo stesso titolare. L'interessato, per ottenere il risarcimento del danno, potrà agire tanto nei confronti del responsabile quanto del titolare.

**Pertanto, nell'atto di nomina dovranno essere indicati, preferibilmente nel campo di indicazione delle parti, i criteri in base ai quali il titolare ha scelto un determinato soggetto come responsabile del trattamento.**

**Il regolamento stesso, poi, definisce quale debba essere il contenuto minimo dell'atto di designazione di un responsabile (art. 28, § 3, GDPR).**

**La prima parte dell'atto giuridico deve avere un carattere ricognitivo**, disegnando il perimetro di azione in cui andrà ad operare il responsabile del trattamento. In particolare, dovranno essere indicate:

- le categorie di dati personali che dovranno essere trattati dal responsabile e le categorie dei soggetti interessati dal trattamento;
- la natura delle operazioni che dovranno essere effettuate su tali dati;
- le finalità del trattamento. La determinazione di queste ultime è rimessa esclusivamente al titolare. In caso contrario, qualora il responsabile dovesse determinare le finalità e i mezzi del trattamento, verrebbe ad essere considerato (con)titolare del trattamento in questione (art. 28, § 10, GDPR) [3];
- la durata del trattamento.

**La seconda parte dell'atto, invece, deve disciplinare nello specifico gli obblighi del responsabile.** Essa deve contenere:

- 1) le **istruzioni del titolare per il trattamento dei dati personali**. Nella prassi tale clausola viene lasciata generica. Così fa-

cendo, il titolare potrà impartire al responsabile, di volta in volta, istruzioni più dettagliate e adatte al caso di specie. Quest'ultimo, dovrà comunque informare immediatamente il titolare qualora, a suo parere, un'istruzione violi il regolamento o altre disposizioni, nazionali o dell'Unione, relative alla protezione dei dati personali (art. 28, § 3, ultimo periodo, GDPR). Inoltre, se il responsabile del trattamento è tenuto a procedere a un trasferimento di dati verso un Paese terzo o un'organizzazione internazionale, in virtù delle leggi dell'Unione o dello Stato membro al quale è sottoposto, deve informare il titolare di quest'obbligo giuridico prima del trattamento, a meno che le leggi interessate non proibiscano una tale informazione per motivi importanti di interesse pubblico (art. 28, § 3, lett. a, GDPR);

- 2) **la garanzia che le persone autorizzate al trattamento dei dati personali** (ad es. i dipendenti del responsabile, si veda l'art. 29 GDPR) **si siano impegnate alla riservatezza** o abbiano un adeguato obbligo legale di riservatezza. Tale obbligo potrebbe essere inserito, per es., in un regolamento aziendale;
- 3) **l'obbligo di adottare le misure minime di sicurezza richieste dall'art. 32 GDPR;**
- 4) **l'obbligo di assistere il titolare del trattamento nella realizzazione delle analisi d'impatto relative alla protezione dei dati**, conformemente a quanto richiesto dall'art. 35 GDPR. Nel caso in cui una valutazione d'impatto indichi che il trattamento presenta un rischio elevato, il responsabile dovrà allora assistere il titolare nella consultazione preventiva dell'autorità di controllo, prevista dall'art. 36 GDPR;
- 5) **l'obbligo di tenere un registro delle attività di trattamento che sono state svolte per conto del titolare**. Il registro deve avere il contenuto indicato dall'art. 30, § 2, GDPR;

- 6) **l'obbligo di assistere il titolare del trattamento nell'adempimento delle richieste, presentate dall'interessato, per l'esercizio dei diritti previsti dal Capo III del regolamento.** Il titolare, in questa parte, può prevedere una procedura specifica di gestione delle richieste (ad es. che sia lo stesso responsabile a dover adempiere a tale obbligo in nome e per conto del titolare);
- 7) **l'obbligo di informare il titolare del trattamento, senza ingiustificato ritardo, di una violazione di dati personali dopo esserne venuto a conoscenza.** Rientra comunque nella discrezionalità del titolare delegare al responsabile di notificare, per suo conto, all'autorità di controllo competente (il Garante per la protezione dei dati personali), le eventuali violazioni. La notifica dovrà avere il contenuto previsto dall'art. 33, § 2, GDPR. **È possibile, inoltre, che il titolare richieda al responsabile di comunicare la violazione dei dati personali alle persone interessate da tale violazione, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 34 GDPR;**
- 8) **l'obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie per dimostrare il rispetto delle istruzioni impartite dal titolare e degli obblighi indicati nell'atto di nomina.** Il responsabile deve anche consentire e contribuire alle attività di revisione o ispezione, realizzate dal titolare o da un altro soggetto da questi incaricato.

**Nell'atto di nomina il titolare del trattamento può altresì prevedere, mediante un'autorizzazione generale o specifica (ossia per determinate attività di trattamento), che il responsabile possa nominare un ulteriore responsabile [4].**

**È infine doveroso sottolineare che, nell'atto di nomina, devono essere obbligatoriamente disciplinate le conseguenze derivanti dalla conclusione del rapporto di servizio relativo al trattamento dei dati.** In questo senso, l'art. 28, § 3, lett. g,

prevede che, su scelta del titolare, il responsabile debba cancellare o restituire tutti i dati personali, nonché cancellare le copie esistenti, a meno che il diritto dell'Unione o degli Stati membri non ne preveda la conservazione.

[1] È altresì espressamente previsto che l'accordo tra titolare e responsabile possa basarsi in tutto o in parte sulle clausole contrattuali-tipo elaborate dalla Commissione europea o dall'Autorità di controllo nazionale (art. 28, §§ 6, 7 e 8, GDPR). La nostra Autorità di controllo nazionale, il Garante per la protezione dei dati personali, nella sua [\*Guida all'applicazione del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali\*](#), ha affermato che è in corso di valutazione la definizione di clausole contrattuali-modello da utilizzare a questo scopo.

[2] Si veda sul punto il considerando 81 GDPR. A tal proposito, l'art. 28, § 5, prevede che l'adesione da parte del responsabile del trattamento a un codice di condotta o a un meccanismo di certificazione approvato (artt. 40 ss. GDPR) possa essere utilizzata come elemento per dimostrare le garanzie sufficienti.

[3] Così anche L. Greco, *I ruoli: titolare e responsabile*, in G. Finocchiaro (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 2017, p. 263.

[4] Così l'art. 28, §§ 2 e 4, GDPR.

## La tutela dei dati personali negli ambienti di lavoro: la Relazione 2018 del Garante\*

*di Andrea Tundo*

Il 7 maggio scorso è stata pubblicata la [Relazione annuale dell'Autorità garante della protezione dei dati personali con riferimento all'anno 2018](#), strumento con il quale, con cadenza annuale, viene fornito al pubblico il resoconto circa l'attività istituzionale complessivamente svolta dall'*Authority* nell'arco di tempo preso a riferimento.

**Il presente report, tuttavia, si segnala rispetto ai precedenti per due peculiari motivi:** l'uno riferito al fatto che esso costituisce l'ultima Relazione annuale presentata dall'attuale collegio, ora presieduto da Antonello Soro e destinato presto ad esaurire il proprio mandato settennale (le prossime nomine sono previste infatti per giugno prossimo), mentre l'altro legato all'oggetto stesso del report, l'anno 2018 per l'appunto, che ben può essere classificato come il punto di non ritorno in materia di protezione dei dati personali, stante l'entrata in vigore (il 25 maggio 2018) del rivoluzionario regolamento (UE) n. 2016/679, meglio noto come GDPR (acronimo dell'etichetta anglosassone *General Data Protection Regulation*), recepito poi nel nostro ordinamento per il tramite del d.lgs. n. 101/2018 (commentato da A. Tundo, [Privacy](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18](#).

[e GDPR: luci e ombre del decreto n. 101/2018](#), in [Boll. ADAPT, 17 settembre 2018, n. 31](#)), vigente invece dal giorno 19 settembre scorso e naturalmente pervaso dalla portata dirompente che caratterizza la sua “sorgente” europea, e con il quale è stato modificato il d.lgs. n. 196/2003 (impropriamente noto come Codice della privacy).

**Tra i vari e innumerevoli aspetti approfonditi, spicca naturalmente la materia dei rapporti di lavoro**, la cui complessità la rende intrinsecamente esposta a maggiori rischi relativi alla protezione dei dati personali di diverse categorie di interessati, *in primis* i lavoratori (ma anche utenti, fornitori e terze parti più in generale), e per questo sottoposta alla lente di ingrandimento dell’Autorità, che a tale aspetto riserva l’intero **capitolo 13** della Relazione, oggetto del presente commento.

**Detto capitolo è inaugurato da alcune considerazioni di carattere generale** suscettibili, tuttavia, di dispiegare effetti anche e soprattutto nell’ambito dei rapporti di lavoro, delle quali meritano di essere menzionate, innanzitutto, l’estensione dell’intero tessuto normativo in materia di privacy anche ai trattamenti effettuati da datori di lavoro pubblici (cfr. artt. 88 e 9, § 2, lett. *b*, GDPR); in secondo luogo e con riferimento alle informazioni che il Garante continua a definire “dati sensibili”, benché l’espressione sia stata ormai superata dalla nuova nomenclatura offerta dagli artt. 9 e 10 GDPR [1], il rinvio al provvedimento 13 dicembre 2018, n. 497 (doc. web 9068972), posto in consultazione pubblica, con il quale il Garante ha provveduto ad individuare, in ossequio a quanto sancito dall’art. 21 del d.lgs. n. 101/2018, le prescrizioni imposte dall’Autorità stessa nei vari provvedimenti succedutisi in materia di lavoro (e in particolare nella autorizzazione generale n. 1/2016) che sopravvivono al mutato quadro normativo in quanto compatibili con la riforma europea, seppur destinate a perdere effetto al momento dell’adozione delle regole

deontologiche (si vedano gli artt. 2-*quater*, 21, comma 4, e 111 del d.lgs. n. 101/2018), il cui rispetto assurge a specifica condizione di liceità del trattamento (art. 21, comma 5, d.lgs. n. 101/2018); infine, il ribaltamento di prospettiva rispetto all'analisi di trattamenti particolarmente gravidi di rischi specifici per i diritti, le libertà fondamentali o la dignità dell'interessato, analisi che un tempo era demandata all'Autorità medesima per il tramite della richiesta di verifica preliminare (ai sensi dell'oramai abrogato art. 17 del d.lgs. n. 196/2003), e oggi affidata invece direttamente al titolare stesso, chiamato dall'art. 35 GDPR ad effettuare, in ipotesi simili, la c.d. "valutazione d'impatto sulla protezione dei dati" [2], e a coinvolgere, *ex art.* 36 GDPR, soltanto in un secondo momento e soltanto eventualmente l'Autorità qualora, dalla valutazione d'impatto stessa, risulti «un rischio elevato in assenza di misure adottate dal titolare del trattamento per attenuare il rischio» (art. 36, § 1, GDPR).

Al di là delle osservazioni di carattere generale di cui si è appena detto, **le considerazioni del Garante si concentrano poi su alcuni specifici e peculiari contesti o situazioni di lavoro, di recente e crescente diffusione alla luce dell'incessante rivoluzione digitale ancora in atto, e rispetto alle quali i moniti dell'Autorità stessa altro non rappresentano se non la specificazione concreta dei più generali principi che permeano l'intera materia della protezione dei dati personali**, quali, in particolare, i "rivoluzionari" principi c.d. di *accountability* (detto anche di responsabilizzazione, cui la GDPR fa più volte cenno già a partire dall'art. 5, § 2, e consistente nella somma data dal rispetto delle prescrizioni normative con la prova delle stesse), di *privacy by design* e *by default* contenuti nell'art. 25 GDPR (e che rispettivamente impongono la minimizzazione dei dati trattati tanto in fase di progettazione del trattamento quanto in modalità di impostazione predefinita a trattamento già intrapreso), nonché

quelli più generali e già noti di liceità, correttezza e trasparenza, non eccedenza e necessità, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione delle finalità e della conservazione, corollari del più ampio principio di proporzionalità ed elevati dall'art. 5 GDPR a condizione di liceità di ogni trattamento.

L'applicazione specifica degli stessi rende pertanto evidente perché, in materia di rapporti di lavoro, il trattamento dei dati relativi alle convinzioni religiose sembri essere ammesso solo «in caso di fruizione di permessi in occasione di festività religiose o per individuare le corrette modalità di erogazione dei servizi di mensa o [...] per l'esercizio dell'obiezione di coscienza»; spiega altresì la premura con cui l'*Authority*, rispetto ai trattamenti svolti per ragioni organizzative, come ad esempio in vista della predisposizione dei turni di lavoro, sottolinea di non indicare, nelle rispettive comunicazioni, le causali dell'assenza ogni qualvolta si evincano, dall'indicazione stessa, particolari categorie di dati, *in primis* quelli di natura sindacale e sanitaria, e altresì la severità con cui viene circondata la pubblicazione sulla bacheca aziendale di dati valutativi e disciplinari, illegittima in quanto eccedente rispetto al trattamento ammesso, in materia di gestione del rapporto di lavoro, da norme di legge, regolamento o contrattazione collettiva e/o individuale, oggetto del provvedimento 13 dicembre 2018, n. 500 (doc. web 9068983), con cui le modalità di effettuazione del trattamento sono state accusate di lesione della dignità personale, dal momento che esponevano i dipendenti all'osservazione continua dei colleghi e ad una concorrenza esasperata coi medesimi; altrettanto rigore è stato manifestato rispetto ai trattamenti finalizzati al versamento delle quote di iscrizione ad associazioni su delega e per conto del lavoratore, ove si è esclusa l'ammissibilità della comunicazione ad una sigla sindacale circa la diversa organizzazione sindacale cui ha aderito un suo ex iscritto (il caso coinvolgeva anche l'art. 26 della l. n. 300/1970, nota come Statu-

to dei lavoratori, nonché il provvedimento 18 dicembre 2014, n. 609 (doc. web 3721603), e la newsletter 7 dicembre 2018 (doc. web 9065999)).

**Le osservazioni del Garante, poi, non potevano evitare di intersecarsi con la materia dei controlli a distanza**, oramai realizzabili anche con un normale *smartphone* e proceduralizzati dall'art. 4 Stat. lav.: al riguardo, dalla Relazione emerge un'interpretazione piuttosto restrittiva rispetto all'essenzione, ai sensi del secondo comma, degli strumenti di lavoro dalla procedura concertativa/autorizzatoria di cui al primo comma, spingendo in direzione di un allargamento dell'area applicativa coperta dal primo comma stesso [3].

**Sempre in materia di controlli a distanza, sono ancora i consueti principi di necessità e proporzionalità a giustificare diversi giudizi di non legittimità**, come è avvenuto rispetto ai trattamenti, effettuati tramite un sistema di localizzazione dei veicoli installato per esigenze organizzative e produttive, che risultavano sproporzionati rispetto alle finalità perseguite, le quali ben potevano essere utilmente centrate mediante raccolte di dati «assai più limitate e conservate per un arco di tempo sensibilmente più ristretto», che avrebbero evitato non solo la violazione del principio di privacy *by default* ma anche e soprattutto di «realizzare il controllo massivo, prolungato e indiscriminato dell'attività del lavoratore», elemento, quest'ultimo, rinvenuto altresì in un ulteriore caso, in cui è stata riscontrata anche la violazione dell'art. 8 Stat. lav. dal momento che dall'attività di geolocalizzazione su veicoli assegnati anche a fini personali risultavano essere trattati dati «non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale» [4]. Gli stessi principi, invece, spiegano la legittimità del trattamento effettuato da una società di vigilanza privata tramite un applicativo, completo di geolocalizzazione, installato sui dispositivi *smartphone* o *tablet* poi consegnati alle guardie giurate,

ammesso alla luce del complessivo funzionamento del sistema e, in particolare, dell'esiguità dei tempi di conservazione (24 ore) e della previa individuazione dei casi in cui i soli soggetti autorizzati possono ricorrere alla funzionalità di localizzazione geografica, meccanismo poi arricchito dalle prescrizioni impartite dall'Autorità stessa [5].

Tra i vari aspetti già esaminati dal Garante nel corso della propria "vita" istituzionale, **non manca ovviamente l'ambito dei controlli sulla posta elettronica aziendale**, rispetto ai quali è stato confermato l'orientamento, espresso già nelle *Linee guida per posta elettronica e internet* contenute nel provvedimento 1° marzo 2007, n. 13 (doc. web 1387522), fondato sulla centralità e completezza dell'informativa da rilasciare ai dipendenti e sulla limitazione del periodo di conservazione dei dati raccolti, principio, quest'ultimo, sicuramente violato dalla custodia dei medesimi addirittura oltre la cessazione del rapporto di lavoro, com'era nel caso prospettato al Collegio, ove l'immagazzinamento delle conversazioni elettroniche fungeva da strumento di ricostruzione *a posteriori* dell'intera attività aziendale e da mezzo probatorio in occasione di eventuali procedimenti disciplinari, tuttavia non conforme non soltanto a norma della GDPR e della normativa interna di recepimento, ma anche alla luce della disciplina sulla conservazione della documentazione [6], con un monito circa il fatto che la «finalità di tutela dei propri diritti in giudizio deve riferirsi a contenziosi in atto o a situazioni precontenziose, non ad astratte e indeterminate ipotesi di possibile difesa o tutela dei diritti», senza dimenticare come anche tali ipotesi siano suscettibili di produrre un controllo a distanza che, come tale, deve essere sottoposto alla relativa disciplina.

Considerazioni sostanzialmente identiche, salvo la violazione della normativa in tema di conservazione della documentazione, sono state mosse rispetto ai trattamenti effettuati da una società

privata che svolge servizi di call center, anch'essa colpevole di aver violato sia i principi di cui all'art. 5 GDPR sia il disposto dell'art. 4 Stat. lav, così come rispetto al controllo, posto in essere da un'altra azienda, delle fatture del provider del servizio telefonico al fine di monitorare l'andamento complessivo dei consumi in vista di un'ottimizzazione, sia qualitativa che economico-quantitativa, del servizio complessivo, meccanismo ancora una volta tacciato di sproporzionalità rispetto alle finalità perseguite [7].

**È invece piuttosto recente l'attenzione riposta dall'Autorità**, a partire dal parere 31 luglio 2014 (doc. web 3423775, con cui si esprimeva in relazione alle microcamere utilizzate da alcuni reparti mobili della polizia di Stato), **rispetto ai meccanismi classificati dalla Relazione come “sistemi di videosorveglianza mobile”**, per tali intendendosi quelli realizzati per il tramite di dispositivi indossabili (c.d. *wearable*, di cui le c.d. *body cams* costituiscono un esempio): il giudizio sul funzionamento del sistema, adottato in via sperimentale da una società erogatrice del servizio di trasporto pubblico ferroviario altresì disponibile all'attivazione della procedura di cui al primo comma dell'art. 4 Stat. lav. (specificamente per esigenze di sicurezza dei dipendenti e degli utenti), pare essere complessivamente positivo, nonostante alcune indicazioni tecniche [8] che ancora una volta rappresentano il frutto dell'approccio sostanzialista indotto dalla GDPR, meno attento ai formalismi rispetto al previgente Codice della Privacy e più sensibile all'effettiva e sostanziale tutela degli interessati.

**L'Autorità garante della protezione dei dati personali ha dato ulteriore prova della propria capacità di stare al passo con l'irrefrenabile ritmo dettato dall'innovazione tecnologico-digitale**, nonostante l'analisi condotta dal medesimo collegio nel corso della propria attività non possa dirsi completamente esaustiva [9], né tale potrà mai essere definita, stante l'infinita va-

stità e densità che connota l'ambito dei rapporti di lavoro. Tuttavia, non possono che essere salutati con favore i passi in avanti compiuti, in generale, con l'avvento della riforma europea e con la conseguente logica sostanzialista di cui il principio di *accountability* costituisce il contenitore per antonomasia, così come la crescente attenzione riposta dalla “nostra” Authority rispetto a un tema destinato a catalizzare l'attenzione di accademie e aule giudiziarie, quali appunto i dispositivi c.d. *wearable* di ultima generazione, il cui crescente successo e diffusione si spiega alla luce dell'altrettanto crescenti economicità e utilità degli stessi nel rispondere efficacemente alle esigenze organizzative e produttive dell'azienda, ma anche di sicurezza del lavoro (per un commento sul rapporto tra *Industry 4.0* e *Safety 4.0*, si veda A. Tundo, [Le nuove tecnologie digitali: dall'Industry 4.0 al Safety 4.0](#), in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3](#)).

[1] Che al riguardo distinguono, rispettivamente, le «categorie particolari di dati personali» dai «dati personali relativi a condanne penali e reati».

[2] Come richiesto dall'art. 35, § 4, e nell'ambito del «meccanismo di coerenza» di cui agli artt. 63 ss., il Garante, con provvedimento 11 ottobre 2018, n. 467 (doc. web 9058979), ha provveduto ad individuare una serie di trattamenti transfrontalieri da sottoporre alla valutazione di impatto; stante il carattere non esaustivo di detto elenco, il medesimo obbligo deve ritenersi efficace anche in presenza dei criteri di cui alle Linee guida in materia di valutazione d'impatto, pubblicate in data 4 aprile 2017 dal Gruppo Art. 29, nella versione fatta propria il 25 maggio 2018 dal Comitato europeo per la protezione, che con la riforma è succeduto, senza soluzione di continuità, al Gruppo stesso.

[3] Sul punto si segnala anche il recente [int. Min. lav. 8 maggio 2019, n. 3](#), con il quale si è ribadito che ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui al primo comma, alternativa dell'accordo sindacale, non trova spazio il funzionamento del meccanismo tipicamente amministrativo del silenzio-assenso.

[4] Rispetto ai sistemi di geolocalizzazione il Garante si è preoccupato altresì di dettare alcune indicazioni operative, riportate nei provvedimenti 28 giugno 2018, n. 396 (doc. web 9023246), e 19 luglio 2018, n. 427 (doc. web 9039945), ponendo l'accento sulla possibilità da offrire ai lavoratori, che della medesima devono essere naturalmente informati, di disattivare «il dispositivo attraverso la cd. funzione privacy e di modificare alcune impostazioni standard del servizio».

[5] Con provvedimento 18 aprile 2018, n. 232 (doc. web 9358266), si è infatti richiesto, tra le altre cose, la previsione di un meccanismo che consenta la disattivazione della funzionalità di geolocalizzazione in costanza delle pause consentite dall'attività lavorativa; l'oscuramento della posizione una volta decorso un periodo determinato di inattività del dipendente sul monitor e il posizionamento di un'icona, sul dispositivo stesso, utile per indicare quando il sistema sia effettivamente in funzione.

[6] Di cui, in particolare, al Codice dell'amministrazione digitale, ossia il d.lgs. n. 82/2005 e corrispondenti decreti attuativi (tra cui il d.P.C.M. 3 dicembre 2013, recante le regole tecniche in materia di conservazione), e all'art. 2214 c.c.

[7] Le censure, riportate assieme alle misure prescritte dall'Autorità stessa a tutela degli interessati nel provvedimento 18 aprile 2018, n. 229 (doc. web 8987133), riguardavano vari aspetti, *in primis* il controllo e la registrazione indiscriminati e indifferenziati di tutte le tariffe e delle corrispondenti chiamate, anche quelle di natura personale.

[8] Tra le misure dettate con provvedimento 22 maggio 2018, n. 362 (doc. web 8995107), si segnalano la definizione delle condizioni al ricorrere delle quali l'operatore è tenuto ad attivare la videoregistrazione; le specifiche cautele quando ad essere coinvolti sono soggetti particolarmente vulnerabili (come minori o vittime di reati); la previsione di una verifica sulle registrazioni al fine di vagliare la loro effettiva rilevanza rispetto ai fini perseguiti; la disattivazione della funzionalità audio, dalla stessa società ritenuta superflua; l'oscuramento delle immagini riferite a terzi estranei ai fatti in occasione della trasmissione delle registrazioni alle compagnie di assicurazione; la predisposizione di tecniche utili ad evitare la modifica o cancellazione di quanto raccolto; la conservazione in forma cifrata delle videoregistrazioni stesse e, infine, un dispositivo idoneo a rendere edotti gli utenti della presenza e del funzionamento del sistema di videoripresa.

[9] Si allude al fenomeno c.d. “*smart working*” o “lavoro agile”, disciplinato dalla l. n. 81/2017 e stranamente rimasto estraneo all’esame del Garante nonostante il discreto successo che sta progressivamente guadagnando, e che ben avrebbe “gradito” alcune indicazioni, soprattutto per ciò che riguarda le modalità del potenziale controllo sullo *smart worker*.

## I c.d. “*health professionals*” e il trattamento dei dati personali sanitari\*

*di Antonella Mauro*

Il Consiglio d’Europa, con [raccomandazione del 27 Marzo 2019 \(CM/Rec\(2019\)2\)](#), detta delle **linee guida** per gli Stati membri in tema di **protezione dei dati personali relativi alla salute**.

Pur trattandosi di un atto di *soft law*, data la funzione dell’organo, è comunque particolarmente significativa.

Il Consiglio sottolinea innanzitutto come un **aggiornamento delle regole e degli strumenti tecnici di tutela** di questa tipologia di dati si renda oggi **necessario**, tenuto conto della crescente informatizzazione, dell’incremento dello scambio di informazioni, dei benefici derivanti da questi processi in tema di potenziamento di politiche sanitarie pubbliche e trattamenti sanitari, della mobilità geografica e del correlato sviluppo di tecnologie portatili relative alla salute e della possibilità che i dati raccolti tramite tali tecnologie vengano processati da più *stakeholders*.

Inoltre, **lo scopo ultimo e dichiarato del Consiglio è quello di assicurare la tutela dei diritti individuali alla riservatezza e controllo di informazioni**, non più solo mediche (come previsto nella precedente raccomandazione (97)5), ma più in genera-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18](#).

le relative alla salute e la **prevenzione di fenomeni di discriminazione** legati a tali dati.

Le linee guida, che trovano applicazione al trattamento di dati riguardanti la salute nel settore pubblico e privato – anche con riferimento alla condivisione di dati mediante strumenti tecnologici, compresi i dispositivi mobili anche “impiantati” sull’individuo – costituiscono uno **standard di sicurezza che ben può essere incrementato da altre disposizioni legislative** e sono coerenti con il rinnovato **quadro giuridico europeo**, riprendendone i principi cardine, quali: *data protection by design e by default*; **minimizzazione**; **anonimizzazione** e **pseudonimizzazione**; cultura di **monitoraggio**, **valutazione** e **gestione del rischio**; **diritti dell’interessato** (informativa, consenso, diritti connessi alla gestione dei dati come il diritto di accesso, cancellazione o rettifica, portabilità).

Dal punto di vista giuslavoristico, si segnala che, in tema di **comunicazione dei dati** relativi alla salute per scopi inerenti la fornitura e l’amministrazione di servizi sanitari, i **datori di lavoro** non possono essere qualificati come destinatari di tali dati salvo che non ricorrano le condizioni di cui alla **raccomandazione CM/Rec(2015)5** del medesimo organo, che riguarda proprio il trattamento dei dati nell’ambito del rapporto di lavoro.

Interessante è anche il § 16 dedicato ai **dispositivi mobili**. Viene specificato che i dati raccolti mediante tali strumenti, che siano essi “impiantati” sull’individuo o meno, dai quali si possano trarre informazioni su stato di salute o comunque connesse alla salute, sono sottoposti allo stesso regime di tutele previsto per dati raccolti in maniera diversa, anche con riferimento ai diritti degli interessati. Inoltre, ogni modalità di utilizzo del dispositivo mobile deve essere dotata di sistemi che ne garantiscano la sicurezza personalizzati e aggiornati in base allo stato dell’arte. Questa precisazione si collega concettualmente alla precedente (7, § 8.4) in

cui si afferma che anche l'utilizzo di file elettronici (*electronic medical files*) o mailbox che autorizzino lo scambio di dati relativi alla salute deve rispettare gli stessi principi.

### **Health professionals: chi sono e quali obblighi hanno**

È interessante soffermarsi in particolare sul ruolo cruciale di quei soggetti che la direttiva identifica come *health professionals*.

La raccomandazione definisce come quei «professionisti riconosciuti dalla legge come abilitati ad operare nel settore sanitario e del welfare, sottoposti a **specifici obblighi di riservatezza** e coinvolti in attività di fornitura di assistenza sanitaria» (4, § 3).

**Sono annoverati tra i soggetti che trattano i dati personali di natura sanitaria, anche dotati di potere decisionale circa le attività di trattamento** (proprie dei soggetti definiti “*controllers*”, 3, § 3, e 5, § 4.4) e, in quanto tali, **sono destinatari delle linee guida** (per effetto dell'attività di diffusione e promozione delle stesse da parte degli Stati membri del Consiglio (2)).

Gli *health professionals* sono quindi tenuti ad attenersi alle linee guida e ad assicurare il rispetto dei principi ivi contenuti, anche con riferimento a quelli relativi alle misure di *data protection* e valutazione rischi, di *risk monitoring* e *risk assessment*, nonché di garanzia dei diritti degli interessati. L'obbligazione professionale di questi soggetti si arricchisce quindi di nuovi elementi che non sono immediatamente correlati alle loro funzioni tradizionali.

Gli **obblighi di riservatezza** propri di questi soggetti costituiscono, inoltre, uno **standard esteso a tutti coloro i quali, pur non essendo *health professionals*, svolgono ruoli decisionali o esecutivi nell'ambito del trattamento dei dati personali relativi alla salute.**

In particolare i soggetti che lavorano su «uno specifico caso individuale in tema di servizi di cura e di welfare» e «condividono dati per favorire un maggiore coordinamento che garantisca la qualità dei servizi sanitari» (7, § 8.2), sono soggetti agli stessi obblighi di riservatezza professionale degli *health professionals*. Analogamente, in caso di «comunicazione dei dati relativi alla salute per scopi inerenti la fornitura e l'amministrazione di servizi sanitari», chi riceve i dati deve attenersi agli stessi obblighi di riservatezza ai quali sono sottoposti gli *health professionals* (7, § 9.4).

**Controllo a distanza e procedimento  
di autorizzazione amministrativa:  
i chiarimenti del Ministero del Lavoro  
in ordine al silenzio amministrativo\***

*di Sara Tiraboschi*

Il Ministero del Lavoro, in risposta all'[interpello n. 3/2019](#), ha espresso la propria posizione in ordine alla configurabilità dell'istituto del silenzio-assenso nell'ambito della procedura amministrativa deputata al rilascio dell'autorizzazione all'installazione ed utilizzo degli impianti audiovisivi e degli altri strumenti di controllo a distanza dell'attività lavorativa di cui alla l. n. 300/1970, art. 4, comma 1.

*L'impianto normativo di riferimento: le ragioni sottese all'istanza interpello.*

Il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro ha promosso istanza di interpello in relazione alla procedura di autorizzazione amministrativa citata e ai possibili inconvenienti qualora l'amministrazione – nella fattispecie l'Ispettorato Nazionale del Lavoro – ometta di fornire riscontro all'istante. Come è noto, infatti, il datore di lavoro, al fine di poter legittimamente procedere all'installazione di impianti da cui possa derivare il

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22](#).

controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, è tenuto a proporre, in assenza di accordo sindacale sul punto, istanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, i cui provvedimenti sono espressamente qualificati dalla l. n. 300/1970, art. 4, comma 1, come definitivi.

Orbene, nonostante l'imprescindibilità del ricorso a tale procedura ricorrendone i presupposti, la norma in esame non prescrive alcun termine per il rilascio del provvedimento amministrativo né pone alcuna conseguenza rispetto all'eventuale silenzio della PA.

Alla luce di ciò nonché in considerazione, con ogni evidenza, delle stringenti sanzioni in caso di violazione della normativa posta a tutelare la libertà e la dignità del lavoratore di cui al Titolo I della l. n. 300/1970, il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, partendo dal presupposto che l'autorizzazione in esame sia da qualificarsi come un provvedimento amministrativo *tout court*, ha richiesto al Ministero del Lavoro chiarimenti in ordine all'applicabilità, nel caso di specie, dell'istituto del silenzio-assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241/1990 che così dispone: *«Fatta salva l'applicazione dell'[articolo 19](#), nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'[articolo 2, commi 2 o 3](#), il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato».*

*La risposta del Ministero del Lavoro.*

Il Ministero del Lavoro ha fornito la propria risposta al quesito prendendo le mosse dal complessivo impianto normativo di cui all'art. 4 l. n. 300/1970, come modificato dal d.lgs. n. 151/2015 (c.d. "Jobs Act"). A tal proposito il Ministero ha ritenuto doveroso chiarire come, ai sensi del comma 2 della norma in esame, la procedura di autorizzazione amministrativa non sia necessaria nel caso in cui si tratti di strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e per la registrazione degli accessi e delle presenze e ciò purché sia data al dipendente adeguata informativa circa le modalità di utilizzo di tali strumenti e di effettuazione dei controlli, nel rispetto della normativa privacy.

La precisazione, ancorché non strettamente connessa al quesito e chiaramente evincibile dalla sola lettura della norma, viene seguita da una ulteriore puntualizzazione parimenti rinvenibile dal tenore letterale della previsione legislativa, ossia la necessaria ed effettiva sussistenza di esigenze organizzative e produttive a supporto della richiesta di installazione di impianti di controllo. A tal proposito la risposta del Ministero rimanda altresì alla nota del 18 luglio 2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nonché al Provvedimento generale del Garante della privacy in tema di videosorveglianza (i.e. Provvedimento dell'8 aprile 2010).

In merito al quesito in senso stretto, il Ministero la escluso l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla procedura in esame, così concludendo: *«la formulazione dell'art. 4, primo comma, della legge n. 300 del 1970 non consente la possibilità di installazione ed utilizzo degli impianti di controllo in assenza di un atto espresso di autorizzazione, sia esso di carattere negoziale (l'accordo sindacale) o amministrativo (il provvedimento)».*

Secondo il Ministero tale assunto troverebbe conforto altresì nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, affermativa del principio secondo cui l'inderogabilità della procedura codeterminativa (i.e. l'accordo sindacale) o dell'alternativa autorizzazione amministrativa poggerrebbe sull'intrinseca diseguaglianza di fatto e sociale tra lavoratore e datore di lavoro, essendo quest'ultimo dotato di una indiscutibile e maggiore forza "contrattuale".

*Il quadro normativo di riferimento: considerazioni in merito alla posizione assunta dal Ministero.*

Il Ministero del Lavoro, come detto, ha incentrato il proprio argomento sul tenore letterale dell'art. 4 della legge n. 300/1970, sui provvedimenti del Garante e dell'Ispettorato nonché sulla giurisprudenza della Suprema Corte senza, tuttavia, prendere in esame, come sarebbe stato – a parere di chi scrive – doveroso, la normativa di riferimento in tema di silenzio-assenso della pubblica amministrazione. Ed infatti l'art. 20 della legge n. 241/1990, nel disciplinare detto istituto nell'ambito dei procedimenti amministrativi, ne postula il carattere generale, prevedendo al comma 4 espresse categorie derogatorie alla sua applicazione, tra cui non figura la gestione del rapporto di lavoro.

Che detto ultimo ambito non risulti oggetto di deroga trova, peraltro, conferma in altre casistiche in cui risulta coinvolta la pubblica amministrazione.

Si consideri, a mero titolo esemplificativo, la procedura prevista dall'art. 7 della legge n. 604/66 ai fini della legittima intimazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. A tal proposito, infatti, seppur trattasi di particolare procedura, non sovrapponibile a quella di cui all'art. 4 citato, non si può che rilevare come, dall'omessa convocazione da parte della Direzione territo-

riale del lavoro nel termine previsto, ne discenda la possibilità, per il datore di lavoro, di procedere al licenziamento del dipendente coinvolto.

E ancora, si pensi alla procedura per l'assunzione di lavoratori stagionali extracomunitari. In tal contesto, infatti, qualora la richiesta riguardi un lavoratore straniero già autorizzato per l'anno precedente a prestare lavoro stagionale presso lo stesso datore di lavoro, il nulla osta si intende rilasciato qualora, decorsi venti giorni dalla richiesta, lo Sportello Unico non comunichi il proprio diniego, il che è previsto, peraltro, in attuazione della Direttiva 2014/36/UE che, sul punto, richiama espressamente l'istituto del silenzio – assenso.

Invero ciò che emerge dalla risposta del Ministero è, a parere di scrive, la volontà di disincentivare il ricorso alla procedura di autorizzazione in esame, come desumibile non solo dall'omessa considerazione dei rilievi sopra esposti, ma altresì dalla ricostruzione proposta dal Ministero medesimo. Quest'ultima, infatti, pare tesa a porre in evidenza, da un lato, la nuova disciplina (introdotta dal c.d. Jobs Act) afferente agli strumenti di lavoro da cui possa discendere il controllo dell'attività dei lavoratori – aspetto, questo, neppure oggetto dell'istanza di interpello – e, dall'altro, il carattere stringente da attribuirsi al presupposto legittimante la richiesta di installazione di impianti di controllo, ossia l'effettiva sussistenza di esigenze organizzative e produttive, circostanza, come detto, pacifica in quanto espressamente prevista dall'art. 4 oggetto di esame.

Se è vero, da un lato, che la dignità e la riservatezza del lavoratore sono interessi primari la cui compromissione deve avere carattere eccezionale ed essere supportata da esigenze di rilevante impor-

tanza, è pur vero, dall'altro, che, laddove si sia in presenza di una richiesta validamente promossa ed originata dalle esigenze previste dalla norma, l'eventuale omesso riscontro da parte dell'Ispettorato del Lavoro potrebbe essere idoneo a pregiudicare l'attività del datore di lavoro o comunque a comprimere sensibilmente rilevanti interessi aziendali.

In ragione di ciò e considerato altresì che la norma non pone un termine ai fini dell'emanazione del provvedimento amministrativo, si rende quanto mai opportuno un intervento del legislatore che – anche ove volesse aderire alla prospettazione del Ministero negando, così, l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla procedura in commento – chiarisca i possibili rimedi azionabili da parte del datore di lavoro istante al fine di poter ottenere e/o sollecitare, con validi strumenti giuridici, un atto espresso da parte della pubblica amministrazione, silente rispetto alla richiesta di autorizzazione presentata.

## I possibili ruoli dei soggetti coinvolti nelle attività di trattamento\*

*di Michele Cibirin*

**Il Regolamento (UE) 2016/679 (da qui in avanti GDPR) ha ormai compiuto un anno di vita**, eppure vi è ancora molta confusione riguardo a quali ruoli debbano ricoprire e, di conseguenza, quali responsabilità debbano assumersi i vari attori che sono coinvolti nelle attività di trattamento.

**Nella prassi negoziale si assiste molto spesso al tentativo di ricondurre tutte le attività di trattamento, derivanti da un sottostante rapporto contrattuale, alla combinazione titolare/responsabile.** Così facendo, si includono forzatamente in tale schema attività che non sarebbero propriamente riconducibili al ruolo disciplinato dall'art. 28 GDPR.

**Si pensi a un contratto di appalto.** Qualificare in modo scontato il committente come titolare del trattamento e l'appaltatore come responsabile per tutte le attività derivanti dalle obbligazioni del contratto, comporterebbe dei paradossi. Esemplificativo è il caso della comunicazione al committente dell'elenco del personale dell'appaltatore. Quest'ultimo è certamente titolare dei dati dei propri dipendenti in quanto datore di lavoro. Tali dati verranno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2019, n. 25.](#)

poi trasmessi al committente, che è titolare del trattamento dei dati personali che vengono in considerazione nel corso del rapporto contrattuale. Per quest'attività di trattamento, appaltatore e committente pongono in essere un rapporto tra titolari autonomi.

**Ma la stessa situazione può presentarsi in altri rapporti giuridici**, quali la somministrazione, il distacco di personale ex art. 30 d.lgs. n. 276/2003, etc.

**Si pensi, ancora, a quanto previsto dalla [Circolare n. 1150 – Prot. 7738/U/CIRC del 23 luglio 2018](#), del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.** Con questo atto, il C.N.C.L., dopo un'analisi dei vari ruoli disciplinati dal regolamento europeo, ha fermato la consuetudine, posta in essere dai clienti, di nominare i consulenti come responsabili del trattamento. Tale configurazione del rapporto, seppur possibile, comporta un significativo assoggettamento del consulente alle direttive del cliente-titolare. La disamina del Consiglio porta a concludere che il consulente del lavoro, nella sua attività fisiologica di trattamento dei dati personali dei propri clienti e dei loro dipendenti, non potrà che assumere la qualifica di titolare autonomo. È possibile ritenere configurabile, al più, una fattispecie di contitolarietà.

**Sul punto in questione è intervenuto recentemente anche il [Garante per la protezione dei dati personali](#).**

Nel rispondere al quesito sottopostogli dal Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, relativo al ruolo del consulente alla luce del GDPR, **il Garante**, dopo aver delineato il quadro normativo concernente i ruoli che devono assumere gli attori di un'attività di trattamento, **afferma che, nel caso di specie, occorre operare una duplice distinzione.** L'Autorità distingue tra: i) l'attività in cui il consulente del lavoro tratta i dati dei propri

clienti nella sua qualità di professionista; e ii) quella in cui il medesimo soggetto tratta i dati dei dipendenti del cliente.

Nel primo caso, il consulente del lavoro agisce in piena autonomia, determinando puntualmente le finalità e i mezzi del trattamento. Per tali ragioni, egli ricopre il ruolo di titolare autonomo del trattamento.

Nel secondo caso, invece, occorre fare riferimento alla figura del responsabile del trattamento ex art. 28 GDPR. Il titolare, infatti, è il soggetto che “*assume le decisioni di fondo relative a finalità e modalità di un trattamento lecitamente effettuato in base ad uno dei criteri di legittimazione individuati dall’ordinamento (v. artt. 6 e 9 del Regolamento (UE) 679/2016)*”.

Per il Garante, non è pertanto configurabile il rapporto di contitolarità tra datore di lavoro e consulente così come prospettato dal C.N.C.L.

### **Come capire allora quale ruolo dovrà assumere un soggetto nel momento in cui svolge delle attività di trattamento?**

**Non vi è una risposta certa.** La normativa in materia di protezione dei dati personali richiede di seguire un **criterio funzionale**. È pertanto doveroso valutare preliminarmente l’attività di trattamento posta in essere da un soggetto per effetto di un rapporto contrattuale o di eventuali previsioni normative.

### **Schematizzando, possiamo arrivare a individuare tre tipi di rapporti canonici:**

- Titolare e Responsabile;
- Titolare autonomo e Titolare autonomo;
- Titolare e Contitolare.

Innanzitutto, si ritiene utile approfondire la figura del contitolare del trattamento, per via della sua complessa fenomenologia.

**Per tal motivo, occorre capire quando si verifica un rapporto di contitolarità.** La disposizione normativa di riferimento è data dall'art. 26 GDPR. Al co. 1, esso chiarisce che si ha contitolarità in tutti i casi in cui vi sia una **determinazione congiunta delle finalità e dei mezzi** del trattamento da parte di due o più titolari ([1][2]). In caso contrario si avrà un rapporto tra titolari autonomi.

**In tale contesto, la partecipazione delle parti alla determinazione congiunta del trattamento,** oggetto della contitolarità, può assumere una molteplicità di forme e combinazioni e non deve essere ripartita necessariamente in modo eguale. Nel suo [parere n. 1/2010 – WP169, il Gruppo Articolo 29](#) ha affermato che, sebbene non sia realizzabile una classificazione esaustiva delle ipotesi di contitolarità, è tuttavia possibile individuare, a titolo esemplificativo, alcuni tipi di relazione che essa assume più di frequente nella prassi:

- **Relazioni molto strette.** Si hanno quando una pluralità di soggetti condividono tutte le finalità e tutti gli strumenti di un trattamento (contitolarità a pieno titolo);
- **Relazioni più distanti.** Si hanno quando una pluralità di soggetti condividono solo le finalità o solo i mezzi del trattamento o solo una parte di essi, restando invece titolari autonomi con riferimento alle finalità esclusive di ciascuno ([3][4]).

**L'art. 26 GDPR,** sempre al comma 1, impone ai contitolari del trattamento di adottare un **accordo interno** che definisca i rispettivi **ruoli e le conseguenti responsabilità rispetto agli**

**obblighi previsti dal Regolamento.** Tale accordo dovrà indicare, in particolar modo, il soggetto al quale è deputato l'onere di garantire il rispetto e la tutela dei diritti dell'interessato. La disposizione nulla prevede circa la **forma** di tale accordo. Tuttavia, la presenza di sanzioni per il mancato perfezionamento dello stesso e la circostanza che esso debba essere messo a disposizione degli interessati suggeriscono di ricorrere alla **forma scritta**. La mancata adozione di tale accordo espone i contitolari alle sanzioni amministrative pecuniarie indicate dall'art. 83, co. 4, lett. a) del Regolamento.

**Il co. 2 dell'art. 26, poi, richiede che i contenuti essenziali** dell'accordo tra contitolari del trattamento siano resi disponibili all'interessato. In tale contesto, i contitolari dovranno preoccuparsi di fornire precise informazioni circa i ruoli ricoperti nel trattamento congiunto, nonché di rendere le stesse facilmente conoscibili agli interessati. Nulla è disposto per il caso in cui l'accordo interno subisca delle modifiche. Tuttavia, come è stato sottolineato in letteratura facendo leva sull'esempio della informativa, si ritiene conseguenza necessaria di quanto previsto dall'art. 26, co. 2 che, qualora tali modifiche interessino aspetti essenziali dell'accordo esse debbano essere portate a conoscenza degli interessati [\(15\)](#).

**Chiude l'articolo in commento il terzo comma**, il quale prevede che gli interessati possano esercitare i loro diritti nei confronti di ciascun titolare. La formulazione di tale disposizione sembra riguardare tanto i diritti riconosciuti agli interessati (artt. da 12 a 22 GDPR) quanto il diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 82, co. 4. Quest'ultimo, infatti, prevede la responsabilità solidale di tutti i titolari per l'intero ammontare del

danno, fermo restando che ogni contitolare potrà agire in regresso nei confronti degli altri.

**Infine, occorre spendere qualche parola sul rapporto tra Titolari autonomi del trattamento.** Quest'ultimo non è disciplinato dal regolamento europeo, eppure è più diffuso nella prassi di quanto si pensi. Per richiamare gli esempi precedenti, non è necessario che un appaltatore debba essere nominato responsabile o contitolare per quelle attività in cui, di fatto, determina autonomamente le finalità ed i mezzi del trattamento, assumendosene, di conseguenza, tutte le responsabilità in forza del principio di *accountability*.

**Le zone grigie certamente non mancano. Ma allora quando un soggetto deve essere considerato titolare autonomo o contitolare?** Una risposta precisa non c'è. Alla luce delle considerazioni suesposte, la valutazione deve essere fondata sull'analisi dell'attività di trattamento posta in essere per effetto di un rapporto contrattuale o di una previsione normativa. Si avrà così un rapporto tra contitolari quando, previo accordo interno, le finalità e le modalità di uno stesso trattamento sono comunemente gestite dai contitolari, anche se in diversa misura. Si avrà, invece, un rapporto tra titolari autonomi quando si è in presenza di trattamenti che, pur avendo ad oggetto gli stessi dati personali, differiscono per le finalità e le modalità mediante le quali vengono posti in essere. In quest'ultimo caso, nel silenzio della disciplina in materia, sarebbe comunque auspicabile che le parti dichiarassero espressamente (ad esempio, mediante un'apposita clausola contrattuale) il loro ruolo di titolari autonomi. Ciò risulterebbe conforme allo scopo ultimo della normativa in materia di protezione dei dati personali, che richiede ai soggetti di garantire che siano sempre chiari i ruoli e le responsabilità assunti in caso di trattamento.

([1]) Ciò è conforme alla stessa definizione di titolare del trattamento, fornita dall'art. 4, n. 7 GDPR: “*la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o **insieme ad altri**, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali?*”.

([2]) L'art. 26 del GDPR riproduce in maniera pressoché identica la nozione di contitolare del trattamento contenuta nella **dir. 95/46/CE**: “*Allorché due o più titolari del trattamento determinino congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento, essi sono titolari del trattamento?*”.

([3]) Così, “Gruppo Articolo 29, parere n. 1/2010”, pp. 19 – 20.

([4]) Il Gruppo Articolo 29, nel citato parere, precisa anche che, qualora diversi soggetti cooperino all'elaborazione di dati personali, non significa necessariamente che siano sempre contitolari. In effetti uno scambio di dati fra due parti, senza che vi sia una condivisione di finalità o strumenti in un insieme di operazioni comuni, deve essere considerato un semplice trasferimento di dati fra due autonomi titolari del trattamento.

([5]) Sul punto, si veda M.L. Salvati, *Commento all'art. 26 GDPR*, in AA.VV., G.M. Riccio, G. Scorza, E. Belisario (a cura di), *GDPR e Normativa Privacy* (Commentario), Ipsoa, 2018, art. 29 GDPR, p. 258 – 262.

**Lecite le registrazioni occulte da parte  
del dipendente se finalizzate  
alla difesa giudiziale: la “funzione sociale”  
del diritto alla protezione dei dati personali  
in Cass. Civ. n. 12534/2019\***

*di Andrea Tundo*

Con [sentenza n. 12534](#) la Corte di Cassazione è tornata ad occuparsi di registrazioni occulte, poste però in essere non dal datore di lavoro bensì dal dipendente: il 10 maggio scorso, infatti, sono stati pubblicati i motivi che, nel febbraio passato, hanno indotto gli Ermellini a ritenere legittime le registrazioni effettuate dal dipendente all'insaputa di colleghi e datore di lavoro, arricchendo il controverso panorama giurisprudenziale relativo al bilanciamento tra diritto alla riservatezza e diritto alla tutela giurisdizionale.

**Il sindacato della Corte investe, sostanzialmente, la liceità o meno del licenziamento disciplinare comminato a un dipendente “colpevole”, a giudizio del datore, di diversi addebiti, «consistenti in gravi accuse di illecito nei confronti dei vertici del Consorzio, auto assegnazione dei periodi di congedo per le ferie, sistematica regi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#). Articolo pubblicato in [Bollettino certificazione DEAL – UNIMORE, n. 2/2019](#).

*strazione dei colloqui con i colleghi all'insaputa degli interlocutori*», valutati dalla Corte di Appello di Bologna, con sent. n. 1158/2017 che ha confermato il giudicato di primo grado, quali idonei a integrare una giusta causa di recesso ai *sensi dell'art. 2119 c.c.*

Delle sei doglianze proposte dal ricorrente in sede di legittimità, le poche che resistono al respingimento vengono assorbite dall'accoglimento parziale del motivo rappresentato dall'errore di diritto del giudicante per l'aver considerato illegittima la registrazione di conversazioni coi colleghi a loro insaputa, che assurge, pertanto, ad argomento determinante del responso finale.

Considerata l'onnicomprensività della definizione di «trattamento» dei dati personali di cui all'art. 4, n. 2, del GDPR (Reg. UE n. 2016/679, cui in Italia si è data attuazione con il d. lgs. n. 101/2018, che ha modificato il c.d. “Codice della Privacy”, ovvero il d. lgs. n. 196/2003), **la questione rilevante ai fini del giudizio di legittimità del recesso datoriale si riduce infatti al bilanciamento tra il diritto alla tutela giurisdizionale del dipendente, titolare del trattamento consistente nell'effettuazione delle registrazioni occulte, e il diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali dei colleghi coinvolti, da cui discende la liceità o meno della condotta occulta perpetrata dal lavoratore e, conseguentemente, la liceità o meno della reazione disciplinare.**

**L'opera di ponderazione degli interessi in gioco si risolve a tutto favore del diritto alla difesa giudiziale del titolare del trattamento/lavoratore, dal che deriva la corrispondente compressione del contenuto del diritto alla protezione dei dati personali dei suoi colleghi, “inermi”, pertanto, di fronte ad un compor-**

tamento ritenuto lecito: dalla laconica pronuncia della Corte emerge infatti la non necessità del consenso dell'interessato rispetto all'«utilizzo a fini difensivi di registrazioni di colloqui tra il dipendente e i colleghi sul luogo di lavoro», e ciò al fine di «contemperare la norma sul consenso al trattamento dei dati con le formalità previste dal codice di procedura civile per la tutela dei diritti in giudizio».

***Il collegio giudicante reputa, quindi, «legittima, ed inidonea ad integrare un illecito disciplinare, la condotta del lavoratore che abbia effettuato tali registrazioni per tutelare la propria posizione all'interno dell'azienda e per precostituirsi un mezzo di prova».***

*Dal giudizio della Corte, tuttavia, non emerge una supremazia assoluta del diritto di difesa rispetto all'esigenza di protezione dei dati personali: l'esercizio della prima prerogativa, in quanto integrante un trattamento di dati personali, incontra infatti i **limiti posti dall'ordinamento nazionale ed europeo per il tramite dei «Principi applicabili al trattamento di dati personali»** (così recita la rubrica dell'art. 5 GDPR, ove trovano consacrazione detti principi, alcuni dei quali già fatti propri dal nostro ordinamento nel 2003 attraverso il Codice), il cui rispetto funge da parametro di legittimità di qualunque trattamento. Di ciò si dimostra consapevole anche la Corte giudicante, allorquando “salva” la condotta del dipendente «se pertinente alla tesi difensiva e non eccedente le sue finalità».*

*Da una disamina complessiva del ragionamento sviluppato dagli Ermellini, dunque, si ricava che la prevalenza del diritto alla difesa giudiziale e del collaterale diritto alla raccolta probatoria sulle istanze di riservatezza e protezione dei dati personali non è assoluta e incondizionata, in quanto trovano applicazione, in questo come in tutti i casi di trattamento di informazioni personali, i principi generali di cui all'art. 5 GDPR.*

*E, del resto, la pronuncia in commento non è l'unica che muove in questa direzione, collocandosi, infatti, in quella **giurisprudenza**, in parte anche richiamata dalla Corte giudicante, **incline ad accordare prevalenza alle istanze di difesa in giudizio rispetto a quelle, pur meritevoli di protezione, di riservatezza e riserbo.***

*Si tratta, in definitiva, di un **orientamento formatosi sotto la vigenza dell'art. 24 del Codice della privacy, articolo oramai abrogato** ma che aveva il sicuro merito di cristallizzare, direttamente a livello legislativo, la valutazione e il conseguente bilanciamento tra questi due valori, sciogliendo dunque il relativo nodo interpretativo. Il tenore della lettera f) della disposizione previgente, infatti, non lasciava adito ad eventuali dubbi ermeneutici, stante la chiarezza con cui sanciva che **il consenso della persona interessata – base giuridica ordinaria (salvo eccezioni) del trattamento secondo il sistema delineato dal Codice privacy nella versione precedente al GDPR – non era necessario «per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria, sempre che i dati siano trattati esclusivamente per tali finalità e per il periodo strettamente necessario al loro perseguimento, nel rispetto della vigente normativa in materia di segreto aziendale e industriale»**, purchè il trattamento non consistesse comunque in un'opera di diffusione dei dati personali.*

*Questo orientamento della giurisprudenza di legittimità, per quanto consolidato, non può dirsi del tutto unanime, come conferma il diverso avviso espresso, rispetto a un caso sostanzialmente analogo, da [Cass. Sez. Lav. n. 11999/2018\[1\]](#), rigida nel giudicare legittimo il licenziamento in quanto «sussistente una grave ed intenzionale violazione dei principi di buona fede e correttezza nella condotta di occulta registrazione di una conversazione telefonica tra il superiore gerarchico ed altro dipendente nonché di una riunione aziendale», **ma immemore dell'insegnamento delle [Sezioni Unite \(sent. n.](#)***

[3034/2011](#)), secondo il quale «la disciplina generale in tema di trattamento dei dati personali subisca deroghe ed eccezioni quando si tratti di far valere in giudizio il diritto di difesa».

Il precetto emesso dalla Corte in composizione “nomofilattica” è stato poi impregiosito da [Cass. Civ. n. 11322/2018\[2\]](#), tra l’altro espressamente richiamata dal collegio chiamato a dirimere la controversia in commento, la quale, nel fondare la legittimità delle registrazioni occulte nonché la loro producibilità in sede processuale, sia civile che penale, non si limita al rinvio all’art. 24, lett. f), del Codice, ma si appella altresì alla «scriminante generale dell’art. 51 c.p., di portata generale nell’ordinamento e non già limitata al mero ambito penalistico», la quale esclude l’illiceità di una condotta in sé *contra ius*, ma integrante allo stesso tempo l’esercizio di un diritto (o l’adempimento di un dovere). Il ragionamento, naturalmente, avrebbe condotto a conclusioni opposte qualora «si fosse trattato di registrazioni di conversazioni tra presenti effettuate a fini illeciti (ad esempio estorsivi o di violenza privata)».

**Il quadro normativo in materia di trattamento dei dati personali, tuttavia, è stato profondamente riformato con l’entrata in vigore del GDPR a partire dal 25 maggio 2018 e del suo “derivato” nazionale, il d. lgs. n. 101/2018 che ha modificato il Codice della Privacy, abrogandone, tra gli altri, anche l’art. 24: ciò non cambia comunque le carte in tavola, considerato che la natura ontologicamente relazionale del diritto alla protezione dei dati personali, presupponendo pur sempre una relazione tra, quantomeno, titolare e interessato, implica spesso il bilanciamento tra prerogative e interessi dell’uno con quelli dell’altro. E, d’altronde, una tale natura compromissoria è da riconoscersi anche al GDPR stesso, deputato alla ricerca, quanto mai ardua, di un equilibrio tra promozione di un mercato unico digitale europeo e protezione dei dati personali dei cittadini europei.**

***Ma, soprattutto, ciò non toglie rigore e cogenza al principio di diritto sviluppato dalla giurisprudenza sotto il vigore dell'art. 24, posto che il bilanciamento contenuto nella disposizione oramai abrogata trova conferma anche nell'attuale quadro normativo. È sufficiente richiamare, in tal senso, l'art. 6, par. 1, lett. f) del GDPR, che eleva a base giuridica di ogni trattamento il «perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato», o l'art. 9, par. 2, lett. f), che ammette il trattamento financo di «categorie particolari di dati» (tuttora impropriamente definiti "sensibili") ogni qualvolta ciò sia «necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria».***

*Il vigore di tali disposizioni, d'altronde, riceve nuovo impulso per effetto di un principio quanto mai dirompente e di efficacia generale, che rivela altresì la consapevolezza del legislatore europeo circa la centralità che i dati, personali e non, attualmente rivestono nel contesto socio-economico: si allude al contenuto del **Considerando n. 4 del GDPR** allorquando, dopo aver sancito, con un velo di ottimismo, che **«il trattamento dei dati personali dovrebbe essere al servizio dell'uomo»**, stabilisce altresì che il **«diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità»**: parole, queste, pregne di significato, e che trovano occasione di concreta applicazione proprio nel caso sottoposto all'attenzione della Corte di Cassazione.*

[1] Per un approfondimento circa il contenuto e l'effetto di tale pronuncia, che si segnala anche per le riflessioni espresse rispetto alla perentorietà o meno dei termini che scandiscono i procedimenti disciplinari, si v. G. Saracino, *Licenziamento del dipendente che effettua registrazioni occulte: bilanciamento fra diritto di difesa e diritto alla riservatezza nel giudizio di Cassazione*, in *GiustiziaCivile.com*, 23 ottobre 2018, (nota a Cass. civ., 16 maggio 2018, n.11999, sez. lav.), ove l'A., estendendo il ragionamento della Corte, muta sul punto, e

applicando il principio di minimizzazione dei dati, sostiene la necessità «*di limitare il ricorso alle registrazioni occulte solo qualora non vi sia la disponibilità di altre fonti di prova o nel caso in cui queste, pur essendo astrattamente sussistenti, risultino insufficienti o inattuabili*».

[2] Per un commento alla sentenza, che si sofferma anche sulla nozione di “fatto contestato” presente nell’attuale versione dell’art. 18, l. n. 300/1970, come novellato dalla l. n. 92/2012, si vedano, in particolare, M. Alovio, *Lecite le registrazioni audio e video da parte dei dipendenti in ambiente lavorativo*, in *Diritto & Giustizia*, Fasc. 85/2018, pag. 13, Cassazione civile, 10 maggio 2018, n.11322, sez. lav. (Nota a), e G. Fava, *La Cassazione si pronuncia sulla legittimità delle registrazioni effettuate da parte dei dipendenti sul luogo di lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 4/2018, pag. 769, Cassazione civile 10 maggio 2018, n.11322, sez. lav. (Nota a).

7.

## **DETASSAZIONE E PRODUTTIVITÀ**

## La tassazione agevolata del premio di risultato alla luce dell'interpello n. 205/2019 dell'Agenzia delle Entrate\*

*di Davide Pugliese*

L'Agenzia delle Entrate con la [risposta n. 205 del 25 giugno 2019](#) ha ulteriormente ristretto l'ambito di applicabilità del regime di tassazione agevolata dei premi di risultato, contribuendo a scoraggiare le parti sociali (M. Sacconi, [Il mio canto libero – Agenzia delle Entrate \(e norma\) scoraggia accordi aziendali](#), Bollettino ADAPT 8 luglio 2019, n. 26) ormai costrette a destreggiarsi all'interno di limiti posti da una regolamentazione rigida e dagli esiti interpretativi variabili, anche a causa del susseguirsi di chiarimenti e interventi dei Ministeri e della stessa Agenzia. Ma andiamo per ordine.

**L'articolo 1, commi da 182 a 189, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208** (modificato dall'articolo 1, commi da 160 a 162, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, dall'articolo 55 del DL 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella l. 21 giugno 2017, n. 96, e dall'articolo 1, commi 28 e 161, della legge 27 dicembre 2017, n.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#). Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.

205) ha previsto, tra le altre, **misure fiscali agevolative per le retribuzioni premiali**, rimandando a un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la regolamentazione delle modalità attuative.

**La Legge di Bilancio 2016 ha istituito pertanto lo strumento della tassazione agevolata per i premi di risultato**, delimitandone l'applicazione ai premi **convenuti con contratti aziendali o territoriali di cui all'articolo 51 del Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, di ammontare variabile, nonché legati a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione**. Questi ultimi misurabili e verificabili sulla base di criteri definiti.

In esecuzione della delega legislativa, in data 16 maggio 2016 (avviso in Gazzetta Ufficiale n. 112 del 14 maggio 2016) **il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha pubblicato il Decreto 25 marzo 2016, disciplinando le modalità applicative delle predette disposizioni**.

Il Decreto ha chiarito che, oltre a quanto già previsto dalla Legge di Bilancio 2016, **i contratti collettivi “devono prevedere criteri di misurazione e verifica degli incrementi di produttività, redditività qualità, efficienza e innovazione (...) rispetto a un periodo congruo definito nell'accordo, il cui raggiungimento sia verificabile in modo obiettivo attraverso il riscontro di indicatori numerici o di altro genere appositamente individuati”**.

**Gli accordi, inoltre, devono essere depositati** entro trenta giorni dalla sottoscrizione, contestualmente alla dichiarazione di

conformità, a mezzo di un modello – allegato al decreto – da compilare e inviare telematicamente.

**Il Decreto ha rappresentato anche l'occasione per diffondere un primo elenco di indicatori** idonei a svolgere il compito di misurazione demandato dal nuovo impianto normativo, contenuti all'interno del modello per il deposito dei contratti.

Tutto qui? Non proprio, in quanto **con le Circolari nr. 28/E del 15 giugno 2016 e 5/E del 29 marzo 2018, redatte d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia delle Entrate ha fornito ulteriori chiarimenti** in merito alla disciplina dell'agevolazione in argomento, che iniziava a palesare le prime difficoltà applicative.

**A titolo di esemplificativo e non esaustivo della tematica, si potrebbero citare le problematiche connesse con la nozione di risultato incrementale**, il quale se misurato anno su anno sottenderebbe un processo di crescita continua di difficile realizzazione nella realtà. Tant'è vero che la stessa Agenzia delle Entrate, con la circolare del 2018, ha aperto alla possibilità di confrontare il risultato del periodo di riferimento con la media di un periodo mobile antecedente (es. triennio). Intervento che è risultato non sufficiente, in quanto, come osservabile dalla lettura di numerosi contratti di secondo livello, le parti sociali hanno tentato di divincolarsi dalle maglie irrealistiche della normativa introducendo indicatori trasversali, da affiancare ai classici indici economici (es. fatturato, EBITDA, etc.) soggetti alle variabilità di mercato.

**Simili difficoltà sono state riscontrate nell'applicazione pratica della normativa anche con riferimento alla definizione**

**del periodo congruo** durante il quale misurare il risultato incrementale (es. semestrale, annuale o pluriennale), e **all'individuazione di indicatori atti alla misurazione dei benefici derivanti da modifiche organizzative e dei processi di lavoro, ovvero dall'introduzione del lavoro agile**. Ad esempio: come si misura l'incremento di **produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione dei lavoratori agili?** (M. Menegotto e A. Rasafalco, [\*Lavoro agile, competitività e ruolo della contrattazione\*](#), Bollettino ADAPT 8 aprile 2019, n. 14). Anche in questo caso, le circolari dell'Agenzia delle Entrate hanno tentato fare chiarezza, con alterni risultati.

**Terminata questa indispensabile ricostruzione della normativa** atta a descrivere in sintesi lo scenario di riferimento, **veniamo all'interpello oggetto del presente commento**. **L'Agenzia delle Entrate**, a quasi quattro anni dalla Legge di Bilancio 2016, **ha pubblicato l'interpello n. 205 del 25 giugno 2019**, intitolato *“Detassazione dei premi di risultato – Periodo congruo e definizione degli obiettivi incrementali – articolo 1, commi 182-189, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Interpello articolo 11, comma 1, lettera a), legge 27 luglio 2000, n. 212”*, rispondendo a uno specifico quesito posto da una società operante nel settore dei giochi, e delle scommesse.

Sorvolando in questa sede sul contesto sindacale in cui si è venuta a generare la vicenda, **l'azienda, in breve, ha interpellato l'Agenzia al fine di individuare il corretto regime fiscale da applicare al premio di risultato convenuto** con le organizzazioni sindacali tramite un apposito accordo stipulato il 26 novembre 2018, a valle di una complessa e lunga negoziazione.

**L'azienda riporta che l'istituto premiale viene calcolato sulla base del risultato EBITDA dell'anno solare – nel caso di specie del 2018 – ed è soggetto a riproporzionamento per i lavoratori assunti in corso d'anno, nonché per i lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale, e a riduzione in virtù del tasso di assenteismo individuale.**

Sintetizzati per sommi capi gli elementi salienti della fattispecie, **la società sostiene che il premio così strutturato possa essere assoggettato alla tassazione agevolata in quanto sono presenti tutti i requisiti richiesti dalla normativa vigente:** contratto collettivo *ex* all'articolo 51 del Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 regolarmente depositato, premio di ammontare variabile, e risultato incrementale dell'indicatore.

**L'Agenzia delle Entrate è stata però di diverso avviso.** L'Ente, invero, non contesta quanto sostenuto dalla società in merito alla presenza dei requisiti previsti dalla regolamentazione vigente, ma **aggiunge che** *“la funzione incentivante delle norme in esame (...) può ritenersi assolta in quanto la maturazione del premio, e non solo la relativa erogazione, avvenga successivamente alla stipula del contratto, sulla base del raggiungimento degli obiettivi incrementali ivi previamente definiti e misurati nel periodo congruo anch'esso stabilito su base contrattuale”*.

In virtù di tale orientamento interpretativo, **secondo l'Agenzia i criteri di misurazione del risultato incrementale devono essere individuati e definiti con** *“ragionevole anticipo rispetto ad una eventuale produttività futura non ancora realizzata”*.

Tale condizione **“non risulta (...) soddisfatta nel caso di specie tenuto conto che i premi di risultato sono erogati sulla base di criteri individuati in un contratto la cui stipula è intervenuta in prossimità della scadenza del termine del periodo rilevante per la misurazione del raggiungimento dell’incremento (2018) (...) Non appare ammissibile una determinazione ‘postuma’ o, come nel caso di specie, a ridosso del termine del periodo di maturazione del premio, in quanto i criteri di misurazione devono essere determinati con ragionevole anticipo rispetto ad una eventuale produttività futura non ancora realizzata”**.

**Queste le motivazioni dell’Agenzia delle Entrate, che, a parere di scrive, lungi da chiarire i contorni della norma, ingenerano nuovi dubbi applicativi.**

Come abbiamo osservato leggendo la normativa riportata in apertura di commento, **il Legislatore non ha modificato la natura giuridica dei premi di risultato**, ma ha introdotto la possibilità di una tassazione agevolata limitata agli accordi in possesso di determinate caratteristiche, tra i quali gli indici incrementali. **L’intento sotteso all’intervento normativo è quello di – stante i vincoli del bilancio statale – selezionare gli istituti premiali ai quali applicare il beneficio fiscale, agevolando esclusivamente quelli convenuti dalle aziende che avendo realizzato incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione hanno contribuito allo sviluppo del sistema paese.**

Premesso quanto sopra, **risulta pertanto almeno distonica la decisione dell’Agenzia in risposta a un’azienda che ha realizzato un incremento di redditività**, il tutto basato su l’assenza di una generica *“funzione incentivante”* e sull’altrettanto generale criterio temporale del *“ragionevole anticipo”*, entrambi re-

quisiti non presenti all'interno della L. 208/2015 e del Decreto del 25 marzo 2016. Soprattutto se si considera che in un caso analogo – contratto collettivo per l'anno solare 2017, firmato il 27 novembre 2017 – l'Agenzia delle Entrate con risposta 130/2018, pur addivenendo alla medesima conclusione, non ha evidenziato la carenza dei suddetti requisiti, ma ulteriore vizi per l'analisi dei quali si rimanda alla lettura del citato interpello.

**Come se ciò non bastasse, l'orientamento introdotto con la risposta 205/2019 da la stura a ulteriori quesiti che mettono a dura prova la tenuta del sistema.**

**A cosa bisogna riferirsi per calcolare il “ragionevole anticipo”?** In caso di periodo di riferimento annuale, sono sufficienti sei mesi prima della scadenza del periodo di misurazione? E se il periodo congruo per la maturazione del premio è inferiore a dodici mesi (Circolare 5/E del 29 marzo 2018)?

O ancora, **la “funzione incentivante”** è garantita quando le parti sociali si limitano a formalizzare all'interno del contratto collettivo – anche se a ridosso della scadenza del periodo di maturazione – obiettivi aziendali comunicati all'organizzazione con “ragionevole anticipo”? **Quando, inoltre, si può ritenere che le parti siano già venute a conoscenza dei risultati ottenuti dall'azienda?** È necessario attendere l'ufficialità dei dati di bilancio, o è sufficiente una previsione?

**Questi dubbi si aggiungono a quelli già sorti in questi anni,** e con essi creano un ginepraio all'interno del quale è difficile districarsi. Le aziende, di conseguenza, non possono far altro che muoversi con cautela, anche al fine di tutelare e i dipendenti da

eventuali conseguenze derivanti da una tassazione errata in difetto.

**In conclusione, a prescindere da ulteriori chiarimenti dei Ministeri competenti e della stessa Agenzia delle Entrate, allo staso si auspica un nuovo intervento del legislatore che rinnovi il reticolato normativo riconducendolo a maggiore semplicità, nonché recuperando in modo chiaro il collegamento tra premialità e produttività, al fine di contribuire al miglioramento degli indici aziendali e nazionali in materia** (M. Sacconi, [\*Il mio canto libero – Agenzia delle Entrate \(e norma\) scorgia accordi aziendali\*](#), Bollettino ADAPT 8 luglio 2019, n. 26).



8.

## **DIRITTO DEL LAVORO**

## Istruzioni operative per la redazione del codice disciplinare aziendale\*

*di Francesca Riezzo*

**L'origine del codice disciplinare aziendale è ravvisabile nell'art. 7 della L. 300**, il quale al primo comma recita quanto segue:

*“Le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti. Esse devono applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano”.*

Dunque, **la natura del codice disciplinare è quella dell'accordo**, il che porta ad analizzare i soggetti coinvolti nella sua stesura. Generalmente, è redatto e approvato unilateralmente dalla parte datoriale, ma questo può avvenire solo laddove il suddetto codice si limiti ad ampliare, senza comportare essenziali modifiche, gli istituti già previsti in ambito disciplinare dal CCNL applicato dall'unità produttiva. Infatti, il fine ultimo è proprio quello di adattare al contesto aziendale, l'elenco non esaustivo delle fattispecie suscettibili di procedimento disciplinare, contemplate a livello nazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1.](#)

Laddove invece, si intendesse andare oltre gli istituti previsti, prevedendo sostanziali differenze rispetto al CCNL o un trattamento peggiorativo, allora, è obbligatorio sottoporlo all'attenzione delle rappresentanze sindacali aziendali o unitarie, ove presenti. Nel primo caso, la piena validità sarà ravvisabile solo nei confronti dei lavoratori iscritti, invece nel secondo, essa sarà *erga omnes*.

**Ferma restando questa premessa, la redazione di un codice disciplinare, pone le proprie radici nel CCNL applicato.** Quindi, si parte dall'analisi della sezione dedicata al rapporto di lavoro individuale e nello specifico, del titolo dedicato ai rapporti in azienda<sup>[1]</sup>. Sulla base di quanto in esso contenuto, si procede alla redazione del codice interno.

In primo luogo, è **bene indicare le finalità che il codice si propone di raggiungere**, nonché i soggetti ai quali si rivolge.

Step immediatamente successivo, è l'analisi di quegli istituti che normalmente sono sì rintracciabili sul CCNL, ma che richiedono talvolta delle **lievi modifiche o precisazioni per una maggiore e migliore gestione dell'organizzazione aziendale**: ad esempio, il riferimento è all'orario di lavoro, la fruizione di ferie e permessi, così come i doveri del dipendente in caso di assenza diversa da ferie e permessi.

Non meno importante rispetto a questi esempi, è l'integrazione delle disposizioni legate alla salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, anche e soprattutto perchè l'importanza rivestita dalle suddette disposizioni e il rispetto di queste, è anch'esso oggetto di controllo disciplinare da parte del datore di lavoro.

Infine, il codice può fungere da veicolo di trasmissione per mettere a conoscenza i lavoratori degli **standard qualitativi e/o quantitativi attesi**.

**In caso di inosservanza delle norme contenute nel codice, si fa riferimento al contenuto ed alle procedure stabilite dalle leggi, dagli accordi interconfederali, dai contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria vigenti a norma di legge, dagli accordi aziendali, nonché dallo stesso regolamento interno.** Dunque, si riportano integralmente le fasi del procedimento disciplinari e i termini di riferimento; mi riferisco in particolare alla contestazione del fatto oggetto del procedimento, l'indicazione dei termini e delle modalità entro cui il lavoratore può giustificare il proprio operato; ancora, il numero di giorni entro i quali deve essere emesso l'eventuale provvedimento ed infine, i mezzi a disposizione per opporsi a quest'ultimo.

Nel dettaglio, si procede poi ad elencare quali siano le **sanzioni conservative ed espulsive legate alle condotte specifiche** ed eventualmente poste in essere dal lavoratore, esse sono:

- Biasimo verbale: è l'unico provvedimento che non richiede l'espletamento della procedura sopra riportata;
- Ammonizione scritta;
- Multa: della stessa deve essere sempre indicata la cornice edittale; in mancanza, si fa riferimento al contratto collettivo nazionale;
- Sospensione disciplinare dal servizio e dalla retribuzione;
- Licenziamento con preavviso;
- Licenziamento per giusta causa a cui si accompagna, solitamente, la sospensione cautelare;

Il regolamento scende successivamente, nel dettaglio delle fattispecie che generalmente si associano ad esse; rispetto a quelle previste nei contratti collettivi nazionali possono essere le medesime, ma anche essere ampliate per includere particolari condotte ritenute sanzionabili dal datore di lavoro, rintracciate frequentemente nel contesto aziendale.

**Le condotte di cui sopra, si aggiungono ai doveri[2] naturali del lavoratore**, generalmente previsti dai contratti di lavoro individuali e ribaditi dai contratti collettivi nazionali, nonché dagli accordi integrativi.

**Il codice raggiungerà il proprio scopo, dove sarà riuscito ad adattare efficacemente la disciplina nazionale a quella aziendale.**

Da ultimo, **l'efficacia in termini temporali** del regolamento interno: come accade per tutti gli accordi, esso deve indicare per quanto tempo esplicherà la sua efficacia, salvo poi essere sottoposto a revisione al termine di questo e nuovamente pubblicato.

**Una volta terminata la redazione del regolamento interno e solo in seguito alla sua affissione[3] in un luogo accessibile[4] a tutti i lavoratori**, esso assume piena validità, dal momento che gli stessi solo in questo modo, sono perfettamente consapevoli delle condotte suscettibili di sanzione disciplinare e di quale, fra le sanzioni previste, possono essere applicate.

Concludo, con un accenno ai **rapporti che intercorrono tra il contratto collettivo nazionale e il regolamento interno**. Come si evince da quanto detto in precedenza, due sono le strade percorribili: potrebbe prevalere il criterio gerarchico, che vede la fonte nazionale preordinata a quella aziendale, poiché

quest'ultima è quasi sempre un atto unilaterale del datore di lavoro e soprattutto offre minori garanzie al lavoratore.

Alternativamente, il criterio di specialità, nel caso di un regolamento interno rispettoso delle indicazioni in premessa, porta a dare prevalenza, in sede giudiziale, al codice disciplinare aziendale.

Qui un [modello](#) messo a disposizione da Studio Montanaro.

[1] Ho preso come CCNL di riferimento quello metalmeccanico (industria).

[2] La Sezione Lavoro della Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza n. 8560 del 2018, ha reso il seguente principio di diritto: “Non serve l'affissione del codice disciplinare perché il lavoratore rispetti i doveri fondamentali di etica e professionali”

[3] La Corte di Cassazione, con la recente sentenza n. 279/2018, ha stabilito che nei casi in cui il comportamento sanzionatorio sia immediatamente percepibile dal lavoratore come illecito (condotte contrarie al c.d. minimo etico o a norme di rilevanza penale), non sia necessaria l'affissione del codice; cfr. anche **sentenza n. 4826 del 24 febbraio 2017**. Questo principio è stato enunciato con precipuo riferimento alle sanzioni espulsive e non a quelle conservative, poiché, mentre per le prime il potere di recesso dell'imprenditore, in presenza di una giusta causa o di un giustificato motivo, è tipizzato e previsto direttamente dalla legge, per le seconde il potere disciplinare del datore di lavoro, solo genericamente previsto dall'art. 2106 c.c. esige necessariamente, per il suo concreto esercizio, la predisposizione di una normativa secondaria, cui corrisponda l'onere della pubblicità, solo in tal guisa potendo trovare piena attuazione l'altro principio, “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, al fine di precludere al datore di lavoro di stabilire di volta in volta, caso per caso, la sussistenza dell'infrazione, nonché di scegliere arbitrariamente la sanzione ritenuta applicabile, cfr. **Cass. 13/9/2005, n. 18310**

[4] Con questo termine, viene inteso un luogo “libero” da qualsiasi impedimento alla consultazione, non necessariamente, quindi, una bacheca aziendale, v. **Cass. 3/10/2007 n. 20733**

## **Contratto di lavoro a termine e somministrazione: un'ipotesi peculiare di rinnovo\***

*di Giovanni Pigliararmi*

Con l'entrata in vigore del decreto legge n. 87 del 2018, convertito in legge n. 96 del 2018 (c.d. Decreto Dignità), uno dei dubbi maggiormente ricorrenti inerenti l'applicazione della nuova disciplina sul rapporto di lavoro a tempo determinato riguarda **la possibilità di riassumere un lavoratore – precedentemente impiegato con contratto di lavoro in somministrazione a termine per un periodo inferiore a 12 mesi – presso la medesima azienda con un contratto di lavoro a tempo determinato a-causale**. La casistica, affrontata anche dal Bollettino Adapt (cfr. M. Menegotto, [\*Somministrazione e tempo determinato dopo il Decreto Dignità e la sentenza della Consulta. Le risposte ai partecipanti al Free Webinar ADAPT\*](#), in *Bollettino ADAPT* 12 novembre 2018, n. 39, punto 1), si presta a non poche perplessità giacché le posizioni restrittive assunte dal Ministero del Lavoro con la [circolare n. 17 del 31 ottobre 2018](#) non sono state, ad avviso di chi scrive, sufficientemente argomentate.

**Sovente capita che un'azienda impieghi un dipendente in somministrazione a tempo determinato per un periodo – a**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 11 febbraio 2019, n. 6.](#)

**titolo di esempio – di 5 mesi e allo scadere di questi voglia assumere direttamente il dipendente con un contratto di lavoro a tempo determinato.** L'attuale disposizione riguardante la durata massima del contratto a termine (cfr. art. 19, comma 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015) stabilisce che *“la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i ventiquattro mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato”*.

Come si intuisce dalla formulazione della disposizione, il legislatore prevede una cumulabilità, ai fini del computo per il raggiungimento della durata massima, tra la durata del contratto a termine e la durata del contratto di somministrazione a termine. **Senonché, il problema sorge in relazione alla necessità di apporre o meno la causale al contratto a termine successivamente stipulato a quello di somministrazione a termine.** Infatti, ad una prima lettura della norma, sembrerebbe che il legislatore volesse disciplinare – con l'evidente finalità di scongiurare pratiche elusive della disciplina dei rapporti di lavoro a termine – solo il cumulo dei periodi tra le due tipologie contrattuali e non anche incidere sul passaggio dall'una all'altra. In altre parole, **l'azienda potrebbe ricorrere senza dubbio alla stipula di un successivo contratto a termine, senza necessità di apporvi la causale, ma che abbia una durata massima pari alla differenza tra il tetto massimo a-causale fissato dalla legge (12 mesi, come prevede l'art. 19, comma 1 del decreto legislati-**

**vo n. 81 del 2015) e la durata del primo contratto di somministrazione a termine.** Ricollegandoci all'esempio sopra esposto, l'azienda potrebbe stipulare un contratto a termine a-causale di 7 mesi, ottenuti dalla differenza tra i 12 mesi indicati dall'art. 19, comma 1 come periodo massimo a-causale e i 5 mesi nell'ambito dei quali il lavoratore già è stato impiegato con contratto di somministrazione a termine; solo allo scadere dei 7 mesi, sia in caso di proroga che di rinnovo sarà necessario indicare una delle motivazioni di cui all'art. 19, comma 1, lett. *a)* e *b)* del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Questa interpretazione fa leva su due aspetti. Il primo riguarda la formulazione della norma; infatti, il legislatore tiene a precisare che ai fini della durata massima rileva anche il periodo del lavoratore impiegato in somministrazione ma non interviene nella regolazione della successione dei rapporti tra il contratto di somministrazione e quello a tempo determinato. Inoltre, **non sarebbe possibile considerare il passaggio da un contratto di somministrazione a termine ad un contratto a tempo determinato come un “rinnovo” contrattuale, in quanto posto che quest’ultimo è nient’altro che una “rinegoziazione” del contratto, deve necessariamente riguardare la medesima fattispecie contrattuale e non altre tipologie, seppur contigue.** Pertanto, il successivo contratto a termine, dovrà considerarsi come un contratto di lavoro *ex novo* ma con un periodo di a-causalità ridotto, a causa dell'espressa previsione di legge circa il computo dei periodi ai fini del calcolo della durata massima,

Questa lettura della norma non è stata accolta dal Ministero del Lavoro che, al contrario, nella circolare n. 17 del 31 ottobre 2018 al paragrafo 2.2. precisa che *“in caso di un periodo di missione in somministrazione a termine fino a 12 mesi, è possibile per l'utilizzatore assume-*

*re il medesimo lavoratore direttamente con un contratto a tempo determinato per una durata massima di 12 mesi indicando la relativa motivazione*”. Secondo il Ministero, quindi, in caso di successione di periodi di lavoro prima mediante somministrazione a termine e poi con assunzione a tempo determinato – fermo restando il limite massimo complessivo di 24 mesi –, è necessario apporre la relativa motivazione.

Le motivazioni di questa lettura restrittiva, non ampiamente illustrate nella circolare, potrebbero risiedere nel fatto che l’art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, così come modificato dal decreto legge n. 87 del 2018, si riferisce alla **“durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore”**. La legge, quindi, fa riferimento al **“rapporto”** e non al **“contratto”** e questo inciso sembrerebbe legittimare l’interpretazione ministeriale, che ritiene tanto la somministrazione quanto il contratto a termine riconducibili nell’alveo dei **“rapporti a tempo determinato”**. In effetti, nel passaggio dalla somministrazione a termine al contratto a tempo determinato, la titolarità sostanziale del rapporto di lavoro resta in capo all’utilizzatore che detiene non solo il potere di conformazione e direzione della prestazione ma anche il diritto ad appropriarsi della utilità giuridica (ed economia) della prestazione, come precisa l’art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 2015 secondo cui i lavoratori somministrati *“per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell’interesse e sotto la direzione e il controllo dell’utilizzatore”*. Questa differente interpretazione indurrebbe, dunque, l’interprete a ritenere che, nei fatti, il passaggio da una tipologia contrattuale all’altra, configurerebbe un rinnovo contrattuale.

## **Orario di lavoro e tempo tuta: la Cassazione si pronuncia nuovamente sul tema\***

*di Idapaola Moscaritolo*

Lo scorso 11 febbraio, la Corte di Cassazione, con [ordinanza n. 3901/2019](#), è ritornata a pronunciarsi sulla dibattuta materia del c.d. “tempo tuta” nell’ambito dell’attività infermieristica. Infatti, da molti anni, il tempo impiegato dal lavoratore per indossare e dismettere gli abiti da lavoro è oggetto di un cospicuo contenzioso per comprendere se tale tempo rientri nella nozione di orario di lavoro e se come tale debba essere retribuito.

Nel caso in esame, 5 infermieri avevano chiesto il riconoscimento del tempo impiegato per la vestizione prima del turno di lavoro e per quello utilizzato per il passaggio di consegne ai colleghi del turno successivo. La Corte d’Appello di Perugia aveva rigettato il ricorso sostenendo che il lavoro straordinario nel pubblico impiego contrattualizzato doveva essere preventivamente autorizzato o quanto meno il tempo tuta doveva essere oggetto di una specifica regolamentazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

**Di opinione diversa la Suprema Corte di Cassazione che accoglie il ricorso degli infermieri. Infatti, la recente pronuncia si colloca sulla scia di un principio ormai consolidato dalla Cassazione secondo il quale in materia di orario di lavoro nell'ambito dell'attività infermieristica, nel silenzio dell'autonomia collettiva, il tempo tuta dà diritto alla retribuzione a prescindere dalla disciplina contrattuale.** Trattasi, infatti, di un obbligo imposto da esigenze superiori di sicurezza e igiene connesse alla gestione di un servizio pubblico e all'incolumità stessa del personale addetto [1].

**Se si dà uno sguardo al passato, si nota come sin dai lontani anni 70' in cui la nozione di "orario di lavoro"** (oggi contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 66/2003) **coincideva con quella di "lavoro effettivo" si riproponessero i medesimi problemi interpretativi di oggi** (per una ricostruzione si veda G. Ricci, *Tempi di lavoro e tempi sociali*, Giuffrè, 2005, 288 ss.) [2]. Ciò, senza dimenticare che, accanto al tempo tuta, le stesse incertezze si hanno anche nelle altre segmentazioni del tempo di lavoro: si pensi alla considerevole casistica in materia di tempo viaggio e reperibilità del lavoratore (si veda ad es. I. Moscaritolo, [\*Lavorare nel tempo di viaggio? Una ricerca inglese ci mostra i dati\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*](#), 17 settembre 2018, n. 31).

**Infatti, bisogna tenere presente che, accanto al principio sopra enunciato relativo all'attività infermieristica, di tempo tuta se n'è parlato a lungo sia in dottrina che in giurisprudenza** tanto da far emergere posizioni consolidate sul tema nel silenzio della legge (cfr. A. Allamprese, *Computabilità del c.d. "tempo tuta" nell'orario di lavoro*, in *LG*, 1999, n. 1, 31).

**Più nello specifico, è stato riconosciuto al tempo tuta il diritto alla retribuzione ogniqualvolta esso sia impartito secondo le direttive e il controllo del datore di lavoro.** Si pensi ad esempio al dipendente che indossa e dismette la divisa presso il luogo di lavoro in quanto la stessa è riposta negli armadietti aziendali e non può essere collocata altrove. **Diversamente, non si ha diritto alla retribuzione quando il tempo di vestizione/svestizione abbia un carattere accessorio e non obbligatorio.** Si pensi ad esempio al lavoratore che stabilisca liberamente di indossare la divisa presso la propria dimora o nel luogo di lavoro. Secondo la giurisprudenza, in questi casi, si parla di “diligenza preparatoria” all’esecuzione della prestazione lavorativa [3]. **In ogni caso non sempre è agevole la distinzione tra le due ipotesi,** anzi le pronunce dimostrano come diverse possono essere le sfumature nell’accertamento degli indici di eterodirezione. **Un dato su cui riporre l’attenzione è quello che, nonostante la Suprema Corte abbia formulato orientamenti consolidati sul tempo tuta, il contenzioso in materia non si arresta, anzi continua ad aumentare [4].**

**Questo aspetto sottolinea come l’assenza di un apparato normativo solido in materia – ancora di più nel caso in cui la contrattazione collettiva non dica nulla in merito – sia causa generatrice di una mancata concordanza tra i diversi tempi di lavoro e di non lavoro.**

Vien qui una riflessione a margine del contesto analizzato. **Una perfetta quantificazione dei tempi di lavoro appare oggi ancora più ardua alla luce delle grandi trasformazioni del lavoro in atto.** Una via d’uscita potrebbe essere quella di ripartire da una nuova qualificazione di essi. **Qualificare i tempi significa proiettarsi verso una nuova dimensione che abbia come**

**punto di partenza la convergenza dei diversi tempi del lavoro e come punto di arrivo la riscoperta della persona-lavoratore, della sua professionalità, della sua dignità.**

[1] In senso conforme cfr. Cass. n.12935/2018; Cass. n. 27799/2017; si veda anche Cass. n. 1352/2016.

[2] La sentenza madre è Pret. Roma 12 ottobre 1977, in *DL*, 1978, II, 234.

[3] Si veda ad es. Cass. n. 9215/2012.

[4] Da ultimo Cass. n. 5437/2019.

## **Appalto e trasferimento d'azienda: distinzioni e convergenze dai contorni ancora incerti\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

**Gli istituti dell'appalto e del trasferimento d'azienda sono ben distinti nella disciplina che il nostro ordinamento riserva loro, eppure i punti di contatto fra le due fattispecie hanno da sempre presentato criticità che non sembrano sopite nemmeno a quasi tre anni dalla riforma della normativa sul cambio di appalto, l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 di cui si dirà a breve.**

L'appalto è, ai sensi dell'art. 1655 c.c., «il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro». **Emerge quindi come i due requisiti essenziali del contratto di appalto – richiesti anche ai fini della distinzione della fattispecie dall'interposizione fittizia di manodopera – consistano nella titolarità in capo al soggetto affidatario dell'opera o del servizio sia dell'organizzazione dei mezzi necessari sia del rischio di impresa.** Quindi l'appaltatore deve assumere su di sé il rischio della gestione dell'intera attività lavorativa complessivamente valutata e tale rischio viene meno ogniqualvolta questi si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° aprile 2019, n. 13.](#)

limiti a mettere a disposizione del committente le mere prestazioni lavorative dei propri dipendenti, che finiscono per essere alle dipendenze effettive di quest'ultimo, il quale detta loro le direttive sul lavoro, esercitando su di essi i tipici poteri datoriali. Allo stesso modo l'appaltatore non può limitarsi a mettere a disposizione del committente una prestazione lavorativa, mantenendo la sola gestione amministrativa del rapporto di lavoro (quali retribuzione, pianificazione delle ferie, assicurazione della continuità della prestazione), ma senza che da parte sua ci sia una reale organizzazione della prestazione stessa, finalizzata ad un risultato produttivo autonomo (Cass. 17 febbraio 2010, n. 3681).

A norma dell'art. 2112, quinto comma, c.c., invece, **«si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità** a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda». Al ricorrere di questa fattispecie è previsto che **il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano**, garanzie poste a tutela dei lavoratori oggetto del trasferimento.

**Il punto di attrito fra le due fattispecie è stato da sempre rappresentato dal cambio di appalto, ovvero dal caso in cui si verificasse un avvicendamento nella posizione di appaltatore con “trasferimento” del personale precedentemente impiegato dall'appaltatore uscente.** In passato la giurisprudenza interpretava il trasferimento d'azienda in maniera restrittiva, richiedendo per la sua applicabilità che sussistesse un rapporto contrattuale diretto fra cedente e cessionario, escludendo quindi che l'istituto potesse trovare applicazione a fronte di un

cambio di appalto (così Cass. 19 gennaio 2002, n. 572; Cass. 18 marzo 1996, n. 2254). In quest'ultima ipotesi, infatti, si aveva una mera successione temporale di due diversi appaltatori nell'esecuzione della prestazione in favore del committente, senza che fra questi intercorresse alcun rapporto contrattuale.

**Tale orientamento, tuttavia, era destinato a cambiare sotto la spinta della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea** che, in applicazione della direttiva 77/187/CEE, non riteneva necessaria l'esistenza di alcun legame contrattuale tra cedente e cessionario. **I giudici nazionali, pertanto, affermarono che l'applicabilità della disciplina dettata dall'art. 2112 c.c. «prescinde dall'esistenza di un rapporto contrattuale tra l'imprenditore uscente e quello che subentra nella gestione dell'azienda**, assumendo rilievo, invece, la circostanza che vi sia continuità nell'esercizio dell'attività imprenditoriale, restando immutati il complesso organizzato dei beni dell'impresa e l'oggetto di quest'ultima» (Cass. 27 febbraio 1998, n. 2200).

**Allo stesso modo vennero ampliate le maglie interpretative della fattispecie del trasferimento d'azienda.** Si iniziò infatti a riconoscere che, almeno nei settori con elevata incidenza della manodopera sul processo produttivo, costituissero un'entità autonoma organizzata, idonea ad essere oggetto di trasferimento d'azienda, un insieme di lavoratori che, stabilmente coordinati e organizzati tra loro, nonché dotati di un particolare complesso di nozioni ed esperienze, fossero dotati di una propria capacità operativa tale da potere esercitare la medesima attività d'impresa anche presso il cessionario (Cass. 30 dicembre 2003, n. 19842). Analogamente, la giurisprudenza di legittimità ebbe modo di chiarire che il requisito della preesistenza e dell'autonomia funzionale del ramo ceduto si integrano reciprocamente, dovendo quest'ultimo avere la capacità di svolgere autonomamente dal ce-

dente e senza integrazioni di rilievo da parte del cessionario il servizio o la funzione cui esso risultava finalizzato già nell'ambito dell'impresa cedente anteriormente alla cessione (Cass. 14 aprile 2009, n. 15690). In quest'ottica, l'art. 2112 c.c. ricomprende anche la cessione di un ramo "de-materializzato" o "leggero" dell'impresa, ovvero nel quale il fattore personale sia preponderante rispetto ai beni, quando però il gruppo di lavoratori trasferiti sia dotato di un particolare *know-how*, e cioè di un comune bagaglio di conoscenze, esperienze e capacità tecniche, tale che proprio in virtù di esso sia possibile fornire lo stesso servizio.

Ma gli slanci estensivi della giurisprudenza sul cambio di appalto trovarono una battuta d'arresto con l'intervento del legislatore a regolare questa fattispecie, con l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003. Questa disposizione, nella sua versione originaria, stabiliva che «l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda». **Tale previsione consentiva pertanto di escludere che si configurasse la fattispecie del trasferimento d'azienda, né che ricorresse l'obbligo di rispettare le garanzie previste dal citato art. 2112 c.c., a fronte del subentro di un nuovo appaltatore con acquisizione (obbligata per legge o per contratto) del personale dipendente già impiegato nell'appalto.** Sul punto, cfr. da ultimo Trib. Velletri 18 settembre 2018, n. 1166 – intervenuto ancora sull'applicazione della precedente versione del comma 3 –, secondo cui «ne consegue che il passaggio di un dipendente da un'azienda ad un'altra, può avvenire in maniera diversa da quanto previsto dall'art. 2112 del c.c., senza cioè, riconoscere l'anzianità del lavoratore o la sua retribuzione o il livello d'inquadramento».

Che l'acquisizione del solo personale da parte del nuovo appaltatore non fosse ritenuta sufficiente ai fini della configurazione del trasferimento d'azienda è confermato anche da alcune pronunce di legittimità: «il comma 3 del citato art. 29, [...] chiarisce che, **anche quando il cedente stipuli con il cessionario un contratto d'appalto per la fornitura del servizio ceduto, si può configurare una cessione di ramo d'azienda (solo) quando al trasferimento del personale si accompagni quella del complesso degli altri elementi che lo rendeva autonomamente idoneo allo svolgimento del servizio**» (Cass. 11 maggio 2016, n. 9682).

**Tale interpretazione sostanzialmente derogatoria del disposto dell'art. 2112 c.c., tuttavia, si poneva in aperto contrasto con la normativa comunitaria e con l'interpretazione che ne dava la Corte di giustizia.** Si cercò quindi un'interpretazione adeguatrice che potesse salvare il nostro Paese dalla procedura di infrazione. Secondo un orientamento di merito l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 «non può interpretarsi nel senso che in ogni ipotesi di subentro di un appaltatore a un altro deve escludersi *ex se* il trasferimento d'azienda, poiché [...] tale lettura sarebbe in contrasto con la normativa comunitaria, ma piuttosto nel senso che nei c.d. cambi di gestione non vi è trasferimento d'azienda per il solo fatto che vi sia “acquisizione” di personale» (Trib. Roma 9 giugno 2005). Per tal via, si suggeriva di ritenere configurata la fattispecie *ex art.* 2112 c.c. ogniqualvolta i lavoratori acquisiti dall'appaltatore entrante, per la loro connessione organizzativa e per il possesso di particolari competenze, rappresentassero da soli un'entità economica organizzata e autonoma. Simile tentativo, però, non bastò a salvare l'Italia dalla procedura di pre-infrazione avviata dalla Commissione europea nel caso *EU Pilot*, 7622/15/EMPL, per violazione della direttiva 2001/23/CE, sostitutiva della precedente 77/187/CEE. **A ri-**

mediare al contrasto con l'ordinamento comunitario intervenne il legislatore con la l. n. 122/2016, la quale riformò l'art. 29, comma 3, dandogli la formulazione che ha ancora oggi. La norma prevede che «l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto d'appalto, ove siano presenti **elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa**, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda».

Emerge chiaramente come con la novella si sia inteso ribaltare la prospettiva precedente, introducendo in negativo un elemento tipico del trasferimento d'azienda, ovvero la conservazione dell'identità della entità economica organizzata oggetto della cessione. Solo in presenza di circostanze tali da determinare una discontinuità fra la precedente organizzazione produttiva e quella nuova si potrà escludere l'applicabilità dell'art. 2112 c.c. **Quali siano però tali elementi di discontinuità non è agevole stabilirlo a priori e questo resta un nodo la cui soluzione è affidata alla discrezionalità del giudice, chiamato caso per caso a decidere se un dato cambio di appalto configuri o meno un trasferimento d'azienda.**

Alcuni primi indirizzi interpretativi permettono di affermare che la nozione di "discontinuità" sembra destinata a ricevere ristretti margini di operatività. Si è ad esempio affermato che la mera riduzione quantitativa dell'attività oggetto del contratto tra committente e nuovo appaltatore non possa essere ricondotta a quegli "elementi di discontinuità" che escludono l'applicabilità dell'art. 2112 c.c. (così Trib. Bologna 7 luglio 2017).

Interessante notare quali elementi di fatto siano stati ritenuti determinanti per ritenere integrato un trasferimento d'azienda in un

caso in cui l'avvicendamento di imprese era avvenuto rispetto a un appalto di servizi in un settore *labour intensive* come quello dell'assistenza socio-sanitaria e di pulizie (il caso è tratto da Trib. Milano 23 giugno 2017, n. 1236). In particolare è emerso che **con la nuova gestione l'attività veniva esercitata nei medesimi locali, avvalendosi in gran parte delle attrezzature in precedenza utilizzate e con acquisizione di una quota essenziale del personale sia per competenze che per quantità** (più del 50% di quello operante alle dipendenze del precedente appaltatore). Tale fattore organizzativo consistente nel personale è stato ritenuto dal Tribunale «un **fattore determinante in considerazione della natura dell'attività, che si fonda essenzialmente sull'organizzazione delle risorse umane utilizzate per il suo svolgimento: un gruppo di lavoratori già formato, stabilmente coordinato e in grado di esprimere capacità operative rappresenta, in tale contesto, un "valore aggiunto", ossia un bene economicamente rilevante per l'esercizio dell'impresa**, mentre, per contro, i beni materiali rivestono un rilievo del tutto marginale, che non connota in modo significativo l'organizzazione di impresa». Altro elemento risultato essenziale per l'applicazione dell'art. 2112 c.c. è stata la continuità nella gestione del servizio, resa possibile proprio grazie al fatto che il nuovo appaltatore si è avvalso della squadra di lavoro già formata ed operante alle dipendenze del precedente gestore. A nulla sono valse invece le modifiche organizzative adottate dall'azienda, consistenti in alcune variazioni dell'organizzazione di turni e pause, nonché nell'introduzione di differenti modalità di passaggio delle consegne e di pianificazione del lavoro, l'effettuazione di ore di formazione e l'acquisto di nuovi macchinari.

In conclusione, deve affermarsi che si può avere un trasferimento d'azienda anche quando l'entità economica trasferita sia rappresentata dal solo personale, purché si tratti di «un gruppo di

dipendenti stabilmente coordinati ed organizzati tra loro, la cui autonoma capacità operativa sia assicurata dal fatto di essere dotati di un particolare *know how*» (Cass. 6 dicembre 2016, n. 24972). Inoltre sembra possibile sostenere che **non si potrà ritenere ricorrente alcun elemento di discontinuità quand'anche il nuovo appaltatore abbia apportato delle modifiche organizzative che siano però tali da non incidere sull'autonomia funzionale del gruppo di lavoratori acquisito**. Come detto, tuttavia, i limiti entro i quali sia possibile ritenere intatta la continuità nell'entità economica ceduta restano di difficile determinazione, essendo necessariamente rimessi a una valutazione casistica delle concrete circostanze di fatto.

**Dimissioni per giusta causa:  
il “significativo svuotamento” delle mansioni  
come pregiudizio alla professionalità  
del lavoratore alla luce del nuovo art. 2103 c.c.\***

*di Valeria Piccari*

Tra le vicende estintive più comuni del contratto di lavoro a tempo indeterminato si riscontrano due ipotesi, entrambe riconducibili al recesso, atto unilaterale recettizio, che assume una diversa denominazione a seconda che a porlo in essere sia il datore di lavoro o il lavoratore: il **licenziamento** e le **dimissioni**.

Se il Codice civile del 1942 agli artt. 2118 e 2119 dettava una disciplina unitaria del recesso dal contratto di lavoro, a prescindere da quale parte venisse esercitato, il successivo intervento del legislatore ha poi modificato tale assetto normativo, distinguendo in maniera significativa la materia del licenziamento da quella delle dimissioni.

Con riguardo all’istituto delle dimissioni, le regole generali applicabili sono ancora quelle previste dagli articoli precedentemente menzionati, alle quali però vanno aggiunte alcune disposizioni disciplinanti l’aspetto procedurale (cfr. art. 26, d.lgs. n. 151/2015) introdotte dal legislatore per frenare il diffondersi della cattiva prassi delle c.d. *dimissioni in bianco*, cioè dimissioni predisposte su

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16.](#)

richiesta del datore di lavoro all'atto dell'assunzione o durante il rapporto.

Emerge così, a partire dalla l. n. 188/2007 fino ad arrivare al d.lgs. n. 151/2015, una tendenza alla formalizzazione o proceduralizzazione delle dimissioni, che vede il lavoratore libero di rassegnarle senza particolari vincoli o limiti, se non quelle della formalizzazione in via telematica e del preavviso al datore di lavoro.

Esistono però delle particolari ipotesi in cui non ricorre quest'ultimo obbligo. Del preavviso può farsi a meno, infatti, ove si verifichi «una causa che non consente la prosecuzione, neppure provvisoria, del rapporto» (art. 2119 c.c.), ovvero le **dimissioni per giusta causa**, riscontrabili in presenza di un grave inadempimento del datore di lavoro, fornendo in tal modo il diritto di recedere dal rapporto con effetto immediato e senza essere tenuto a prestare la sua attività nel periodo di preavviso previsto dal contratto collettivo.

**Tra i motivi che concretizzano e giustificano la sussistenza delle dimissioni per giusta causa è possibile riscontrare:**

- a) il **reiterato mancato pagamento della retribuzione** (cfr. Cass. 26 gennaio 1988, n. 648; nel merito si veda Trib. Milano 10 maggio 2013);
- b) le **molestie sessuali** perpetrate sul luogo di lavoro (cfr. Trib. Milano 16 giugno 1999);
- c) il **mobbing**;
- d) la notevole **variazione nelle condizioni di lavoro** susseguenti alla cessione dell'azienda o ramo di essa (art. 2112 c.c.);
- e) lo **spostamento del lavoratore** da un'unità produttiva all'altra senza che siano sussistenti le «comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive» richieste dal (nuovo) art. 2103 c.c.;

- f) il **comportamento ingiurioso del superiore gerarchico** nei confronti dell'interessato (cfr. Cass. 11 febbraio 2000, n. 1542; Cass. 29 novembre 1985, n. 5977);
- g) le **modificazioni fortemente peggiorative delle mansioni**, tali da pregiudicare la vita professionale del lavoratore (cfr. Cass. 13 giugno 2014, n. 13485).

**Interessante è la lettura di quest'ultima motivazione alla luce del “nuovo” art. 2103 c.c.**, così come novellato dall'art. 3 del d.lgs. n. 81/2015, che interviene in modo fortemente incisivo, oltre che in materia di flessibilità in uscita, anche sulla **flessibilità all'interno del rapporto di lavoro**.

Il datore di lavoro, infatti, ha ora la facoltà di variare le mansioni iniziali, adibendo di regola il lavoratore a:

- a) mansioni riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte;
- b) mansioni corrispondenti all'inquadramento superiore che abbia successivamente acquisito;
- c) mansioni superiori a quelle in cui è inquadrato;
- d) **mansioni appartenenti ad un livello di inquadramento inferiore, purché nell'ambito della medesima categoria legale e solo «in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidano sulla posizione del lavoratore».**

Se in tal modo vengono temperate due esigenze contrapposte, ovvero quella datoriale di poter disporre di una “flessibilità interna” delle competenze del lavoratore e quella del lavoratore, di non vedersi spostato senza che vi sia alcun nesso tra le diverse posizioni ricoperte, è altresì possibile riscontrare delle criticità per quanto riguarda la **modifica orizzontale delle mansioni**.

Questo perché l'individuazione puntuale dell'ambito in cui più mansioni possono considerarsi interscambiabili è oggetto, da

sempre, di un **ricco contenzioso, specialmente con riguardo al vecchio filtro costituito dalla nozione di “equivalenza”**.

**In passato era, infatti, il concetto di equivalenza a rappresentare il limite alla possibilità di modificare le mansioni del lavoratore**, passando, negli anni, da una visione e interpretazione più rigida di tale equivalenza ad una prospettiva maggiormente dinamica di valorizzazione delle capacità del singolo e di arricchimento dell'insieme di conoscenze ed esperienze.

Quello che si accertava era anche che i nuovi compiti fossero in grado di **garantire lo svolgimento e l'accrescimento delle capacità del lavoratore, con le conseguenti possibilità di miglioramento professionale**, di esperienza e di perizia acquisite nella fase pregressa del rapporto «e ad impedire, conseguentemente, che le nuove mansioni determinino una perdita delle potenzialità professionali acquisite o affinate sino a quel momento, o che per altro verso comportino una sottoutilizzazione del patrimonio professionale del lavoratore, avendosi riguardo non solo alla natura intrinseca delle attività esplicate dal lavoratore ma anche al grado di autonomia e discrezionalità nel loro esercizio, nonché alla posizione del dipendente nel contesto dell'organizzazione aziendale del lavoro» (cfr. Cass. 14 dicembre 2018, n. 32546).

**A seguito della modifica della norma in questione, invece, si individua nel «livello di inquadramento» un limite più preciso, riferito, dunque, ai sistemi di classificazione del personale previsti dalla contrattazione collettiva.**

Conseguentemente, il controllo del giudice sulla legittimità dell'esercizio dello *jus variandi* dovrebbe essere limitato ad accertare, oltre all'uguaglianza retributiva, che le nuove mansioni appartengano al medesimo livello e categoria in cui è inquadrato il lavoratore (cfr. Trib. Roma 31 ottobre 2018, n. 8357).

Spostando quindi l'attenzione dalla professionalità che il lavoratore ha per svolgere una determinata mansione, alla posizione che il lavoratore occupa formalmente all'interno dell'impresa, è e **sarà sempre più necessario mutare ed adattare alla nuova logica i sistemi di classificazione**, prevedendo, all'interno del medesimo livello di inquadramento, figure professionali non molto diverse tra loro. Criticità che altrimenti non consentirebbe il corretto utilizzo della nuova norma e della filosofia con la quale era stata concepita, ovvero **restituire una maggiore flessibilità interna all'organizzazione aziendale e ridimensionare la discrezionalità del giudice per una maggiore certezza del diritto, senza però svuotare o pregiudicare un bene prezioso nelle mani del lavoratore, ovvero la sua professionalità.**

**Illegittima la privazione totale delle mansioni  
derivante dalla soppressione della posizione  
lavorativa. Analisi dell'ordinanza  
della Corte di Cassazione n. 10023/2019\***

*di Eleonora Peruzzi*

**Il 10 aprile 2019 la Corte di Cassazione sancisce, con ordinanza n. 10023, che la privazione totale delle mansioni del lavoratore subordinato non può costituire un'alternativa al licenziamento**, in quanto violazione di diritti inerenti alla persona del lavoratore oggetto di tutela costituzionale; essa può invece costituire elemento integrativo della fattispecie di giustificato motivo oggettivo di licenziamento.

**La Sesta Sezione civile della Corte di Cassazione pronuncia, con ordinanza in camera di consiglio non partecipata, il rigetto al ricorso proposto da parte ricorrente avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 10729/2014.** Quest'ultimo provvedimento aveva confermato la sentenza del Tribunale di Roma condannando una società per azioni di trasporti extraurbani al risarcimento per danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dalla privazione delle mansioni nei confronti del dipendente, un giornalista addetto all'ufficio stampa. La giurisprudenza (tra le altre si veda Cass. 10 gennaio 2018, n. 330)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

difatti riconosce al lavoratore, a cui sia stata accertata la sostanziale privazione delle mansioni, il diritto al risarcimento del c.d. danno da demansionamento, in cui convengono sia il danno patrimoniale che il danno non patrimoniale. In particolar modo, la Corte di Cassazione stabilisce, attraverso la sentenza emessa dalle sezioni unite n. 4063/2010, che il danno non patrimoniale è configurabile ogni qual volta il datore di lavoro abbia, con condotta illecita, gravemente violato i diritti oggetto di tutela costituzionale riconosciuti alla persona del lavoratore, nei cui confronti, ai sensi della disciplina del rapporto di lavoro, è assicurata una tutela rafforzata.

**Occorre a tal proposito evidenziare che compete al giudice di merito discriminare i danni risarcibili, in quanto lesivi di interessi costituzionalmente suscettibili di tutela, dai meri pregiudizi che, concretizzandosi nella lesione di interessi privi di gravità, non sono risarcibili.** È necessario inoltre precisare che la complessiva valutazione circa la sostanziale privazione delle mansioni, così come l'esistenza del demansionamento, sono accertati dai giudici di merito in base ad una ricostruzione puntuale dei compiti affidati e delle mansioni svolte dal dipendente (in questi termini, tra molte, si veda Cass. 11 luglio 2005, n. 14496). In aggiunta, occorre rammentare che il riconoscimento del danno patrimoniale e di quello non patrimoniale deve essere supportato da un'idonea dimostrazione circa l'effettiva sussistenza dei pregiudizi professionali ed esistenziali su cui si fonda la pretesa risarcitoria.

**Nel caso in oggetto, la posizione lavorativa rivestita dal lavoratore all'interno dell'organizzazione aziendale era stata soppressa nel luglio 2005 e di conseguenza la professionalità del dipendente era stata pregiudicata dalla totale assenza di mansioni.** Nonostante il rapporto di lavoro intercorrente tra le parti si fosse svuotato totalmente di contenuto professionale,

quale effetto diretto della soppressione della posizione lavorativa, la parte ricorrente aveva scelto di mantenere il rapporto in essere, legittimando tale scelta con la volontà di preservare l'interesse del lavoratore all'occupazione. Ai fini della conservazione del rapporto, le parti avevano quindi cercato di raggiungere un accordo e la società riteneva che in tali circostanze il totale demansionamento del lavoratore non costituisse atto illecito.

**Si rammenti innanzitutto che per *demansionamento* si intende l'esercizio da parte del datore di lavoro dello *jus variandi* in modalità verticale discensionale, ossia l'assegnazione al lavoratore di mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore rispetto alle mansioni individuate all'interno del contratto individuale di lavoro, ovvero alle mansioni riconducibili allo stesso livello di inquadramento delle ultime effettivamente svolte.**

**Ai sensi della disciplina previgente in materia di mansioni, riconducibile all'art. 2103 c.c., come modificato dall'art. 13 Stat. lav., il demansionamento era implicitamente escluso;** tuttavia, per interpretazione consolidata (per tutte si veda Cass. 5 aprile 2007, n. 8596, e Cass. 22 maggio 2014, n. 11395), si riteneva legittima l'attribuzione al lavoratore di mansioni inferiori nei casi in cui questa rappresentasse l'unica alternativa possibile al licenziamento del lavoratore stesso e fermo restando il consenso di quest'ultimo. Ai sensi dell'art. 2103 c.c., come successivamente modificato dal *Jobs Act*, il datore di lavoro e il lavoratore possono stipulare, in sedi c.d. protette, accordi individuali di modifica delle mansioni, del livello di inquadramento e della relativa retribuzione al fine di garantire l'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, nonché nell'interesse all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita; in tali circostanze il demansionamento è legittimo. Esso è altresì disciplinato in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione

razione o conservazione aziendale, individuati sulla base di parametri oggettivi e incidenti sulla posizione del lavoratore, contemplando in tal modo sia l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale che gli interessi del lavoratore. È legittimo inoltre nelle ulteriori ipotesi previste dalla contrattazione collettiva nazionale, territoriale ovvero aziendale.

**Nel caso in oggetto, la Corte di Cassazione, convalidando quanto precedentemente rilevato dal giudice di merito, osserva che la soppressione della posizione lavorativa avrebbe legittimato il datore di lavoro al licenziamento per giustificato motivo oggettivo.** Con quest'ultimo s'intende, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604/1966, la cessazione del rapporto di lavoro a fronte di ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa. La soppressione della posizione lavorativa invece non legittima il totale demansionamento.

**Specificatamente, la Sesta Sezione civile sancisce che il datore di lavoro sia vincolato ad assegnare al lavoratore, la cui posizione lavorativa è stata soppressa, altre mansioni professionalmente equivalenti, purché possibile secondo l'organizzazione aziendale ovvero anche mansioni di contenuto professionale inferiore, purché vi sia il consenso del lavoratore;** tale necessità si esprime in termini di obbligo di *repêchage*. Secondo consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. 2 maggio 2018, n. 10453), l'impossibilità di assolvere al suddetto obbligo costituisce elemento integrativo della fattispecie del giustificato motivo oggettivo di licenziamento. Altresì l'obbligo datoriale così delineato assume rilevanza in termini probatori e difatti l'onere della prova gravante sul datore di lavoro in merito alla legittimità del licenziamento si estende alla dimostrazione di non aver ragionevolmente potuto adibire il lavoratore a mansioni equivalenti o inferiori.

**Sintetizzando, l'ordinanza n. 10023/2019 risulta significativa per diverse ragioni.** In primo luogo, la Corte di Cassazione, chiamata ad esprimersi nel caso in cui il datore di lavoro abbia applicato la disciplina del demansionamento professionale come conseguenza alla soppressione della posizione lavorativa all'interno dell'organizzazione aziendale, stabilisce che la privazione totale delle mansioni comporti il licenziamento del lavoratore qualora non sia possibile adibire lo stesso a mansioni equivalenti, in quanto non disponibili in azienda, ovvero a mansioni inferiori, qualora disponibili, per mancanza di consenso da parte del lavoratore. In secondo luogo, la stessa Corte rileva che la privazione totale delle mansioni, derivante dall'eliminazione della posizione lavorativa all'interno dell'organizzazione aziendale, costituisca violazione di diritti oggetto di tutela costituzionale riconosciuti alla persona del lavoratore, determinando in tal modo la tutela rafforzata assicurata al lavoratore alla stregua della disciplina del rapporto di lavoro.

**Infine, essendo la decisione emessa tramite ordinanza della Sesta Sezione civile dalla Corte Suprema, è opportuna una considerazione sull'aspetto procedurale, per meglio comprendere il provvedimento emesso dalla Corte di legittimità.** Si rammenti infatti che la Sesta Sezione, definita anche sezione "filtro", è stata introdotta nel nostro ordinamento con la l. n. 69/2009 e vi è demandata *ex art.* 376, primo comma, c.p.c. la verifica preliminare della sussistenza dei presupposti per la pronuncia in camera di consiglio prevista dall'art. 375, primo comma, n. 1 e 5, c.p.c. Nel primo caso la Corte riconosce il dovere di dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale ovvero incidentale, anche per mancanza dei motivi previsti dall'art. 360 del medesimo Codice; nel secondo, il dovere di accogliere o rigettare il ricorso principale ovvero incidentale per manifesta fondatezza o infondatezza. In entrambi i casi, ai sensi dell'art. 380-*bis*, primo

comma, c.p.c., spetta al relatore della Sesta Sezione, qualora ritenga possibile definire in tal senso il giudizio, depositare in cancelleria una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che possono giustificare la relativa pronuncia.

**La somministrazione e i limiti  
del sindacato giudiziale  
in ordine alle scelte organizzative dell'utilizzatore  
(commento a Cass. n. 10726/2019)\***

*di Sara Tiraboschi*

**La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 10726 del 17 aprile 2019, torna a pronunciarsi in merito ai limiti del sindacato del giudice con riferimento alle valutazioni organizzative dell'utilizzatore sotto il profilo della scelta di ricorrere alla somministrazione di lavoro in presenza di picchi produttivi in azienda.** Più in particolare, la Suprema Corte ha fornito importanti chiarimenti in ordine al rapporto tra la durata dell'esigenza produttiva e del ricorso al lavoro somministrato, nell'ottica di stabilire se debba necessariamente sussistere una esatta coincidenza tra detti due periodi ai fini della legittimità dei contratti di lavoro somministrato succedutesi nel tempo con il medesimo lavoratore.

Prima di procedere alla compiuta analisi dell'oggetto di causa, giova innanzitutto anticipare come, seppur la vicenda riguardi una normativa oggi abrogata, il tema in esame sia da ritenersi tuttora attuale, alla luce della reintroduzione delle causali nell'ambito

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

della somministrazione, a seguito della novella legislativa di cui al c.d. decreto dignità.

### **Lo svolgimento del giudizio e la normativa di riferimento**

**La pronuncia della Suprema Corte oggetto di esame trae origine dall'impugnazione della sentenza della Corte d'appello di Roma che, confermando la sentenza del Tribunale del medesimo foro, aveva accertato l'illegittimità dei contratti di lavoro somministrato stipulati con l'agenzia per il lavoro e, così, la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato tra il lavoratore somministrato e la società utilizzatrice.**

**La decisione di merito si fondava sul rilievo secondo cui, seppur fosse stata provata dall'utilizzatore la sussistenza di esigenze produttive particolarmente intense (e, perciò, in astratto idonee a legittimare il ricorso alla somministrazione di lavoro), le stesse avevano avuto una durata non perfettamente coincidente con i contratti di lavoro somministrato stipulati.**

A tal proposito è bene chiarire che detta mancanza di coincidenza, ritenuta rilevante ai fini del decidere, non era da ricondursi ad una durata dell'esigenza produttiva inferiore rispetto alla complessiva durata del contratto di somministrazione, bensì, al contrario, era determinata dall'utilizzo del lavoro interinale per un periodo più contenuto rispetto all'arco temporale interessato dall'esigenza produttiva.

Nella fattispecie in esame, infatti, i giudici di merito sono giunti alle predette conclusioni considerando che, in taluni casi, il lavoratore era stato "utilizzato" anche per un sol giorno, nonostante la più ampia durata dei picchi produttivi.

La Corte di Cassazione, adita dalla società utilizzatrice, ha riformato la sentenza della Corte d'appello sopra richiamata, assumendo, quale motivo assorbente, la violazione dell'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 che, ai fini della valutazione giudiziale in ordine al legittimo ricorso alla somministrazione, così dispone: «il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento della esistenza delle ragioni che la giustificano e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all'utilizzatore». **Il giudice di legittimità, nel solco della richiamata norma, ha dunque affermato come rientri tra le scelte imprenditoriali insindacabili in sede giudiziale stabilire, nell'ambito di un legittimo contratto di somministrazione di lavoro ed in presenza di una causale legittima, per quanto tempo e per quanti giorni avvalersi della prestazione lavorativa somministrata.**

Sotto tale profilo, volendo immaginare un esempio di estrinsecazione pratica detto principio, l'imprenditore, per far fronte a picchi di attività, ben potrebbe decidere, per un certo lasso di tempo, di richiedere ai propri dipendenti di svolgere prestazioni di lavoro straordinario e, in altro momento, di ricorrere a lavoratori somministrati, senza, solo per tale motivo, incorrere nell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con questi ultimi.

### **Spunti di riflessione sulla possibile rilevanza della sentenza alla luce del mutato quadro normativo in tema di somministrazione**

Come anticipato in premessa, la sentenza in commento prende in esame la normativa in tema di somministrazione

**di cui al titolo III, capo I, del d.lgs. n. 276/2003, abrogata dal d.lgs. n. 81/2015.**

Orbene, nonostante il mutato contesto normativo, la reintroduzione delle causali operata dal c.d. decreto dignità (*id est* d.l. n. 87/2018, convertito, con modificazioni dalla l. n. 96/2018, come poi modificata dalla l. n. 145/2018) rende rilevante la pronuncia non solo per le ipotesi di somministrazione riconducibili all'abrogato impianto normativo, ma altresì, a parere di chi scrive, per i contratti di somministrazione "causali" stipulati nell'ambito dell'attuale contesto normativo.

Infatti, se è vero, da una parte, che la normativa vigente (*id est* capo IV del d.lgs. n. 81/2015 come modificato dal c.d. decreto dignità) non contempla una norma sovrapponibile al citato art. 27 abrogato, dall'altra non si può trascurare come quest'ultima previsione poggi sui principi generali dell'ordinamento in tema di scelte imprenditoriali.

Tale considerazione è desumibile non solo dal tenore letterale della norma (che opera esplicito richiamo a detti principi), ma altresì da copiosa giurisprudenza, che, ancorché con riferimento a istituti diversi (quali, a mero titolo esemplificativo, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo), è costante nel ritenere che il controllo del giudice non possa estendersi sino alla valutazione di opportunità delle scelte imprenditoriali, che sono espressione, per loro natura, della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.

**Trattasi, dunque, di una importante pronuncia, idonea ad orientare in futuro il probabile contenzioso in tema di causali nei contratti a termine e nelle somministrazioni a tempo determinato, argomento ormai da tempo trascurato dalla giurisprudenza di merito e dalla dottrina.**

## Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro\*

*di Giovanni Pigliararmi*

Il 6 maggio 2019, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha pubblicato una [circolare](#) volta a fornire dei chiarimenti interpretativi sull'applicazione dell'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006. Questa norma prevede che *“a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, **fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale**”*.

A parere dell'Ispettorato, ove la norma fa riferimento al **“rispetto” degli accordi**, sta a significare che l'obbligo che sorge in capo al datore di lavoro che voglia usufruire dei benefici normativi e contributivi, è quello di **garantire ai lavoratori il solo trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali** dei datori di la-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#)

voro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In questa prospettiva, non sarebbe necessario quindi che vi sia “*una formale applicazione del contratto*” ma lo stesso, liberamente scelto dal datore di lavoro, dovrà contenere un trattamento economico e normativo eguale ai contratti collettivi richiamati dalla norma. **Nel caso in cui non vi sia questa sostanziale equivalenza, la circolare conclude per la perdita del beneficio concesso.** Infine, la circolare precisa che il criterio interpretativo adottato in relazione all’art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006 non potrà essere utilizzato in relazione alla normativa che prevede dei “*trattamenti previsti in favore del lavoratore che siano sottoposti, in tutto o in parte, a regimi di esenzione contributiva e/o fiscale (come ad es. avviene per il c.d. welfare aziendale)*” (cioè l’art. 1, comma 187 della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Sebbene molti abbiano visto con favore le posizioni assunte dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro, **questa opzione interpretativa** – che resta vincolante solo per i dipendenti della Pubblica Amministrazione interessati (gli ispettori del lavoro) – **presenta alcune problematiche** circa la sua coerenza con la formulazione letterale della norma. **L’art. 1, comma 1175, infatti, invita il datore di lavoro al “rispetto” del contratto collettivo e non a garantire solo il trattamento economico e normativo.** Formulazione, quest’ultima, prevista dall’art. 7, comma 4 del decreto-legge n. 248 del 2007 (c.d. *milleproroghe*). Le due locuzioni, essendo radicalmente diverse, si pongono l’obiettivo di disciplinare fattispecie altrettanto diverse tra loro. L’art. 7, comma 4, infatti, risponde all’esigenza di contrastare il *dumping* contrattuale tra le società cooperative. Pur lasciando a queste ultime la possibilità di scegliere quale contratto collettivo applicare in virtù dell’art. 39, comma 1 Cost., il legislatore impone in ogni caso di **parametrare il trattamento economico e normativo** a quello previsto dai

contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. È, dunque, una “norma parametro”, che impone un preciso obbligo di trattamento al fine di tutelare da una parte la dignità del lavoratore attraverso un’equa retribuzione (cfr. art. 36 Cost.) e dall’altra un regime di concorrenza leale tra le società cooperative.

Di tutt’altro tenore letterale, invece, è la norma che disciplina il diritto (e non l’obbligo) delle imprese ai benefici normativi e contributivi previsti dalla legge. In questo caso, infatti, **non essendo l’impresa obbligata ad accedere al regime del beneficio contributivo e fiscale, il legislatore ha potuto condizionare l’esercizio di quel diritto all’applicazione di alcuni dei contratti collettivi vigenti.** E tale scelta non si porrebbe nemmeno in contrasto con la libertà sindacale sancita dall’art. 39 Cost. Infatti, l’applicazione integrale di un determinato contratto collettivo previsto dalla legge rappresenterebbe un “dovere libero”, ossia «un comportamento a cui il soggetto è tenuto per realizzare un interesse suo proprio; è un evento da realizzare per poter esercitare un diritto»; infatti, «l’inadempimento dell’onere si traduce nell’impossibilità per il titolare di soddisfare il suo interesse» (Lipari, Rescigno, 1994, pp. 240-241). In altri termini, **il datore di lavoro non è obbligato ad applicare determinati contratti collettivi; ma se vuole usufruire di misure pubbliche di sostegno all’occupazione** – che incidono profondamente sulla concorrenza tra le imprese in quanto ridimensionano il costo del lavoro attraverso il trasferimento di risorse della finanza pubblica alle imprese – **è onerato dell’applicazione integrale del contratto collettivo avente i requisiti disposti dall’art. 1, comma 1175, legge n. 296 del 2006.**

Anche autorevole dottrina ebbe modo di osservare **la differenza netta che vi è tra le c.d. *clausole sociali***, ossia quelle disposizioni normative che individuano «il trattamento economico-normativo da applicare indirettamente e cioè mediante una comparazione tra le condizioni di trattamento offerte ed effettivamente praticate dall'imprenditore e quelle previste dai contratti collettivi» (Ghera, 2001, p. 138) **e le norme che a questa regola fanno eccezione (trattasi delle c.d. *norme incentivo*)**. Infatti, in alcune norme le formule utilizzate dal legislatore **sono mirate a promuovere un'applicazione diretta dei contratti collettivi** «anziché riferirsi al contratto come parametro o livello minimo di tutela da rispettare» (a titolo di esempio, ricordiamo l'art. 8 della legge n. 695 del 1956 ove è stabilito che «la concessione dei benefici [...] è subordinata all'**osservanza** [...] dei vigenti patti di lavoro e degli accordi integrativi regionali e provinciali ed alla regolare corresponsione delle retribuzioni»). Il “rispetto”, al pari dell’“osservanza”, non può che condurre l'interprete a concludere per l'applicazione integrale del contratto. Peraltro, **questa tecnica normativa non può dirsi in contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto va tenuto in debito conto «che l'applicazione della norma collettiva dipende dalla volontà dell'imprenditore** il quale ha la scelta di utilizzare o meno il beneficio» (Ghera, 2001, p. 139. Dello stesso parere Pinto, 2002, p. 292; Biagi, Tiraboschi, 2012, p. 54).

Per queste ragioni, non può essere dunque accolta l'opzione interpretativa dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in quanto **l'interpretazione delle norme deve seguire necessariamente il significato letterale delle disposizioni, come imposto dall'art. 12 delle preleggi, mettendo in secondo piano qualsiasi altra intenzione, tanto del legislatore che di qualsiasi altro operatore del diritto** (Viola, 2018, p. 71. In giurispruden-

za, v. Cass., 14 ottobre 2016, n. 20808; Cass., 11 febbraio 2009, n. 3382; Cass., 18 agosto 2003, n. 12081; Cass., 6 aprile 2001, n. 5128). Sulla scorta di questo principio, dobbiamo necessariamente concludere che il “rispetto degli accordi” sta a significare che l’impresa dovrà necessariamente applicare, integralmente, il contratto collettivo e non limitarsi al rispetto del mero trattamento economico-normativo. Se così fosse, il legislatore lo avrebbe specificato, come avvenuto nell’art. 7, comma 4.

In realtà, non è la prima volta che gli organi amministrativi si esprimono sulla portata applicativa dell’art. 1, comma 1175 nel senso di ritenere d’obbligo il rispetto del solo trattamento economico e normativo. Infatti, nella **circolare n. 34 del 15 dicembre 2008**, il Ministero del Lavoro precisava che la norma si intendeva rispettata “*con l’applicazione della parte economica e normativa dei citati accordi e contratti collettivi*”. Questa lettura era stata abbandonata nel 2018, con la pubblicazione della **circolare n. 3** dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro. In questa circolare, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro prediligeva chiaramente l’opzione interpretativa dell’applicazione integrale dei contratti collettivi quando chiamati ad integrare la normativa e non a fungere da mero parametro economico. **Tant’è che tra tutte le disposizioni richiamate** (cfr. art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006; art. 8 del decreto legge n. 138 del 2011; art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015), **non figura l’art. 7, comma 4 del decreto legge n. 248 del 2007**. La circolare precisa che “*l’ordinamento riserva l’applicazione di determinate discipline subordinatamente alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi*”. Solo alla presenza di quest’ultimo requisito, il contratto collettivo “applicato” può interagire con la norma di legge (la circolare parla di “...*facoltà, rimessa esclusivamente alla contrattazione*

*collettiva in questione, di “integrare” la disciplina normativa di numerosi istituti...”).* La lettura offerta dalla circolare del 2018 sembra, quindi, molto più aderente e coerente con il dato letterale delle norme citate.

Infine, volendo aderire alle posizioni dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, non si comprende la ragione per la quale ai fini dell’accesso ai benefici di cui all’art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006, può essere applicato qualsiasi contratto collettivo, purché riservi un determinato trattamento economico, mentre **ai fini dell’esenzione contributiva e fiscale di alcuni trattamenti erogati al lavoratore (*welfare*), si esclude una lettura “estensiva” della normativa di riferimento.** Quale sarebbe la motivazione che risiede alla base di questa differenza? L’art. 1, comma 187 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 prevede che *“ai fini dell’applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 182 a 191, le somme e i valori di cui ai commi 182 e 184 devono essere erogati in esecuzione dei contratti aziendali o territoriali di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81”*. Possibile che tra il “rispetto” dei contratti collettivi e l’“esecuzione” degli stessi intercorra una differenza così significativa sul piano interpretativo? Sembrerebbe di no. Anzi, potremmo concludere che l’esclusione della normativa sul *welfare* dalla lettura “estensiva” che fornisce la circolare, confermerebbe che la posizione assunta dell’Ispettorato è del tutto arbitraria.

## Bibliografia

- N. Lipari, P. Rescigno (a cura di), *Diritto Civile*, vol. I, ed. Giuffrè, 1994.  
E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in DRI, 2001, n. 2.

V. Pinto, *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, in DLRI, 2002, n. 94.

M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, ed. Giuffr , 2012.

L. Viola, *Interpretazione della legge con modelli matematici*, vol. I, ed. Centro Studi Diritto Avanzato, 2018.

## Primo vaglio giudiziale positivo per le co.co.org. sorrette da accordo collettivo\*

*di Gabriele Bubola*

Il Tribunale di Roma, con [decisione assunta il 6 maggio 2019](#), è intervenuto per la prima volta (a quanto ci consta) sul tema delle collaborazioni organizzate sottoscritte in forza di accordo collettivo, per sancire la legittimità dei contratti e, cosa ancor più interessante, la tenuta ed efficacia dell'accordo collettivo specificamente esaminato, ossia l'accordo collettivo Assotelecomunicazioni-Asstel, Assocontact, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil del 31 luglio 2017.

**Prima di esaminare in breve i passaggi più importanti della sentenza, appare opportuno delineare il perimetro normativo di riferimento.** Il d.lgs. n. 81/2015 ha, da un lato, abrogato la normativa in tema di collaborazioni a progetto e, dall'altro, introdotto una normativa di tutela per i collaboratori organizzati (in questo senso l'art. 2), per tali intendendosi quelle collaborazioni «che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro», prevedendo, per costoro, l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato. Tali tutele, però, non trovano

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20](#).

applicazione in alcune delle ipotesi esplicitate all'interno del comma 2, tra le quali si rinviene quella (ipotesi *sub a*) relativa «alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore».

**Nel caso esaminato da parte del Tribunale di Roma, si trattava, nello specifico di attività svolte all'interno di un call center di *customer care* con attività dei collaboratori in modalità *outbound*** (nelle quali, per dirla utilizzando la definizione utilizzata dal Ministero del lavoro all'interno della circ. n. 17/2006, «il compito assegnato al collaboratore è quello di rendersi attivo nel contattare, per un arco di tempo predeterminato, l'utenza di un prodotto o servizio». In sostanza, l'attività prevedeva il contatto degli utenti post assistenza o a seguito di una segnalazione di disservizio (con creazione di apposito “ticket” che sarebbe stato poi successivamente preso in carico da parte dei collaboratori). Il caso è, potremmo dire, un “classico” delle controversie in tema di collaborazioni nell'ambito di attività di “call center”: da un lato la committente sostiene che il collaboratore svolge la prestazione in modo autonomo senza vincoli di orario, rimanendo libero di scegliere se e quando rendere la prestazione, previa prenotazione della postazione, senza dover giustificare le assenze; dall'altro, i collaboratori evidenziano l'illegittimità delle collaborazioni su diversi fronti, da quello economico, a quello formale (per mancanza di un qualsivoglia progetto), a quello sostanziale (essendo i collaboratori in realtà soggetti a precise direttive dei team leader ed a vincoli di orario).

**Il giudice, completata l'istruttoria, ha ritenuto non sussistere, anzitutto, alcun tipo di rapporto di lavoro subordinato** («anche a voler accedere alla nozione più ampia della subordina-

zione, con riferimento a sistemi di organizzazione del lavoro improntati alla esteriorizzazione di interi cicli settore produttivo») in quanto non è risultato accertato l'obbligo contrattuale, in capo al collaboratore, di porre a disposizione del datore di lavoro le proprie energie lavorative.

**Quanto, invece, alla questione successiva, ossia quella relativa alla applicabilità o meno al rapporto della disciplina prevista per le collaborazioni organizzate, il giudice, permettendo che ciò non comporterebbe comunque la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato** tra le parti, che resterebbe dunque tecnicamente autonomo, pur essendo disciplinato per ogni altro aspetto nello stesso modo (sulla scia di quanto precisato anche dalla Corte d'Appello Torino n. 26/2019 in tema di *riders* Foodora), ha proceduto a valutare il contenuto dell'accordo collettivo oggetto di disamina (che si pone in piena ed espressa continuità con le determinazioni e le intese già assunte con l'accordo iniziale sottoscritto il 1° agosto 2013, durante la vigenza della disciplina in tema di collaborazioni a progetto). L'accordo in questione si propone la finalità di evitare abusi che possano mascherare rapporti di lavoro subordinato, definire il corrispettivo ed un insieme di tutele dei collaboratori. In particolare, l'ambito di applicazione fa riferimento alle attività di vendita diretta di beni e di servizi (per tale via seguitando ad esplicitare il perimetro applicativo originario, fondato sulla normativa in tema di lavoro a progetto e sulla relativa esenzione dalla necessaria riconduzione ad un progetto introdotta nel 2013 all'interno dell'art. 61 del d.lgs. n. 276/2003) e prevede, specificamente, sia una parte economica, sia una parte normativa in tema di diritto di prelazione, assistenza sanitaria integrativa, cessazione del contratto, diritti sindacali.

**Il giudice ha ritenuto valido e legittimo l'accordo collettivo, con conseguente non applicabilità ai rapporti di collabora-**

**zione oggetto del procedimento giudiziale del comma 1 dell'art. 2, d.lgs. n. 81/2015** (e, conseguentemente, delle tutele previste per i rapporti di lavoro subordinato), in quanto rispettoso dei seguenti principi: 1) la disciplina deve fare espresso riferimento alle collaborazioni organizzate; 2) i soggetti stipulanti devono essere comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale; 3) la deroga deve essere giustificata da particolari esigenze produttive ed organizzative del settore, esplicitate all'interno dell'accordo; 4) l'accordo deve contemplare la disciplina del trattamento normativo, oltre che quello economico (alla cui violazione, comunque, non conseguirebbe un diritto del lavoratore ad ottenere la conversione del rapporto ma solamente quello ad ottenere le differenze retributive).

**Tale sentenza, dunque, fissa alcuni paletti importanti, in tema di distinzione delle tutele da applicarsi ai collaboratori organizzati, a seconda che tali collaborazioni siano fondate o meno, sulla base di un accordo collettivo idoneo ed avrà certamente un impatto nei diversi settori nei quali sono intervenuti accordi di carattere analogo.** Basti pensare, ad esempio, al settore specifico del recupero crediti che, tra l'altro, solo *prima facie* può considerarsi riconducibile al settore dei "call center", considerato che l'attività delle agenzie di recupero crediti stragiudiziale è oggetto di specifica regolamentazione da parte del **Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)**. Anche in tale settore, infatti, si sono susseguiti senza soluzione di continuità e sin dal 2012 diversi protocolli d'intesa tra Unirec e le OO.SS. volti a disciplinare dapprima le collaborazioni a progetto nel settore e, conseguentemente all'entrata in vigore del *Jobs Act*, le collaborazioni coordinate e continuative, anche organizzate (cfr., in questo senso, il documento di aggiornamento del 5 novembre 2015 e la nota esplicativa del 4 febbraio 2016) definendone tanto i profili economici quanto quelli normativi.

**Trasferimento di personale nell’ambito  
di una riorganizzazione sanitaria e  
relazioni sindacali a livello regionale e aziendale:  
stessa vicenda, pronunce opposte**  
*(note a margine di Tribunale Venezia n. 261/19 del  
3.5.2019, condivisibile “chiusura del cerchio”)\**

*di Claudio Costa, Franco Botteon*

La recente sentenza del Tribunale di Venezia n. 261 del 3.5.2019, resa in sede di reclamo contro un decreto di rigetto di ricorso per attività antisindacale ex art. 28 Statuto dei lavoratori, sembra poter chiudere, non solo perché ultima arrivata ma per completezza e solidità di argomenti, la complessa vicenda che ha interessato l'intervento di riorganizzazione del Servizio sanitario regionale Veneto operato in con l.r. 19/16, con la quale la Regione ha creato un nuovo soggetto amministrativo (espressamente qualificato come ente del Servizio Sanitario Regionale e quindi soggetto alla contrattazione collettiva della Sanità) a cui sono state attribuite funzioni amministrative centralizzate quali la gestione contabile, concorsi pubblici regionali, gare, gestione del rischio professionale e al quale doveva – in base alla l.r. 19/16- essere trasferita una parte dei dipendenti addetti -presso le aziende sanitarie “periferi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21.](#)

che” – alle funzioni destinate all’accentramento e doveva infine essere assegnata la corrispondente quota dei fondi per il salario accessorio.

Il tema centrale e più significativo e portata generale, affrontato dalla recente pronuncia, è specificamente quello della ammissibilità di una contrattazione (o confronto) sovraziendale e in particolare regionale (tra Regione e sigle sindacali) che incida sulla contrattazione (o confronto) aziendale, tanto da condizionare quest’ultimo, senza margini di discrezionalità per l’appunto a livello di azienda.

Nella fattispecie, la riorganizzazione, e in particolare il passaggio diretto di personale e fondi, sono stati gestiti dalla Regione del Veneto, sul piano dei rapporti sindacali e agli effetti del rispetto del disposto dell’art. 31 d.lgs. 165/01, che –ricordiamo- richiama l’art. 2112 c.c. e la l. 428/90, mediante “protocolli di intesa” (già l’uso di tali forme di accordo, non presenti nella disciplina delle relazioni sindacali, dimostra la peculiarità del caso) sottoscritti in data 11 e 20 luglio tra la Regione Veneto medesima e non le aziende sanitarie (queste ultime interessate in netta prevalenza dal passaggio di personale e fondo) e tutte le rappresentanze sindacali tranne quella che ha promosso i contenziosi di cui si dirà subito.

Ai fini della legittimazione giuridica di tale livello di accordo, i protocolli richiavano l’articolo 18, comma 4 bis del CCNL del 20 settembre 2001, integrativo del CCNL del 7 aprile 1999, che prevede che, in caso di ristrutturazione su dimensione regionale o sovra aziendale degli enti del SSN, che comportino l’accorpamento, anche parziale, di strutture appartenenti a separati enti, i criteri circa la mobilità del personale interessato, nel ri-

spetto della categoria, profilo professionale, disciplina, ove prevista e posizione economica di appartenenza del dipendente, possono essere affrontate in sede di confronto regionale ai sensi dell'articolo 7 dello stesso CCNL del 20 settembre 2001.

A valle dei protocolli e in conformità agli stessi, le singole aziende hanno poi stipulato gli accordi, in testuale applicazione delle previsioni della l. 428/90, richiamata dall'art. 31, d.lgs. 165/01, contenente la disciplina del trasferimento di funzioni e personale (cessione del ramo di azienda) nel settore del pubblico impiego.

Sul piano dei contenuti, l'elemento caratterizzante dei protocolli regionali, nettamente "pro-sindacale", è stato quello della valorizzazione della volontarietà del trasferimento del personale, a fronte di un art. 31 d.lgs. 165/01, che ammette o addirittura di per sé impone una scelta unilaterale dei datori di lavoro cedente e cessionario in ordine alle singole unità di personale da trasferire.

In un tale quadro regolatorio, giustamente e inevitabilmente regionale, livello imprescindibile a fronte di una riorganizzazione estesa a tale ambito territoriale e conforme a previsioni contrattuali del 2004, si è prodotto un contenzioso che si può così sintetizzare in termini numerici: tre ricorsi ex art. 28 St Lav promossi dalla CGIL, due soluzioni opposte (due pronunce di rigetto, una di accoglimento), una opposizione, respinta.

La posizione espressa dal terzo giudice (Verona), pronunciatosi per ultimo, ha lasciato fortemente perplessi, posto che il giudice predetto ha completamente ignorato anche nelle argomentazioni testuali i due precedenti, ovviamente esibiti nel giudizio ben prima della pronuncia.

La sentenza ora intervenuta in sede di in commento sembra consolidare definitivamente la valutazione giudiziale positiva già emersa come maggioritaria nella prima fase.

Il tema principale sollevato nei tre ricorsi originari e di maggior portata generale attiene al rapporto tra protocolli regionali e contrattazione aziendale: secondo la CGIL i primi, vincolando la seconda, svuotano la seconda, che sarebbe l'unica "vera" contrattazione.

I giudici di Venezia e Treviso non rilevano condotte antisindacali; Verona accoglie invece il ricorso CGIL.

Quest'ultima presa di posizione non appare per nulla convincente nelle sue argomentazioni.

Il giudice di Venezia (decreto "apripista" n. 2228/2018 del 10/04/2018), aveva sottolineato come tale accordo regionale fosse legittimato da norme contrattuali relative proprio a fenomeni di riorganizzazione aziendale e ancora più specificamente di mobilità del personale: l'art. 3 c. 3 del ccnl 31.7.09 stabilisce che *"In caso di ristrutturazione su dimensione regionale o sovra aziendale degli enti del SSN che comportino l'accorpamento, anche parziale, di strutture appartenenti a separati enti, i criteri circa la mobilità del personale interessato, nel rispetto della categoria, profilo professionale, disciplina ove prevista nonché posizione economica di appartenenza del dipendente, possono essere affrontati in sede di confronto regionale ai sensi dell'art. 7 del CCNL 19.4.2004"*, il quale art. 7 prevede che le Regioni possono emanare *linee generali di indirizzo previa informazione alle OOSS firmatarie*".

Il Tribunale di Verona, invece, ignorando, anzi deliberatamente disattendendo tale normativa richiamata dalle parti datoriali in sede di difesa, rileva come *"la predisposizione a livello regionale e centrale di un accordo e la sottoposizione dell'accordo già formato a livello decentrato vanifichi tale norma [quella dell'art. 47, comma 1, l. 428/90, che prevede un esame congiunto in esito al quale può stipularsi un accordo, ndr], frustrandone la ratio essendi e che questo sia,*

*nei fatti, avvenuto si coglie chiaramente dalla stessa comunicazione aziendale di avvio della trattativa nella parte in cui chiarisce: 'l'Accordo in merito previsto dalla legge dovrà essere raggiunto e sottoscritto in tale sede. Peraltro, come si evince dall'allegato, il testo dell'intesa è stato già discusso e concordato negli incontri tenutisi il 6 settembre u.s. in sede regionale sia con i sindacati della dirigenza che con i rappresentanti del comparto che hanno sottoscritto i protocolli di luglio u.s.. ciò in quanto è indispensabile, ai fini della realizzazione del processo di riforma, che sia garantita omogeneità di regolamentazione tra tutti gli enti del SSR e le OO.SS interessati' “.*

Ben più solida, invece, la pronuncia del Tribunale di Venezia in sede di opposizione (v. sentenza n. 261 del 3.5.2019).

Il Tribunale aderisce in pieno alla tesi della parte datoriale per la quale **“Il potere di coordinamento regionale è espressamente previsto dall'art.7 CCNL 2004 e, per quanto riguarda i casi di ristrutturazione su dimensione regionale e sovra aziendale, dal comma 4 bis dell'art. 18 del CCNL integrativo 20.9.2001. I Protocolli del luglio 2017, non sottoscritti da CGIL, si collocano in quest'ambito”**.

L'affermazione ribadisce la necessità, in via generale, di un confronto a livello aziendale, in mancanza di una diversa disciplina collettiva (v. l. 428/90) e dall'altro che in materia sanitaria è previsto espressamente il coordinamento regionale (art. 7 ccnl 2004), da espletarsi mediante l'emanazione di *“linee generali di indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa, previa informazione preventiva alle organizzazioni sindacali firmatarie del presente contratto”*, peraltro nelle specifiche materie individuate dall'art. 7, al quale va aggiunto il disposto dell'art. 6, comma 4 del CCNL 7 aprile 1999, nel quale l'art. 7 ccnl 2004 aggiunge il riferimento, come materia di coordinamento, alla *“verifica dell'entità dei fondi di cui agli artt. 38 e 39 del CCNL 7 aprile 1999 (di pertinenza delle aziende e degli enti ai sensi dell'art. 4 del CCNL del 7 aprile 1999 ed ora, rispettivamente artt. 30 e 31 del presente contratto) limitatamente a quelli soggetti a riorganizzazione*

*in conseguenza di atti di programmazione regionale, assunti in applicazione del d.lgs n. 229 del 1999, fermo restando il valore della spesa regionale dei fondi medesimi?*

Sull'addebito della mancata informazione, è importante il rilievo del Tribunale laddove, con riguardo in particolare all'addebito di mancata informazione sulla determinazione delle quote di attività e risorse da trasferire, sottolinea che *“l'oggetto dell'esternalizzazione è decisione che appartiene esclusivamente alla parte datoriale e quindi alla P.A., che non è tenuta sul punto a confrontarsi. La determinazione della percentuale di attività, e quindi di risorse, da trasferire si concretizza proprio nella delimitazione del ramo d'azienda, ambito nel quale la parte datoriale è tenuta solo a comunicare le proprie determinazioni, ma non ad 'aprire il contraddittorio' con le OOSS”*. Del resto l'“*art. 31 del d.lg. n. 165/2001 ha ... esteso, a beneficio dei lavoratori, le garanzie sostanziali (art. 2112 c.c.) e procedurali (art. 47 l. 428/90) previste per i casi di trasferimento a tutte le ipotesi di conferimento ed esternalizzazione di qualunque attività, da pubblico a pubblico e da pubblico a privato, in linea con quanto sancito dalla giurisprudenza comunitaria circa la nozione di impresa pubblica (v. CGCE 4.06.2000 164/00)”*.

In conclusione: *“Il confronto in sede regionale, in cui peraltro erano presenti gli stessi soggetti delle sedi aziendali, ha costituito una tappa necessaria del percorso, che non poteva non essere unitario per tutte le realtà aziendali, e che è stato poi presentato per essere condiviso”* (TB Venezia 261/19).

**I perimetri del campo di applicazione  
del contributo addizionale per il rinnovo  
del contratto a termine  
(art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87/2018)\***

*di Dario Montanaro e Giovanni Pigliararmi*

Il [decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 convertito in legge 9 agosto 2018, n. 96 \(c.d. Decreto Dignità\)](#), con l'obiettivo di calmierare l'utilizzo di specifiche tipologie contrattuali flessibili, ha aumentato l'importo del contributo addizionale (oggi, pari allo 0,50%) da versare ogni volta che viene rinnovato il contratto di lavoro a tempo determinato. All'art. 3, comma 2 del decreto è previsto, infatti, che *“il contributo addizionale è aumentato di 0,5 punti **percentuali in occasione di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in regime di somministrazione. Le disposizioni del precedente periodo non si applicano ai contratti di lavoro domestico**”*. Questo comma va ad integrare l'art. 2, comma 28 della legge 28 giugno 2012, n. 92 che aveva istituito un contributo addizionale, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per finanziare la Naspi relativa ai i *“**rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato**”*.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36](#).

L'integrazione della disposizione, che ha modificato l'importo quantitativo del contributo, è stata oggetto di interpretazioni, ad avviso di chi scrive, abbastanza dubbie in quanto dal tenore letterale delle norme coinvolte, è possibile ritenere che il contributo addizionale dell'1,4% andrebbe applicato a tutti quei rapporti che sono caratterizzati da una durata prestabilita; mentre, l'aggiunta del contributo pari allo 0,5% riguarderebbe – per espressa previsione di legge – solo il rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in regime di somministrazione, oggi disciplinato dall'art. 19 e ss. del d.lgs. n. 81 del 2015 (capo III); rinnovo che ricorre solo nel caso in cui vi siano mansioni di pari livello e categoria legale a quelle indicate nel primo contratto. In altri termini, al versamento di questo contributo ulteriore non sarebbero obbligati quei datori di lavoro che ad esempio stipulano e rinnovano un contratto di lavoro intermittente a tempo determinato o che stipulano contratti che, sebbene a termine, non si possano considerare dei veri e propri rinnovi contrattuali.

**Prima ipotesi di esclusione di applicazione del contributo: dal contratto di somministrazione a termine al contratto a tempo determinato. Può parlarsi di rinnovo contrattuale?**

Con l'emanazione della circolare n. 121 del 6 settembre 2019, l'Inps ha precisato che *“l'articolo 3, comma 2, del decreto dignità ha previsto l'incremento del predetto contributo addizionale in occasione di ogni rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in regime di somministrazione di lavoro. Sul piano generale, la fattispecie del rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato ricorre quando l'iniziale contratto raggiunge la scadenza originariamente prevista (o successivamente prorogata) e le parti procedono alla sottoscrizione di un ulteriore contratto a termine. Tuttavia, considerato che il decreto dignità ha esteso la nuova disciplina dei rapporti a termine anche alla somministra-*

*zione di lavoratori assunti a tempo determinato, l'aumento del contributo addizionale NASpI opera anche nei casi in cui lo stesso utilizzatore abbia instaurato un precedente contratto di lavoro a termine con il medesimo lavoratore ovvero nell'ipotesi inversa. Inoltre, a seguito di interlocuzione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, si deve precisare che il suddetto Dicastero ha chiarito che “[...] qualora venga modificata la causale originariamente apposta al contratto a termine si configuri un rinnovo e non una proroga anche se l'ulteriore contratto segua il precedente senza soluzione di continuità. In tale ipotesi trattandosi di rinnovo l'incremento del contributo addizionale è dovuto”.*

Fermo restando la condivisibile interpretazione circa l'obbligo del versamento del contributo nel caso in cui venga modificata la causale originariamente apposta, le restanti posizioni assunte dall'Inps nella circolare possono essere contestate (comprese quelle del Ministero) sulla base delle seguenti ragioni. Sovente capita che un'azienda impieghi un dipendente in somministrazione a tempo determinato per un periodo – a titolo di esempio – di 5 mesi e allo scadere di questi voglia assumere direttamente il dipendente con un contratto di lavoro a tempo determinato. L'attuale disposizione riguardante la durata massima del contratto a termine (cfr. art. 19, comma 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015) stabilisce che *“la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i ventiquattro mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato”.*

Come si intuisce dalla formulazione della disposizione, **il legislatore prevede una cumulabilità, ai fini del computo per il raggiungimento della durata massima, tra la durata del contratto a termine e la durata del contratto di somministrazione a termine.** Sennonché, il problema sorge in relazione alla necessità di apporre o meno la causale al contratto a termine successivamente stipulato a quello di somministrazione a termine e quindi valutare se ci si trovi di fronte ad un rinnovo oppure no. Attenendosi alla lettera della norma, sembrerebbe che il legislatore volesse disciplinare – con l'evidente finalità di scongiurare pratiche elusive della disciplina dei rapporti di lavoro a termine – **solo il cumulo dei periodi tra le due tipologie contrattuali e non anche incidere sul passaggio dall'una all'altra.** In altre parole, l'azienda potrebbe ricorrere senza dubbio alla stipula di un successivo contratto a termine, senza necessità di apporvi la causale, ma che abbia una durata massima pari alla differenza tra il tetto massimo a-causale fissato dalla legge (12 mesi, come prevede l'art. 19, comma 1 del decreto legislativo n. 81 del 2015) e la durata del primo contratto di somministrazione a termine. Ricollegandoci all'esempio sopra esposto, l'azienda potrebbe stipulare un contratto a termine a-causale di 7 mesi, ottenuti dalla differenza tra i 12 mesi indicati dall'art. 19, comma 1 come periodo massimo a-causale e i 5 mesi nell'ambito dei quali il lavoratore già è stato impiegato con contratto di somministrazione a termine; solo allo scadere dei 7 mesi, sia in caso di proroga che di rinnovo sarà necessario indicare una delle motivazioni di cui all'art. 19, comma 1, lett. a) e b) del decreto legislativo n. 81 del 2015. E solo in questo caso, se il contratto dovesse essere rinnovato allo scadere dei 7 mesi, sarebbe dovuto il contributo di cui all'art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87 del 2018.

**Questa interpretazione fa leva su due aspetti.** Il **primo riguarda la formulazione della norma**; infatti, il legislatore tiene a precisare che ai fini della durata massima rileva anche il periodo del lavoratore impiegato in somministrazione ma non interviene nella regolazione della successione dei rapporti tra il contratto di somministrazione e quello a tempo determinato. Il **secondo aspetto riguarda, invece, la inconciliabile sovrapposizione di due tipologie contrattuali diverse**; non sarebbe infatti possibile considerare il passaggio da un contratto di somministrazione a termine ad un contratto a tempo determinato come un “rinnovo” contrattuale, in quanto posto che quest’ultimo è nient’altro che una “rinegoziazione” del contratto, deve necessariamente riguardare la medesima fattispecie contrattuale e non altre tipologie, seppur contigue. Pertanto, il successivo contratto a termine, dovrà considerarsi come un contratto di lavoro *ex novo* ma con un periodo di a-causalità ridotto, a causa dell’espressa previsione di legge circa il computo dei periodi ai fini del calcolo della durata massima (cfr. G. Pigliararmi, [\*Contratto di lavoro a termine e somministrazione: un’ipotesi peculiare di rinnovo\*](#), in *Bollettino Adapt*, 11 febbraio 2019, n. 6).

Peraltro, **la lettura offerta dal Ministero del Lavoro** (cfr. circolare n. 17 del 31 ottobre 2018) e **dall’Inps** (cfr. circolare n. 121 del 6 settembre 2019) è **incompleta nella parte in cui non illustra se nel passaggio da una tipologia contrattuale all’altra, occorre rispettare il periodo di fermo (c.d. *Stop&go*)**. Infatti, in relazione all’esempio sopra citato, ci troveremmo in una situazione differente in dipendenza della casistica. Dal passaggio di un contratto a termine a un contratto di somministrazione a termine, il problema dello *Stop&go* non si porrebbe in quanto l’art. 31 e ss. del d.lgs. n. 81 del 2015 ne prevede l’esclusione. Viceversa, nell’ipotesi in cui dalla somministrazione a termine si passi al

contratto a termine, si applica la disciplina integrale del rinnovo e quindi oltre al contributo addizionale, il datore di lavoro deve prestare attenzione anche al conteggio dei giorni. Se così non fosse, vi sarebbero ulteriori motivazioni per ritenere la posizione interpretativa del Ministero e dell'Inps del tutto arbitraria. A tal proposito, l'ANCL ha presentato un [interpello](#) al Ministero del Lavoro per prospettare una più corretta interpretazione della norma rispetto alla sua formazione letterale.

**Seconda ipotesi di esclusione di applicazione del contributo: è dovuto in caso di rinnovo del contratto di lavoro subordinato intermittente a tempo determinato?**

La circolare Inps n. 121 del 2019, inoltre, presenta un passaggio fortemente equivoco: *“in ordine all’ambito di applicazione della norma in discorso [l’art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87 del 2018], si rileva come l’incremento del contributo addizionale sia dovuto con riferimento al rinnovo di ogni tipologia di contratto a termine al quale si applica il contributo addizionale, ivi compresi i contratti che regolano il rapporto di lavoro nel settore marittimo”*.

Sulla scia di questa dubbia interpretazione dell'Istituto, è stato di recente sostenuto che *“l’aumento della contribuzione addizionale dello 0,50 per cento per il rinnovo dei contratti a termine si ritiene applicabile anche al contratto di lavoro intermittente a tempo determinato pur in mancanza di una specifica previsione normativa in tal senso”* (cfr. **M. Marucci, Rinnovo dei contratti a termine, incremento della contribuzione addizionale anche nell’intermittente**, in *IlSole24ore*, 2 ottobre 2019). Secondo questa lettura, quindi, l’art. 2, comma 28 della legge n. 92 del 2012 così come modificato dall’art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87 del 2018 si prefiggerebbe l’obiettivo

di disincentivare il ricorso al lavoro precario, in qualunque forma, attraverso un innalzamento del costo del finanziamento della Napsi. Peraltro, siccome nell'**interpello n. 15 del 2013** il Ministero del Lavoro aveva chiarito che il contributo addizionale dell'1,4% si sarebbe applicato anche al lavoro intermittente a termine, "*logica pretende che la maggiorazione dello 0,50 per cento in caso di rinnovo debba essere applicata anche a tale fattispecie contrattuale*" a nulla valendo "*il requisito di specialità del contratto intermittente a termine*".

Questa interpretazione non può essere condivisa e merita di essere decostruita in quanto **nell'attività interpretativa è necessario seguire il criterio letterale, come imposto dall'art. 12 delle preleggi**. Infatti, l'interpello n. 15 del 2013 ha fondate ragioni normative per poter sostenere che il contributo dell'1,4% della retribuzione imponibile si applichi anche al lavoro intermittente a termine: l'art. 2, comma 28, infatti, fa riferimento ai "***rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato***". Dalla formulazione volutamente ampia, quindi, si evince che il contributo va applicato a tutte quelle tipologie contrattuali riconducibili al rapporto di lavoro subordinato ma che sono caratterizzate dall'apposizione di un termine. In altri termini, il legislatore non fa riferimento a nessuna tipologia contrattuale ma ad un generico rapporto di lavoro a termine. Diversamente, il comma aggiunto dall'art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 87 del 2018 è ben preciso nel delineare il campo di applicazione dell'ulteriore contributo dello 0,5%: esso si applica a "***ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in regime di somministrazione***". Il riferimento alla sola tipologia contrattuale di cui art. 19 del d.lgs. n. 81 del 2015 è inequivocabile, anche grazie all'utilizzo della preposizione articolata "*del*" (contratto a termine) e non "*di*" (contratti a termine). Pertanto, il contributo ulteriore dello 0,5% si applica solo alle tipologie contrattuali del capo III e del capo

IV del d.lgs. n. 81 del 2015. Se il legislatore avesse voluto applicare lo 0,5% anche al rapporto di lavoro a chiamata a tempo determinato, avrebbe ripreso la formulazione dell'art. 2, comma 28 della legge n. 92 del 2012. Diversamente, deve ritenersi che per i rapporti a termine di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 81 del 2015 il contributo aggiuntivo di cui all'art. 3, comma 2 del c.d. Decreto Dignità non può trovare applicazione.

A tal proposito, va necessariamente ricordato che già il Ministero del Lavoro, prima con l'emanazione della **circolare n. 4 del 3 febbraio 2005** e successivamente con l'**interpello n. 72 del 12 ottobre 2009**, ebbe modo di ricordare che il lavoro intermittente è “*una fattispecie lavorativa sui generis*”; infatti, ad esso “*non è applicabile la disciplina del decreto legislativo n. 368 del 2001, che infatti non è espressamente richiamata dal decreto legislativo n. 276 del 2003 (...)*”. In questa prospettiva, riteniamo che le argomentazioni ministeriali siano ancora valide. Infatti, mentre l'art. 34, comma 2 dispone che “*in caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III*”, all'art. 13 del d.lgs. n. 81 del 2015 non è previsto che il lavoro a chiamata a tempo determinato si avvalga delle regole dettate dal capo III del medesimo decreto. Conseguentemente, l'intera disciplina che presidia il lavoro a tempo determinato non può essere applicata *de plano* anche al lavoro a chiamata a termine e a qualsiasi rapporto a termine se non vi è un espresso richiamo.

Le argomentazioni del Ministero del lavoro sono ancora più convincenti laddove si osserva *ratione temporis* che “*la disciplina dei contratti a tempo determinato prevede espressamente che l'apposizione del termine è consentita solo “a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro”. La premessa necessaria, dunque, alla stipulazione del contratto a*

*termine, come disciplinata nell'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 368/2001, non coincide affatto con i presupposti in base ai quali si effettua la sottoscrizione di contratti di lavoro intermittente, a conferma della sostanziale differenza delle due tipologie contrattuali, comunque disciplinate da normative differenti. In altri termini il cd. "causalone" previsto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 368/2001 e proprio dei contratti a termine, risulta inappropriato nel caso del lavoro intermittente in quanto quest'ultimo è connotato dalla modulazione flessibile della prestazione, impossibile da predeterminare a priori*'.

In conclusione, quindi, riteniamo che mentre il contributo di cui all'art. 2, comma 28 della legge 92 del 2012 (1,4%) trovi un'applicazione generalizzata (compresi il lavoro a chiamata a termine e forse – data la formulazione generale e aperta della norma – anche i rapporti di collaborazione etero-organizzati a termine di cui all'art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), il contributo aggiuntivo di cui all'art. 3, comma 2 del Decreto Dignità trova applicazione solo nel caso di rinnovo del contratto a termine sottoscritto ai sensi dell'art. 19 e ss. del d.lgs. n. 81 del 2015.

## **Diritto e tutela della professionalità. Riflessioni sull'art. 2103 c.c. e questioni di compatibilità con i principi costituzionali\***

*di Federico Avanzi*

Con l'[ordinanza n. 24882/2019](#) del 4 ottobre scorso, la *Suprema Corte* offre l'opportunità di riflettere su una tematica di sovente trascurata ma che, a tutti gli effetti, concerne la funzione stessa del lavoro costituzionalmente inteso: la professionalità o, per meglio dire, la “tutela della professionalità”.

Muovendo dunque dai fatti esposti in giudizio, in estrema sintesi, una lavoratrice proponeva ricorso avverso la decisione del giudice di merito che, per quel che rileva, avendo definito le sue **man-sioni** (addetta al soppresso ufficio esteri) tendenzialmente infungibili con altre *figure* rimaste in azienda, aveva ritenuto legittimo il licenziamento irrogato al termine della procedura collettiva.

La Corte di Cassazione, accogliendo parzialmente il reclamo, in poche righe accende – implicitamente – i riflettori sul patrimonio professionale del lavoratore dipendente, inteso come “**fonte di diritti**”, osservando che la “*fungibilità, nella comparazione dei lavoratori da licenziare, implica la **necessità di ricostruzione del com-***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39](#).

*plessivo bagaglio di esperienza e conoscenza del lavoratore onde verificare la effettiva sussistenza di professionalità*". Pertanto, *"la relativa esclusione non può (...) essere ancorata, peraltro solo "tendenzialmente", all'esclusivo riferimento ai compiti svolti in concreto dalla lavoratrice, occorrendo una più' complessiva valutazione della sua professionalità che tenga conto delle esperienze pregresse, della formazione, del bagaglio di conoscenze acquisito"*.

Acclarato, dunque, che – almeno per quanto concerne la legislazione *ratione temporis* applicabile (*ante* D.L.gs. 81/2015) – le *acquisizioni* esperienziali maturate dal lavoratore costituiscono valore da proteggere e sviluppare nella generalità dei rapporti – non solo in apprendistato – e che, invece, l'attività concretamente svolta rappresenta, esclusivamente, un "mezzo" di accrescimento del capitale professionale, è legittimo domandarsi se la vigente disciplina delle mansioni e del potere datoriale su di esse, sia altrettanto rispettosa di un simile *concetto*.

Principio che fra l'altro trova riscontro nell'art. 35 della *Carta*, la quale, imponendo alla Repubblica (*ergo* all'ordinamento) la cura della formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, palesa un "senso" del lavoro, ben oltre la mera funzione economica delle sue obbligazioni principali (prestazione e retribuzione<sup>1</sup>).

A bene vedere, l'articolo 2103 c.c., nella sua prima<sup>2</sup> versione, imponendo l'immutabilità sostanziale della posizione del prestatore, nonché nella seconda<sup>3</sup>, introducendo uno *ius variandi* circoscritto al concetto delle mansioni equivalenti, sembrava perfettamente conferente all'esigenza di garantire e tenere in debito conto il re-taggio del lavoratore.

Tanto che all'interno dei contenziosi originati dall'impossibilità di definire aprioristicamente il concetto di "equivalenza", la giurisprudenza, pronunciandosi in materia di *demansionamento* ovvero di obbligo di *repêchage*, restituiva con costanza una valutazione da effettuarsi *ex post*, definendo compatibili quelle mansioni oggettivamente comprese nella stessa area professionale e salariale o che soggettivamente e come attitudine, consentivano la piena utilizzazione o addirittura l'arricchimento del patrimonio professionale del dipendente<sup>4</sup>.

Dal 25 giugno 2015, con l'entrata in vigore dell'art. 3 D.L.gs. 81/2015, la nuova formulazione della norma civilistica assume caratteri differenti, in evidente discontinuità con il passato e più in linea con la *visione* riformatrice del mercato del lavoro, perlopiù improntata alla ricerca di flessibilità e semplificazione.

La *novella*, oltre ad ampliare l'esercizio del potere datoriale e legittimare ipotesi di *dequalificazione* in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali o altre ipotesi individuate dai contratti collettivi, stabilisce la discrezionale possibilità di adibire il lavoratore a mansioni "**riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte**", sostituendo, di fatto, il precedente e più stringente limite di tipo sostanziale con un nuovo e più immediato limite formale, rappresentato dalle – vetuste – declaratorie dei contratti collettivi.

Prima di enucleare al meglio le criticità dirette della norma, non può che esprimersi più d'una perplessità sulla rispondenza del testo al confine marcato dalla *legge delega* e, nello specifico, l'**adeguatezza** del principio di "equivalenza formale"<sup>5</sup>, anche fuori da ipotesi di riorganizzazioni, ristrutturazioni o conversioni aziendali, **a incontrare l'interesse del lavoratore alla tutela**

**della professionalità** (*sic!*), prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento.

Ed effettivamente, l'inedita impostazione legislativa appare figlia di un (*volontario?*) fraintendimento del periodo successivo del testo, ove si evidenzia l'idoneità della “*contrattazione collettiva, anche aziendale ovvero di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria – a – individuare ulteriori ipotesi...*” ostative.

Andando poi su casi pratici e attingendo dagli accordi più diffusi, un datore del settore della ristorazione applicante il C.C.N.L. Pubblici Esercizi – Confcommercio, potrebbe oggi, legittimamente esigere le funzioni di *barman* da un lavoratore inizialmente assunto al 4° livello per le mansioni di *cuoco capo partita*.

O ancora, nel settore *retail*, in caso di necessità, una *contabile d'ordine* assunta al 4° livello del C.C.N.L. del Terziario – Confcommercio, potrebbe essere richiamata dal titolare, senza troppo preavviso, alle mansioni di *commessa alla vendita*, fermo il vincolo della categoria legale che, tuttavia, resta una definizione sostanzialmente elastica<sup>6</sup>.

Ed è di tutta evidenza che un potere organizzativo così disteso, oltre a manifestare un *vulnus* del legittimo affidamento del prestatore su un certo tipo di percorso, sembra inoltre idoneo a realizzare, nel concreto, situazione di impoverimento delle cognizioni<sup>7</sup> o incompatibilità con la storia professionale dell'individuo<sup>8</sup>, circostanze peraltro condannate con continuità dalla giurisprudenza.

Nonostante, per il momento, il nuovo impianto abbia trovato il *placet* della magistratura di merito<sup>9</sup>, i profili di incostituzionalità sollevati verso la preesistente – ma di medesima *ratio* – disposizione, potrebbero far presumere che, dopo la revisione delle *tutele crescenti*, anche questa parte del *Job Act* potrebbe essere rimessa in discussione.

Il riferimento non può che portare al 20 maggio scorso, quando la Corte di Cassazione, con ordinanza interlocutoria n. 13525, ha rimesso al vaglio della *Consulta* la legittimità dell'istituto sanzionatorio della “retrocessione”, di cui agli artt. 37 e 44 dell'allegato A al R.D. 148 del 1931, applicabile agli addetti ai pubblici servizi di trasporto.

Invero, secondo le motivazioni del ricorrente, ritenute non manifestamente infondate dalla corte, il diritto del lavoro “*si attua non solo attraverso la salvaguardia delle posizioni economiche, ma anche e soprattutto con la garanzia di **diritti fondamentali** inerenti al rapporto di lavoro, tra i quali senz'altro pure il diritto alla **qualifica**” e “*proprio per l'essenziale rilievo che riveste nel rapporto di lavoro e per l'**ontologica connessione di essa con la personalità del lavoratore**, appare chiaramente **ricompresa nel concetto di tutela del lavoro di cui all'articolo 35 Cost. anche la tutela della professionalità maturata dal lavoratore e divenuta parte di esso, il cui relativo diritto si presenta **quale diritto essenziale della persona del lavoratore, come principio generale dell'ordinamento del lavoro**”.****

Pertanto, “*la tutela di lavoro deve estrinsecarsi anche nella **corretta ed equa utilizzazione delle capacità lavorative poiché la qualifica non costituisce di certo un beneficio accordato discrezionalmente dal datore di lavoro ma rappresenta e si identifica con la persona del lavoratore, in ciascun momento sto-***

*rico del rapporto considerato*”. Alla luce di ciò, “*appare inammissibile (...) che il datore di lavoro possa, con un mezzo provvedimento disciplinare, privare il lavoratore della capacità lavorativa da lui raggiunta, retrocedendolo ad una qualifica inferiore, ovvero azzerando – anche attraverso ripetute retrocessioni, teoricamente possibili, secondo la normativa de qua – addirittura i progressi tecnici maturati dal dipendente*”.

Sennonché, il novellato art. 2103 si presta, con evidenza, a uno *ius variandi* datoriale, potenzialmente insensibile al capitale proprio accumulato dal lavoratore dipendente, alla plausibile eccezione della già operatività del criterio di “equivalenza formale” nel settore del pubblico impiego<sup>10</sup> si potrebbe tranquillamente opporre che le c.d. “aree di inquadramento” delineate negli accordi di comparto, non hanno certo il medesimo grado di disomogeneità ovvero ampiezza dei livelli individuati dalla contrattazione nel settore privato.

In conclusione, in attesa di una più consistente elaborazione giurisprudenziale, la disamina prospettata sembra condurre a una interpretazione della “professionalità” quale diritto *essenziale*, per questo fonte di obbligazioni e dunque oggetto di tutela da parte dell’ordinamento. Tutela che l’attuale versione dell’art. 2103 non sembra affatto in grado di garantire – almeno al confronto con le precedenti – risultando potenzialmente ostativa a principi di politiche sostenibili del mercato del lavoro (*lifelong learning*) e imponendo, dunque, un mutamento in radice di ogni ulteriore dibattito o discussione sul riconoscimento, valorizzazione e persino certificazione delle competenze.

**Federico Avanzi**

Consulente del lavoro

<sup>1</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 11408/2018

<sup>2</sup> In vigore sino al 10 giugno 1970

<sup>3</sup> In vigore sino al 24 giugno 2015

<sup>4</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 7370/1990

<sup>5</sup> Termine recepito dalla Corte D'Appello di Genova Sez. Lavoro nella sentenza n. 154/2018

<sup>6</sup> L'inquadramento nelle "categorie legali" è demandato alla contrattazione collettiva o, in via sussidiaria al giudice di merito. (cfr. Cass. Sez. Lavoro n. 17321/2013)

<sup>7</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 23264/2017

<sup>8</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 18031/2017

<sup>9</sup> Tribunale di Bergamo Sentenza del 12 gennaio 2017

<sup>10</sup> Art. 52 D.L.gs. 165 del 2001

## Lavoro su piattaforma digitale e nuove tutele\*

*di Marco Lai, Livia Ricciardi*

La [legge n. 128/2019](#), di conversione con modificazioni del cd. “decreto crisi” ([d.l. n. 101/2019](#)), prevede, tra l’altro, un livello minimo di tutele per il lavoro autonomo tramite piattaforma digitale.

La legge in questione da un lato ricomprende espressamente nell’area delle collaborazioni etero-organizzate, di cui all’art. 2, d.lgs. n. 81/2015, con applicazione della disciplina del lavoro subordinato, le collaborazioni continuative “prevalentemente” personali, realizzate mediante piattaforme anche digitali, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente a prescindere da vincoli spazio-temporali, dall’altro introduce livelli minimi di tutela, con specifico riguardo a compenso, copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, salute e sicurezza, per limitate categorie di lavoratori autonomi che operano tramite piattaforme digitali.

L’ampliamento delle tutele si accompagna tuttavia ad elementi di ambiguità che rischiano di ridurre sul piano applicativo l’efficacia del provvedimento.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#).

**Non sempre agevole sarà infatti distinguere le collaborazioni etero-organizzate, alle quali si applica la disciplina del lavoro subordinato, dalle vere collaborazioni coordinate e continuative, che rimangono regolate dalla normativa del lavoro autonomo.** Elemento distintivo nel secondo caso, oltre all'autonomia organizzativa del collaboratore, è il fatto che le modalità di coordinamento siano stabilite di comune accordo tra le parti e non imposte dal committente (cfr. art. 15, comma 1, lett. *a*), legge n. 81/2017, di modifica dell'art. 409, n. 3, c.p.c.). Peraltro al riguardo è da segnalare il ruolo che potrà giocare la contrattazione collettiva nazionale (al pari dell'istituto della certificazione dei contratti), potendosi derogare alla presunzione di subordinazione tramite discipline contrattuali specifiche, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del settore considerato (art. 2, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 81/2015).

**La legge in esame, accanto a quanto disposto per le collaborazioni etero-organizzate, introduce una disciplina minima di tutela per alcune categorie di lavoratori autonomi che operano tramite piattaforme digitali.** Destinatari sono “i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, comma 2, lettera *a*), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali” (art. 47-*bis*, comma 1). A ben vedere si tratta di una definizione più ampia di quella di *riders*, i ciclo-fattorini nel settore della distribuzione alimentare, potendo ricomprendere anche lavoratori che utilizzino veicoli a motore di piccola cilindrata (si pensi ai *pony express* o alle imprese di facchinaggio di modeste dimensioni). D'altro lato i termini usati per definire l'ambito di applicazione, quali attività di “consegna” di “beni”, in “ambito urbano”, stante la loro ambiguità, rischiano di

dar luogo a contenzioso sul piano applicativo. Restano inoltre escluse tutte le altre categorie di lavoratori autonomi che operano tramite piattaforme digitali (ad esempio per la erogazione di servizi). Anche la definizione di “piattaforme digitali”, da intendere come “i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione” (art. 47-*bis*, comma 2), non è esente da critiche. Non solo perché fa riferimento alle sole attività di consegna di beni (e non anche di servizi), ma perché contraddittoria con la natura autonoma dei lavoratori interessati, laddove la piattaforma digitale oltre a fissare il compenso determina anche “le modalità di esecuzione della prestazione”, che è appunto indice di subordinazione.

**Le tutele minime che vengono introdotte riguardano la forma del contratto e le informazioni obbligatorie, il compenso, il divieto di discriminazione, la protezione dei dati personali, l’assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, la salute e sicurezza sul lavoro.** Non si interviene rispetto ad altri aspetti fondamentali quali il diritto/dovere alla disconnessione, la trasparenza in merito alle regole di ingaggio e ai meccanismi di valutazione, i diritti sindacali; una scelta dettata probabilmente dalla volontà di non entrare eccessivamente in terreni tipici della contrattazione collettiva, alla quale in maniera implicita rinvia il testo della nuova legge. Così le norme sul compenso entrano in vigore dopo dodici mesi, e solo in difetto di contrattazione collettiva. Al riguardo, in mancanza di specifica determinazione contrattuale la norma introduce per i lavoratori in esame una sorta di “salario minimo”, dovendo in ogni caso essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini

o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. È fatto altresì divieto del compenso a cottimo e deve essere garantita un'indennità integrativa non inferiore al 10% per il lavoro notturno, festivo o svolto in condizioni meteorologiche sfavorevoli, determinata dai contratti collettivi di cui sopra o, in difetto, tramite decreto.

**Ai lavoratori in esame è garantita inoltre la copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nonché le tutele stabilite dalla normativa in tema di salute e sicurezza, di cui al d.lgs. n. 81/2008.**

È da segnalare che impropriamente si riconduce l'adempimento di tali obblighi alla figura del "committente" e non all'impresa che gestisce la piattaforma, il che potrebbe dar luogo a contenzioso sul piano applicativo. Il committente potrebbe infatti essere identificato nel cliente finale e non nel provider che gestisce la piattaforma. Tale inesattezza andrà quanto prima sanata sul piano interpretativo.

Occorre più in generale domandarsi quali possano essere gli effetti di queste misure sull'occupazione rispetto a nuove forme lavorative a cui non possono essere semplicemente estese le tutele del lavoro subordinato. Alla contrattazione collettiva allora il compito di trovare soluzioni specifiche ed equilibrate, riducendo, se possibile, gli elementi di ambiguità pur presenti nella nuova disciplina.

## Superamento del comporto e discriminazione indiretta: il punto della giurisprudenza\*

*di Francesco Marasco*

Il contrasto giurisprudenziale.

Imperversano nelle aule dei tribunali italiani sempre più casi di lavoratori licenziati per superamento del periodo di comporto i quali, nel tentativo di “paralizzare” gli effetti del licenziamento, eccepiscono che la malattia sarebbe derivata da uno *status* invalidante che, seppure noto al datore di lavoro, non sarebbe stato da questi tenuto in alcun conto.

Allo stato, si registrano quattro provvedimenti di sicuro interesse (a quanto consta, tutti inediti): Trib. Milano, sent. n. 2857/2016; Trib. Milano, ord. n. 1883/2017; Trib. Parma, ord. 17 agosto 2018; Trib. S.M. Capua Vetere, ord. n. 20012/2019.

Di questi, due accolgono le tesi difensive dei lavoratori (*id est*: Trib. Milano, sent. n. 2857/2016 e Trib. S.M. Capua Vetere, ord. n. 20012/2019) con argomentazioni che, peraltro, stimolano ben più di una riflessione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40.](#)

Le pronunzie a favore dei lavoratori.

**I Tribunali che hanno accolto le tesi difensive dei lavoratori, ed annullato i recessi datoriali, hanno ritenuto dirimente il fatto che “*il licenziamento non costituisce ... una discriminazione diretta, ma una discriminazione indiretta*”,** giacché l'esercizio del potere datoriale di recesso costituirebbe applicazione di “*una disposizione apparentemente neutra (la normativa sul comparto) che però mette il lavoratore (portatore in questo caso di un ... handicap) in una posizione di particolare svantaggio*” (cfr. Trib. Milano, sent. n. 2857/2016).

**Ciò con la conseguenza che sarebbe “*onere della parte datoriale provare che l'intero periodo di assenza ... era assolutamente indipendente dalla ... patologia*”** invalidante (cfr. Trib. Milano, sent. n. 2857/2016).

Tali conclusioni sono derivate dalla – diremmo noi – ‘nuda e cruda’ applicazione di una certa giurisprudenza europea, secondo cui “*una differenza di trattamento può consistere nell'effetto sproporzionatamente pregiudizievole di una politica o di una misura generale che, se pur formata in termini neutri, produce una discriminazione nei confronti di un determinato gruppo*” (CEDU, sent. 13 novembre 2007, D.H. c. Repubblica Ceca; CEDU, 2013/335).

**Inoltre, gli estremi della discriminazione indiretta sono stati ravvisati anche con riguardo alla mancata comunicazione della scadenza del periodo di comporta a quei lavoratori che versavano in condizioni particolarmente gravi.** Ciò che varrebbe – ed è questo il punto – anche laddove tale obbligo non sia stato codificato dal contratto collettivo applicato, bensì ricava-

to dalla mera applicazione di comuni canoni di buona fede e correttezza.

Al riguardo alcuni Tribunali hanno ritenuto che il datore di lavoro debba senz'altro rendere edotto il lavoratore, le cui condizioni fisiche siano piuttosto gravi, dell'approssimarsi del giorno ultimo di comporta, così da consentire al dipendente di esercitare l'opzione – ove prevista – per un eventuale prolungamento di quel periodo (Trib. S.M. Capua Vetere, ord. n. 20012/2019).

**Del resto, secondo quella giurisprudenza, tra i contraenti vige un dovere di reciproca cooperazione nel “limite dell'apprezzabile sacrificio”,** per modo che, in casi particolarmente gravi, *“la comunicazione datoriale è sicuramente meno gravosa rispetto al dovere di attivarsi per chiedere informazioni da parte del lavoratore gravemente ammalato”* (Trib. S.M. Capua Vetere, ord. n. 20012/2019).

La matrice di queste ultime decisioni è, a ben vedere, di **natura prettamente solidaristica**, posto che – secondo i menzionati Giudici – proprio la solidarietà imporrebbe al datore di lavoro *“un comportamento positivo atto a preservare al lavoratore la possibilità di riprendere la propria attività”* (Trib. S.M. Capua Vetere, ord. n. 20012/2019).

Le pronunzie a favore dei datori di lavoro.

**Invece, i Tribunali che si sono pronunciati a favore delle tesi datoriali hanno dato rilievo preminente a ciò che l'ordinamento interno già prevede, ovvero “meccanismi difensivi per il lavoratore che versi in stato di disabilità idonei ad evitare una discriminazione indiretta”,** tra cui il c.d. “con-

gedo per cure” previsto dall’art. 7 del d.l. n. 119/2011, tra l’altro “*non rientrante nel periodo di comporta*” (cfr. art. 7, co. 3, ult. cit.).

In questo caso, muta la prospettiva adottata dal Giudicante per la soluzione della fattispecie, in quanto si tende a verificare anzitutto la presenza di correttivi, nell’ordinamento italiano, con cui correggere potenziali disparità di trattamento.

**Prospettiva, questa, che tiene anzitutto conto delle peculiarità del nostro ordinamento, ivi inclusa quella per cui “*non vi è ... alcuna norma di legge che preveda un periodo di comporta più lungo per i soggetti affetti da disabilità e tale vuoto normativo non può essere supplito dal Giudice*” (Trib. Parma, ord. 17 agosto 2018).**

Sicché, **la questione di specie andrebbe risolta non tanto applicando *ipso facto* tutele coniate dal diritto vivente europeo – anche perché verosimilmente contraddistinte da peculiarità insiste nell’ordinamento di un certo Stato membro che, pertanto, potrebbero non sussistere in quello italiano – quanto ricercando, nel vigente sistema giuslavoristico, eventuali vuoti di tutela che non possono essere colmati con gli ordinari rimedi.**

Trattasi di un’operazione non facile, ma di certo più rispondente all’esigenza di ricercare una coerenza sistematica tra le varie norme del diritto nazionale e, quindi, di ricostruire l’intenzione del Legislatore, ovvero la *ratio* della disposizione invocata.

Alla ricerca di un bilanciamento tra libertà di recesso e tutela dei lavoratori disabili.

In questo processo di ricerca di (eventuali) vuoti di tutela e dei relativi (potenziali) rimedi, non può trascurarsi quello costituito dalla cooperazione tra le parti che hanno stipulato il contratto, ossia il datore di lavoro ed il lavoratore.

**Nella prassi, invero, accade sovente che il lavoratore eccedisca il proprio stato invalidante, e dunque la connessione di quest'ultimo con il superamento del periodo di comportamento, soltanto in sede di impugnazione del licenziamento e giammai prima di esso; né, tantomeno, il lavoratore si premura di notificare il datore di lavoro delle possibili evoluzioni della propria malattia, sì da consentire a quest'ultimo di preventivare ogni debito accorgimento organizzativo per allocare efficientemente le risorse disponibili.**

**Eppure, l'interesse del lavoratore a conservare il posto di lavoro deve, in qualche modo, collimare con quello del datore di lavoro a conoscere se potrà, in futuro, avvalersi della prestazione lavorativa del dipendente malato, oppure no.**

La composizione dei diversi interessi in gioco, considerata la natura "a prestazioni corrispettive" del contratto di lavoro, è possibile ma solo se le parti decidano di eseguire il contratto secondo correttezza (cfr. art. 1375 c.c.), ossia di cooperare tra loro.

**Cooperazione che implica, con riguardo al lavoratore, la comunicazione di ogni notizia utile a far sì che il datore di lavoro possa far fronte alla sua assenza – anche sostituendo temporaneamente il dipendente malato – e, con riguardo al datore di lavoro, l'adozione di qualche accortezza in più (ad es.: richiedendo al lavoratore, in prossimità dello scadere del periodo di comportamento, se è sua intenzione/possibilità rientrare) al fi-**

ne di salvaguardare, per quanto possibile, il posto di lavoro e contenere il rischio di un eventuale contenzioso.

**A ben vedere, dunque, quella dianzi auspicata rappresenta una “rivoluzione” più culturale che non giuridica (non ritenendo possibile allo stato, invece, sanzionare il datore di lavoro per comportamenti a cui non è tenuto né dalla disciplina legale, né da quella contrattuale).**

Al contempo, si auspica nondimeno che, nelle more di questa ritrovata collaborazione, i Tribunali e le Corti del merito possano orientare le proprie sensibilità anche sulla base del comportamento tenuto **da ambo le parti** prima ed in costanza della sospensione del rapporto.

## **Brevi note comparate sulla regolazione del lavoro part-time come lavoro di qualità\***

*di Emanuele Dagnino*

**La crescente diffusione nel mercato del lavoro italiano (e non solo) di contratti di lavoro part-time dà ragione di una attenzione alla normativa finalizzata ad assicurarne la qualità.** D'altronde, è proprio la disciplina comune europea – la [Direttiva 97/81/CE](#) di attuazione dell'accordo quadro stipulato dai sindacati a livello europeo – ad avere promosso una attenzione legislativa volta, da un lato, ad evitare discriminazioni verso i lavoratori a tempo parziale e, dall'altro, a «facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria» tenendo «conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori».

**Le discipline degli Stati hanno interpretato tale duplice finalizzazione con profondi tratti di continuità, ma anche con alcuni rilevanti elementi di differenziazione.** Prendendo in considerazione, a scopo esemplificativo, alcuni Paesi (oltre all'Italia, la Francia e la Spagna), al di là della introduzione del principio di non discriminazione del lavoratore part-time rispetto al lavoratore a tempo pieno comparabile e di meccanismi per ga-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2019, n. 41](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 13 novembre 2019.

rantire la volontarietà della trasformazioni da lavoro a tempo pieno a lavoro a tempo parziale e viceversa (il cui rifiuto non può assurgere a giustificato motivo di licenziamento) – aspetti che rappresentano trasposizione della Direttiva – è sulla promozione del lavoro a tempo parziale nel bilanciamento tra interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori che emergono diverse modalità di attuazione. In questo senso rilevano particolarmente due diverse declinazioni degli interventi normativi degli Stati membri: quella che riguarda l'accesso alla modalità di lavoro a tempo parziale, con riferimento a diritti e priorità, e quella relativa agli spazi di flessibilità nella gestione del rapporto part-time con riferimento all'impegno orario pattuito.

Con riferimento all'accesso o, meglio, alla trasformazione in corso di rapporto del contratto in part-time, per favorirne la diffusione a beneficio dei lavoratori, i legislatori hanno introdotto degli obblighi di risposta motivata (per esempio, in Spagna e in Francia, dove peraltro si introducono delle ipotesi qualificate di rifiuto) e, per alcune condizioni ed esigenze dei lavoratori, dei veri e propri diritti al part-time (per esempio, in Italia: per lavoratori affetti da malattie oncologiche o croniche o in alternativa al congedo parentale) o delle priorità (in Italia: per lavoratori con familiari affetti dalle medesime malattie).

**Quanto, invece, al secondo profilo – di particolare interesse a fronte degli alti livelli di part-time involontario – le discipline nazionali si occupano del bilanciamento tra prevedibilità dei tempi di lavoro e flessibilità in corso di rapporto, nonché quelli relativi ai limiti minimi e massimi.** Rispetto alla prevedibilità, tanto in Italia, quanto in Spagna e Francia si prevede la predeterminazione dei tempi di lavoro e della relativa collocazione temporale, di modo che i lavoratori possano soddisfare

le proprie esigenze di conciliazione e, altresì, garantirsi un reddito sufficiente (come già aveva sottolineato Corte Cost. n. 210/1992). Nell'interesse datoriale, invece, si prevedono diversi meccanismi di flessibilità controllata volti ad una gestione del rapporto più agevole, ma al contempo conforme alle esigenze dei lavoratori. Qui le soluzioni tendono a differenziarsi maggiormente: si tratta della gestione delle ore aggiuntive, del lavoro straordinario e della flessibilità nella collocazione temporale. A fronte dell'introduzione di limiti – diversi nei tre Paesi – e sottoposti a un regime di derogabilità controllata da parte della contrattazione, l'Italia si segnala per un regime maggiormente favorevole all'impresa, laddove, pur in assenza di specifici accordi, prestazioni oltre l'orario debbono essere fornite salvo non ricorrano motivate esigenze, a differenza della Spagna e della Francia dove, alle stesse condizioni, si applica un regime di piena volontarietà. Rappresenta, poi, una caratteristica del solo ordinamento italiano, tra i tre, quella di prevedere la possibilità di svolgimento di lavoro straordinario. In tutti i Paesi, invece, è necessario che lo spostamento della collocazione temporale sia previsto all'interno del contratto di lavoro o di un accordo integrativo. Inoltre, è interessante notare come, a fini di maggior tutela del lavoratore rispetto a condizioni di lavoro precarie, in Francia si preveda l'imposizione di un limite minimo di ore fissato in 24 ore derogabili dalla contrattazione collettiva o nell'interesse del lavoratore e sia espressamente previsto, in Spagna, che in caso di giornata ridotta e suddivisa in diversi periodi, potrà esserci una sola interruzione salvo diversa previsione collettiva.

**Queste brevi note comparative – al netto della necessità di interventi di taglio diverso per la riduzione del part-time involontario – rendono l'idea di come quel necessario bilanciamento ai fini della promozione di un part-time di qualità**

**non possa considerarsi un approdo fisso**, ma debba essere oggetto di costante valutazione e rivalutazione di modo da predisporre gli opportuni meccanismi anche grazie ad una attenta lettura comparata.

**La conciliazione vita-lavoro  
è un diritto soggettivo, la spinta propulsiva  
a livello nazionale arriva dal Tribunale di Firenze\***

*di Federica De Luca*

In data 22 ottobre 2019 la Sezione Lavoro del Tribunale di Firenze si è pronunciata con una [sentenza](#) di particolare rilevanza, sia in punto di interpretazione che in termini di implementazione della recente normativa europea in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare (dettata dalla direttiva 2019/1158 UE).

A promuovere il ricorso d'urgenza *ex art.* 37 co. 4 d. lgs. n. 198/2006 è stata la Consigliera di Parità della Regione Toscana, organo preposto alla promozione e al controllo dell'effettiva operatività dei principi di uguaglianza di genere e non discriminazione sui luoghi di lavoro ai sensi del Capo IV del decreto summenzionato (meglio conosciuto come Codice delle pari opportunità tra uomo e donna).

**Obiettivo della domanda giudiziale è risultato essere l'accertamento di una discriminazione indiretta collettiva ai danni di ottantatré dipendenti dell'ITL di Firenze, nei confronti dei quali erano stati emanati dallo stesso Ispettorato**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44.](#)

**due Ordini di Servizio<sup>1</sup> intervenuti sulla disciplina dell'orario di lavoro in violazione della normativa in tema di pari opportunità.** In particolare, questi ultimi contemplavano: l'obbligo di giustificazione scritta del ritardo compreso nella fascia oraria dalle 9,16 alle 9,30 entro le 24,00 ore a pena di contestazione disciplinare, la qualificazione come permessi brevi non retribuiti delle entrate successive alle ore 9,30 e la fruizione dei riposi compensativi in Banca ore subordinata alle esigenze di spesa delle somme accreditate per il lavoro straordinario. Questo laddove il CCNL di riferimento prevede rispettivamente, a titolo di miglior favore: un obbligo di recupero entro il mese successivo, la possibilità di effettuare richiesta in tempo utile entro un'ora dall'inizio della giornata lavorativa (salvo casi di particolare urgenza o necessità, valutati dal responsabile) e la fissazione di un tetto individuale annuo del monte ore da far confluire nella Banca con relativa fruizione compatibile con le esigenze di servizio.

**Ciò che è stato sottolineato con forza dall'Autorità giudicante è l'aperto contrasto degli ODS con le esigenze di conciliazione dei dipendenti gravati da carichi familiari, che si sarebbe posto all'origine di una discriminazione indiretta a danno dei dipendenti con figli e quindi, in larga misura, delle lavoratrici madri.** Infatti gli Ordini andavano ad impattare sensibilmente sul regime di flessibilità oraria regolato dalla contrattazione collettiva di riferimento, senza peraltro che la loro applicazione fosse sostenuta dai requisiti di appropriatezza e necessità richiesti dalla normativa nazionale ai fini dell'ammissione della giustificazione per la discriminazione indiretta. Giova qui ricordare che si parla di discriminazione indiretta laddove vengano posti in essere una disposizione, un criterio o una prassi, in apparenza neutri, che collochino/rischino di collo-

care in una situazione di particolare svantaggio gli appartenenti ad un determinato gruppo rispetto alla generalità.

Ai fatti di causa è dunque conseguita la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, contestualmente all'ordine di disapplicare il contenuto delle disposizioni discriminatorie e di attuare il relativo piano di rimozione.

**L'Ordine di Servizio, sebbene abbia valore legale, rappresenta una disposizione di carattere urgente e/o eccezionale, perciò soggetta ad obbligo di motivazione da parte del datore di lavoro.** Pur rientrando nelle modalità di esercizio del potere direttivo, infatti, esso non costituisce uno strumento di programmazione dell'orario e, anche laddove contravvenga temporaneamente a quanto pattuito dall'autonomia contrattuale delle parti, non può derogare al contenuto stabilito dalla legge e in sede di contrattazione collettiva. Ciò appare tanto più evidente laddove si abbia a che fare con aspetti organizzativi del lavoro, sottoposti *ex lege* agli obblighi di informativa e consultazione sindacale.

**Nella fattispecie in questione, la deroga *in pejus* apportata dagli Ordini emanati dall'Ispettorato del lavoro assume connotati illegittimi e paradossali.** Illegittimi, in quanto da un lato si ha il sovvertimento della gerarchia delle fonti derivante dalla contravvenzione degli ODS alle agevolazioni disposte dal CCNL del comparto Funzioni Centrali in relazione al regime di flessibilità in ottica conciliativa; dall'altro, poiché si produce una violazione della normativa antidiscriminatoria di cui si è accennato sopra. Paradossali, perché la legislazione europea, come sottolineato in apertura, ha voluto valorizzare la conciliazione vita-lavoro incoraggiando gli Stati membri all'adeguamento normativo nazionale (*cfr.* considerando n. 43 – 51 e art. 20 in tema di re-

cepimento della direttiva sopracitata). Tuttavia le vicende intercorse presso l'ITL fiorentino hanno portato, in buona sostanza, ad una retrocessione in punto di tutela, precisamente ad opera di un organo che trova la propria ragion d'essere nella salvaguardia dei diritti dei lavoratori.

**La recente direttiva UE 2019/1158, in particolare, incentiva l'adozione di modalità di lavoro flessibili formalizzando la necessità, per il datore di lavoro, di motivare l'eventuale rifiuto alla concessione (pur valorizzando le esigenze di bilanciamento dei contrapposti interessi).** Sempre in ottica di favore, viene prevista anche una disposizione *ad hoc* per quanto concerne l'assenza dal lavoro “*per cause di forza maggiore derivanti da ragioni familiari ingenti in caso di malattie o infortuni (...)*” (art. 7; *cfr.* inoltre sul punto considerando n. 28 e 34). I contenuti degli ODS appaiono quindi del tutto disallineati a queste previsioni e nello specifico, in relazione alla Banca ore, risultano infondate le ragioni addotte da parte resistente laddove subordina la fruizione dell'istituto, in termini di riposi compensativi, al bilanciamento con interessi economici datoriali. Appare infatti evidente che un bilanciamento di interessi così concepito non contempla l'adozione di un parametro comune, di carattere organizzativo, come previsto dalla contrattazione collettiva nazionale.

**Data la valenza prescrittiva della direttiva citata e delle disposizioni contrattuali analizzate, i relativi esiti applicativi restano indiscutibili anche in virtù dell'effetto diretto prodotto dalla normativa antidiscriminatoria UE (recepita anche a livello nazionale).** Il principio di non – discriminazione è stato infatti codificato nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, nonché ribadito, in via indiretta, dalle Convenzioni ONU (si veda in tal senso la Convenzione delle Nazioni Unite

sui diritti del fanciullo del 1989, peculiare espressione in alcune sue parti delle esigenze conciliative famiglia – lavoro).

**In conclusione, la pronuncia di merito in esame costituisce un’apripista a livello nazionale per l’implementazione di quei principi che, oltre ad avere valenza di diritti fondamentali, sanciscono l’ampliamento della sfera dei diritti soggettivi della lavoratrice e del lavoratore in ottica di adeguamento alla crescente evoluzione personocentrica del mondo del lavoro.** Ciò tanto più con riguardo all’inarrestabile transizione, a livello macro – produttivo, dalla logica di orario a quella temporale, in cui la fluidità e la porosità impongono una rivisitazione dei vincoli sulla prestazione e la valorizzazione delle misure conciliative. Tale esigenza appare ancora più impellente laddove vengono messe a rischio la parità di trattamento e opportunità sul luogo di lavoro che ancora oggi rappresentano, nel nostro Paese come nel resto del mondo, un problema duro a morire ma su cui si gioca la partita di civiltà e crescita produttiva a livello globale. L’auspicio è che la sensibilità istituzionale su questi temi possa maturare e che il caso toscano non costituisca un *unicum* per i giorni a venire nel panorama giurisprudenziale italiano.

<sup>1</sup> Ordine di Servizio n. 3 del 17 luglio 2018 e n. 2 del 1° aprile 2019.

## **Handicap, malattia e discriminazione. Tutela comunitaria e ruolo dell'ordinamento nella gestione della fattispecie\***

*di Federico Avanzi*

Con un contributo ricco di interesse (cfr. [Superamento del comporta e discriminazione indiretta: il punto della giurisprudenza, in Bollettino Adapt n. 40 2019](#)), Francesco Marasco, evidenziando contraddizioni e convincimenti eteroclitici della giurisprudenza di merito, affronta una tematica particolarmente stimolante e giuridicamente tutt'altro che "risolta".

Nella sostanza, si discute della complessa gestione del rapporto e, nello specifico, della sua estinzione nelle ipotesi in cui il lavoratore sia affetto da disabilità e, al contempo, sospenda legittimamente la prestazione, a causa della malattia, per un periodo tale da giustificare – teoricamente – l'atto di recesso ai sensi dell'art. 2110 c.c..

Il *nodo gordiano* sta nello stabilire se un licenziamento, intimato a soggetti portatori di svantaggio psico-fisico, causato dal superamento del c.d. periodo di comporta, possa o meno costituire ipo-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#).

tesi di “discriminazione indiretta”, così come definita dalla Direttiva 2000/78/CE.

Muovendo dalle pronunce citate in approfondimento, i differenti *iter* argomentativi seguiti dai giudici di prime cure appaiono tutt’altro che esaustivi e non del tutto convincenti.

Per brevità, da un lato, si rigetta la tesi discriminatoria perché “...*priva di ancoraggio normativo...*” (cfr. Trib. Parma del 17 agosto 2018) o, in alternativa, poiché “...*l’ordinamento interno prevede comunque meccanismi difensivi per il lavoratore che versi in stato di disabilità [...] ci si riferisce alla Legge 104/1992 [...] e alla possibilità [...] del congedo per cure ai sensi del D.L. 119/2011...*” (Trib. Milano n. 1883 del 2017).

Dall’altro, si accoglie l’assunto, motivando che, nel caso di specie, la mancata comunicazione al lavoratore circa l’imminente scadenza del periodo protetto, oltre a configurare inosservanza dei principi costituzionalizzati di correttezza e buona fede, determina “...*un comportamento con una oggettiva idoneità a discriminare un lavoratore in considerazione delle sue condizioni di salute particolarmente gravi...*” (Trib. S. Maria Capua Vetere n. 20012 2019).

È di tutta evidenza che dalle ricostruzioni in esame non è possibile ricavare alcun principio di diritto che abbia una portata generale.

La sensazione, inoltre, è che la giurisprudenza sembra fare fatica a focalizzare adeguatamente l’attenzione sull’origine del problema ossia i labili e, talvolta sovrapponibili confini – legali – tra la nozione di “handicap” e di “malattia”.

Invero, è pacifico che, nonostante la giurisprudenza comunitaria non consenta al semplice *stato morbosus* di determinare un elemento aggiuntivo di discriminazione<sup>1</sup>, il concetto di disabilità espresso nella Convenzione di New York<sup>2</sup> e recepito dalla medesima Corte di Giustizia (...”**minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine** che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri”...) possa includere, in determinate circostanze, quello che il “comune senso”, anche lavoristico, identifica come malattia e, naturalmente, viceversa.

E che, dal punto di vista della tutela assicurata al lavoratore, le complessità scaturenti dalla potenziale *amalgama* di tali situazioni giuridiche, siano molto più che una semplice suggestione, come ritenuto invece dal giudice parmense, lo si evince chiaramente dalla lettura di altra pronuncia della corte europea, la sentenza *Ruiz Conejero* del 18 gennaio 2018<sup>3</sup>.

Affrontando il ricorso pregiudiziale sulla conformità del diritto spagnolo ai principi della direttiva sulla parità di trattamento, la Corte di Giustizia esprime alcuni fondamentali concetti su tali fattispecie di “immistione”, riconoscendo e “tipizzando”, proprio le particolari situazioni di assenze per malattia connesse ovvero originate dalla disabilità del soggetto eterodiretto.

Esprimendosi su un meccanismo concettualmente assimilabile al nostro periodo di comparto, la magistratura comunitaria ritiene che “...Per quanto riguarda la questione se l'articolo 52, lettera d), dello Statuto dei lavoratori sia idoneo a comportare una disparità di trattamento indirettamente basata sulla disabilità, si deve osservare che **la presa in considerazione dei giorni di assenza dovuti a una patologia collegata alla disabilità nel calcolo dei giorni di assenza per**

*malattia finisce per assimilare una patologia legata a una disabilità alla nozione generale di malattia. Orbene, come la Corte ha dichiarato [...] è esclusa un'assimilazione pura e semplice della nozione di «handicap» a quella di «malattia» [...] A tal proposito si deve constatare che un lavoratore disabile è, in linea di principio, maggiormente esposto al rischio un lavoratore non disabile. Infatti, rispetto a un lavoratore non disabile [...] è esposto al rischio ulteriore di assenze dovute a una malattia collegata alla sua disabilità. [...] **Risulta, dunque, che la norma di cui a tale disposizione è idonea a svantaggiare i lavoratori disabili e, quindi, a comportare una disparità di trattamento indirettamente basata sulla disabilità ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78**”.*

Tuttavia, rimettendosi alle valutazioni del giudice nazionale, la Corte conclude che **i gradi di discriminazione indiretta**, ossia “una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri” che “possono mettere le persone [...] portatrici di handicap in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone ...”<sup>4</sup>, **possano comunque venire meno laddove, secondo direttiva, tali disposizioni siano giustificate da una finalità legittima e i mezzi impiegati siano appropriati e necessari.**

A questo punto, non può dubitarsi che, nella giurisdizione nazionale, la valutazione di analoghe controversie, verta semmai sulla “proporzionalità” (così il considerando 23 della Direttiva) della speciale forma di cessazione del rapporto<sup>5</sup> assicurata dall'art. 2110 per mezzo della contrattazione collettiva, piuttosto che sulla – a questo punto acclarata – sussistenza di profili di disparità indiretta.

E per approfondire la questione dell'eventuale incompatibilità con l'ordinamento europeo, peraltro recepito formalmente con il D.L.gs. 216/2003, si potrebbe analizzare l'altra causa **esimente** prevista al punto ii) lettera b) art. 2 Dir. 2000/78 ossia il venire meno della discriminazione indiretta, qualora **“nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi”**.

A tal proposito, appare utile riportare alcuni estratti dell'art. 10 della legge sul collocamento mirato, la 68 del 1999:

*“2. Il datore di lavoro non può chiedere al disabile una prestazione non compatibile con le sue minorazioni.*

*3. Nel caso di aggravamento delle condizioni di salute [...] il disabile può chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute.*

*Nelle medesime ipotesi il datore di lavoro può chiedere che vengano accertate le condizioni*

*di salute del disabile per verificare se, a causa delle sue minorazioni, possa continuare ad essere utilizzato presso l'azienda.*

*Qualora si riscontri una condizione di aggravamento che [...] sia incompatibile con la prosecuzione dell'attività lavorativa [...] il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a che l'incompatibilità persista.*

*Durante tale periodo il lavoratore può essere impiegato in tirocinio formativo.*

***Il rapporto di lavoro può essere risolto nel caso in cui, anche attuando i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, la commissione (di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104) accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'azienda.”***

A ben vedere dunque, la norma speciale, attraverso una certa (e suggestiva?) parafrasi dell'ordinamento e della locuzione *aggravamento delle condizioni di salute*, potrebbe anche condurre a una prescritta “astrazione” del soggetto disabile, assente per malattia connessa al suo particolare stato, dall'ordinaria garanzia del periodo di comporta, al fine di consentirne un approdo verso una tutela più specifica e certamente più sensibile alle connaturate e oggettivamente differenti condizioni dello stesso all'interno del sinallagma contrattuale.

In conclusione, anche considerate le massime sanzioni<sup>6</sup> previste in caso di licenziamento discriminatorio, indipendentemente dalla dimensione aziendale e dalla data di assunzione, la certificata incapacità prestazionale del soggetto disabile, almeno nelle ipotesi in cui il nesso fra i due stati sia esplicitato e conosciuto dal datore, merita, a parere di chi scrive, in quanto fattispecie geneticamente difforme e involgente una moltitudine di contrapposti interessi, una gestione “distinta” del rapporto e del suo, eventuale, percorso di recesso.

<sup>1</sup> Corte Giustizia UE Sentenza C-13/05 (Chacón Navas)

<sup>2</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006

<sup>3</sup> Corte Giustizia UE Sentenza C-270/16 (Ruiz Conejero)

<sup>4</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 20204/2019

<sup>5</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 74/2017

<sup>6</sup> “Tutela reale” di cui agli articoli 18 c. 1 Legge 300 del 1970 e 2 D.L.gs. 23 del 2015

9.

## **GIOVANI E LAVORO**

## Giovani e volontariato: analisi e commento a margine della ricerca\*

*di Valerio Gugliotta*

*Giovani e volontariato nelle Marche. Quali prospettive e quali sfide* è il titolo della ricerca recentemente curata da Ugo Ascoli ed Emmanuele Pavolini in collaborazione con il CSV Marche, che si è posta l'obiettivo di indagare ed individuare pratiche innovative per il reclutamento e il coinvolgimento delle giovani generazioni all'interno del mondo del volontariato. Dai **dati emersi da un campione di circa 200 organizzazioni di volontariato (ODV) marchigiane**, si evince come circa il 40% delle ODV non ha al proprio interno volontari giovani (under 30), circa il 40% ha meno di un quarto di giovani sul totale dei propri volontari, mentre solo nel 20% dei casi, i giovani rappresentano una parte consistente (almeno il 25%) dei volontari.

**Distribuzione delle organizzazioni di volontariato per l'incidenza volontari giovani sul totale dei volontari (Marche ed Italia a confronto)**

	<b>Marche</b>	<b>Italia</b>
Assenti	40,3%	45,3%
1-10%	20,4%	21,9%

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

11-25%	18,9%	18,7%
26-50%	13,8%	9,4%
Oltre 50%	6,6%	4,7%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: U. Ascoli, E. Pavolini (a cura di), [Giovani e volontariato nelle Marche. Quali prospettive e quali sfide](#), Università Politecnica delle Marche, CSV Marche, Università degli Studi di Macerata, 2018, 11

**Circa i 2/3 delle ODV ritengono che la limitata presenza di giovani all'interno della propria realtà costituisca un problema.** Come dichiarato dal **prof. Ascoli** in un'[intervista a margine della presentazione della ricerca](#), la bassa affluenza da parte dei giovani è dovuta, tra le altre cose, ad una scarsa capacità di attrazione da parte delle ODV, non ancora entrate pienamente in sintonia con i cambiamenti sociali e culturali delle giovani generazioni. Occorre rivedere, allora, le modalità organizzative delle singole organizzazioni con particolare riferimento a stili comunicativi, forme di reclutamento, attribuzione di ruoli e di responsabilità, oltre che alla valorizzazione di forme di volontariato individuale, episodico, a tempo, flessibile, in linea con paradigmi e criteri con cui le ODV devono maggiormente entrare in sintonia. Infatti, dalla ricerca emerge che la disponibilità dei giovani alla partecipazione attiva nelle realtà di volontariato non manca, ma essa è contrassegnata da una maggiore discontinuità rispetto al passato, dovuta anche alla presenza di molte altre alternative offerte oggi ai giovani per l'impiego del proprio tempo libero.

**Per ovviare a tale problematica, pare che il palcoscenico sul quale agire in via principale sia il mondo scolastico, dalle scuole primarie, alle scuole secondarie, fino alle università.** [Secondo Pavolini](#), servirebbe lavorare maggiormente proprio all'interno del mondo della scuola, non soltanto perché questo costituisce il principale canale di collegamento per intercettare e

raggiungere le giovani generazioni, ma soprattutto per affrontare anche da una prospettiva diversa la sfida educativa e formativa, vista la valenza che le attività di volontariato possono avere nella costruzione della identità personale del giovane. In tal senso, il CSV Marche sta cercando di favorire il coinvolgimento degli studenti universitari nelle associazioni di volontariato, proponendo esperienze di circa 50 ore di impegno sociale e di conoscenza del territorio e delle organizzazioni che in esso operano. La risposta delle ODV risulta confortante: infatti, oltre il 75% di esse si dichiara disponibile a programmi di inserimento di giovani studenti, riconoscendo e sottolineando l'importanza di una presenza sistematica e continua nelle scuole e nelle università per la promozione dell'azione volontaria.

**Le difficoltà circa il reclutamento dei giovani volontari, a quanto pare, sono legate anche ad alcuni dati ambientali e di contesto.** Come emerso dall'analisi svolta tramite i *focus groups*, vi sono precise indicazioni negative al riguardo: lo scarso lavoro sulle idee da parte di scuole ed università; la mancanza al loro interno di un contesto culturale che spinga al volontariato; la scarsa preparazione rispetto all'educazione civica; la grande confusione creata dall'alternanza scuola-lavoro; il fatto che molti ragazzi non trovano lavoro e chiedono di essere retribuiti. Così, per agevolare la ricerca di giovani volontari nelle scuole sono emerse precise indicazioni, tra le quali: educare maggiormente al volontariato all'interno della scuola e nelle Università; pensare primi periodi di inserimento graduale (ad esempio, non più di due ore a settimana); creare degli "ambasciatori" fra gli insegnanti attenti alla questione; proporre delle agevolazioni (anche tramite la contribuzione fiscale) per quelle persone che decidono di contribuire alla creazione di valore sociale; generalizzare la pratica dei crediti formativi nei *curricula* scolastici.

**Si tratta di prime indicazioni, ma che ci invitano ad una più approfondita riflessione.** Infatti, una maggiore sinergia e collaborazione tra organizzazioni di volontariato, da una parte, e mondo della scuola e delle Università, dall'altra, potrebbe rappresentare una opportunità per costruire ed implementare più mature esperienze di apprendimento non formale e informale anche mediante la cultura, l'animazione socio-educativa, il volontariato e lo sport. Come indicato nella [raccomandazione del Consiglio europeo del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente](#), infatti, «l'apprendimento non formale e informale [tra cui quello acquisito mediante esperienze di volontariato] svolge un ruolo importante per lo sviluppo delle capacità interpersonali, comunicative e cognitive essenziali, quali il pensiero critico, le abilità analitiche, la creatività, la capacità di risolvere problemi e la resilienza, che facilitano la transizione dei giovani all'età adulta, alla cittadinanza attiva e alla vita lavorativa». Risulta interessante, quindi – a partire proprio dai risultati emersi dalla ricerca – studiare ed analizzare in profondità la questione, al fine di pensare ed implementare metodologie e strumenti innovativi che possano risultare idonei a costituire una opportunità educativa e di accrescimento personale dei giovani verso una completa cittadinanza attiva e una partecipazione sociale all'interno del proprio contesto territoriale, contribuendo così allo sviluppo locale e civico della propria comunità e, al tempo stesso, maturando quelle competenze trasversali (*soft skills*) oggi indispensabili per la transizione dello studente verso i moderni mercati del lavoro.

## **Il Bonus occupazionale giovani eccellenze (laureati con 110 e lode): una sostanziale novità o un continuum di “disorganica (in)coerenza”?**\*

*di Amedeo Tea*

Come noto, la [legge di bilancio 2019](#), all’art. 1, commi 706-717, introduce un “bonus al merito”, prevedendo per i datori di lavoro privati che, a decorrere dall’1 gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2019, assumono, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, soggetti con particolari requisiti, venga riconosciuto un esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all’Inail, per un periodo massimo di 12 mesi decorrenti dalla data di assunzione, nel limite massimo di 8mila euro per ogni assunzione effettuata. *Ictu oculi, nulla quaestio*, tant’è che, interpretando il “telaio” normativo, si legge, condivisibilmente, che il beneficio in parola spetta anche nel caso di trasformazione, avvenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, di un contratto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato, nel rispetto dei requisiti previsti. Tuttavia, una prima “spigolatura” potrebbe scorgersi, *in primis*, sul tenore letterale, poco chiaro, del comma 707 dell’art. 1, laddove vengono individuati i beneficiari dell’agevolazione:

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

- 1) cittadini in possesso della laurea magistrale, ottenuta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 con la votazione di 110 e lode e con una media ponderata di almeno 108/110, entro la durata legale del corso di studi e prima del compimento del trentesimo anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute;
- 2) cittadini in possesso di un dottorato di ricerca, ottenuto nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 30 giugno 2019 e prima del compimento del trentaquattresimo anno di età, in università statali o non statali legalmente riconosciute.

Ragionevolmente i due requisiti citati sono da intendersi alternativi ma di fatto nulla viene specificato. Analogamente, il legislatore usa più volte il termine “cittadini” lasciando supporre che la misura debba essere rivolta anche ai cittadini comunitari sebbene i destinatari non vengano in concreto nitidamente individuati lasciando, anche in questo caso, spazio a possibili illusioni e fraintendimenti.

I successivi commi 708 e 709 si occupano, rispettivamente, della possibilità di ottenere l’esonero sia in caso di assunzione a tempo parziale, a condizione che il contratto di lavoro subordinato sia a tempo indeterminato, sia in caso di trasformazione, avvenuta nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019, di un contratto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato ma, con la seguente specificazione presente soltanto nel comma 709 «fermo restando il possesso dei requisiti dal comma 707 alla data della trasformazione». Peraltro, stante la stessa *ratio* alla base del provvedimento volto a “premiare l’eccellenza”, la disposizione può apparire troppo rigida poiché, ragionevolmente, si sarebbe potuto contemplare una sorta di “periodo cuscinetto” entro il quale tali requisiti si sarebbero potuti conseguire.

Risultano apprezzabili, per contro, le previsioni relative alla:

- portabilità dell'esonero, laddove, al comma 712, viene previsto che l'esonero sia stato già in parte fruito, e il lavoratore venga riassunto nuovamente a tempo indeterminato da altri datori di lavoro sempre nel corso del 2019, l'esonero è riconosciuto agli stessi datori di lavoro per il periodo residuo utile alla piena fruizione;
- cumulabilità di fatto senza restrizioni con altri incentivi all'assunzione, di natura economica o contributiva, definiti su base nazionale e regionale.

Per converso, i commi 710 e 711 stabiliscono, in “negativo”, il campo di applicazione dell'esonero. In particolare, dopo aver esplicitamente escluso dal campo di applicazione i rapporti di lavoro domestico, per ovvie ragioni legate alla “specialità” che li connota, si prevede che non viene riconosciuto ai datori di lavoro che, nei dodici mesi antecedenti l'assunzione, hanno proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella stessa unità produttiva ove si intende effettuare l'assunzione di personale con le stesse caratteristiche del giovane.

Inoltre, il licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo del lavoratore assunto per il quale si è fruito dell'esonero o di un lavoratore che opera nella medesima unità produttiva, inquadrato con la stessa qualifica del lavoratore assunto, effettuato nei ventiquattro mesi successivi all'assunzione, comporta la revoca dell'esonero ed il recupero dell'incentivo fruito (comma 711). Di tal ché, in relazione al comma 710, non passa inosservato come il riferimento non sia l'intera azienda ma la stessa unità produttiva mentre, con riguardo al comma 711, si può osservare che il limite dei 24 mesi è molto più ampio rispetto alle precedenti analoghe disposizioni e ciò potrebbe costituire un (dis)incentivo non di poco conto per i datori di lavoro interessati.

Le maggiori opacità dell'incentivo introdotto, tuttavia, attengono alle stringenti condizioni poste «al fine di ottenere l'esonero», postulate dal comma 715 ai sensi del quale si applicano le procedure, le modalità e i controlli previsti dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 23 ottobre 2013, con applicazione di quanto previsto dall'art. 24, commi 2, 4, 5, 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 83/2012 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 134/2012, riguardanti, come noto, le assunzioni per profili altamente qualificati. Per inciso, con enorme stupore, si apprende che l'incentivo *de quo* dovrà essere indicato nella dichiarazione dei redditi, seguendo regole sostanzialmente diverse rispetto al passato, in aggiunta al quale vanno poi considerate le disposizioni dell'art. 24 citato che fanno riferimento al controllo di soggetti, quali revisori contabili e collegio sindacale, assolutamente “nuovi” al panorama delle agevolazioni contributive che dovranno certificare la legittimità del beneficio ottenuto allegando la relazione al bilancio. Il comma 4 aggrava poi l'orizzonte dello scenario delineato poiché sancisce le ipotesi di decadenza dal beneficio che vale la pena di richiamare:

- presenza di un incremento occupazionale rispetto a quello indicato nel bilancio presentato nel precedente periodo di imposta;
- conservazione dei posti di lavoro creati per almeno tre anni: tale limite scende a due se riguarda le piccole e medie imprese;
- qualora l'impresa (de)localizzi in Paese fuori dalla Comunità europea nei tre anni successivi alla fruizione;
- accertamento, in via definitiva, di sanzioni in materia fiscale o di lavoro e sicurezza ivi compresa la “condotta antisindacale” del datore di lavoro.

Va ricordato, inoltre, che la fruizione dell'agevolazione (comma 716) è sottoposta alle regole del “*de minimis*” frutto delle direttive

comunitarie, rispetto al quale l'Inps ha, più volte, richiamato i principi di regolazione attraverso proprie circolari.

Tutto ciò non deve far perdere di vista poi l'aspetto finanziario della misura. A tal riguardo il comma 717 prevede che l'agevolazione è a carico del Programma operativo nazionale *Sistema di Politiche Attive per l'Occupazione* (PON SPAO): l'Anpal provvederà a rendere effettivamente disponibili le risorse e, infine, le Regioni potranno integrare, nei limiti delle risorse, il finanziamento degli interventi. Per l'anno 2019, il legislatore ha fissato gli importi massimi in 50 milioni di euro ed in 20 milioni di euro per il 2020.

Per concludere, sulla base delle considerazioni svolte a margine del (nuovo) bonus occupazionale giovani eccellenze, è possibile affermare che si tratta dell'emblema, non di una sostanziale novità, ma, forse, di una vecchia disorganica incoerenza a cui ci ha abituato il legislatore negli ultimi anni in materia (*rectius*, nel "puzzle") di incentivi alle assunzioni e che si riscontra, purtroppo, anche nell'attuale legge di bilancio 2019: incentivi troppo selettivi, mirati (solo) a determinate categorie di lavoratori e datori di lavoro, privi di un disegno organico uniforme e compatto e sottoposti a delle regole davvero stringenti per i datori di lavoro interessati alla fruizione dell'agevolazione.

## Diario sudamericano sull'alternanza formativa: tra buone prassi e vincoli culturali\*

*di Matteo Colombo*

Si è tenuto a Lima (Perù), lo scorso 1 e 2 aprile, il convegno *Más jóvenes en las empresas: integrar trabajo y formación como vía para mejorar la empleabilidad juvenil y la productividad de las empresas*, promosso e organizzato dal programma *EUROsociAL* e dalla fondazione EU-LAC, con il supporto del Ministero del lavoro peruviano. La due giorni è stata l'occasione per presentare il testo [\*¿Cómo generar empleabilidad para la juventud?\*](#), che raccoglie tredici esperienze di successo nell'ambito della formazione duale, realizzate in Sudamerica ed Europa, selezionate tra le quasi cento ricevute da *EUROsociAL* e dalla fondazione EU-LAC.

**Il contesto sudamericano e quello europeo presentano alcuni elementi di somiglianza.** In entrambi i continenti il tasso di disoccupazione e inattività giovanile è mediamente ancora molto alto: nel 2017 la disoccupazione giovanile europea (cfr. Eurostat, [\*Youth unemployment figures, 2007-2017\*](#), 2018) era del 16,8%, con picchi del 43,6% in Grecia, del 38,6% in Spagna e del 34,7% in Italia, e all'opposto, del 6,8% in Germania, mentre in Sudamerica nello stesso anno la media era del 18,8% (cfr. OIT,

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14\*](#).

*Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*, 2018), con al vertice alto il Brasile con un tasso di disoccupazione giovanile del 29,2% e a quello basso il Guatemala con un tasso del 5,1%. Nei Paesi del Sudamerica è invece mediamente più alto il tasso dei NEET (*Not (engaged) in Education, Employment or Training*). Un'altra problematica che accomuna i due continenti è lo *skills mismatch*: la differenza tra le competenze possedute dai lavoratori e quelle effettivamente richieste dal sistema produttivo, così come lo *skills shortage*: l'irreperibilità sul mercato del lavoro di determinate figure professionali. Si tratta di problematiche complesse, che si sviluppano e toccano più dimensioni: quella sociale (l'esclusione sociale e la povertà dei giovani), economica (la produttività delle imprese e lo sviluppo comune), formativa (la distanza tra sistemi formativi e mondo produttivo).

**Per affrontare questi problemi molti Paesi, anche raccogliendo l'invito di organismi internazionali e comunitari, hanno scelto di potenziare e migliorare i propri percorsi di formazione professionale e apprendistato, individuati come strumenti utili per contrastare, da una parte, la disoccupazione e l'inattività giovanile e, dall'altra, fornire alle imprese giovani con le competenze effettivamente richieste dal mondo del lavoro.** È proprio di esperienze "duali" d'eccellenza tratta la pubblicazione sopra richiamata, con l'obiettivo di individuare elementi e caratteristiche possibilmente replicabili anche in altri contesti. Allo stesso tempo, il convegno si è strutturato in modo tale da permettere il dibattito e il confronto tra i partecipanti, provenienti specialmente da Paesi sudamericani, così da permettere la diffusione di buone pratiche e l'individuazione di criteri "di qualità" utili alla progettazione di percorsi formativi duali realmente efficaci. I partecipanti, poco più di un centinaio, erano soprattutto educatori o progettisti/gestori di percorso di formazione o reinserimento professionale. Di seguito alcune

considerazioni emerse in esito a questa due giorni di lavoro e dibattito.

**Non esiste un modello astratto e ideale di alternanza formativa. Non esiste, cioè, la possibilità di replicare esperienze di successo senza prima confrontarsi con le effettive esigenze del proprio contesto, sociale ed economico.** Ogni modello deve quindi “concretizzarsi” e affrontare le specifiche problematiche locali: ad esempio, progettare percorsi d’inserimento aziendale in alternanza per giovani che necessitano prima di tutto di percorsi d’inserimento sociale può essere non solo inutile, ma anche dannoso. Se prima sono state ricordate le somiglianze tra Sudamerica e Europa, è opportuno anche ricordare le differenze: nel continente sudamericano il lavoro nero e senza contratto è molto più diffuso che in Europa, così come più frequenti sono i casi di esclusione sociale, causati da situazioni di povertà, fragilità, o di illegalità. D’altro canto, in Europa è più forte la tendenza alla svalutazione del lavoro manuale e, conseguentemente, dei percorsi formativi duali, spesso intesi come soluzione di ripiego per i giovani che, per i più disparati motivi, non proseguono gli studi a livello universitario. Le tredici esperienze raccolte hanno quindi come caratteristica comune la capacità di intercettare dei bisogni effettivamente presenti nel loro territorio, di essere una risposta concreta ad un’esigenza. È il caso, ad esempio, dell’inserimento lavorativo per i giovani detenuti in Argentina, o del programma realizzato dalla Fondazione Bankia in Spagna: nel primo, si è voluto affrontare il problema della crescente esclusione dei giovani in carcere, che durante il periodo di reclusione rischiano di non svolgere un vero percorso di riabilitazione e reinserimento nella società: in questo senso, il lavoro e la formazione, opportunatamente coniugati, possono concretamente migliorare la loro occupabilità; nel secondo, invece, si è partiti dal riconoscere la mancanza di determinante figure professionali e di speci-

fiche competenze nel settore bancario, scegliendo quindi di promuovere percorsi di alternanza formativa così da permettere una più efficace formazione dei giovani, realizzata a diretto contatto e attraverso l'esperienza lavorativa.

**Rispondere a queste specifiche esigenze, sociali, economiche e formative, è possibile solo grazie a percorsi partecipati di dialogo tra sistemi formativi, imprese, parti sociali, enti pubblici e governativi.** Anche questa caratteristica accomuna le esperienze sudamericana con quelle europee, pur con le dovute differenze, dovute anche al fatto che mentre in Europa la formazione duale ha una storia e una tradizione, in molti Paesi, secolare, in Sudamerica invece spesso rappresenta una novità e necessita quindi di un maggior appoggio da parte delle realtà pubbliche o internazionali, come nel caso dell'ILO, con il conseguente rischio però di dipendere, sotto il profilo finanziario, dal sostegno governativo. Il progetto peruviano SENATI (*Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial*), grazie all'attivo coinvolgimento di associazioni datoriali, realtà formative e governative da anni promuove percorsi d'apprendistato di successo, diffondendosi capillarmente nelle diverse regione peruviane. Un altro esempio è quello della formazione duale in Colombia, il cui potenziamento è stato reso possibile dalla stipula del *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)*, sottoscritto dal Governo, dalle realtà sindacali e sociali. Questo dialogo ha due scopi: la costruzione di percorsi equilibrati nel rispondere alle esigenze, in termini di competenze e capacità espresse dalle imprese, e allo stesso tempo autenticamente formativi; così come la promozione e la diffusione di una vera e propria "cultura" dell'alternanza formativa. Soprattutto nei Paesi sudamericani, dove la tradizione "duale" è assente, è infatti opportuno che l'attore pubblico si faccia promotore di questi percorsi, attraverso il diretto coinvolgimento degli *stakeholders* locali.

Questi due punti non toccano ancora, però, ciò che costituisce il “cuore” dell’alternanza formativa: non basta infatti rispondere ad esigenze effettivamente presenti grazie al dialogo e alla costruzione comune di percorsi duali, se non si comprende che l’alternanza è prima di tutto un metodo pedagogico, nel quale alla formazione in aula non viene semplicemente accostata l’esperienza pratica, ma dove le due si coniugano nel favorire un modello formativo integrale. Allo stesso tempo, è un errore ridurre, strumentalmente, la formazione in alternanza a esigenze di stampo puramente economico, così come altrettanto riduttivo è pensarla come semplice percorso di reinserimento sociale. A tema è prima di tutto l’integralità della formazione, vero elemento di occupabilità: per raggiungere questo obiettivo, certamente è necessario prendere in considerazione i due precedenti punti, ma al centro va tenuta la persona del giovane. In questo senso, la formazione integrale non ha come obiettivo l’imparare “un mestiere”, quanto piuttosto l’imparare a imparare, favorendo così processi di crescita continui nel tempo (come avviene nella Scuola di alta formazione di ADAPT, uno dei 13 casi di eccellenza selezionati nella pubblicazione). Una riduzione strumentale dell’alternanza formativa non fa altro che alimentare i pregiudizi sopra richiamati, per i quali essa si limita ad essere addestramento pratico. Inoltre, così ridotta non raggiunge gli obiettivi economici e sociali che pur tuttavia sembrerebbero essere alla base di questa stessa riduzione, in quanto le trasformazioni del mondo del lavoro, e le inevitabili transizioni che ad esse si accompagnano, chiedono oggi giovani dotati non tanto di un rigido insieme di competenze tecniche e specialistiche, quanto piuttosto di un metodo per apprendere e “leggere” la realtà nella quale vivono. Il metodo dell’alternanza formativa trova poi concreta declinazione in diversi strumenti, che siano percorsi di formazione professionale più *school-based*

(come nel caso della Escuela Taller Municipal di La Paz, in Bolivia) o attraverso il contratto d'apprendistato (come nel caso della *Red Pro Aprendizaj* brasiliana), a partire dalle diverse caratteristiche, sociali ed economiche, nelle quali prende forma.

**Come sopra ricordato, molti Paesi sudamericani stanno sviluppando in questi anni percorsi di alternanza formativa. Il convegno di Lima è stato un momento utile affinché, grazie anche agli insegnamenti delle tredici esperienze raccolte, non si riduca la formazione duale ad addestramento professionale, favorendo così la diffusione di tutti quei pregiudizi diffusi in Europa, e particolarmente in Italia, per i quali la commistione tra formazione e lavoro non è altro che una svalutazione della prima e un'inutile appendice del secondo, scelta "di ripiego" per giovani che, per i più disparati motivi, non accedono ad una formazione tradizionale ed accademica. Il convegno e i tredici casi di eccellenza raccolti evidenziano come sia fondamentale, oggi più che mai, lavorare per favorire l'effettiva integrazione tra sistemi formativi e mondo delle imprese, non solo e non tanto per rispondere alle esigenze degli uni o degli altri, ma per formare giovani capaci di essere protagonisti della grande trasformazione del lavoro in atto.**

10.

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

## **I sistemi formativi e la sfida del mondo che cambia. Spunti dall'ultimo report OECD\***

*di Matteo Colombo*

Lo scorso 21 gennaio è stato pubblicato il report OECD dal titolo [\*Trends Shaping Education 2019\*](#), che illustra alcuni mega-trend della trasformazione in atto in ambito sociale, demografico, tecnologico, ambientale e ne mostra l'influenza sui sistemi formativi ed educativi. Il mondo sta cambiando: sta cambiando il lavoro, la società, l'economia, la cultura. La sfida lanciata dal report è quella di "agganciare" i percorsi d'istruzione a questi cambiamenti, fornendo degli spunti con i quali immaginare sistemi formativi ed educativi adeguati alla società nella quale viviamo, e vivremo. Una sfida che, declinata nel contesto italiano, rischia di mostrare impietosamente i limiti di un'istruzione ancora saldamente legata a un mondo ormai passato. Ma senza affrettarci alle conclusioni, è opportuno esporre brevemente i mega-trend analizzati dall'OECD, così da capirne l'effettiva rilevanza per un'istruzione che voglia essere davvero destinata alla formazione integrale della persona.

**Il report è suddiviso in cinque capitoli, corrispondenti a 5 mega-trend. Il primo si concentra, a partire dal fenomeno della globalizzazione, sull'analisi dei cambiamenti econo-**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.\*](#)

**mici e sociali in atto:** con i primi si identifica ad esempio il sempre maggior peso delle economie asiatiche (a cui corrisponde, oggi, un quarto del PIL globale), assolutamente marginale nello scorso secolo, con il secondo la diffusione sempre più frequente (e particolarmente evidente in Italia) di classi “miste”, composte da giovani provenienti da diversi Paesi a seguito di flussi migratori e appartenenti a culture e religioni diverse da quelle del Paese d’immigrazione, flussi generati anche da una maggior mobilità internazionale. Il report sottolinea come l’emersione di queste nuove economie sullo scenario globale generi anche un conseguente aumento della “*middle class*”, un processo che deve essere accompagnato da precise strategie educative e formative: sia nei Paesi in via di sviluppo, sia – e soprattutto – nei Paesi destinatari di nuovi e imponenti flussi migratori, con lo scopo di garantire una formazione adeguata a generare soggetti attivi nella società e capaci di affrontare le sfide del mondo del lavoro. Inoltre, l’economia del futuro è descritta come *knowledge-intensive*: è opportuno quindi chiedersi se l’istruzione attuale, soprattutto terziaria, formi i giovani affinché abbiano le giuste competenze (non solo digitali) che li rendano autenticamente occupabili anche in un mercato dove si sta diffondendo l’AI (*artificial intelligence*) e l’innovazione connessa a *Industry 4.0*. Il terzo trend, trattando il tema delle nuove esigenze di sicurezza, sottolinea la sempre maggior permeabilità del digitale nella vita di tutti i giorni. A una nuova economia corrisponde quindi anche nuove esigenze di tutela, sia in ambito digitale che lavorativo: la tecnologia impatta infatti sul mondo del lavoro generando nuovi fenomeni che richiedono nuove regole, e non di essere inquadrati secondo logiche passate. **Anche in questo caso, l’istruzione gioca un ruolo fondamentale, chiamata com’è a dare ai discenti gli strumenti necessari per guardare con lucidità questi cambiamenti, essendone consapevoli (dando quindi il giusto peso**

al ruolo del digitale e alla condivisione di informazioni online) e dotati delle giuste competenze e capacità per essere protagonisti (e non subire passivamente) del futuro del lavoro.

**Il secondo trend è direttamente collegato al primo, in quanto mostra come sia in declina la partecipazione alla vita democratica e sociale in molti Paesi OECD, mentre aumentando le disuguaglianze economiche:** basti pensare che i votanti negli anni novanta nei Paesi OECD erano mediamente il 75% della popolazione, ora il 68%, e che il 10% della popolazione dei Paesi OECD più ricco guadagna 9 volte e mezzo in più del 10% più povero. L'istruzione non deve quindi essere intesa come "addestramento" a una professione, piegata (unicamente) al mercato del lavoro, ma deve avere come obiettivo l'educazione alla cittadinanza attiva, alla scelta consapevole in ambito pubblico e politico. Siamo in una fase storica in cui emergono nuove differenze, alcune vanno allargandosi (come quelle economiche), altre sono più attenzionate dal dibattito pubblico. L'istruzione ha il compito fondamentale di trasmettere non solo un insieme di informazioni, ma di aiutare la maturazione di una coscienza critica e libera nei giovani, capaci di riconoscere e giudicare i complessi fenomeni che abitano la grande trasformazione in atto. L'istruzione è uno strumento per migliorare la vita democratica, e per realizzare questo gravoso compito deve necessariamente essere "di tutti", nessuno escluso. In quest'ottica, l'OECD ritiene opportuno valorizzare la formazione professionale (VET) spesso relegata – come in Italia – a una seconda scelta per chi, secondo i canoni tradizionali, non ha determinate qualità cognitive.

**Il quarto e il quinto trend si occupano, rispettivamente, dell'innalzamento dell'età media della popolazione mondiale grazie ad una migliore aspettativa di vita e dell'emergere e diffondersi di nuove culture.** Concentrandosi soprattutto sul

quarto trend, si può facilmente concordare con i ricercatori dell'OECD quando individuano nell'istruzione e nella formazione un tassello fondamentale per affrontare l'innalzamento dell'età media. I dati riportati sono eloquenti: tra il 1970 e il 2015 l'aspettativa di vita ha visto un aumento medio di 10 anni. È aumentata conseguentemente la durata delle pensioni: si passa da meno di 10 anni in pensione per gli uomini e 15 per le donne nel 1970, a 18 anni per gli uomini e 22 per le donne nel 2017. Molti sistemi previdenziali sono quindi in affanno: l'OECD si chiede quindi se, per mantenere occupabile il lavoratore e accompagnarlo nelle sue (sempre più numerose) transizioni lavorative, non si debba immaginare un vero e proprio diritto-dovere alla formazione continua, immaginando anche percorsi in grado di aiutare i lavoratori più anziani a diventare "mentori" e "maestri" di quelli più giovani, costruendo così ponti generazionali dove gli anziani rimangono attivi pur acquisendo un diverso ruolo. Se il *lifelong learning* è uno strumento fondamentale per carriere sempre più lunghe, lo è *in primis* per i docenti stessi, chiamati ad aggiornare le loro conoscenze e competenze costantemente. Riprendendo un'espressione di Tony Carnevale (direttore del Georgetown University Center on Education and the Workforce), «Education and jobs are becoming the same things». Raccogliendo in questo trend alcuni spunti emersi anche dai precedenti, all'orizzonte sembra profilarsi l'idea che l'economia, la società, il lavoro, e l'istruzione dovranno essere sempre più legati e interconnessi, non attraverso logiche di semplice collaborazione, ma con una contaminazione reciproca nei metodi e nei contenuti. L'idea di un'istruzione legata a doppio filo con l'esperienza del lavoro è, ad esempio, alla base del metodo dell'alternanza formativa, ancora poco diffuso, in particolar modo in Italia. La ricerca OECD sembra invece indicare come necessario il contrario di quanto accaduto, ad esempio, con l'ultimo legge di bilancio: maggior inve-

stimenti su un'istruzione di qualità, sui docenti, sulle tecniche e sui metodi educativi, sui percorsi capaci di far dialogare scuola e imprese.

**Concludendo, la ricerca OECD sfida i sistemi formativi a cambiare e innovarsi, senza stravolgere ma anzi riscoprendo la propria missione educativa: formare giovani capaci di essere protagonisti della loro vita, delle loro scelte, del loro lavoro, della loro società, dotati delle giuste competenze e, soprattutto, di criteri con cui guardare la realtà e il mondo che cambia.** Un richiamo che sembra in linea con quanto contenuto nel nostro dettato costituzionale, in particolare agli artt. 3, 34 e 35, là dove invita a «rimuovere gli ostacoli [...] che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», dove ricorda che «la scuola è aperta a tutti» e tutela il diritto allo studio, e dove sottolinea che la Repubblica «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», lungo tutto l'arco della vita. In un mondo che va verso l'intreccio sempre più stretto delle diverse dimensioni che compongono il vivere umano, la sfida è allora quella di immaginare e progettare sistemi formativi in grado di tener fede ai principi ispiratori della nostra carta costituzionale, formando persone libere, dotate di spirito critico e capaci di guardare alla realtà senza pregiudizi. Anche perché una formazione di qualità garantisce anche ritorni professionali e occupazionali tangibili: educare non solo ad un mestiere, ma ad una crescita della propria professionalità continua nel tempo è il primo fattore determinante per favorire una piena occupabilità della persona. La scuola, da sola, non può svolgere questo compito: ha bisogno invece, come sopra ricordato, di aprirsi al territorio nella quale è inserita e collaborare con enti locali, imprese, soggetti pubblici e privati, generando così una cultura nuova, dove si intrecciano sapere e saper fare, scuola

e lavoro, locale e globale, tradizione e innovazione. Una sfida da raccogliere a più livelli, non solo istituzionali, ma anche locali e civili, al fine di promuovere questa nuova cultura, capace di accompagnare la grande trasformazione in atto, senza rifiutarsi di guardarla o ignorandola.

## **Pregiudizi che perdurano: il “caso” dell’istruzione professionale nell’ultimo report AlmaLaurea e AlmaDiploma\***

*di Matteo Colombo*

**È** stato recentemente pubblicato il *Rapporto 2019 sulla condizione occupazionale e formativa dei diplomati*, curato dal consorzio AlmaLaurea e AlmaDiploma. Il rapporto è stato realizzato intervistando 85 mila ragazzi diplomati nel 2015 e nel 2017, quindi ad uno e a tre anni dal conseguimento del diploma, con l’obiettivo di scoprire il loro stato occupazionale e formativo, ma anche indagare i perché dietro le loro scelte.

**Il primo dato significativo che emerge dal Rapporto è l’alta percentuale di giovani insoddisfatti del loro percorso d’istruzione secondario superiore:** il 38,7% dei diplomati in un istituto professionale ad un anno dal diploma dichiara che è pentito della scelta della scuola superiore, percentuale che scende al 29% dei tecnici e al 21,3% per i licei. Non ci è dato sapere il perché di questo malcontento, anche se è possibile immaginare che i giovani non abbiano trovato nel percorso di studi qualcosa di appagante per sé e per la propria carriera. Si possono quindi ipotizzare due cause: prima di tutto, un orientamento non efficace in uscita dai percorsi secondari inferiori, il quale indirizza, magari in

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

base alla media dei voti, i più bravi al liceo, quelli un po' meno bravi all'istituto tecnico, e quelli con più difficoltà (in classe) al professionale. Una seconda causa, collegata alla prima, può essere la dubbia qualità formativa dei percorsi svolti. Ma anche in questo caso, è probabile che sia all'opera un pregiudizio che vede, a priori, nella formazione teorico-istituzionale il paradigma formativo per eccellenza, e nelle scuole (tecniche e ancor più professionali) che si avvicinano al mondo del lavoro, una formazione diluita e tutta schiacciata su saperi pratici e operativi. Proseguendo nella lettura del rapporto, emergerà anche in altri casi l'azione congiunta di questi due pregiudizi.

**Consideriamo ora l'attività dei diplomati a un anno dal diploma: il 51,1% frequenta un corso di laurea, il 19,8% è occupato, e il 15,7% frequenta l'università lavorando. A tre anni dal diploma, la percentuale di universitari scende al 46,6%, quella degli occupati sale al 24,6%, e quella di chi frequenta l'università e lavora al 20,4%. Un dato significativo: il 17% dei diplomati liceali che non hanno proseguito la propria formazione non hanno superato un test ingresso in una facoltà a numero chiuso e hanno quindi optato per il lavoro. La percentuale di giovani che frequentano l'università è in diminuzione, mentre aumenta quella di coloro che, durante gli studi, lavorano per mantenersi. In generale, ciò che emerge è una difficile conciliabilità tra studio e lavoro: il primo è percepito come un utile strumento per avere impieghi migliori, ma ad un prezzo non sempre sostenibile. Anche in questo caso, s'intravede l'idea di un rapporto di "non ritorno" tra istruzione (in questo caso, accademica) e lavoro: mondi distanti, che parlano lingue diverse.** Il 29,3% dei diplomati che non ha proseguito la propria formazione ha addotto come giustificazione la difficoltà a conciliare scuola e lavoro. Basti pensare che nell'ordinamento italiano esiste uno strumento, quello dell'apprendistato di alta formazione

e ricerca, finalizzato ad integrare organicamente studio e lavoro, a beneficio di entrambi i poli della relazione: esso è però limitato, e i numeri parlano chiaro, a una manciata di buone pratiche sparse su tutto il territorio nazionale.

**Ricollegandoci invece ai pregiudizi sopra richiamati, impressiona il peso del voto di diploma nella scelta del proprio futuro:** considerando gli occupati ad un anno dal titolo, coloro che ha ottenuto un voto medio basso sono il 25,3%, mentre quelli con voto alto il 14,7%: più di dieci punti percentuali di differenza. La forbice si allarga a tre anni dal diploma: il 31,6% con voto medio basso, il 18,3% con voto alto. **Non solo il voto del diploma: anche il contesto socio-culturale della famiglia di provenienza è determinante per la scelta di proseguire gli studi con l'università:** considerando i diplomati nel 2017, gli appartenenti a contesti economicamente più favoriti rappresenta l'81,6%, contro il 52% di iscritti proveniente da famiglie meno favorite. Questo vero e proprio divario (culturale e sociale) non sembra colmarsi se consideriamo coloro che, ad un anno dall'iscrizione all'università, sono pentiti della loro scelta: gli abbandoni coinvolgono il 3,7% dei diplomati liceali, l'11% dei diplomati tecnici, e il 22,2% dei diplomati professionali. **Non sono dati scontati: la scuola è stata, per anni, uno strumento fondamentale e necessario per lo sviluppo culturale ed economico, in quanto fattore determinante di mobilità sociale.** Ad oggi, la situazione sembra più quella di una palude, con scuole evidentemente di serie A e altre di serie B, con il prevalere dell'istruzione liceale come il paradigma dell'istruzione *tout court*. Le altre, sono sempre un po' "di meno". Questi antichi pregiudizi (si parla di "liceizzazione" almeno dalla riforma Gentile del 1923) sembrano oggi più efficaci che mai, nonostante un mondo del lavoro e una società in costante cambiamento, e che richiederebbero un ripensamento anche degli stessi sistemi formativi.

**Dal rapporto in analisi emerge un dato utile per scardinare i pregiudizi che stiamo descrivendo: quello sull'alternanza scuola-lavoro.** Ora scomparsa, sostituita con i “Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento”, l'alternanza rappresenta prima di tutto un metodo pedagogico capace di tenere assieme, integrandoli, teoria e pratica, scuola e lavoro, in un rapporto che non è di banale accostamento tra mondi diversi, ma di vera (almeno nelle migliori esperienze) contaminazione reciproca. L'alternanza ha, in questo senso, come scopo la formazione integrale della persona, condizione, a sua volta, per una piena occupabilità. Un dato notevole è che chi ha svolto percorsi d'alternanza ha il 40,6% di probabilità in più di lavorare, mentre il 33% degli occupati lavora presso l'azienda presso la quale ha svolto il proprio percorso d'alternanza.

**Questi dati non vanno letti piegando di conseguenza l'alternanza tutta sul lato del suo valore occupazionale, quanto piuttosto per la capacità, insita in questo metodo, di far dialogare e mettere assieme mondi ancora oggi pensati come distinti e alternativi, creando ponti che favoriscono anche l'occupabilità delle persone.** Non solo. Il lavoro, e di conseguenza la formazione professionale in quanto ad esso più vicina, gode ancora oggi di una svalutazione per la quale è opportuno che i giovani (benestanti e “cognitivamente” bravi) ne stiano alla larga il più possibile: i dati del rapporto ci dicono che i ragazzi bravi a scuola e provenienti da famiglie economicamente benestanti proseguono gli studi e frequentano l'università, mentre chi ha avuto più difficoltà nei percorsi tradizionali “deve” invece andar a lavorare. Come se certi lavori, spesso quelli più pratici o manuali, fossero un “di meno” rispetto ad altri, anche sotto il profilo formativo. La mobilità sociale, la piena realizzazione dei giovani, la loro formazione integrale e una piena occupabilità sono raggiungibile in primis valorizzando i talenti di ognuno, già a

partire dalla scuola secondaria, attraverso un orientamento efficace e non basato unicamente sul voto come criterio di scelta.

**Ma questo è possibile solo se si ridà al lavoro, all'impresa, alla formazione professionale il valore che meritano: quello di essere una dimensione strutturale e fondamentale dell'essere umano, della persona adulta, per la sua piena realizzazione nell'organizzazione sociale ed economica nella quale vive.** Valorizzare la formazione vuole dire anche aiutare i giovani a compiere scelte libere dai pregiudizi e corrispondenti ai loro interessi e talenti, immaginando allo stesso tempo strumenti (quali, ad esempio, l'apprendistato) capaci di sostenerli in queste scelte, mostrando il valore formativo del lavoro e scardinando pregiudizi ormai secolari.

# Presente e futuro degli istituti tecnici superiori in Lombardia e in Italia\*

*di Matteo Colombo e Emmanuele Massagli*

## 1. Inquadramento

L'Italia è stato uno degli ultimi Paesi a regolare il canale di formazione terziaria non universitaria, concretizzatosi nel nostro ordinamento con gli istituti tecnici superiori (ITS), le cui origini risalgono al 1999 [1], la regolazione di dettaglio al 2008 [2] e l'avvio al 2011 [3].

Il bilancio dei primi sette anni è certamente positivo: numero crescente di iscrizioni, un sempre più marcato interesse del mondo delle imprese, esiti occupazionali particolarmente soddisfacenti, nonostante la ancora diffusa ignoranza a riguardo della esistenza stessa di questa opportunità formativa. Permangono certamente, a monte di ogni nodo tecnico e reputazionale, diffidenze culturali verso qualsiasi modalità di formazione *work-based*, tanto più se terziaria. Lo stesso pregiudizio accompagna ancora oggi l'istruzione e formazione professionale (IeFP), i percorsi professionalizzanti triennali di competenza regionale, nonché l'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), una sorta di specializzazione della IeFP [4].

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 febbraio 2019, n. 6.](#)

Secondo i dati raccolti da INDIRE, in Italia nel 2018 sono presenti 101 istituti tecnici superiori, con 433 percorsi attivi, 10.562 studenti iscritti, 2.307 soggetti partner (di cui 813 imprese) e 7.106 imprese coinvolte nella realizzazione degli stage. Nel 2015 (anno del primo monitoraggio di INDIRE sul sistema ITS) i diplomati erano 1.098; sono stati 2.193 nel 2018. Pur restando ancora esigui in termini relativi (i soli laureati triennali ogni anno sono circa 180mila), i numeri sono raddoppiati in tre anni.

### **1.1. Comparazione internazionale e performance occupazionale**

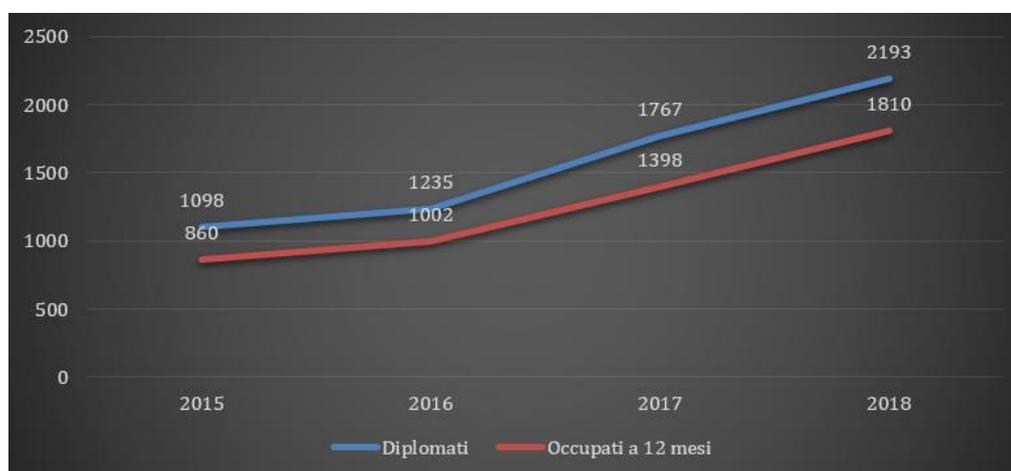
Certamente si tratta di valori ancora molto distanti da quelli delle migliori pratiche internazionali. Si consideri innanzi tutto il caso tedesco: le *Fachhochschule*, percorsi equivalenti agli ITS, hanno contato negli ultimi tre anni più di 900mila iscritti. Numeri significativi, che non a caso le istituzioni europee e la stessa dottrina giuslavoristica, economica e pedagogica citano come uno dei fattori di maggiore forza della Germania [5]. Gli iscritti agli ITS in Italia sono il 3% degli iscritti all'università; in Germania gli iscritti alle *Fachhochschule* sono il 56% rispetto a quelli universitari. Non solo: negli ultimi tre anni, gli iscritti a questi percorsi sono aumentanti in misura maggiore rispetto a coloro che hanno scelto l'università: +5,3% contro +1,4%.

La preferenza verso le *Fachhochschule* è sintomo della loro estrema efficacia in termini occupazionali. È d'altra parte proprio questa, la compiuta costruzione della transizione tra la formazione e il lavoro, una delle caratteristiche peculiari del sistema duale tedesco.

La stessa osservazione è, in questo caso, trasferibile sugli ITS. Le performance occupazionali dei diplomati sono andate miglioran-

do, a dimostrazione della esistenza di una rete efficace tra gli istituti e le imprese: nel 2015 gli occupati entro un anno dal titolo di studio erano il 78,2% sul totale dei diplomati, nel 2018 l'82,5%. Il 47,5% di questi sottoscrive un contratto a tempo determinato, il 29,9% a tempo indeterminato e il 22,7% un contratto d'apprendistato. Le performance occupazionali sono certamente migliori di quelle osservabili tra i laureati.

**Grafico 1 – Diplomati e occupati per anno (ITS)**



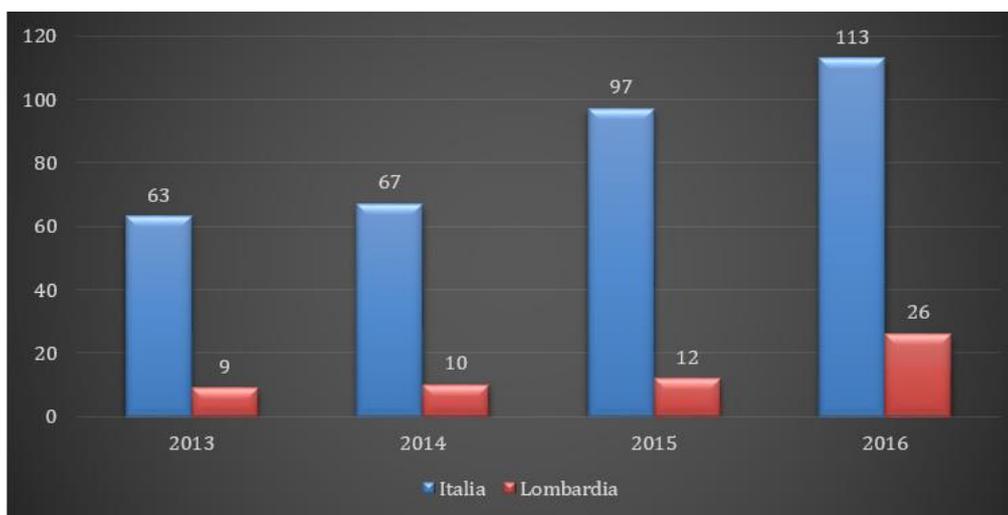
Fonte: INDIRE, 2018

## 2. Gli ITS in Regione Lombardia

All'interno del panorama italiano, a primeggiare tra le regioni per quanto concerne l'istituzione delle Fondazioni che attivano i percorsi di Istruzione Tecnica Superiore, nonché il loro consolidamento, è la Lombardia. Vi è una indubbia correlazione tra la ricchezza del tessuto imprenditoriale e il numero di percorsi attivati. Parimenti, è fattore di fertilizzazione prezioso per la coltivazione di percorsi terziari *work-based* la solida tradizione della formazione professionale lombarda, da sempre in dialogo con il mondo del

lavoro, erede di quelle scuole industriali che hanno reso competitivo il Nord Italia.

**Grafico 2 – Percorsi attivi e aree tecnologiche (ITS)**



Fonte: INDIRE, 2018

Come si può notare dal grafico 2, non solo in Italia il numero di percorsi ITS attivi è in aumento, ma anche nella sola Lombardia. Sul totale di percorsi realizzati nel nostro Paese, il 23% hanno sede legale e operativa in questo territorio.

Coerentemente con questi dati, anche per quanto riguarda i percorsi attivi per aree tecnologiche la Lombardia è la prima regione italiana (tabella 1).

**Tabella 1 – I percorsi attivi per area tecnologica (ITS)**

Area tecnologica	Percorsi attivi in Lombardia	Percorsi attivi in Italia	Percentuale Lombardia su totale Italia
Tecnologie della informazione e della comunicazione	3	12	25%
Nuove tecnologie della vita	1	7	14,1%

Mobilità sostenibile	2	17	11,7%
Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo	3	10	30%
Efficienza energetica	2	15	13,3%
Nuove tecnologie per il <i>made in Italy</i> - sistema meccanica – Servizi alle imprese	1	3	33,3%
Nuove tecnologie per il <i>made in Italy</i> - sistema agroalimentare	4	16	25%
Nuove tecnologie per il <i>made in Italy</i> - sistema casa	2	2	100%
Nuove tecnologie per il <i>made in Italy</i> - sistema moda	1	8	12,5%
Nuove tecnologie per il <i>made in Italy</i> - sistema meccanica	1	11	9%
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>101</b>	<b>19,8%</b>

Fonte: INDIRE, 2018

Approfondendo il dato a livello provinciale, si può notare che tutte le province lombarde eccetto quella di Lecco ospitano una Fondazione ITS nel proprio territorio, a riprova della pervasività che il sistema degli istituti tecnici superiori ha assunto in Lombardia.

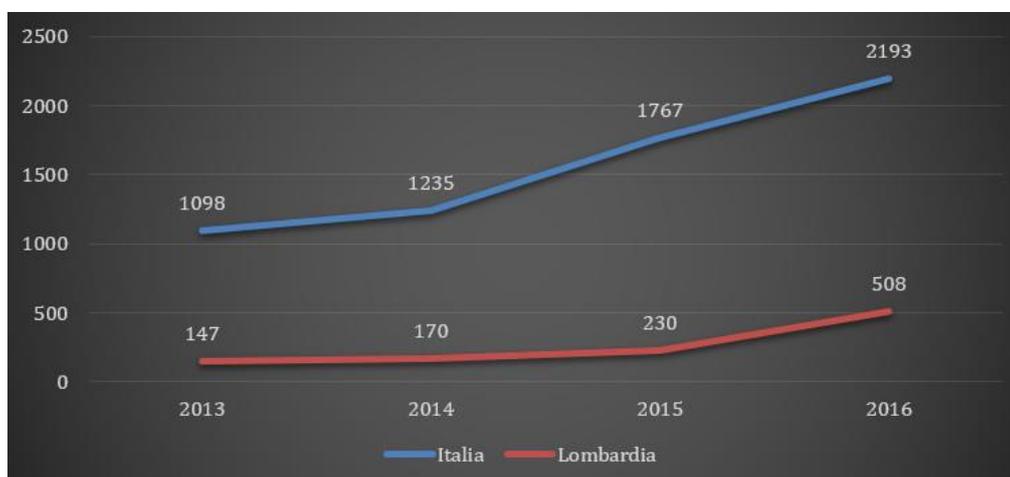
**Tabella 2 – I percorsi ITS attivi nelle Province lombarde**

Provincia	Percorsi ITS attivi
Bergamo	3

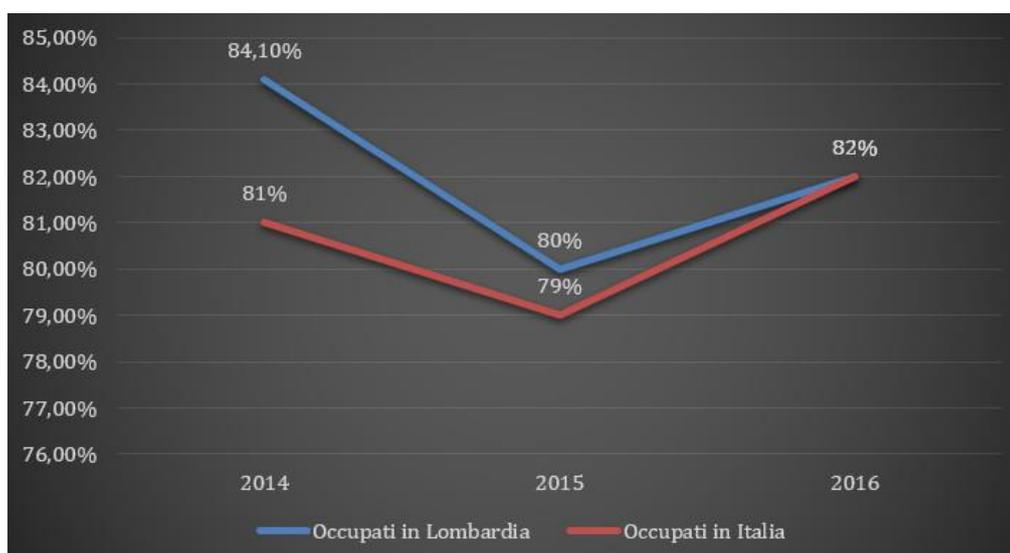
Brescia	1
Como	2
Cremona	1
Lecco	/
Lodi	1
Mantova	1
Città metropolitana di Milano	5
Monza e Brianza	2
Pavia	1
Sondrio	1
Varese	2

Fonte: INDIRE, 2018

Il dato regionale è rilevante anche sotto il profilo del rapporto tra studenti iscritti, percentuale di diplomati e tasso di occupazione a 12 mesi dal diploma. Gli esiti del monitoraggio realizzato da INDIRE per gli anni 2015-2018 sono piuttosto incoraggianti (grafici 3 e 4).

**Grafico 3 – Diplomati ITS per anno**

Fonte: INDIRE, 2018

**Grafico 4 – Occupati entro 12 mesi dalla fine del percorso ITS**

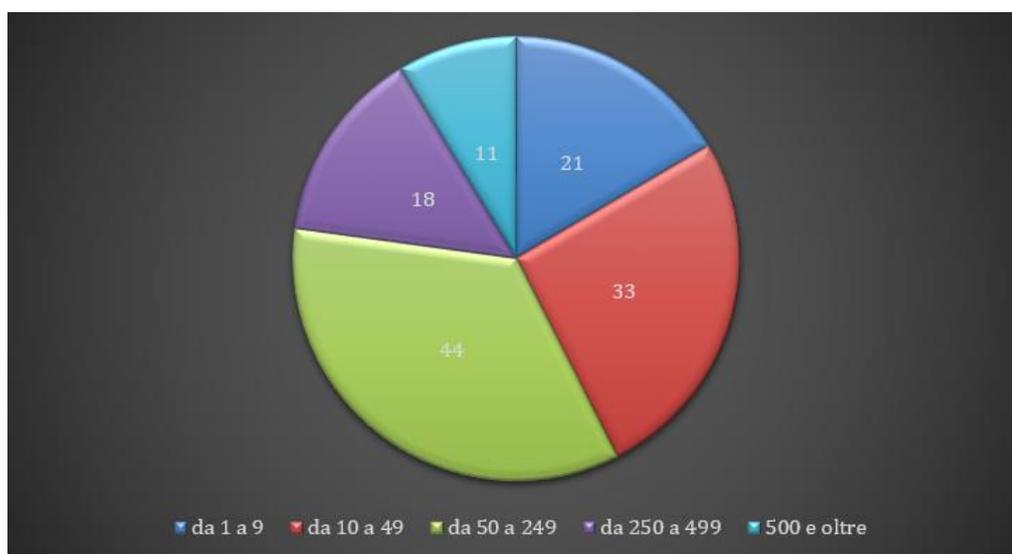
Fonte: INDIRE, 2018

Il grafico 4 mostra l'andamento del rapporto tra diplomati e occupati entro un anno da titolo, statistica questa che ha avuto picchi di circa l'85%, con performance lombarde sempre superiori a quelle nazionali. Sul totale dei percorsi monitorati in Italia, dal

2013 al 2016 più del 15% degli occupati si è diplomato in un ITS lombardo.

In Lombardia le aziende partner di Fondazioni ITS sono 127, suddivise come di seguito (grafico 5) in base alla loro dimensione.

**Grafico 5 – Dimensione delle aziende partner degli ITS (numero dei dipendenti)**



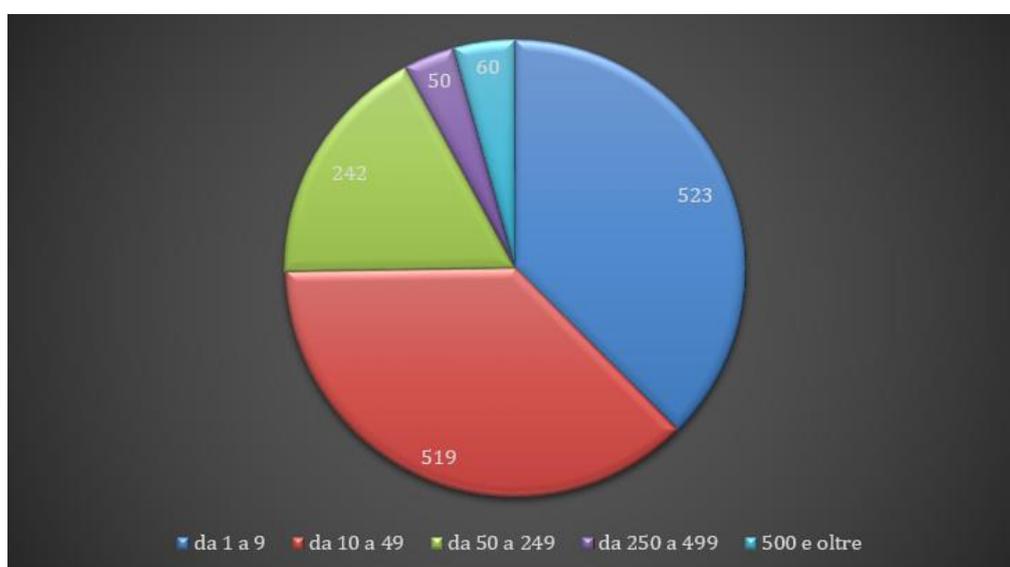
Fonte: INDIRE, 2018

Com'è facile notare, sono soprattutto le PMI che collaborano alla realizzazione di questi percorsi, non solo ospitando studenti in stage curriculare, ma progettando il profilo professionale in uscita dagli ITS e mettendo a disposizione, come formatori, i propri dipendenti.

È un dato rilevante e tutt'altro che ovvio: gli istituti tecnici superiori si confermano degli efficaci driver d'innovazione e sviluppo non solo per le grandi aziende, ma anche – e soprattutto – per tutto quel tessuto imprenditoriale di piccole e medie dimensioni che contraddistingue il territorio lombardo. Sono protagonisti della competitività territoriale lombarda, la dimensione necessaria per sopravvivere nel mercato mondiale 4.0.

È provato anche dalla statistica relativa alle aziende che ospitano i percorsi di tirocini, in maggior parte medio-piccole: su un totale di 1.394 imprese coinvolte nella promozione di esperienze formative e di orientamento, la larga maggioranza ha meno di 50 dipendenti.

**Grafico 6 – Dimensione delle aziende (numero dei dipendenti) che ospitano in tirocinio studenti degli ITS**



Fonte: INDIRE, 2018

Questi dati confermano la dimensione territoriale e locale nella quale si realizzano gli ITS: è infatti attraverso la collaborazione tra enti formativi, scuole, università, aziende che può essere progettato un percorso ITS, attraverso cioè una trama di relazioni locali in grado di esaltare le eccellenze territoriali. Ciò permette di realizzare una “infrastruttura formativa” che è la necessaria precondizione per la buona riuscita di un percorso d’Istruzione Tecnica Superiore. Le PMI lombarde sono state (e sono) attente a cogliere l’opportunità offerta da questi percorsi, così da poter formare giovani qualificati e dotati di competenze innovative ed effettivamente richieste dal mercato del lavoro locale.

### 3. Qualche considerazione conclusiva

Le performance occupazionali sono una ragione sufficiente per scegliere i percorsi ITS per molti potenziali iscritti. In un contesto, come quello italiano, nel quale l'università risulta inefficiente in quello che dichiara essere il suo proposito (formare professionisti e cittadini del futuro), con palesi conseguenze sulle percentuali di *placement* dei suoi laureati, poter accedere a un canale formativo costruito in costante rapporto con il mondo del lavoro è una occasione, se non un privilegio, da sfruttare.

Tale ragione non può però essere ritenuta soddisfacente anche in termini pedagogici [6]: qualsiasi canale di formazione rivolto innanzitutto ai giovani, in particolar modo se e quando alternativo alla (debole) offerta tradizionale, deve mirare alla occupabilità lungo l'intero arco della vita della persona, non soltanto all'occupabilità di breve periodo [7]. Il fine è la formazione integrale della persona (che, se reale, rende il giovane anche occupabile) e non l'addestramento utile a un *placement* occasionale.

È probabilmente questa la sfida futura per gli istituti tecnici superiore in tutta Italia e *in primis* in Lombardia, dove sono arrivati a un grado di maturazione che li avvicina molto alle buone pratiche europee: posizionarsi come un canale di formazione innovativo e moderno non soltanto nella individuazione dei profili in uscita, ma anche nei metodi pedagogici applicati. Non possono accontentarsi, i promotori degli ITS, di diventare il polo formativo in grado di accompagnare la Quarta Rivoluzione Industriale, approfittando della cronica lentezza dell'università nell'interpretare in chiave didattica i cambiamenti della economia e della società. Accanto a questa lungimiranza, ancor più distintiva dovrebbe essere la metodologia pedagogica proposta agli studenti, tutta da incen-

trare sulle competenze e sulle potenzialità formative (ed educative) della esperienza pratica e lavorativa. La fiacchezza della università è infatti dovuta al dogmatismo della formazione teorica e generale, alla inefficacia di un calendario didattico piegato sulle esigenze dei docenti più che su quelle dei discenti e del mercato. Gli istituti tecnici superiori possono ritagliarsi uno spazio di sopravvivenza più forte di qualsiasi laurea specializzante non avendo paura di insistere sul metodo dell'alternanza formativa, sulla circolarità tra teoria e pratica, sulla necessità di formare tanto il cervello, quanto il braccio. Solo un approccio di questo genere è in grado di fare emergere (e non di trasmettere, non essendo "oggetti") [8] quelle competenze trasversali di natura personale di cui abbisogna l'impresa 4.0, ben più di qualsiasi nozione e abilità tecnica e specialistica.

Procedendo in questa direzione sarà anche possibile affermare un vero e proprio sistema di istruzione terziaria non accademica italiano, originale nella sua conformazione, finalizzato alla educazione della persona oltre il semplice *placement* e per questo distinto dal meccanismo duale tedesco.

[1] Il riferimento è all'art. 69 della l. n. 144/1999, che ha istituito il sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS). Perché questo fosse avviato occorreva un decreto, approvato l'anno successivo (d.m. 31 ottobre 2000, n. 436) e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* oltre tre mesi più tardi, il 5 febbraio 2001.

[2] Il d.P.C.M. 25 gennaio 2008, recante *Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori*, può essere considerato l'atto fondativo degli ITS, che assumono identità e regolazione autonomia rispetto agli IFTS.

[3] Solo il 7 settembre 2011 sono state definite da Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca le figure nazionali di riferimento dei percorsi ITS. Di conseguenza la prima vera sperimentazione è iniziata nell'anno scolastico 2011/2012

[4] Corrisponde al quarto livello EQF, equivalente quindi a un diploma dell'istruzione secondaria superiore e non a un titolo terziario, quale il diploma di tecnico superiore (livello 5), la laurea triennale (livello 6) o quella specialistica (livello 7).

[5] C. Grund, J. Martin, *Determinants of Further Training: Evidence for Germany*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 5315; F. Berlingieri, H. Bonin, M. Sprietsma, *Youth Unemployment in Europe. Appraisal and Policy Options*, Robert Bosch Stiftung, 2013.

[6] E. Massagli, *L'istruzione superiore alla prova dell'employability: inquadramento di un'opzione culturale*, in *Formazione Lavoro Persona*, 2014, n. 12, 29-37, dedicato a istruzione superiore, alta formazione e dottorati di ricerca.

[7] E.A. Hanushek, L. Wössmann, L. Zhang, *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*, NBER Working Paper, 2011, n. 17504.

[8] G. Bertagna, *Saperi disciplinari e competenze*, in *Studium Educationis*, 2010, n. 2, 5.

## Stato dell'arte dei sistemi europei di formazione continua: una ricerca OECD\*

di Carlotta Valsega

Il Rapporto [Getting Skills Right. Future-Ready Adult Learning Systems](#), pubblicato qualche giorno fa dall'OECD, presenta i risultati di una importante ricerca sul funzionamento, l'efficacia e la flessibilità dei sistemi di formazione continua dei Paesi membri, con lo scopo di verificare quanto questi siano pronti ad affrontare le sfide future che in materia di competenze. Tre, in particolare, sono i fattori di cambiamento individuati: la digitalizzazione, la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione occupata, che con il loro profondo impatto stanno modificando la tipologia e la qualità dei lavori disponibili e conseguentemente le competenze necessarie per svolgerli. Raccogliere la sfida del cambiamento significa allora dotarsi di sistemi di formazione continua capaci di aiutare gli individui a sviluppare e mantenere adeguate competenze durante la carriera lavorativa.

L'attitudine dei sistemi di formazione ad affrontare le sfide future in materia di competenze viene indagata dall'OECD attraverso 7 principali aree o "priorità" ([priorities for adult learning](#)) in vista del raggiungimento di risultati positivi sia sulle pre-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

stazioni sia sulla produttività del lavoro. Le aree individuate sono: la reattività rispetto a cambiamenti urgenti; la partecipazione; l'inclusione; la flessibilità e l'orientamento; l'allineamento ai bisogni del mercato del lavoro; l'impatto; il finanziamento.

Dall'analisi sulla prima dimensione emerge come seppur molti Paesi si preparino ad affrontare le sfide future, investendo sui propri sistemi di formazione continua (Italia, Portogallo, Slovenia e Spagna tra i Paesi più bisognosi di adeguare la formazione alle nuove sfide), alcuni abbiano sistemi comparativamente attrezzati, mentre altri, come la Grecia, pur con la medesima esigenza rimangono indietro in termini di prontezza, manifestando ritardi in quasi tutte le dimensioni. Di contro, e ne è esempio il Portogallo, la sentita esigenza di investire nel sistema di formazione continua si traduce a rendimenti migliori lungo molteplici aree.

**Anche rispetto all'area della partecipazione, si sottolineano nel rapporto risultati che disattendono le esigenze del futuro del lavoro per cui un'ampia partecipazione di base alla formazione da parte degli adulti si renderà una condizione necessaria.** I dati mostrano, infatti, che i livelli di partecipazione sono ancora bassi nella maggior parte dei Paesi OECD e che gli individui più esposti ai cambiamenti in materia di competenze sono proprio coloro meno coinvolti nella formazione continua. Tuttavia, rispetto al passato, si attestano trend positivi, che vanno di pari passo con un maggiore impegno da parte delle imprese nel fornire formazione. In tal senso, la ricerca sottolinea come l'incremento della partecipazione degli adulti all'apprendimento informale e non formale sia stato anche il frutto della forte enfasi sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Sul fronte dell'offerta di formazione, Paesi come Italia, Portogallo e Spagna vedono un consistente aumento, quasi il doppio, della quota di imprese che forniscono formazione. Significativo incremento può essere osservato anche in Polonia, Lituania e Slovacchia, se-

gno che gli individui, i datori di lavoro ed i governi si stanno attivando per indirizzare il crescente bisogno di formazione.

Nell'area della partecipazione, sono tuttavia Stati Uniti, Canada e Repubblica Ceca a raggiungere i punteggi più alti, mentre Grecia, Ungheria e Turchia si attestano ai livelli più bassi.

**Sul fronte dell'inclusione il Rapporto analizza la capacità dei sistemi di formazione continua di mettere a disposizione di tutti, ma soprattutto di quei gruppi che più hanno bisogno di competenze da sviluppare ed aggiornare idonee, adeguate opportunità formative.** Considerando indicatori che misurano i gap sulla partecipazione alla formazione tra adulti svantaggiati ed i loro pari più avvantaggiati, e mettendo in relazione con questi le caratteristiche socio-demografiche degli adulti e del loro lavoro e le configurazioni contrattuali, emerge una situazione piuttosto differenziata tra le Nazioni. In alto nella classifica troviamo la Grecia, seguita dalla Slovenia e dalla Danimarca, in basso invece Cile, Paesi Bassi e Repubblica Ceca.

**Uno degli obiettivi della formazione continua è di aumentare i livelli di partecipazione al mercato del lavoro;** per questo occorre che i sistemi di formazione diano la possibilità di acquisire le competenze ivi richieste, seppur non si riveli cosa facile individuare quelle giuste in un contesto di costante cambiamento. Rispetto alle differenti dimensioni di allineamento, la Danimarca raggiunge il migliore risultato fra le Nazioni OECD, seguita da Turchia e Norvegia. Mentre le peggiori performance si riscontrano nel complesso per Giappone, Lettonia e Polonia.

**Perché la formazione degli adulti c.d. *job-related* abbia un impatto positivo per individui, aziende e società è necessario sia di alta qualità e strettamente legata alle *skills* di cui i datori di lavoro necessitano.** L'impatto della formazione è considerato un'area critica nel Rapporto: Danimarca, Norvegia e Svezia, Nazioni che performano relativamente bene lungo tutte

le aree, rimangono indietro rispetto alle altre proprio in ordine all'impatto percepito della formazione. Allo stesso tempo, i risultati mostrano come si possa ottenere un buon impatto anche raggiungendo eccellenti livelli nella partecipazione e nell'inclusione, come accade per la Nuova Zelanda. Buone posizioni vengono raggiunte da Cile, Ungheria, Lettonia e Portogallo. Israele, Giappone e Paesi Bassi invece restano indietro.

**Il Rapporto si fa inoltre portavoce dell'assunto per cui affinché che i sistemi di formazione continua siano inclusivi, ben allineati con le competenze richieste e di forte impatto è importante che ricevano adeguati e sostenibili finanziamenti.** Tuttavia, si chiarisce, i limiti finanziari sono solo alcuni degli ostacoli da superare per raggiungere adeguati sistemi di formazione continua ed i punteggi alti in tale dimensione non garantiscono, comunque, buone performance nelle altre come accade per Giappone e Corea. Tra le migliori performance si trovano Lussemburgo, Austria e Danimarca, tra le peggiori invece Lituania, Portogallo e Slovenia. L'unica eccezione è per la Danimarca, dotata di un sistema ben finanziato, altamente inclusivo, flessibile ed allineato con le istanze del mercato del lavoro.

**Dai risultati della ricerca emerge come nessuna Nazione riesca a raggiungere ottimi risultati in tutte le aree analizzate, dato che suggerisce cautela nella individuazione di buone pratiche in questo campo.** Come accade per Danimarca e Norvegia, le quali si distinguono per buone performance nella maggior parte delle dimensioni ma riportano risultati deludenti sul fronte dell'impatto delle misure formative e dei livelli di partecipazione.

**Per quanto riguarda le raccomandazioni rivolte all'Italia, si segnala la necessità, in generale, di migliorare la capacità del sistema di formazione continua di affrontare le sfide del futuro, come l'avvento di nuove tecnologie e**

**L'invecchiamento della popolazione, che rendono urgente intervenire nel campo della formazione continua.** Tra le priorità si evidenzia l'aumento dei livelli di inclusività del sistema, in quanto la partecipazione degli adulti alla formazione è pari solo al 20,1%, la metà rispetto alla media OECD. Tale percentuale, inoltre, scende al 9,5 % se si guarda a coloro che hanno competenze basse, e al 5,4% per i disoccupati di lungo periodo. Anche l'allineamento della formazione continua ai bisogni del mercato del lavoro rappresenta un aspetto particolarmente critico per l'Italia, uno dei Paesi OECD con la più bassa corrispondenza tra le priorità identificate e le attività di formazione erogata. Per ultimo, la formazione continua occorrerebbe di finanziamenti più adeguati e sostenibili; da un lato, la spesa pubblica per la formazione nel contesto delle politiche attive del lavoro è bassa nel confronto con gli altri Paesi e poche sono le imprese che beneficiano di sussidi pubblici e/o incentivi fiscali, dall'altro, i prelievi effettuati dal governo sulle risorse destinate ai Fondi interprofessionali hanno ulteriormente penalizzato un sistema già debole.

## Cultura umanistica e *social emotional learning*\*

di Francesco Fornasieri e Letizia Ferri

Si parla oggi spesso di *social emotional learning* (SEL), proponendo nuove formazioni per i docenti che possano renderli competenti su questi aspetti dell'esperienza che vanno dalla consapevolezza di sé all'autocontrollo, dalla coscienza sociale alle capacità relazionali, fino alla capacità di assumersi responsabilità (si veda CASEL, [What is SEL?](#), 2017).

Come ha spesso detto bene Umberto Galimberti, **l'analfabetismo emotivo è un grave sintomo della malattia del nostro tempo**, che sta impedendo il formarsi di “mappe emotive” nelle menti – dei giovani in particolare – azzerando così le capacità di percepire il senso dei gesti e il loro valore, in un appiattimento generale (si veda M. Onore, [Umberto Galimberti: la nostra società ad alto tasso di psicopatia non è adatta a fare figli](#), in [Wise Society](#), 6 settembre 2011). La persona infatti secondo Galimberti vede accadere in sé innanzitutto impulsi, allo stadio successivo emozioni (risonanze rispetto alle azioni e alla realtà) e successivamente i sentimenti, che sono la forma più evoluta in quanto comprendono anche la sfera cognitiva. «Il sentimento si apprende»: conosce e fa conoscere. **Ma se il sentimento si apprende, il luogo emblematico dell'apprendimento che è la scuola**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

**dovrebbe occuparsene**, e in effetti l'ha sempre fatto, mancando però oggi di intenzionalità e meta-cognizione adeguate. L'ha sempre fatto attraverso il tesoro della cultura, della letteratura e dell'arte in particolare, che contiene voce, parole che danno nome ed espressione all'esperienza umana e quindi permettono il processo di autoconsapevolezza senza della quale i gesti (anche i gesti "tecnici") perdono significato e quindi deprivano la persona (il lavoratore futuro) della necessaria comprensione del significato della propria esperienza. Questo ha delle conseguenze tragiche, come nell'esempio riportato sempre da Galimberti per cui gli assassini Erika e Omar sembrarono non avvertire nessuna risonanza emotiva né quindi percepire la portata e le conseguenze del delitto commesso. L'esempio mostra anche come una mancata "lettura" degli impulsi li trasforma immediatamente in "gesti" agiti e quindi violenti.

**L'approccio del *social emotional learning* si propone esattamente lo scopo di sviluppare quelle competenze che permettono lo sviluppo delle dimensioni di autoconsapevolezza emotiva e sociale.** Esso non si riduce ad un semplice programma o gruppo di lezioni: concerne piuttosto il *come* l'insegnamento e l'apprendimento avvengono, così come i *contenuti* di quello che si insegna e *dove* si impara. La struttura ampiamente utilizzata del SEL (vedi immagine) identifica cinque competenze chiave, classificate in base contesti (distretti, scuole, aule scolastiche, famiglie e una più ampia comunità) che possono «educare i cuori, ispirare le menti e aiutare gli studenti a navigare nel mondo in modo più efficace».

**Un insegnamento che includa in modo intenzionale il *social emotional learning* arriva a risultati di apprendimento della didattica superiori ai soliti.** Come mai? Il sentimento è il canale che apre la conoscenza, diversamente da come siamo stati portati a pensare, come se esso fosse d'ostacolo alla "oggettività"

degli apprendimenti: l'evidenza sperimentale è che si impara ciò di cui ci si innamora. Secondo una meta-analisi (Aa.Vv., [\*The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions\*](#), in *Child Development*, 2011, vol. 82, n. 1, 405-432) di 213 casi studio che hanno coinvolto più di 270mila studenti, è **risultato come la partecipazione a programmi SEL abbia inciso per un guadagno di 11 punti percentuali sul rendimento scolastico degli alunni, rispetto agli studenti che non hanno partecipato ai programmi SEL**. Rispetto a questi ultimi, gli studenti che hanno partecipato ai programmi SEL hanno anche mostrato un miglioramento nel comportamento scolastico, una maggiore capacità di gestire lo stress e la depressione e un migliore atteggiamento nei confronti di se stessi, degli altri e della scuola.

### Competencies Wheel



Fonte: CASEL, [\*What is SEL?\*](#), 2017

Potremmo dire che questo rimane una valutazione interna al mondo della scuola, che non impatta sulla persona a lungo termine per quanto riguarda le competenze o che viene messa in discussione nel drastico cambiamento di situazioni nel passaggio al mondo del lavoro. Secondo un sondaggio del 2013 che ha coinvolto 704 datori di lavoro – condotto da The Chronicle of Higher Education e da American Public Media’s Marketplace – la metà degli intervistati ha dichiarato di aver avuto difficoltà a trovare neolaureati per coprire i posti vacanti nelle loro aziende. **Anche se i candidati avevano le capacità tecniche, mancavano la comunicazione, l’adattabilità, il processo decisionale e le capacità di risoluzione dei problemi necessarie per svolgere il lavoro.** Ciò che manca spesso non sono quindi le competenze tecniche ma proprio quella autoconsapevolezza e gestione di sé che è argomento specifico del SEL. Oggi i datori di lavoro in ogni settore industriale sottolineano il bisogno di dipendenti con determinate capacità fondamentali: queste includono una consistente preparazione accademica (lettura, scrittura e matematica) ma ugualmente importanti per il loro successo ora e in futuro è la loro padronanza di abilità concernenti l’occupabilità come il lavoro di squadra, la risoluzione dei problemi, l’etica del lavoro, integrità morale che vengono insegnate nell’ambito dell’apprendimento sociale ed emotivo. Tutte queste abilità possono essere insegnate, e la ricerca dimostra che gli studenti e gli adulti con queste abilità fanno meglio a scuola, nel luogo di lavoro e nella vita (cfr. [CASEL and Committee for Children Host Congressional Briefing on SEL and Employability Skills](#), 2016).

**Il valore di una meta-cognizione in questi argomenti è straordinariamente importante per la vita della persona, ed è – come detto sopra – qualcosa di antico che oggi riaffiora: la cultura umanistica.** Non intendiamo con questo qui

l'erudizione accademica fine a se stessa: nelle culture antiche e fino circa al nostro Umanesimo era la presenza di “storie”, di narrative raccolte nella mitologia e della religione che anche in una situazione di analfabetizzazione formale offriva la componente più importante a riguardo dei valori e dei significati dell'esperienza. Scrive Kerényi: «Prima di agire, l'uomo antico avrebbe fatto sempre un passo indietro, alla maniera del torero che si prepara al colpo mortale. Egli avrebbe cercato nel passato un modello in cui immergersi come in una campana di palombaro, per affrontare così, protetto e in pari tempo trasfigurato, il problema del presente [...] La mitologia del suo popolo non soltanto era per lui convincente, cioè aveva senso, ma era anche chiarificatrice, vale a dire *dava senso*» (K. Kerényi, *Prolegomeni allo studio scientifico della mitologia*, Boringhieri, 1972, 18).

**Il significato e il valore delle proprie azioni l'uomo l'ha sempre ricavato dalla narrativa mitico-religiosa.** Nel mondo contemporaneo invece, come afferma Jordan Peterson in *Maps of Meaning: The Architecture of Belief* (Routledge, 1999), **la nostra ingenua e assoluta fiducia nella scienza ancora positivisticamente intesa ha cancellato il mondo del valore.** Per lo psicologo americano tale bisogno di valore e di significato informa la struttura della mente (sia a un punto di vista degli archetipi junghiani che dal punto di vista delle neurobiologie più avanzate): per il pensiero mitico e religioso **il mondo non è fatto innanzitutto di oggetti, ma è uno stage, il palcoscenico di un dramma in cui ciò che contano sono gli atti e il loro significato valoriale.** Si può aggiungere un'aggravante: pretendendo di cancellare l'immateriale mondo del valore perderanno di consistenza anche tutte quelle strutture sociali nate da accordi e *credenze comuni* sulle quali abbiamo fondato il nostro mondo (politica, economia, società). Harari in *Sapiens. A brief history of humankind* (HarperCollins, 2015) porta in proposito un esempio interes-

te: «In che senso – si chiede provocatoriamente – possiamo dire che la Peugeot SA (il nome ufficiale della compagnia) *esiste?*». Ci sono molti veicoli (oggetti) Peugeot, ma questi non sono ovviamente la compagnia. Ma anche se ogni Peugeot nel mondo fosse distrutta, o i suoi dipendenti fossero licenziati tutti in tronco, e le sue azioni vendute, Peugeot SA non scomparirebbe. L'entità "azienda" non è materiale, così come non lo sono la fedeltà alla persona amata, le relazioni sociali, la considerazione dei pari, il valore di un brevetto, l'esistenza di uno Stato nazionale, la squadra di calcio, il nome della propria famiglia, l'amicizia... eppure sono le cose per le quali si arriverebbe ad atti estremi.

**La consapevolezza è il principale aspetto della persona: se gli antichi imparavano i sentimenti attraverso le storie mitologiche, occorre che noi insieme ai giovani "impariamo noi stessi" nella grande tradizione letteraria,** in essa si apprende che cosa sia il dolore, la noia, l'amore, la disperazione, la tentazione, la passione, la ricerca della conoscenza, il senso di colpa e di giustizia, la sete di bellezza e felicità. Conoscere sé stessi, acquisire un *growth mindset*, gestire lo stress, ritrovare motivazione, comprendere ed entrare in empatia con gli altri, comunicare e saper ascoltare, ricomporre conflitti, capire il diverso e offrire aiuto, prendersi responsabilità sono esperienze fatte di elementi cognitivi, emozionali e impulsivi, **occorre però averne una *rap-presentazione* espressivamente adeguata alla propria dimensione di esseri consapevoli,** in modo che possa avvenire il processo di formazione del senso dell'esperienza. A questo possono rispondere la letteratura, l'arte, la musica, il teatro, come peraltro già Aristotele aveva argomentato con il famoso concetto di *catarsi* (Aristotele, *Poetica*, 6, 1449b 24-28, trad. di M. Valgimigli). Ciò che la scuola può aggiungere, ed è eminentemente il suo compito, è il cammino di autoconsapevolezza che può avvenire *attraverso* i testi, per permetterne la comprensione attraverso

l'immedesimazione (più che la “spiegazione”) e contemporaneamente permettere il formarsi delle mappe del mondo emotivo e valoriale della persona. **Se la mappa non è il territorio... senza mappe come orientarsi?**

In chiusura pubblichiamo una descrizione di attività in atto presso IeFP Oliver Twist di Cometa Formazione, Como, quali ulteriori esemplificazioni pratiche di lezioni intenzionalmente pensate in chiave SEL.

### *Narrativa*

Quando si legge in classe i ragazzi devono associare il momento della lettura ad un piacere per cui in quell'ora è consentito loro assumere le posizioni che vogliono, portare cuscini e magari uscire in giardino nella bella stagione. Questo, una volta data la motivazione e chiesta la serietà, ha sempre reso l'ora di lettura una delle più attese della settimana, sviluppandosi poi nella forma del *Caffè letterario*: dal terzo anno, affinate le capacità critiche, alla fine di una lettura personale del romanzo, davanti ad un tè ci si confronta a partire da domande sui risvolti dell'opera, portando la proprie riflessioni.

### *Produzione scritta*

Descrizione: si inizia a descrivere andando sul luogo in oggetto o degustando cibi e si compongono schede lessicali inerenti a tutti i cinque sensi.

Testo narrativo: scrivere un romanzo a “molte mani” tutti insieme, usando la piattaforma Google Drive o Moodle, calato nel periodo storico in quel momento studiato e con la creazione di un proprio personaggio che deve vivere avventure e interagire con

l'altro. Oltre ad imparare a collaborare con l'altro la scrittura diventa occasione per parlare di sé.

### *Letteratura*

**Mitologia:** si leggono i miti a partire dall'interrogativo "a quali domande rispondono degli uomini?" e si chiede di inventarne a partire da domande che loro stessi hanno sulla realtà, sentimenti, esperienze che provano.

**Epica:** si racconta l'Odissea, ognuno è "aedo" di un episodio per gli altri compagni e si segue il viaggio attraverso una mappa in cui ognuno lascia un simbolo e un impronta di sé nell'episodio raccontato. Si parte dal testo per parlare dei desideri degli uomini, di vita, di morte, di destino, di curiosità, di casa, di accoglienza e paura del diverso, di fedeltà, di amore e di onore.

**Poesia:** si lavora sul concetto di poesia come espressioni di un "io" e di domande, iniziando da un parallelismo con il mondo della musica, al mondo giovanile più affine, "chi ti dà le parole per dire chi sei meglio di quanto faresti tu?" fino a farli ad arrivare a rispondere a queste domande attraverso la poesia.

**Promessi Sposi:** si chiede ai ragazzi di prendersi un personaggio, che rimarrà il loro durante tutta la storia, ne leggeranno le parti, realizzeranno dei video per presentarlo, rifletteranno sulle possibili attualizzazioni di situazioni da lui vissute, si paragoneranno a lui, usando via via tecniche "cinematografiche" più complesse.

**Teatro:** recitazione in aula di almeno due testi, con copione, esercizi di dizione, immedesimazione.

**Divina Commedia:** creazione di una pagina Instagram che documenti attraverso le foto e opportune didascalie il viaggio di Dante.

**Decameron:** rivisitazione storica a tema e in costume in cui ciascuno narra le novelle, immaginandosi di essere uno dei protagonisti, parlando, mangiando, vestendosi come lui.

## ***Reality-based learning: il metodo della “commessa” nella scuola professionale\****

*di Francesco Fornasieri*

**Come si sviluppano realmente le competenze? Cosa significa far crescere la persona dentro la didattica scolastica?** Possono convivere in sinergia il mondo della scuola e quello del lavoro? Il tentativo della scuola Oliver Twist di Como sta dando risposte positive. L’idea fondamentale è quella della c.d. “commessa”, cioè un compito lavorativo assegnato ad una classe da un cliente reale per il quale agli studenti è chiesto di ideare, progettare, realizzare, vendere e valutare un prodotto o servizio. La lampadina si accese nel momento in cui durante l’alternanza curricolare, cioè il periodo di stage in azienda, i docenti notarono che uno dei ragazzi più impermeabili alla scuola e alle sue regole si presentò il primo giorno di lavoro in azienda puntuale, pulito, senza orpelli e vestito in modo dignitoso (cose che invece rifiutava di fare ostentatamente a scuola). A domanda posta sul perché di tale trasformazione la risposta fu semplice e illuminante: **“perché in azienda si fa per davvero”**. Questo diede inizio al tentativo di far dialogare le dimensioni del lavoro con quelle della scuola, troppo spesso ridotta ad una “preparazione” per qualcosa che non accade mai. Docenti professionali e di base insieme ai

---

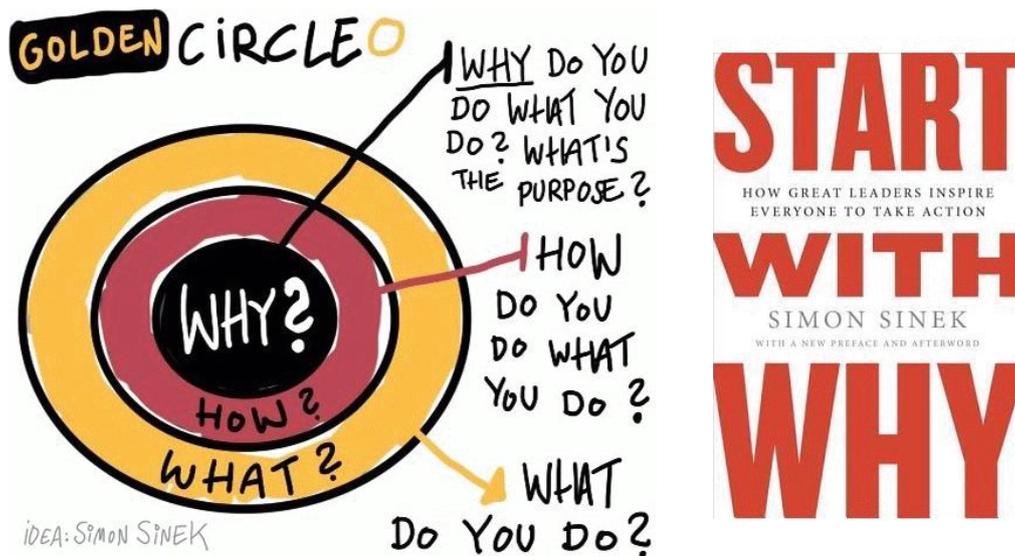
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

tutor e ai responsabili di Cometa, l'Ufficio Fundraising e l'Ufficio Progetti cercano, attraverso rapporti personali o costruiti negli ormai quasi 30 anni di vita della Fondazione, possibilità di incarichi reali da affidare alle classi.

**Identificata la commessa tutto il corpo docente a questo punto si coinvolge in essa**, processo in cui la domanda fondamentale non è: “come può la materia che insegno – italiano, matematica, inglese, storia dell’arte e musica – contribuire alla commessa?”, bensì “**come può la commessa essere l’occasione per cui io possa insegnare meglio la mia materia?**”.

**Il punto unitario del sapere e del fare** (uniti già all’origine nell’esperienza umana, ma proditoriamente scissi l’uno dall’altro nella cultura occidentale ormai da secoli) **diventa allora quel compito reale, in sono richieste tutte le energie della persona**: desiderio, abilità, conoscenze, competenze, creatività, capacità di prendere decisioni, capacità di valutazione, di comunicazione e di riflessione. **Questa attivazione della persona dipende soprattutto dalla percezione del fatto che ciò che si fa non è simulato** ma – appunto – “per davvero”, e anche dal fatto che il gesto dell’affidare un compito in cui ci si gioca la faccia, il tempo e i soldi **implica una stima nei confronti dei ragazzi e una conseguente loro responsabilizzazione personale**. Come avviene tutto ciò? Dopo una ricerca di fonti di ispirazione attraverso l’assemblaggio di un *moodboard*, strumento fondamentale nelle aziende, che consiste nel raggruppare immagini, parole, colori, materiali, concetti e sensazioni che interpretino il *brand* aziendale, il trend del momento e quindi diano un’idea del messaggio e della percezione che il prodotto o servizio dovrà comunicare, si procede con la progettazione del prodotto. Nel dialogo con il committente (in questo caso il designer e stilista Erasmo Figini, responsabile della Fondazione e del *brand* aziendale) le classi individuano quali fonti di ispirazione siano più interessanti e adegua-

te, sempre incentrando la propria riflessione sul “perché” prima che sul “che cosa” fare (cfr. il [TEDTalk di Simon Sinek](#) a proposito del *Golden Circle*: come le aziende che hanno successo ispirano e attraggono, “people don’t buy **what** you do, they buy **why** you do it”).



Durante la fase di ideazione e di costruzione del *moodboard* la ricerca di fonti di ispirazione apre finestre sull’arte, la letteratura, la musica, la cultura in generale, e spesso il “programma” delle materie corrispondenti si trasforma per approfondire quelle che sono state identificate come le linee interessanti delle **idee emerse dai ragazzi, che vengono approfondite fino alle loro implicazioni culturali più profonde**, cercando di andare all’origine delle tendenze o degli stili. Per fare solo un esempio: nella preparazione di un evento di ristorazione per una classe seconda del corso Operatore della ristorazione-Servizi di sala e bar, partendo dalla tendenza vegetariana, vegana, crudista dello Chef Stellato Daniela Cicioni si approfondì l’origine dell’ecologia contemporanea nella cultura degli ultimi anni ‘60, in particolare nella rivoluzione di prospettive rispetto alla scienza e alla conquista dello

spazio per tornare a occuparsi della “casa” (*οἶκος*) comune e cioè il piccolo pianeta blu ritratto nella stupefacente fotografia dell’astronauta dell’Apollo 8 William Anders: «Per la prima volta la Terra guardava se stessa attraverso gli occhi dell’uomo; e per la prima volta l’uomo si accorgeva – profondamente e istintivamente – della fragilità e finitudine del suo pianeta», come dice il curatore e critico Scotini (G. Marino, *“Earthrise”, arte ed ecologia: intervista a Marco Scotini*, in *Greenews.info*, 13 novembre 2015).

La fase successiva consiste nella progettazione dei prototipi e modelli dei prodotti, avvalendosi qui di tutte le tecniche grafiche, pittoriche, digitali e “artigianali” in senso lato, per **poter visualizzare il pensiero progettuale**, e spesso riprogettando quanto ideato a partire dalle “risposte” che i materiali, le risorse umane, economiche e il tempo prospettano come **vincoli: sono spesso essi la molla e il motore della creatività**. Si impara a strutturare un preventivo delle spese ragionando sulle dimensioni, i quantitativi, le qualità dei materiali, il tempo di lavorazione, le variabili in gioco: quando matematica e scienze si ritrovano improvvisamente necessarie e interessanti.

**La realizzazione è il momento in cui si sviluppano tutte le competenze professionali del proprio indirizzo, nel rapporto con i “maestri”** (parola a cui non si addicono le virgolette ma che mettiamo per sottolineare la differenza essenziale dagli insegnanti comunemente intesi). L’idea fondamentale è quella della bottega dell’artigiano, in cui **l’apprendimento avviene più per rapporto personale, osservazione, sperimentazione, correzione e fiducia** che non per Unità Formative rigidamente sequenziali).

La fase di realizzazione è poi sempre accompagnata da una di comunicazione: il prodotto/servizio va presentato, raccontato, *significato*: **il linguaggio diventa argomentazione, racconto, descrizione, finanche poesia**: e si può riscoprire come un

cocktail si sposi con le parole dell'*Infinito* leopardiano, o come la manifattura di un mobile abbia dentro la dignità del lavoro cantata da Péguy, o come un tessuto per arredamenti possa raccontare una storia come nei *dreamings* (mitologie dell'origine del mondo) degli aborigeni australiani, o che presso clienti stranieri occorran le competenze linguistiche di relazione interpersonale, o riscoprendo la potenza dell'uso della parola nei loghi e *claim* del marketing.

**La fase della valutazione è poi di estrema importanza: si insegna e si impara a raccogliere feedback, a valutare con gli occhi del cliente, a redigere un consuntivo delle spese, e a riflettere auto-criticamente sul piazzamento sul mercato del proprio processo/prodotto: che in alcuni casi non è solo acquistato dal cliente ma anche commercializzato da aziende come Bershka, esposto in vetrine di alto livello come Rinascente Milano, Salone del Mobile, mentre ai ragazzi è offerta la possibilità di stage in partnership con aziende di settore come Zara.**



**Ideare**

**Progettare**

**Facendo per davvero...**

Con i nostri maestri artigiani i ragazzi imparano i mestieri tradizionali. Il luogo centrale di questa attività è **Cometa**, dove i giovani possono trovare **accoglienza, educazione e lavoro** in una struttura familiare.

La **Scuola Oliver Twist** è un luogo in cui il laboratorio è un'aula e viceversa e in cui scuola e azienda non sono due parole ma una sola: **"scuola - impresa"**.

COMETA  
Formazione

Scuola **Oliver Twist**

**Realizzare**

**Valutare**

La riuscita del tentativo dipende da una serie di fattori simultanei che i docenti e i tutor stanno cercando di codificare attraverso i percorsi di alta formazione e dottorato di ri-

**cerca** in collaborazione con l'Università degli Studi di Bergamo e ADAPT, i cui contributi scientifici sono disponibili sul sito [cometaresearch.org](http://cometaresearch.org).

Sicuramente ciò che fa la differenza è una **unità del corpo docente e dei tutor d'aula** (responsabili della parte educativa, dei rapporti con le aziende di stage e con le famiglie dei ragazzi, in un'ottica *tailor-made* di personalizzazione dei percorsi): tale unità e dialogo costante è l'elemento più consistente dal punto di vista pedagogico in quanto **permette ai ragazzi di percepirsi realmente accompagnati e di aver fiducia nella propria crescita in forza della unitarietà di proposta, di valori e di significato all'interno dei quali crescono**, evitando così lo “strattonamento” che spesso la differenziazione delle discipline, le varie personalità e le opposte visioni dei docenti realizzano, col risultato di confondere, esasperare e rendere scettici i ragazzi. I problemi, come lo sono tutti i compiti reali – dal realizzare un menu a risolvere un'equazione, a scoprire la propria vocazione professionale – non possono essere affrontati se non in presenza di un'**ipotesi positiva e unitaria, capace di illuminare e guidare la scoperta delle risposte alle domande che il lavoro, i rapporti, l'attualità e tutta la realtà pongono**. Occorre una **comunità educante** unita che sappia tenere conto della complessità della persona senza trattarla come entità astratta universale, perché questa persona sia poi in grado di rapportarsi alla complessità della società e darle il proprio contributo: «Se eliminiamo il fattore sociale dal bambino si resta solo con un'astrazione; se eliminiamo il fattore individuale dalla società si resta solo con una massa inerte e senza vita» (J. Dewey, *Il mio credo pedagogico. Antologia di scritti sull'educazione*, La Nuova Italia, 1954, 3-9).

## ***Towards a Reskilling Revolution. Il futuro del lavoro passa per la formazione continua\****

*di Rachele Berlese e Margherita Roiatti*

Le sfide dell'apprendimento lungo tutto l'arco di vita sono un argomento che suscita forte interesse, sia nella stampa d'oltreoceano (da ultimo si veda L. Weber, [\*'I'm Still Under Construction': Six Tales of Lifelong Learning\*](#), in [\*The Wall Street Journal\*](#), 27 febbraio 2019), sia nelle agenzie specializzate europee (ad esempio, European Training Foundation, [\*Being under construction: the challenges of lifelong learning\*](#), in [www.etf.europa.eu](http://www.etf.europa.eu), 19 marzo 2019).

**L'obsolescenza delle competenze pone questioni rilevanti con riferimento alla predisposizione di sistemi di formazione professionale lungo tutto il corso della vita lavorativa**, attraverso la definizione di *lifelong learning policies*. Ciò, a causa non solo dell'impatto dell'introduzione dirompente di nuove tecnologie in ambito lavorativo, ma anche in relazione al cambiamento delle competenze della forza lavoro, indotto dal mutamento demografico in corso e caratterizzato dal progressivo invecchiamento della popolazione.

Infatti, dal momento che l'età media dei dipendenti sembra destinata a crescere, **le competenze dei lavoratori che hanno concluso la propria esperienza formativa scolastica molto**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*](#), 11 marzo 2019, n. 10.

**tempo addietro, potrebbero non essere più adeguate al rapido cambiamento del tessuto socio-economico.** Sfida attuale per le aziende è comprendere come sia possibile garantire ai lavoratori più anziani, soggetti a minor fluidità nelle transizioni occupazionali a causa di un minor tasso di partecipazione alle attività formative, le stesse possibilità di accesso ad opportunità di *up-skilling* e di *re-training*.

Tuttavia occorre rilevare che **il problema dei “*disrupted workers*” riguarderebbe anche la fascia dei lavoratori più giovani**, specialmente per quanto riguarda la loro prima occupazione: nella maggior parte dei casi, infatti, sarebbero orientati verso lavori di tipo elementare, ovvero richiedenti un basso livello di competenze e caratterizzati da mansioni più facilmente automatizzabili (per un approfondimento circa il rapporto tra classi anagrafiche e rischio di *automatability* si veda L. Nedelkoska, G. Quintini, [Automation, skills use and training](#), OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2018, n. 202).

**In coerenza con l'attualità di queste tematiche, è stato il World Economic Forum all'inizio di quest'anno (gennaio 2019), con il progetto *Preparing for the Future of Work*, a fornire una nuova proposta sul futuro del lavoro, focalizzata sul concetto di formazione continua** (si veda *supra* il contributo di C. Valsega, *Stato dell'arte dei sistemi europei di formazione continua: una ricerca OECD*), attraverso la predisposizione di una piattaforma progettuale, fruibile da parte dei principali attori, quali le industrie, le pubbliche istituzioni, i sindacati ed il mondo educativo.

La prima fase del progetto era cominciata con uno studio esplorativo nel 2018 ([Towards a Reskilling Revolution. A Future of Jobs for All](#)), che aveva lo scopo di **evidenziare un metodo per identificare percorsi di carriera lineari e transizioni lavorative fluide per i lavoratori americani**, con un particolare riferimen-

to a quei **soggetti a maggior rischio di spiazzamento da tecnologia e conseguente *automatability*** (pattern di sostituzione di posti di lavoro ad opera di macchinari e robot).

Partendo da questa ricerca, il lavoro recentemente presentato [\*Towards a Reskilling Revolution. Industry-Led Action for the Future of Work\*](#), realizzato in collaborazione con il Boston Consulting Group, è sviluppato attraverso una **raccolta di informazioni a partire dalle maggiori banche dati statunitensi e su un'indagine di ampia scala tra gli *executives* di numerose aziende operanti in cinque settori produttivi**. Il Report, strutturato in due parti (*From Business Case to Action* e *Industry Roadmaps*), si occupa della valutazione di casi di studio aziendali capaci di offrire una vasta gamma di esempi di iniziative di *re-skilling* azionate e implementate dal mondo dell'industria. Questa seconda fase di lavoro copre quindi i risultati della ricerca su specifici casi aziendali, attraverso un approccio di indagine settoriale, mappando i seguenti comparti: aerospaziale e aviazione, viaggi e turismo, *consumer*, servizi finanziari, *oil & gas*. L'obiettivo finale dell'indagine è quello di **fornire, attraverso esempi concreti, strategie chiave, prospettive e strumenti innovativi che possano supportare le imprese, agendo in maniera coordinata e cooperativa con governi, educatori e altri attori chiave per prepararsi al futuro del lavoro per «manage reskilling and upskilling to mitigate against both job losses and talent shortages»** (*Preface*).

In questa prospettiva, un approccio basato sui dati è parso il più efficace per aiutare i decisori a livello globale a trattare strategicamente e responsabilmente la “grande trasformazione del lavoro” dovuta in larga parte all'automazione e all'introduzione di nuove tecnologie (si veda F. Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017). **La risposta a questo progetto si è di-**

**mostrata positiva:** lo dimostra l'ampia disponibilità delle aziende, dei loro *executives* e di numerosi *policy-makers*, ad applicare nuovi metodi e ad effettuare il giusto investimento nella preparazione e riqualificazione del personale aziendale. **Il World Economic Forum ha così potuto procedere alla costituzione di *task-forces* di settore vere e proprie riunendo dirigenti dalle risorse umane e reparti operativi, che, lavorando in tandem con esperti del mondo accademico, rappresentanti di governi e sindacati, hanno identificato le principali sfide e opportunità che stanno affrontando in relazione alla trasformazione del lavoro.**

Nei prossimi mesi si tratterà di tradurre le evidenze presentate in questo Report in raccomandazioni, attraverso la definizione di un quadro di intenti ed al contempo la presentazione da parte delle *task-forces* agli amministratori delegati delle rispettive industrie di un "invito all'azione", affinché queste policy possano essere esaminate ed attuate tramite dei programmi pilota negli Stati Uniti e, successivamente, a livello globale. **Lo stesso World Economic Forum definisce l'approccio utilizzato come utile a definire un "quadro olistico", capace di mostrare all'ecosistema costituito dalle aziende, dalle associazioni industriali, dai sindacati, dalle istituzioni educative private e pubbliche, un metodo cioè per dar vita a delle iniziative *context dependent* volte a dialogare con le policy più idonee per abilitare processi di apprendimento lungo tutto il corso di vita e con essi la competitività delle imprese e dei loro lavoratori nel solco della quarta rivoluzione industriale.**

**Nella prima parte dell'analisi, viene utilizzato un approccio di *business case* con un particolare focus sul *re-skilling*, descritto secondo una prospettiva aziendale e istituzionale, attraverso un'innovativa analisi quantitativa costi/benefici basata sul modello utilizzato già nel report [\*Towards a Reskilling Revolution\*](#).**

*A Future of Jobs for All*: secondo questo approccio, **una delle maggiori sfide relative all'*up-skilling* e al *re-skilling* dal punto di vista aziendale è la possibilità di accesso – attualmente ancora molto limitata – a informazioni affidabili, circa il ritorno sull'investimento di tali sforzi.**

**Le raccomandazioni contenute in questa sezione sono il risultato di oltre 60 interviste e consultazioni approfondite con professionisti ed esperti dei cinque settori analizzati, che partecipano alle diverse *task-forces*. L'analisi relativa alle sfide per definire nuove soluzioni nei differenti settori rivela una gamma di opportunità ed azioni prioritarie di natura molto simile per la maggior parte delle industrie, sottolineando così **un potenziale di collaborazione intersettoriale, oltre che interaziendale**. In particolare, le chiavi di lettura per il successo dell'impresa e dell'ecosistema circostante sono risultate essere: innanzitutto, un'oculata **pianificazione strategica della formazione della popolazione aziendale**; in secondo luogo, la **definizione delle modalità di accesso più efficaci alla “*pipeline*” dei talenti**; e l'**ottimizzazione delle condizioni aziendali in cui svilupparne il potenziale**.**

### Overarching recommendations

<b>Leverage strategic workforce planning</b>		Conduct <b>strategic workforce</b> planning Establish <b>strategic skills mapping</b> within jobs Close <b>management knowledge gap</b>
<b>Shape the future talent pipeline</b>		Develop targeted <b>reskilling</b> programmes <b>Upskill</b> on a large scale Homogenize <b>skilling landscape</b> Align <b>educational curricula</b> with skills needs
<b>Optimize talent ecosystem conditions</b>		Rethink <b>organizational structures</b> Transform <b>culture</b> to attract and retain next generation talent Develop a culture of <b>lifelong learning</b> Boost <b>diversity</b>

Fonte: World Economic Forum, [Towards a Reskilling Revolution. Industry-Led Action for the Future of Work](#), 2019, 20

Riportando alcune buone pratiche aziendali, il report in questa sezione delinea una serie di *policies* che aiuterebbero le aziende a perseguire i tre scopi sopra definiti: **il raggiungimento di una pianificazione strategica della forza-lavoro passerebbe dunque attraverso la predisposizione una mappatura delle competenze strategiche** all'interno del perimetro aziendale (Lloyds Banking Group), **oppure attraverso l'individuazione di fenomeni di *skills gap*** di lungo e breve periodo rispetto a determinate aree di competenze chiave per l'impresa (nel caso di CyberSeek, il riferimento è al tema della *cybersecurity*). Per abilitare l'accesso e la *retention* dei talenti, innanzitutto **le aziende dovrebbero sviluppare dei programmi mirati di *re-skilling*** (così come nel caso dell'esempio virtuoso di collaborazione *multi-stakeholder* tra Cargill e l'ecosistema di formazione Columbus per la riqualificazione degli operai), **oppure focalizzarsi su iniziative di *up-skilling* su larga scala**, come nel caso di Walmart. Stimolare la crescita delle competenze per un'azienda significa anche creare un armonico contesto di sviluppo delle stesse: così

Mozilla ha creato Open Badge, ormai già una *best practice*, ovvero una piattaforma per riconoscere e validare i risultati dell'apprendimento.

**L'allineamento tra le credenziali educative ed il fabbisogno di competenze professionali permetterebbe altresì la creazione di un ecosistema educativo in grado di rispondere con maggior velocità e aderenza alle richieste delle aziende** (nel Report è riportato in questo contesto l'esempio di P-Tech, compagnia americana che in Rhode Island è riuscita ad instaurare una relazione virtuosa con gli istituti scolastici). Per un'azienda riuscire a definire le “condizioni di ecosistema” per lo sviluppo del potenziale della propria popolazione aziendale costituirebbe quindi il presupposto per una strategia vincente in termini di **miglior sviluppo del capitale umano**. Così Procter & Gamble e Google hanno istituito un **programma di scambio per dipendenti** al fine di creare un ambiente di lavoro più creativo e innovativo in cui gli stessi possano prendere parte ai programmi di formazione dell'azienda e stabilire relazioni reciprocamente vantaggiose.

In questi contesti gioca un ruolo fondamentale la **formazione continua**, definendo una **cultura del *lifelong learning*** che **permetta a tutti i dipendenti di sviluppare durante tutto il corso della vita lavorativa il proprio potenziale**. Ad esempio, Unilever ha deciso di puntare ad una vera e propria cultura dell'apprendimento permanente: così, 30mila dipendenti hanno avuto modo di cimentarsi in percorsi mirati di formazione.

**La seconda parte del Report, denominata *Industry Roadmaps*, contiene invece una serie di “tabelle di marcia”, specifiche per ogni settore, raccolte attraverso la relazione biennale sul futuro del lavoro del Forum. Ogni *roadmap* racchiude diversi elementi: innanzitutto una *scorecard* di settore, in cui il lettore può trovare informazioni specifiche**

per quanto attiene l'utilizzo delle nuove tecnologie che le aziende hanno pianificato di adottare nei prossimi cinque anni, gli eventuali ostacoli e l'impatto di queste tecnologie. Inoltre, viene fornita una descrizione della trasformazione del settore dal punto di vista qualitativo (sulla base dei dati della *score-card* di settore e delle aree di intervento che gli esperti di ciascuna *task-force* hanno evidenziato). Infine, ogni *roadmap* si conclude con una serie di indicazioni utili per i lavoratori in questi settori, **for-  
nendo informazioni dettagliate circa le professioni in cre-  
scita e di quelle in declino.**

### Industry Scorecard – Consumer

#### TECHNOLOGY ADOPTION IN INDUSTRY

Share of companies surveyed

App- and web-enabled markets	88%
User and entity big data analytics	85%
Machine learning	82%
Digital trade	82%
New materials	79%
Internet of things	73%
Cloud computing	67%
Biotechnology	52%
Augmented and virtual reality	48%
Wearable electronics	45%
Stationary robots	42%
Encryption	42%
3D printing	42%
Distributed ledger (blockchain)	39%
Autonomous transport	39%
Non-humanoid land robots	36%
Quantum computing	33%
Humanoid robots	18%
Aerial and underwater robots	12%

#### TECHNOLOGY

App- and web-enabled markets

1

First-Line Supervisors of Retail Sales Workers

2

Marketing Managers

3

Software Developers, Applications

4

Retail Salespersons

5

Sales Representatives, Wholesale and Manufacturing

User and entity big data analytics

1

Software Developers, Applications

2

Computer Systems Engineers/Architects

3

Database Administrators

4

Computer and Information Research Scientists

5

Computer User Support Specialists

Machine learning

1

Software Developers, Applications

2

Computer and Information Research Scientists

3

Medical Scientists, except Epidemiologists

4

Computer Systems Engineers/Architects

5

Marketing Managers

Digital trade

1

First-Line Supervisors of Retail Sales Workers

2

Financial Analysts

3

Sales Managers

4

Financial Managers, Branch or Department

5

Cargo and Freight Agents

Internet of things

1

Software Developers, Applications

2

Farm and Home Management Advisors

3

Computer Systems Engineers/Architects

4

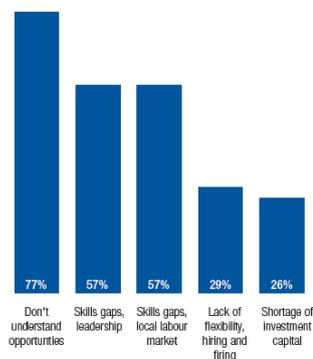
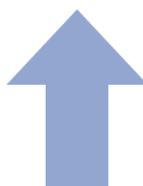
Marketing Managers

5

Sales Managers

**BARRIERS TO NEW TECH ADOPTION**

Share of companies surveyed

**TOP 10 EMERGING JOBS**

- 1 Data Analysts (General)
- 2 Sales and Marketing Specialists
- 3 AI and Machine Learning Specialists
- 4 Training and Development Specialists
- 5 General Managers
- 6 Digital Marketing Specialists
- 7 Organisational Development Specialists
- 8 New Technology Specialists
- 9 IT Administrators
- 10 User Experience (UX) Designers

**TOP 10 DECLINING JOBS**

- 1 Team Assemblers
- 2 Cashiers
- 3 Secretaries and Administrative Assistants, except Legal, Medical and Executive
- 4 Inspectors, Testers, Sorters, Samplers and Weighers
- 5 Sewing Machine Operators
- 6 Molding, Coremaking and Casting Mach. Setters, Operators and Tndrs, Metal and Plastic
- 7 Data Entry Keyers
- 8 Purchasing Agents, except Wholesale, Retail and Farm Products
- 9 Bookkeeping, Accounting and Auditing Clerks
- 10 Postal Service Mail Carriers

**EXPECTED IMPACT ON WORKFORCE**

Share of companies surveyed



Fonte: World Economic Forum, [Towards a Reskilling Revolution. Industry-Led Action for the Future of Work](#), 2019, 45

Volendo prendere ad esempio il caso del settore dei beni di consumo (“*consumer*”) tra i lavori emergenti ci sarebbero quello del *data analyst*, dello *user experience designer* e del *training and development specialist*. Tra i lavori meno richiesti, vi sarebbero le professioni di cassiere, quelle inerenti le attività di segreteria e gli assistenti amministrativi.

Le raccomandazioni per l’azione fornite dal World Economic Forum per questo specifico settore, derivanti da un lavoro con la *task-force* “*consumer*” sottolineano nuovamente l’importanza di passare ad un esercizio strategico di **anticipazione e pianificazione dei fabbisogni di competenze professionali**. In quest’ottica, **la riqualificazione del capitale umano è risultata mirare non solo a rafforzare le competenze digitali (come l’analisi dei dati e la sicurezza informatica), ma anche a migliorare empatia, comunicazione e creatività.**

La quarta rivoluzione industriale, ancora una volta, dimostra di avere un impatto significativo su competenze, mansioni e professioni, tale da produrre al contempo criticità, dovute a fenomeni di sostituzione dei lavoratori, e difficoltà di reperimento dei profili professionali idonei garantire la competitività delle imprese e degli ecosistemi di settore e territorio in cui operano.

**Una rivoluzione della formazione continua, la chiave per affrontare la quarta rivoluzione industriale:** il report del World Economic Forum che qui abbiamo analizzato è quindi rilevante sia per la metodologia utilizzata (basata sia sull'analisi statistica, sia sul coinvolgimento di un *panel* di esperti), sia per la **chiara indicazione dell'importanza attribuita, non solo alla possibilità di accedere a iniziative di formazione e riqualificazione da parte dei lavoratori e da parte di chi sta affrontando una transizione occupazionale o il passaggio dal mondo dell'istruzione al primo impiego, ma anche dalle aziende che hanno dimostrato il ritorno positivo dell'investimento nella costruzione di nuove competenze e nell'aggiornamento di quelle strategiche.**

## La sfida del *drop-out* e la responsabilizzazione dell'apprendimento nel sistema VET\*

di Francesco Fornasieri

Nell'incontro con l'esperienza della Social and Sundhedsskole di Randers (DK) è emerso un dato impressionante: pur riscontrando punteggi d'eccellenza nei sondaggi sulla qualità dell'insegnamento e dell'organizzazione, **la scuola presenta una media annuale di studenti in *drop-out* (abbandono e dispersione scolastica) del 25%**. Questo è dovuto, nell'ipotesi della stessa scuola, **allo shock che i periodi di internship – svolti presso ospedali, case di riposo, centri per disabili o psichiatria – rappresentano per gli studenti** che – nel caso specifico – si trovano per la prima volta di fronte alla realtà delle persone bisognose di assistenza.

**La radice di tale shock e la scarsa capacità di reagire ad esso è probabilmente duplice: da un lato la crisi delle strutture familiari** in cui – poco o tanto – fino a qualche decennio fa si sperimentavano contatti con situazioni simili (anziani, infanti, portatori di handicap), **dall'altro lato** – e su questo abbiamo più margine di azione – **la mancanza di un metodo di insegnamento che sia realmente *student-centered*, ossia che faccia leva non sulla capacità dell'insegnante di condurre le attivi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16](#).

tà, modellare il ragionamento e guidare alle risposte (il modello *teacher-centered* così familiare e rassicurante), bensì sulle problematiche e sulle domande che l'esperienza di lavoro e di studio fanno emergere negli studenti, dove l'insegnante deve avere la principale caratteristica di **saper attendere che le domande e le ipotesi di azione vengano proposte dagli studenti stessi**, specialmente quando essi sono di età molto diversa (dai 16 ai 61 anni, nella classe dove ho svolto il *job-shadowing*, cioè l'osservazione della lezione in atto seguendo un insegnante per un'intera giornata), hanno esperienze e competenze significativamente diverse, spesso acquisite in precedenza nel mondo del lavoro. **La possibilità di accedere ai percorsi di formazione professionale a pressoché qualunque età della vita è una significativa innovazione del sistema danese**, in un momento in cui le competenze più significative richieste dal mondo del lavoro sono l'**adattabilità al cambiamento** e la **capacità di lavorare in team** (cfr. Cedefop, [\*The skills employers want! Cedefop develops real-time skills intelligence by analysing online job vacancies\*](#), Briefing Note, 2019, n. 9137 EN). Proprio per questo occorrerebbe sfruttare all'ennesima potenza l'occasione di avere una così alta diversità concentrata in classe per **modalità di insegnamento che prevedano una concreta responsabilità degli studenti** (non solo la sua simulazione con la *patient-doll*, sorta di robot capace di reagire agli interventi dell'infermiere), una interazione progettuale, uno scambio di competenze, una **attribuzione dei gruppi e dei ruoli all'interno di essi non modellata ogni volta dall'insegnante, che spende una grande quantità di energia per fare un lavoro che viene così però risparmiato agli studenti**. Nell'esempio danese si comincia a vedere qualcosa di interessante: una certa responsabilità data agli studenti nel leggere i contenuti a casa per poi lavorarci più laboratorialmente a scuola (*flipped classroom*), un senso di appartenenza comune ad un

team, la condivisione del materiale online, la differenziazione tra le attività senza rigidi schemi di orari o suddivisione in materie, una chiara assegnazione di ruoli ai gruppi di lavoro... mentre è ancora troppo presente una cura “materna” dell’insegnante che rischia di **preparare la strada per gli studenti, e non preparare gli studenti per la strada.**

Thomas Gordon (presidente dell’istituto Effectiveness Training e membro dell’accademia internazionale di Professional Counseling e psicoterapia) ha elaborato in proposito un interessante elenco di **“ostacoli” che si interpongono nella relazione tra insegnante e studente e tra lo studente e il proprio apprendimento** (cfr. T. Gordon, *Insegnanti efficaci*, Giunti, 1991): tra questi ci sono, oltre quelli che ci aspetteremmo come *minacciare, ridicolizzare, giudicare, umiliare, schivare*, anche sorprendentemente azioni come *ordinare, esortare/moraleggiare, consigliare/suggerire soluzioni, persuadere con argomentazioni logiche, complimentare/approvare, rassicurare/simpatizzare, informarsi/interrogare...* qual è il denominatore comune di questi atteggiamenti che li rende d’ostacolo? Il fatto che **si comunica allo studente (di qualunque età egli sia) una sfiducia della sua propria capacità di risolvere i problemi**, e ci si sostituisce implicitamente a lui, alla sua capacità di autoanalisi, alla sua capacità di ipotizzare, di domandare, di intraprendere azioni, di imparare dagli errori, di tentare altre strade, di fare fatica e così via.

**La cosa più difficile ma più importante che un insegnante può fare è paradossalmente, secondo Gordon, quella di non fare: la “strategia del non-intervento”, insieme all’“ascolto attivo”,** ascoltando e attendendo che nello studente si attivino le energie ed egli faccia la prima mossa, essendo disponibili ad accompagnarlo verso la realtà della sua esperienza, così come gli sarà richiesto nel mondo del lavoro e nel mondo adulto in generale. Così come il *cooperative learning*, basato sulla creazione di una

squadra di lavoro che diventa corresponsabile del proprio apprendimento e di cui l'insegnante stesso è parte ha dimostrato di ottenere risultati maggiori rispetto all'apprendimento individualistico e competitivo (cfr. D.W. Johnson, R.T. Johnson, E.J. Holubec, *Apprendimento cooperativo in classe, migliorare il clima e il rendimento*, Erickson, 2000).

**Modellare se stessi e la propria lezione in questo modo richiede un radicale ripensamento della metodologia didattica:** nell'intenzione del gruppo di lavoro del progetto Leadership in VET (progetto europeo *Erasmus+ Ka2* che prevede l'analisi di cinque enti di formazione professionale rispettivamente collocati a Budapest, Dordrecht, Como, Randers, Helsinki) c'è la creazione di un network che possa promuovere l'eccellenza dell'apprendimento oltre i confini dei singoli enti e delle culture locali. E ci sono il desiderio e la volontà di continuare una formazione per *teachers* e *leaders* aperta e internazionale che faccia tesoro di tutta l'esperienza e la riflessione accumulate.

## Personalizzare l'apprendimento, utopia o risorsa?\*

*di Francesco Fornasieri*

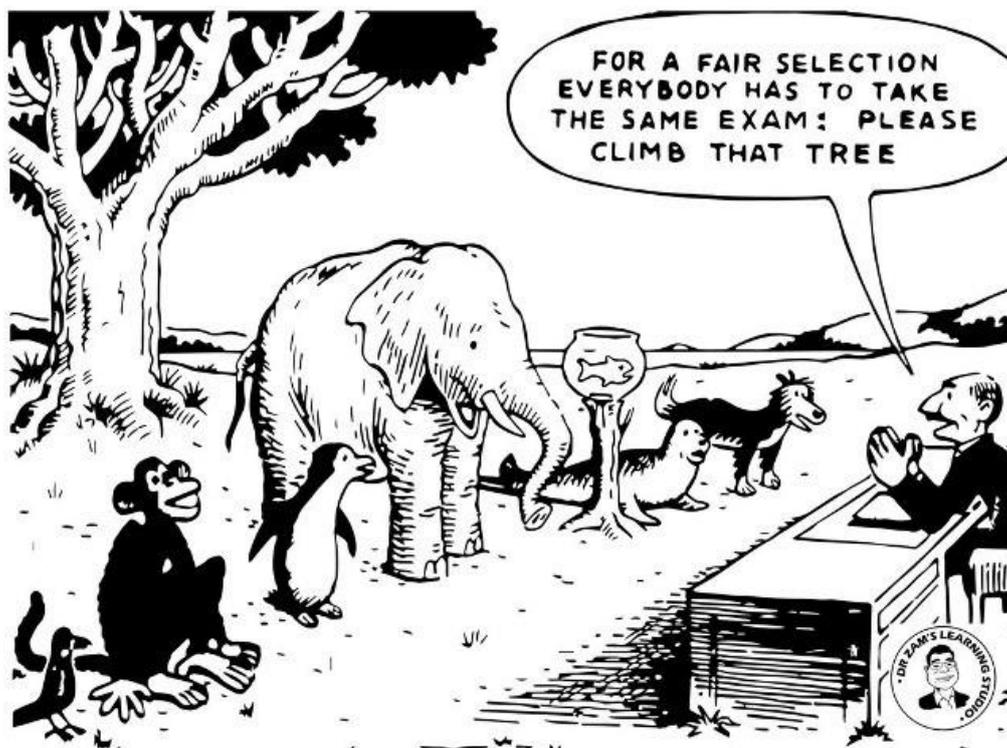
**È possibile, e cosa significa, personalizzare l'apprendimento in un mondo spesso uniformante e standardizzante come quello della scuola?** Il tema della personalizzazione dell'apprendimento è oggi sempre più popolare, non solo tra gli addetti ai lavori. Parole e frasi ricorrenti come “apprendimento centrato sullo studente”, “coinvolgimento nell'attività educativa delle comunità locali” e “apprendimento distribuito per tutta la vita” e “diversi stili di apprendimento” rimandano a concetti ormai entrati nella mentalità, anche se occorre affrontarne alcune ambiguità e possibili contraddizioni.

Il breve saggio di Monica Mincu [\*La personalizzazione, una scommessa per il futuro\*](#) evidenzia come l'esigenza di una personalizzazione che non si ponga innanzitutto “contro” il sistema (fatto di materiali standard, procedure ripetitive e produzione massificata e che va sicuramente superato), ma piuttosto in una logica “pro” apprendimento: che rimanda all'**ideale della bottega artigianale**, in una struttura scolastica che sia flessibile, capace di superare le rigidità delle classi distinte, degli orari definiti una volta

---

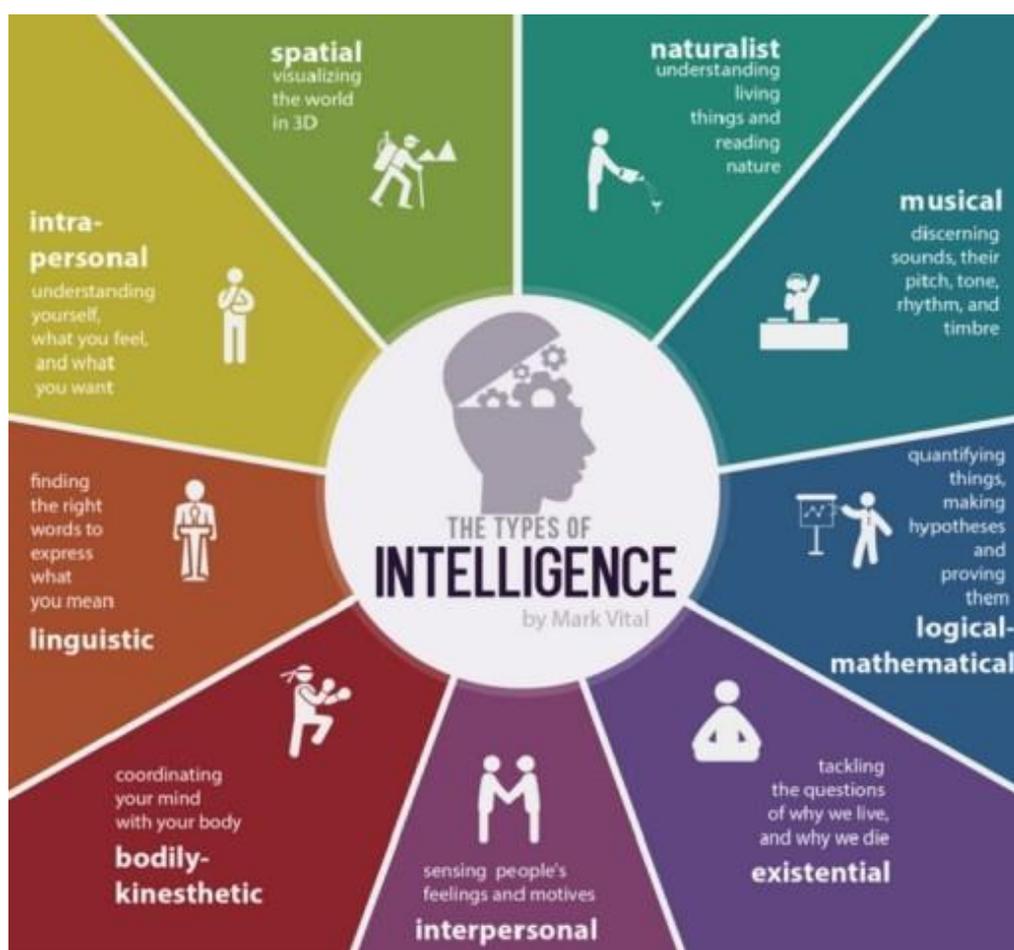
\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 24 giugno 2019, n. 24.\*](#)

all'anno, dei compiti degli insegnanti incentrati sulla lezione frontale.



La teoria di riferimento più evocata è quella delle *multiple intelligences* di Howard Gardner. Come è noto Gardner ha **identificato nove tipologie di intelligenze diverse** (vedi [infografica di Mark Vital](#)) tutte presenti nella persona ma sviluppate in modo differente grazie a un complesso di fattori storico-evolutivi-educativi e di percorsi apprendimento. **L'intelligenza non è quindi solo misurabile in termini di standard** attraverso una serie di prove che danno luogo a punteggi che identificano un generale livello di Quoziente Intellettivo. **Spesso inoltre il numero associato al proprio Q.I. determina un giudizio sulla persona che si cristallizza per sempre nella valutazione degli insegnanti, dei genitori e nella stessa auto-percezione del discente.** Se tale numero non è privo di valore nell'ipotizzare una previsione

dei risultati che il si conseguiranno nelle materie scolastiche non dice però nulla – avverte Gardner – sui «risultati che il soggetto otterrà invece nella vita». Se esistono infatti diversi tipi di intelligenze esistono diversi modi per svilupparle e valutarle, alcuni dei quali potrebbero essere ancora da codificare se non da scoprire, pur essendo già praticati in modo implicito o irriflesso. In proposito Gardner porta alcuni esempi reali, come il ragazzo dodicenne dell'isola Puluwat – Micronesia – che impara a diventare maestro navigatore combinando la conoscenza della navigazione, delle stelle e della geografia in modo da sapersi orientare tra centinaia di isole: quale metro usare per valutare tale intelligenza?



L'autrice porta poi ad esempio il caso della politica scolastica della Gran Bretagna, dove si è scelto di procedere verso una concezione più sostanziale o forte di personalizzazione (*deep personalization*) intesa come **«innovazione in cui i soggetti/utenti diventano “ideatori e padroni” dei servizi e della loro stessa formazione»**. I problemi della società e la loro soluzione dipendono in larga misura dalla capacità di autorganizzazione per soddisfare le domande dei gruppi sociali stessi, altrimenti «le code si allungheranno» e **l'offerta standardizzata dei servizi non solo non sarà mai sufficiente ma sarà sempre inadeguata essendo i bisogni diversificati**. In ambito britannico si è quindi adottata la prospettiva gardneriana: **«partire dagli interessi, dai bisogni e dalle potenzialità dei discenti rappresenterebbe il modo migliore per trovare lo stile di apprendimento più adatto a ciascun soggetto e quindi per realizzare un tipo di apprendimento personalizzato»**.

La personalizzazione inoltre è un approccio che sottolinea la *socialità* dei soggetti e dei contesti educativi, cosa che implica **la volontà di creare o mantenere effettive esperienze di comunità fatte di insegnanti-genitori-studenti** e – aggiungiamo noi – **attori del mondo del lavoro come le aziende territoriali**: anche nel caso di una scuola “non-professionalizzante” la possibilità di trascorrere un periodo di *internship* aziendale resta un elemento chiave del rapporto con il territorio, la sua storia, la sua specificità, i suoi materiali, i suoi sistemi produttivi e la tipicità che nei servizi e nei prodotti si esprime. Il mondo del lavoro – tramite l'alternanza – è una enorme opportunità di personalizzazione, dove il soggetto, del rapporto con i tutor aziendali e scolastici, ha la possibilità di **costruirsi una storia particolare di apprendimento, di rapporti, di conoscenza sul campo, che è invece più difficilmente realizzabile nel contesto “classe”**.

Alcuni altri punti di lavoro vengono alla luce osservando l'esperienza britannica:

- personalizzare la valutazione può voler dire non misurare in rapporto ad uno standard ma *rilanciare il soggetto in funzione dell'ulteriore suo apprendimento*,
- elaborare strategie efficaci di insegnamento e di apprendimento a partire dalle disposizioni dell'allievo;
- impostazione flessibile e personalizzata del curriculum: non più «classi» ma *classes* –su modello americano-: corsi che si può decidere di frequentare in base a necessità, interessi e inclinazioni.
- organizzazione scolastica comunitaria: prevedere sistematicamente un tempo di lavoro in *team* dedicato alla riprogettazione
- partecipazione di *partnership* significative per la vita scolastica.

Un altro esempio a cui guardare l'autrice lo trova nel modello australiano, dove l'apprendimento centrato sullo studente si presenta come uno dei capisaldi delle strategie educative delineate dal Department of Education. Il presupposto di base è che l'apprendimento risulta più efficace se «il curriculum tiene conto dell'ambiente di provenienza e degli interessi dello studente e se le prassi di insegnamento e di valutazione risultano flessibili e adatte ai bisogni degli studenti» (Department of Education & Training 2005, in R. Black, [\*Crossing the Bridge: Overcoming Entrenched Disadvantage through Student-centred Learning\*](#), the R. E. Ross Trust Education Foundation , 2007, p.13).

Ritroviamo nel caso australiano molti principi pedagogici fondativi come «l'organizzazione del curriculum in modo da poter tenere conto adeguatamente delle esperienze degli studenti; l'attenzione alle differenze individuali in termini di interessi, rendimento scolastico e stili di apprendimento; lo sviluppo del pieno controllo e responsabilità del proprio apprendimento; **l'assegnazione di compiti in grado di sviluppare il pensiero come la capacità di esplorazione di ambienti e la soluzione di problemi**; l'importanza data ai processi di comprensione più che allo svolgimento di compiti prefissati; le esercitazioni nei campi della cooperazione, comunicazione e negoziazione; la connessione con la dimensione comunitaria (Centre for Applied Educational Research, 2002, OECD 2006).

**Queste caratteristiche fanno leva su alcune concezioni radicali:** innanzitutto lo studio del funzionamento del cervello e della mente (*brain-based teaching*) come sorgente della struttura e dell'ordine dell'apprendimento. Secondariamente, il formulare problemi e ipotesi centrando l'apprendimento sulla scoperta personale (concetto riconducibile all'idea del *Thinking Curriculum*), l'assegnazione di compiti complessi, di situazioni di *problem solving* e che richiedano assunzione di responsabilità, di decisioni in "situazioni autentiche" e di coinvolgimento nell'organizzazione del proprio apprendimento.

Ancora: un'idea forte della cultura cooperativa nell'aula scolastica, fatta anche di relazioni di sostegno e valutazione reciproche, come processo continuo e parte integrante dell'esperienza di apprendimento per gli insegnanti e per gli studenti. Si evidenzia quindi una matrice di stampo costruttivista: gli studenti percepiscono il curriculum tanto più rilevante nella misura in cui possono contribuire a co-progettarlo. E la tanto pretesa oggettività della

valutazione? Se i criteri e i livelli delle competenze valutate saranno condivisi con gli studenti in un patto a monte del lavoro, la capacità di autovalutazione crescerà, e con essa lo spirito critico.

**La scuola amministrativa ha fallito,  
proviamo a cambiare strada.  
Un primo commento alle prove Invalsi 2019\***

*di Emmanuele Massagli, Matteo Colombo*

Lo scorso 10 luglio è stato presentato il [Rapporto INVALSI 2019](#), contenente gli esiti delle prove svolte dagli studenti italiani nei mesi passati, finalizzate a verificare il loro grado di preparazione in Italiano, Matematica e Inglese. I risultati raggiunti sono stati da più parti giudicati come insufficienti e preoccupanti. Si è espresso in questo senso anche lo stesso Ministro dell'Istruzione **Bussetti**. In particolare, la maggior parte dei commentatori ha sintetizzato gli esiti della indagine con l'immagine (non certo originale) dell'Italia “a due velocità”: il Nord, territorio nel quale gli studenti ottengono risultati al di sopra della media nazionale, e il Sud, dove accade l'opposto.

Una lettura attenta dei dati contenuti nel **Rapporto** offre però ulteriori e ben più profondi spunti di riflessione, cruciali per una corretta lettura dello stato di salute dell'istruzione pubblica italiana.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27](#).

**Le prove INVALSI sono svolte dagli studenti di 2° e 5° elementare, 3° media, 2° e 5° superiore.** Tutti gli studenti coinvolti hanno svolto le prove di Italiano e Matematica, mentre quelli di 5° elementare, 3° medie e 5° superiore anche quella d'inglese, quest'ultima suddivisa in una parte d'ascolto (*listening*) e una di comprensione della lettura (*reading*). Per la valutazione delle prove d'Italiano e Matematica si è utilizzata, oltre che una valutazione numerica, una per “livelli”, da 1 a 5, considerando il livello 3 come il risultato minimo standard per il raggiungimento dei traguardi posti dalle Linee Guida INVALSI. Per la prova di Inglese la scala era invece composta da 8 livelli, con obiettivi diversi in base alla classe di appartenenza degli studenti.

La tabella qui sotto riepiloga le percentuali di studenti con una votazione inferiore al 3° livello (che potremmo definire quindi “insufficienti”) in Italiano e Matematica, divisi per aree geografiche e per anno di scuola.

Area geografica	3° media		2° superiore		5° superiore	
	Italiano	Matematica	Italiano	Matematica	Italiano	Matematica
Nord Ovest	30%	32%	21%	25%	22%	27%
Nord Est	28%	28%	20%	22%	23%	26%
Centro	32%	35%	29%	37%	34%	43%
Sud	40%	48%	40%	51%	46%	55%
Sud e Isole	46%	56%	44%	57%	50%	60%

Come risulta subito evidente, **le distanze tra aree geografiche sono significative, con il Sud che presenta sempre, ad ogni grado e per ogni materia considerata, risultati peggiori rispetto al Nord.** Il dato è poco incoraggiante anche in termini as-

soluti e non soltanto relativi: in quinta superiore uno studente su due del Sud e delle Isole non raggiunge la sufficienza nella comprensione e analisi di un testo di italiano, meno di uno su due la raggiunge in Matematica. Queste percentuali sono negative anche al Nord. I risultati delle prove di Inglese non sono migliori, come riassunto nella tabella sottostante.

Area geografica	5° elementare		3° media		5° superiore	
	<i>Listening</i>	<i>Reading</i>	<i>Listening</i>	<i>Reading</i>	<i>Listening</i>	<i>Reading</i>
Nord Ovest	12%	9%	30%	16%	50%	35%
Nord Est	12%	9%	25%	13%	50%	35%
Centro	13%	11%	35%	19%	64%	48%
Sud	20%	14%	54%	30%	79%	59%
Sud e Isole	26%	17%	61%	39%	84%	66%

Nulla che non fosse conosciuto, ma più il tempo passa più il ritardo nelle lingue condiziona il futuro sociale e professionale dei giovani, oramai immersi in una società che richiede ovunque l'uso fluente di due o tre idiomi.

Fin qui, i dati largamente commentati dalla stampa nazionale. Come anticipato, non sono pochi gli aspetti dimenticati dal dibattito; a seguire ci permettiamo di affrontarne alcuni.

**Chi ha redatto il rapporto INVALSI pare dare per scontato lo scopo della scuola pubblica italiana. Ma davvero il sistema scolastico persegue gli obiettivi previsti dalla Costituzione Italiana agli art. 3 e 34? Sono solo quelle le sue finalità?** L'istruzione pubblica ha storicamente svolto un compito fondamentale nel promuovere la cittadinanza attiva, la partecipa-

zione popolare, l'emancipazione e l'inclusione sociale e (in misura molto minore) la formazione integrale della persona. In particolare, tra i suoi obiettivi, quello più frequentemente ricordato, tanto da essere per molti autori la vera funzione di un sistema pubblico di istruzione, vi è l'elevazione sociale, il superamento di tutti gli ostacoli (soprattutto economici) che generano quella stratificazione che condiziona a priori, in base all'ambiente e alla famiglia di provenienza, i risultati scolastici, prima, e il successo lavorativo, poi, dei giovani italiani.

**L'INVALSI prova a fotografare questa dimensione, misurando la “variabilità” tra scuole e classi, cioè le differenze che intercorrono, all'interno dello stesso territorio, tra studenti frequenti una scuola, o una classe, piuttosto che un'altra dello stesso territorio:** un dato poco rilevante nel Nord e Centro Italia, a dimostrazione di una buona offerta formativa diffusa, ma che acquisisce dimensioni problematiche nel Sud e nelle Isole, a dimostrazione di una forte eterogeneità dovuta a scuole con risultati eccellenti, che pur ci sono, e scuole dove invece il livello medio dei risultati raggiunti è gravemente insufficiente. Un'eterogeneità, quest'ultima, che, permettendo di superare la semplice contrapposizione Nord – Sud, rimanda ad una analisi più approfondita delle particolarità dei diversi territori: più “omogenei”, in termini di risultati conseguiti dagli studenti, quelli del Nord; decisamente frammentati quelli del Sud. È evidente che questa frammentazione aumenta, e di molto, le difficoltà degli studenti di uscire da situazioni di disagio o di superare gli ostacoli economici e sociali sopra richiamati, di fatto alimentando divisioni e problematicità che già esistono. I figli delle famiglie più benestanti ed acculturate tendono a frequentare le scuole migliori; al contrario chi è cresciuto in contesti meno istruiti è stato iscritto negli istituti con più problematiche didattiche.

A questo proposito, il Rapporto INVALSI presenta anche un'analisi dell'indicatore ESCS (*Economic Social Cultural Status Index*), utilizzato su una scala che pone a 0 la media italiana ed associa di conseguenza ai numeri positivi una buona condizione economica e socio culturale di provenienza, ai numeri negativi il contrario. Non stupisce constatare che nei licei classici e scientifici tale indicatore è pari a +0,52, negli altri licei +0,01, -0,19 negli Istituti Tecnici e -0,57 negli Istituti Professionali. Come evidenzia il Rapporto, «*a parità di risultati scolastici, in particolare quando questi non sono brillanti, uno studente con uno status sociale elevato sceglie più facilmente una scuola di tipo liceale rispetto a uno studente di condizione familiare più modesta*» (p. 28). È questo un dato noto, cronicizzatosi, ma non per questo meno preoccupante, forse ancor più problematico degli scarsi risultati raggiunti da alcune coorti di studenti: sta infatti a indicare una tendenza di forte frammentazione sociale, dove la condizione familiare determina il futuro degli studenti italiani, di fatto acuendo, anziché contrastare, le disuguaglianze sociali.

**Gli esiti commentanti sono coerenti con quanto emerge da altri report nazionali e internazionali. I recenti monitoraggi realizzati da AlmaDiploma e AlmaLaurea, ad esempio, non fanno che confermare questa tendenza “deterministica” della scuola italiana: il background familiare di provenienza influenza pesantemente la scelta della scuola secondaria superiore, determinando poi diverse *performance* sia formative e universitarie, che occupazionali.** Non è così solo in Italia: la ricerca svolta dalla **Georgetown University Center on Education and the Workforce**, [\*Born to win, schooled to loose\*](#), evidenzia come negli Stati Uniti è più conveniente nascere ricchi, che intelligenti. Gli studenti della scuola primaria con bassi risul-

tati in termini di apprendimento provenienti da famiglie facoltose, hanno più possibilità di completare il *college* e acquisire un titolo di studi terziario rispetto ai loro coetanei che, pur arrivando a risultati eccellenti, provengono da famiglie povere o da minoranze etniche. È una di quelle peculiarità del sistema anglosassone che, a differenza di altre, non meriterebbe di essere imitata. Tutti i dati paiono dirci, però, che stiamo andando verso quella direzione.

**Come evitare questo declino? Il discorso è certamente troppo complesso per essere trattato in questa sede; vale tuttavia la pena fissare qualche considerazione di fondo.** Come scritto, i sostenitori della scuola centralistica, amministrativa, uguale ovunque e per chiunque, in larghissima maggioranza di proprietà statale, sostengono questa scelta in forza di un ricercato egualitarismo che sarebbe da conseguire facendo frequentare a tutti i giovani tra i sei e i diciotto anni istituti omogenei per qualità della formazione e della didattica. Per questo stesso motivo gli insegnanti sono formati tutti allo stesso modo e selezionati con concorsi nazionali, che li distribuiscono poi “a pioggia” laddove serve. Questo modello, in Italia edificato nelle sue fondamenta nel 1859, quindi troppo risalente per essere appiattito in sterili polemiche di colore politico, ha alimentato negli anni un mostro burocratico (il Ministero dell’Istruzione) secondo per numero di dipendenti solo al Pentagono, nel mondo occidentale. I tanti rapporti sullo stato dell’istruzione nel nostro Paese dimostrano, ogni volta, che questo sistema non funziona, non consegue i risultati per cui è strenuamente (e ideologicamente), ancora, difeso. L’uguaglianza di strutture e contenuti finisce per essere iniqua di fronte a studenti che partono da contesti familiari e geografici molto diversi. Perché allora non tornare a riscoprire il valore delle scuole, più che della scuola? Le modalità didattiche, i pro-

grammi, i metodi pedagogici possono essere molto diversi e possono adattarsi alle peculiarità del territorio, dell'insegnante e, soprattutto, degli alunni. I rigidi e dettagliatissimi programmi ministeriali, quelli che generano i risultati sopra ricordati, sarebbero da sostituire con una sorta di LEP (livelli essenziali delle prestazioni) educativi, dei minimi richiesti a tutti, magari tarati proprio sulle variabili che misura l'INVALSI o quelle del test PISA.

**L'indagine effettuata ha dimostrato che già, nei fatti, non esiste una scuola italiana, ma sempre di più sistemi territoriali educativi differenziati, solitamente più efficienti al Nord che al Sud (ma con rilevanti eccezioni), estremamente variabili negli esiti.** Allora, perché insistere su una strada che pare essere senza uscita? Forse vale la pena incoraggiare le differenze, valorizzando (o meglio, realizzando) l'autonomia degli istituti scolastici e lasciando ai dirigenti e ai docenti delle diverse scuole la responsabilità di individuare le strade per conseguire i migliori risultati formativi nel contesto sociale ed economico nel quale sono inseriti. È ragionevole immaginare che possano sperimentare soluzioni migliori di quelle ideate negli uffici romani, uguali da Aosta ad Agrigento.

## Perché i laureati faticano a trovare lavoro in Italia\*

*di Francesco Seghezzi*

Il tema della formazione e delle competenze, sia dei giovani che degli adulti, sembra essere scomparso dal dibattito pubblico salvo qualche discussione sporadica come accaduto per i commenti, spesso ben poco approfonditi, sui risultati dei [test Invalsi](#).

Se poi il tema è quello dei rapporti tra mondo della formazione e mondo del lavoro lo scenario è ancora più silente, soprattutto dopo il passo indietro sull'alternanza scuola-lavoro.

**Ma periodicamente vengono diffusi dati che dovrebbero farci riflettere e giungere alla conclusione che forse stiamo ignorando il vero nodo centrale non solo del futuro dei lavoratori italiani, ma del Paese stesso.**

Tra questi dati ce n'è uno diffuso da [Eurostat](#) nelle scorse settimane che è passato inosservato ma che dovrebbe interrogarci non poco e riguarda le statistiche occupazionali dei laureati in Europa. Se infatti spesso si discute (a ragione) del fatto che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 18 agosto 2019.

l'Italia è al penultimo posto nel continente per numero di laureati, con solo il 27,8% dei 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario, il problema non è solo questo.

**Eurostat calcola la percentuale di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio terziario che ha un lavoro a distanza di tre anni dall'ottenimento del titolo**, escludendo coloro che sono impegnati in nuovi percorsi di formazione (master, dottorato o ulteriori lauree). Il risultato è che la media europea dei 28 Paesi è dell'85,5%, l'Olanda e la Germania superano il 94% mentre l'Italia si posiziona al penultimo posto con un preoccupante 62,8 per cento. All'ultimo posto, come spesso capita risparmiandoci tristi primati, la Grecia con il 59 per cento. Ma anche Paesi quali Turchia e Serbia, che Eurostat inserisce come termini di paragone, hanno performance migliori di quelle italiane. In poche parole, **quattro laureati su 10 non hanno un lavoro dopo ben 36 mesi dall'ottenimento del titolo.**

**Le cause sono tante e di diversa natura.** La prima è la strutturale debolezza dell'occupazione in Italia, con tassi di occupazione che mai hanno superato il 59%, unitamente all'elevata percentuale di lavoro irregolare, e questo in parte può spiegare la distanza dagli altri Paesi europei. Ma c'è una ragione più profonda e complessa che riguarda, da un lato, la struttura produttiva del nostro Paese e, dall'altro, i percorsi universitari. **Se i laureati sono pochi e allo stesso tempo non trovano lavoro vuol dire che c'è o un problema di qualità della domanda o uno di qualità dell'offerta, o forse entrambi.** Il dualismo strutturale delle imprese italiane, sia dimensionale che territoriale, che si traduce nei livelli di innovazione e quindi di competenze ricercate sul mercato incide profondamente nel determinare la domanda di lavoro. **Perché non basta formare un laureato per generare un posto**

**di lavoro, soprattutto se università e mondo dell'impresa vivono in mondi paralleli.** E così si spiega una delle conseguenze più paradossali ossia la presenza di lavoratori sovra-qualificati che si trovano a svolgere mansioni inferiori rispetto alle competenze di cui il mercato ha bisogno.

La domanda di tecnici nel settore manifatturiero e la domanda, fortissima, di lavoratori nei servizi alla persona, ad esempio, se non viene soddisfatta da una offerta di pari livello verrà soddisfatta da chi, piuttosto che rimanere disoccupato, si convincerà a fare un lavoro al di sotto delle sue capacità. E chi non accetta questo rischia spesso di rimanere ai margini del mercato del lavoro.

**Ma allo stesso tempo c'è una grande difficoltà delle università di rimodellare i corsi di laurea rendendoli rispondenti alle esigenze del lavoro di oggi.** Che non significa affatto allinearli alle esigenze del mercato o delle imprese, ma rinnovare la didattica e l'integrazione con la realtà al di fuori delle aule per formare tutte quelle competenze trasversali che contano di più di quelle specialistiche, soprattutto in un panorama dove i livelli di innovazione spesso sono bassi.

La tentazione potrebbe essere quella di mettere una pietra sopra le lauree umanistiche, spingendo solo e unicamente per le cosiddette materie Stem (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Ma questo vorrebbe dire impoverire il mercato del lavoro italiano e privarlo di profili che possono portare proprio quell'innovazione che a volte i tecnici applicano senza progettare. **La condizione però è davvero quella di smontare la struttura verticale degli atenei, far dialogare discipline diverse, creare ponti tra le scienze sociali, le materie scientifiche e**

**quelle umanistiche**, come da tempo accade nelle università anglosassoni.

**Costruire assieme le professionalità del futuro:  
l'esempio del corso IFTS  
“Junior System Administrator” di ENGIM\***

*di Alessandro Albrici*

**Secondo i dati forniti dal sistema Excelsior di Unioncamere, nella provincia di Bergamo il 40% delle professioni tecniche risulta essere di difficile reperimento; se poi si prende in considerazione il settore informatico la percentuale sale al 45%, a fronte di una domanda delle aziende in continua crescita.** L'avvento e la diffusione di processi produttivi legati a Industria 4.0 sta creando, con una rapidità senza precedenti, nuovi bisogni e nuove sfide alle quali la società non sempre riesce a rispondere con la stessa celerità. Per questo motivo le figure professionali si adeguano con difficoltà alle nuove dinamiche aziendali, faticando a stare al passo con i tempi. In questo modo si rischia di non sfruttare appieno le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e che non si valorizzino adeguatamente molte risorse umane potenzialmente valide. Come è possibile far fronte a questa complessa situazione? Una possibile risposta è data dai percorsi IFTS.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.](#)

**I corsi IFTS, cioè di “Istruzione e Formazione Tecnica Superiore”, sono percorsi scolastici a carattere professionale di durata annuale, con un monte ore variabile compreso tra le 800 e le 1000 ore, che prevedono esperienze di alternanza scuola-lavoro.** Tali corsi, finanziati e gestiti dalle singole regioni, fanno parte del secondo ciclo di studi del sistema di istruzione italiano, e sono principalmente rivolti a ragazzi tra i 17 e i 29 anni in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di un diploma professionale di tecnico (conseguito in esito a percorsi quadriennali di IeFP).

**L’obiettivo dichiarato è quello di fornire elevate competenze tecniche nel settore di riferimento per colmare il gap, particolarmente marcato in Italia, tra le conoscenze in uscita dal percorso scolastico e le competenze richieste dal mondo del lavoro,** e poter così far fronte all’elevato tasso di disoccupazione giovanile. Infatti, come accennato in precedenza, tale disallineamento è uno degli ostacoli principali che si frappongono tra il giovane neo-diplomato e un mercato del lavoro in continua evoluzione.

**Un esempio degno di nota è dato dal corso IFTS che inizierà a breve presso l’ente di formazione professionale [EN-GIM Lombardia](#) di Brembate Sopra (BG). Quella che si sta aprendo sarà la seconda edizione del corso “Junior System Administrator”, indirizzato ad aspiranti tecnici per la sicurezza delle reti e dei sistemi informatici.** Il sistemista informatico è una figura professionale che è al contempo piuttosto rara sul mercato del lavoro e molto ricercata dalle aziende, non solo del settore informatico. Infatti Industria 4.0 rende ormai alcuni requisiti imprescindibili per le aziende: un’infrastruttura di rete efficiente e sicura, una manutenzione di server e PC costante ed

attenta, una corretta configurazione dei servizi di posta elettronica e degli account personali dei dipendenti, l'installazione e il monitoraggio di software quali anti-virus e *firewall*, la gestione di una quantità di dati sempre maggiore che implica anche il salvataggio tramite *backup* e *cloud* e non solo sui supporti hardware i quali spesso si rivelano vulnerabili e inesorabilmente obsoleti. Il reparto IT di un'azienda assume quindi, in prospettiva, sempre più importanza e il suo efficiente funzionamento risulta strategico; da qui l'esigenza di avere tecnici informatici preparati e consapevoli della propria grande responsabilità.

**Il percorso IFTS di Junior System Administrator beneficerà, al pari dell'anno formativo precedente, della preziosa partnership di aziende quali Aruba, Easytech, Experim e Weelgo; di scuole, in particolare l'Istituto Marconi di Dalmine; delle università di Bergamo e Brescia, e infine di enti quali Confindustria Bergamo e Adapt.** La partnership con Aruba è risultata un importante plus per la formazione degli studenti: la vicinanza geografica della scuola al grande e avveniristico data center di Ponte san Pietro è stata per così dire la scintilla che ha portato all'ideazione e alla progettazione della prima edizione del corso.

**La durata complessiva del percorso formativo è di 1000 ore: 560 di lezione frontale, tenute sia da docenti provenienti dal mondo della scuola sia da tecnici aziendali, 40 di alternanza formativa scuola-lavoro in Spagna e 400 di stage presso aziende del territorio.** L'esperienza di alternanza formativa scuola-lavoro svoltasi lo scorso anno in Spagna, per la prima edizione del corso "Junior System Administrator", per la precisione nei pressi di Bilbao e Vitoria, nei Paesi Baschi, è stata particolarmente interessante e motivante per gli studenti coinvolti. Gli

alunni hanno avuto modo di visitare aziende del settore molto significative per il territorio quali ad esempio Tecnalia, Vidrala, Cie automotive, Siemens Gamesa, il centro di sicurezza informatica del BBVA e il Basque Cyber security Centre di Vitoria. I ragazzi hanno così potuto confrontarsi con una realtà professionale diversa rispetto a quella del territorio lombardo, praticando la lingua inglese e respirando, per così dire, un'aria internazionale. Questa esperienza all'estero si è quindi configurata come un importante e decisivo plus che ha arricchito notevolmente l'offerta formativa del corso, e verrà riproposta anche per questa nuova edizione. Anche lo stage di 400 ore è uno strumento prezioso che permette agli studenti, dopo il percorso di lezioni frontali, di accedere in azienda, misurando le proprie competenze teoriche sul campo. Seguiti da un tutor aziendale, un esperto tecnico sistemista che li affianca, gli studenti sono chiamati a svolgere le stesse mansioni che dovranno affrontare quando lavoreranno nel settore: lo *stage* è dunque un'esperienza formativa irrinunciabile, fondamentale per il buon esito del corso stesso, capace di integrare i processi d'apprendimento emergenti dalla realtà dell'impresa con le conoscenze ottenute durante le ore di lezione.

**Il sistema IFTS, da questa prospettiva, appare quindi come un ponte tra la scuola secondaria di secondo grado e il mercato del lavoro, il quale completa le conoscenze scolastiche, colmandone alcune lacune, e allo stesso tempo prepara i giovani in vista delle competenze richieste dalle aziende.** Fornendo una preparazione approfondita e completa agli studenti, il corso forma in maniera adeguata la figura professionale del sistemista informatico. Rispetto a un percorso universitario, il sistema IFTS è più breve ed è dotato di un taglio più pratico. Le stesse aziende guardano con interesse la formazione offerta dagli IFTS come al naturale bacino da cui attingere risorse umane già

formate nel proprio settore di riferimento. Un percorso senza dubbio impegnativo, ma la completezza e la ricchezza dell'offerta formativa e l'inserimento in stage in un'azienda del settore garantiscono una formazione tecnica di alto livello, offrendo in questo modo possibilità di assunzione più concrete rispetto ad altri percorsi.

## Il governo francese lancia *Moncompteformation*: il diritto alla formazione, su piattaforma\*

*di Lilli Casano*

Il Ministro del lavoro francese M. Penicaud ha annunciato l'imminente lancio del sito e dell'applicazione [\*Moncompteformation\*](#), nati per la implementazione del *Compte Personnel de Formation* secondo le modalità previste dalla [LOI n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#).

Nell'ambito di un ambizioso progetto di riforma che mira, come dice lo stesso nome, a ridare a tutti i cittadini francesi la possibilità di scegliere il proprio futuro professionale, e che ha riguardato veri e propri pilastri della organizzazione e disciplina del mercato del lavoro (dall'apprendistato, al sistema di formazione continua, alla assicurazione contro la disoccupazione, dalla lotta alle discriminazioni di genere alla promozione di opportunità occupazionali per i disabili, alla lotta alle irregolarità nelle situazioni di distacco di lavoratori), ampio dibattito ha sollevato la **riforma del sistema di formazione continua**, da subito annunciata come un intervento in grado di rivoluzionare il modello francese (un nostro primo commento in *Bollettino ADAPT* del 28 marzo

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 25 novembre 2019, n. 42](#).

2018, [Ripensare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi](#)).

**L'obiettivo della riforma è aumentare l'autonomia e la libertà di scelta dei cittadini, semplificando l'accesso alla formazione continua, attraverso nuove modalità di gestione e di accesso diretto alle opportunità formative**, che avverrà a partire dal 21 novembre utilizzando un **sito web**, e la **connessa applicazione**, dove saranno disponibili, da un lato, tutte le informazioni relative all'esercizio del diritto alla formazione da parte del singolo cittadino (attraverso uno spazio personalizzato in cui si troveranno informazioni sui diritti maturati e altri aspetti relativi alla costruzione dei propri *dossier* formazione), dall'altro una ampissima offerta di opportunità formative direttamente accessibili online sulla base delle preferenze individuali.

Giova ricordare che il *Compte Personnel de Formation*, istituito dalla *LOI n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale* e ora assorbito dal *Compte Personnel d'Activité*, consente a tutti i cittadini che abbiano compiuto 16 anni (15 nel caso degli apprendisti), a prescindere dal loro status occupazionale, di accumulare un credito (inizialmente definito in ore, dal primo gennaio 2019 monetizzato in euro) che è poi possibile spendere presso qualsiasi ente di formazione pubblico o privato scegliendo liberamente i contenuti che si ritengono utili per il proprio sviluppo professionale.

Attraverso il sito e l'applicazione *Moncompteformation*, il governo francese intende ora rilanciare la misura, che è stata dal 2015 ad oggi ampiamente sottoutilizzata, introducendo strumenti che promettono di realizzare il diritto alla formazione "con un clic".

**Ogni cittadino potrà accedere da un qualunque dispositivo alla sua area personale, verificare il credito di formazione maturato, scegliere una offerta formativa confrontando numeri *provider* qualificati a pubblicizzare i propri corsi sul sito, e poi accedere ai contenuti.** Ciò ha già determinato e determinerà un riallineamento significativo delle modalità di progettazione e di offerta di formazione continua da parte di tutti i soggetti attivi sul mercato, e solleva non pochi interrogativi a partire dalle questioni legate alla regolazione della concorrenza nel mercato della formazione, che assumerà una fluidità senza precedenti. **Solo le formazioni legate a titoli e qualificazioni contenuti nei repertori pubblici degli standard formativi e professionali saranno, ad ogni modo, eleggibili al finanziamento, al fine di facilitare il riconoscimento e la certificazione delle competenze.**

Questa scelta, che va nella direzione una evidente **individualizzazione e responsabilizzazione del singolo di fronte ai rischi derivanti dal possesso di competenze non adeguate alle richieste del mercato o dalla obsolescenza del proprio patrimonio professionale**, va interpretata nel contesto più ampio delle riforme francesi in materia di formazione continua, che hanno introdotto nel tempo numerosi dispositivi che intervengono in tutte le fasi del processo formativo (dalla individuazione dei fabbisogni, all'orientamento professionale, all'accompagnamento dei lavoratori, alla certificazione delle competenze), per cui sarebbe semplicistico interpretare la “digitalizzazione” delle dinamiche di accesso alle opportunità formative come una delega all'individuo e una deresponsabilizzazione *tout court* degli attori tradizionalmente preposti al governo di tali processi in Francia: lo Stato e le parti sociali. **Senza trascurare i rischi che possono derivare da tale sistema, cioè, occorre ri-**

**cordare che il sistema informatizzato di accesso alla formazione convive nel modello francese con altri importanti dispositivi di supporto, orientamento e accompagnamento personalizzati a seconda della specifica condizione occupazionale e delle specifiche necessità del cittadino.**

Occorrerà dunque analizzare tali dispositivi in un'ottica sistemica, al fine di comprendere fino a che punto si tratti di strumenti volti a facilitare dinamiche rese complesse da ostacoli burocratici o resistenze dei diversi attori coinvolti, o di una vera e propria infrastruttura informatica cui è delegata di fatto la delicatissima funzione di intermediazione tra domanda e offerta di formazione continua.

## **I nostri studenti non sanno leggere. Siamo sicuri sia tutta colpa loro?\***

*di Paolo Bertuletti, Emmanuele Massagli*

La settimana scorsa i principali quotidiani nazionali [hanno commentato con toni allarmistici i risultati dei test Ocse-Pisa](#) somministrati agli studenti italiani nel 2018. I dati sono indubbiamente preoccupanti. I quindicenni italiani raggiungono in lettura (questo il focus dell'edizione 2018) un punteggio inferiore di undici punti rispetto alla media OCSE (476 punti, contro 487). In termini pratici, significa che al termine dell'obbligo scolastico solo uno studente su venti padroneggia compiti di lettura complessi. La larga maggioranza dei nostri giovani non è in grado di distinguere tra fatti e opinioni se hanno ad oggetto argomenti non familiari (la media OCSE è di uno su dieci). Circa un quarto dei nostri quindicenni fatica a identificare il concetto principale di un testo di media lunghezza o a collegare logicamente informazioni provenienti da fonti diverse.

In linea con la media OCSE sono invece i risultati in matematica, mentre molto inferiori quelli in scienze ([468 punti, contro 489](#)).

Come di consueto, sui media ha prevalso un approccio sensazionalistico, manifestatosi non tanto nell'enfasi con cui è stata trattata la questione – se si guarda bene, infatti, i risultati italiani in let-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44](#).

tura sono stabili rispetto all'edizione del 2015, ancorché in calo rispetto a quella del 2012 – quanto nell'incapacità (o la non volontà) di imbastire una riflessione seria sulle cause di un problema grave in termini sociali e culturali, oltre la solita e stanca lamentela per la scarsità di fondi pubblici destinati all'istruzione. Ci si è accontentati, insomma, della ennesima diagnosi (“i nostri ragazzi non sanno leggere”) senza porsi il problema della cura: come correggere il costante peggioramento della qualità del nostro sistema scolastico?

**Il tema non è affrontabile nella sua complessità se l'atteggiamento è già in partenza giustificativo verso la più importante delle componenti scolastiche, insieme agli alunni (al centro della critica): i docenti.** Come mai nessuno ha sollevato la questione della qualità dell'insegnamento, di fronte alle performance deludenti dei nostri studenti? Può essere tutta la “colpa” solo da una parte?

Eppure, indicazioni utili anche in questo senso sono fornite da numerose ricerche. Le ha sintetizzate efficacemente Simon Burgess (Università di Bristol) [in un recente articolo scritto per IZA](#). Burgess dimostra una positiva correlazione tra l'efficacia dell'insegnamento e il successo scolastico e professionale (almeno in termini di retribuzione) degli studenti. Ciò vale per l'insegnamento impartito in tutti gli ordini e gradi di scuola.

La notizia non è tanto che bravi insegnanti influiscano positivamente sul futuro degli alunni (questa è una ovvietà), bensì l'individuazione di alcuni fattori specifici di misurazione della qualità dell'insegnamento. Questi studi non hanno la pretesa di definire ciò che rende “bravo” un insegnante – non esiste alcuna formula valida per tutti! – né di misurarne la professionalità; si rileva soltanto l'esistenza di alcuni indicatori relativi alla performance di insegnamento, i quali, con un buon grado di attendibili-

tà, sono predittivi del successo scolastico e professionale degli alunni. Sono dati che dovrebbero interessare le politiche scolastiche, che avrebbero così a disposizione elementi oggettivi, benché certamente non esaustivi, su cui basare la gratificazione e la promozione del personale docente, al fine di migliorare la qualità dell'offerta formativa. Il predittore che nelle ricerche citate risulta maggiormente in grado di misurare l'efficacia degli insegnanti è l'impegno. Pertanto, il suggerimento di policy è quello di congegnare incentivi che stimolino il personale della scuola a formarsi e a migliorarsi continuamente.

Altri studi mostrano come l'efficacia degli insegnanti cresca fino al terzo anno di carriera, per poi rimanere stabile. Il fenomeno si spiega col fatto che i più capaci tendono a lasciare l'insegnamento, cercando maggiori gratificazioni sociali ed economiche altrove. La possibile ricetta, coerente con quella accennata sopra, è quella di escogitare meccanismi premianti per non perdere i migliori. In sintesi – questa la tesi di Burgess – occorre ripensare l'intera natura dei contratti degli insegnanti, riformando le regole di selezione, conferma in servizio e sviluppo professionale dei docenti.

**Gli spunti forniti dall'articolo citato dovrebbero far riflettere almeno quanto i risultati deludenti ottenuti dai nostri studenti nei test OCSE-PISA: la disciplina contrattuale che regola il rapporto fra gli insegnanti e le scuole statali in Italia, prevede esattamente il contrario di quello che raccomanda Burgess.**

Sorvolando sulla spinosa questione dei concorsi di selezione iniziale, basati su esami nozionistici di impronta disciplinare e ancora centralizzati, quindi sottratti alla valutazione delle singole scuole (gli unici soggetti che sanno veramente di cosa avrebbero bisogno gli alunni e che invece si ritrovano a dover impiegare docenti

selezionati sulla base di astratte graduatorie provinciali), ciò che colpisce maggiormente, soprattutto nel confronto con gli altri Paesi europei, è la sostanziale fissità dei salari. Se lo stipendio iniziale di un insegnante italiano (sia della primaria che della secondaria) si attesta attorno alla media dei Paesi Ue, a metà e a fine carriera il divario a suo sfavore aumenta (alla secondaria, per esempio, rispettivamente: -17% e -14%). Inoltre, i docenti italiani impiegano mediamente molto più tempo per raggiungere il massimo stipendiale: 35 anni di servizio! ([Fonte Eurydice](#)).

**Con ogni probabilità questa situazione è da collegare al tema della valutazione dei docenti. In Italia mancano dispositivi istituzionali per la valutazione degli insegnanti.** Eppure, un monitoraggio periodico potrebbe spronarli a migliorare la qualità del proprio agire didattico ed educativo, nonché fungere da presupposto – come di fatto accade in alcune nazioni – per l’elaborazione di piani individuali finalizzati allo sviluppo professionale e di carriera. Del resto, circa metà dei Paesi europei prevedono per i docenti carriere strutturate su più gradi, con livelli crescenti o differenziati di complessità e responsabilità, nonché di retribuzione ([Fonte Euridyce](#)). Un sistema del genere dovrebbe incentivare i migliori a restare, ma anche stimolare tutti gli altri a progredire.

Al contrario, nel nostro Paese gli insegnanti “bravi” non possono fare carriera, allo stesso modo di quelli meno validi, a meno di passare a funzioni dirigenziali. Se sono mediocri, inoltre, non hanno alcuna valutazione che possa costringerli a migliorare, con buona pace degli studenti che li ritrovano in classe. Questa omologazione al ribasso giustifica la sostanziale fissità degli stipendi, che aumentano (poco) solo con l’anzianità di servizio.

Su queste basi, non si può pretendere un insegnamento di qualità, almeno a livello generalizzato.

**Accanto all'inquadramento economico è però opportuna anche qualche considerazione di natura valoriale. Pochi mestieri hanno una caratterizzazione "vocazionale" quanto quello del docente, a tutti i livelli, dal nido di infanzia all'università (nonostante vi sia ancora chi bisticcia sui termini "insegnante" e "professore").** In altri termini, più una attività è contraddistinta da relazioni umane, più risulterà pesante allorquando si giungesse alla conclusione di non volerla svolgere per il resto della propria vita. Non solo: maggiori saranno anche i danni sociali causati da un mestiere di questo genere svolto senza passione e coinvolgimento. Le comparazioni retributive tra la classe docente italiana e quella europea o le impietose fotografie della scarsissima reputazione economica e sociale di cui godono gli insegnanti italiani sono in grado di spiegare la disaffezione verso questa attività. In fondo, però, non di giustificarla. Appare infatti eccessivamente forzato argomentare che allorquando vi fossero più fondi per la cancelleria o i tablet, nonché un incremento degli stipendi mensili dei professori, ecco allora che, automaticamente, le performance in lettura dei nostri studenti migliorerebbero. Il fattore "impegno" che prima è stato analizzato, infatti, non è una dimensione solo economica, ma anche etica. Chiaramente questa seconda componente non è misurabile e ancor meno forzabile per via legislativa. Ciò non toglie, però, che esista e influisca sulla qualità dell'insegnamento.

La sfida è la stessa che già nel 1967 don Milani affrontava nella sua "Lettera a una professoressa", in una epoca nella quale pur essendo relativamente alti gli stipendi e certamente elevata la considerazione sociale dei docenti, la scuola pareva essere «un ospedale per i sani», che «vive fine a sé stessa»: fare sentire preferito anche chi è senza basi, lento o svogliato; accoglierlo come di

solito si accoglie il primo della classe; fare sembrare ad ogni alunno che la scuola sia tutta solo per lui.

È una provocazione che va dritta al cuore di chi tutti i giorni entra in classe, prima che ai distanti uffici ministeriali romani. È una provocazione anche per noi.

11.

**LAVORO DI RICERCA**

**Innovazione sociale:  
il progetto *La bottega della scienza*  
della Fondazione Bruno Kessler\***

*di Federica De Luca*

**La Fondazione Bruno Kessler di Trento ha avviato, in collaborazione con alcune scuole superiori della Provincia, il progetto *La bottega della scienza*.** Una vera e propria rete territoriale che, attivando i principali attori sociali e istituzionali, si propone di far emergere il potenziale di giovani studenti del sistema scolastico locale nella circolazione di competenze abilitanti per l'utilizzo e la diffusione di tecnologie di nuova generazione. Un esempio di circolo virtuoso in cui la capacità (e la necessità) di servire il mercato innesca l'impiego di risorse e di capitale per finanziare settori di attività individuati non tanto sulla base delle commesse (private e pubbliche), del "già esistente" e della tradizione produttiva, bensì su un'esigenza vera, sentita e probabilmente più genuina, quella della crescita di una comunità di persone (obiettivo che dovrebbe costituire la base ultima di ogni attività scientifica e di ricerca). Ciò che appare evidente in questo processo è la dimensione collettiva del progresso economico e l'effettiva subordinazione di quest'ultimo al recepimento, da parte degli attori locali, delle proposte della comunità.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

**Sono 4 i progetti nel cantiere della *Bottega*, discussi nel meeting plenario del 26 febbraio scorso presso il polo scientifico della Fondazione. Vari e innovativi i temi affrontati:**

- 1) *Strategie di apprendimento*, in relazione allo studio su supporto cartaceo e digitale (ITT “G. Marconi” di Rovereto);
- 2) *Valutazione dell’impatto ambientale delle stampanti 2D* (Liceo “A. Maffei” di Riva del Garda);
- 3) *Discriminazione di genere: problema virtuale o reale?* (Liceo “A. Maffei” di Riva del Garda);
- 4) *È salutare bere dall’Adige? Caratterizzazione di un sensore per droni per il monitoraggio di corsi d’acqua* (Istituto “M. Martini” di Mezzolombardo).

**L’idea alla base dell’iniziativa coniuga una serie di fattori fondamentali per il successo produttivo.** La logica di rete finalizzata all’abbattimento dei costi ed alla sinergia delle competenze, il senso dell’impresa in relazione al territorio, la genesi di consapevolezza rispetto agli obiettivi perseguiti e, infine, la formazione dei giovani in ottica di *retainment*, si presentano tutti come elementi rispondenti all’ottica persona centrica e alle esigenze di produzione del moderno mercato del lavoro.

**Ma non solo: il sistema di produzione e, per estensione, il lavoro, acquisiscono in questa dimensione un significato ben più ampio, contribuendo alla creazione di un’esperienza di senso in cui emerge il ruolo principe del meccanismo partecipativo in funzione della crescita collettiva.** Viene quindi incoraggiata quell’auspicabile inversione di tendenza che pone come obiettivo primario il superamento della

centralità del profitto, elevando il lavoro verso la dimensione trascendente propria dell'individuo, al fine di incoraggiare un salto qualitativo dei sistemi di diritto e di politiche attive in cui la realtà lavorativa torni a rivestire i panni di un'esperienza umana e collettiva. Diritto del lavoro, quindi, non più come mera scienza positivista, ma esperienza valoriale, volta a servire bisogni evolutivi della società, a scoprire nuovi principi e a restituire identità ai territori, alle comunità e agli individui.

**Senza contare l'importanza del superamento della concezione, obsoleta e disfunzionale, che vede sopravvivere ostinato il pregiudizio secondo cui l'impresa non può entrare nella scuola e viceversa.** Dove, invece, è proprio nell'ottica di una valorizzazione dei mercati transizionali scuola-lavoro finalizzata al trasferimento tecnologico e all'innovazione sociale che nascono da una parte occupabilità ed emersione dei talenti, dall'altra opportunità di crescita umana ed economica.

**L'iniziativa FBK, in collaborazione con la Provincia autonoma, appare un esempio di *best practice* che esprime appieno il progresso e il potenziale racchiuso nella ricerca trentina, così legata alla natura, alla salute, al benessere, all'evoluzione sociale.** Il mercato transizionale scuola-lavoro in combinato con quello del trasferimento tecnologico ha un'enorme portata innovativa e la finalizzazione dei risultati potrebbe essere di ispirazione anche per il mercato nazionale. In questa regione esiste un microcosmo sociale, valoriale e produttivo la cui conoscenza, se diffusa nel resto del Paese, potrebbe rivoluzionare in modo significativo il mercato del lavoro e la qualità della vita delle persone: il prossimo step da valutare sembra essere quindi l'esportazione di questi modelli sul resto del territorio.

**In questo senso, si fa sempre più urgente in Italia uno sforzo organico di progettazione normativa per il settore della**

**ricerca privata.** La valorizzazione di risorse umane e di contenuti così importanti per la crescita economica e sociale del Paese non può più essere rimandata: oltre ogni politica attiva del lavoro e ogni riforma legislativa, la soluzione alla regressione è sotto i nostri occhi, in attesa solo di essere colta.

## **Ricerca ed innovazione responsabile in Italia. Accordo AIRI-CNR per la RRI\***

*di Laura Angeletti*

**Il tema della ricerca e dell'innovazione responsabile si pone con importanza sempre maggiore al crescere e al diffondersi, nei grandi paesi industriali, di nuove tecnologie che costituiscono una novità qualitativa e una cesura con i sistemi e i processi del passato:** si fa riferimento a tecnologie energetiche, biotecnologie, terapie genetiche, uso dei big data in sanità, information technology, manifattura avanzata, mobilità e commercio intelligenti, tecnologie della difesa, tecnologie del sistema monetario, finanziario, assicurativo.

**Esse sollevano evidenti problemi, o almeno interrogativi, di responsabilità nei confronti dei lavoratori, dell'ambiente e della salute, sia in relazione al mondo della ricerca che a quello dell'impresa.** Il modello individuato come corretto e rispettoso delle diverse istanze da tenere in considerazione è, appunto, quello della **ricerca e innovazione responsabile (RRI)**, che intende l'adattamento ai nuovi scenari in una chiave che consenta di tradurli **“in innovazioni che generino benefici e valore, non solo per gli azionisti, ma anche per i cittadini e la**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27.](#)

**società”**. Questo comporta che il concetto di “impatto” va analizzato non solo in una prospettiva di applicazione, ma anche di “implicazione”, mediante un approccio riflessivo, anticipatorio e multidisciplinare.

Accanto alla RRI, già dal 2002 la Commissione Europea ha richiesto ai Governi degli Stati membri di elaborare strategie ed iniziative per la diffusione della cultura della **CSR** (corporate social responsibility) e della sua applicazione. La sensibilità sul tema dell'**impresa responsabile, che non persegue come unico scopo il profitto ma presti attenzione ad istanze sociali, ambientali e, in senso lato, etiche**, è in crescita, ma ancora non abbastanza, come dimostrato dalla scarsa implementazione di queste strategie.

**Lo snodo centrale è proprio quello dell'interazione tra ricerca, innovazione e impresa “responsabili”**, che si interseca con una pluralità di questioni, quali la comunicazione dei risultati della ricerca all'opinione pubblica, la sostenibilità delle imprese (soprattutto manifatturiere), il dibattito sull'open science e il rapporto tra la società e le innovazioni scientifiche, non sempre coerente e lineare. **L'obiettivo è evitare il rischio che l'implementazione delle nuove tecnologie conduca a risultati squilibrati o iniqui in tema di uguaglianza e inclusione sociale e affinché ciò sia possibile, è necessario che vi sia un sistema integrato tra ricerca pubblica, imprese e società, in modo che ogni soggetto, mantenendo il proprio ruolo e la propria identità, contribuisca ad un beneficio collettivo condiviso.**

Bisogna quindi capire **a quali condizioni ricerca pubblica e sistema imprenditoriale possono collaborare efficacemente.**

Preliminarmente, si identificano i momenti principali in cui si snoda la filiera dell'innovazione:

**1) Ricerca di base**, che “consiste nella formulazione di teorie adeguatamente formalizzate e nella loro sperimentazione. **Ricerca teorica e sperimentale sono due facce della stessa medaglia: la prima senza la seconda è incontrollabile, la seconda senza la prima è un'attività disordinata.** La ricerca di base non ha bisogno di una massa critica di ricercatori. Spesso le idee più innovative provengono da piccoli gruppi di ricercatori caratterizzati da una concentrazione di competenze e idee in pochi soggetti che lavorano insieme, si intendono e condividono lo stesso obiettivo. La ricerca di base è l'area del “**think different**” e **non rientra nei suoi scopi la protezione della proprietà intellettuale, ma al contrario la sua massima diffusione.** Anche la verifica dell'applicabilità della scoperta e dei possibili campi di applicazione è al di fuori degli interessi di chi opera in questa area”.

**2) Ricerca applicata**, che “partendo dai risultati della ricerca di base, ne verifica l'applicabilità e ne identifica i campi di applicazione; in altre parole **trasforma una conoscenza in una possibile tecnologia con prospettive di applicazione identificate.** La ricerca applicata ha bisogno di un'alta concentrazione di ricercatori orientati verso lo stesso obiettivo; l'attività deve essere pianificata e controllata. Accanto alle competenze tecniche, le attività di ricerca applicata devono quindi poter contare su consistenti competenze di **Project Management.** La ricerca applicata è l'area del “**think more**” e **le problematiche di protezione della proprietà intellettuale sono rilevanti.**”

**3) Ricerca industriale** che “ha il ruolo di **trasformare una ricerca applicata riuscita ed innovativa in innovazione, cioè un nuovo prodotto, un nuovo processo o un nuovo servizio.**”

Ciò implica una serie di ulteriori sforzi di ricerca volti a **focalizzare e caratterizzare il mercato**, ottimizzare i costi di produzione, definire le modalità di impiego, ecc. Si tratta di ulteriori investimenti a basso rischio tecnico (teoria e applicazioni sono già state convalidate) ma elevato costo economico, sostenibile da imprese, anche di piccole dimensioni, che sanno affrontare con successo il rischio imprenditoriale. **È dunque fondamentale, per avere una catena di innovazione funzionale, che i tre momenti della ricerca siano presenti e vitali.**”

**Fermo restando che sul piano concettuale la ricerca è una, alla luce di queste opportune caratterizzazioni è evidente che il rapporto con il tema della valutazione si declina diversamente a seconda dei casi.** Questa, infatti, oggi, ha come principale metodologia quella bibliometrica basata sull’impact factor, vale a dire sulle pubblicazioni e sul numero di citazioni. Al netto delle critiche sull’affidabilità intrinseca del sistema, esso risulta adatto alla sola ricerca “di base”, mentre **il tempo dedicato nello studio e nella progettazione di prodotti, servizi e know – how non viene riconosciuto e valorizzato.**

**La Commissione Europea**, a proposito di questo, e della sensibilità crescente riguardo RRI e CSR, **sta definendo un nuovo modello di misurazione ad hoc**, attraverso linee guida, progetti e raccomandazioni. Nel 2014 è stato elaborato un sistema di indicatori “di interazione”, basati sulla dimensione relazionale dei risultati della ricerca, rispetto ad obiettivi di breve e medio periodo. **Sul piano nazionale, si richiama l’attività dell’Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e delle Ricerca** (ANVUR, istituita nel 2006) che cura la valutazione esterna della qualità delle attività di Università ed EPR, in quanto destinatari di finanziamenti pubblici (D.Lgs. 218/2016). Per la

valutazione di questi ultimi, l’Agenzia ha approvato nel 2017 Linee Guida incentrate, in particolare, sulla qualità dei processi, dei risultati e dei prodotti delle attività di ricerca, della disseminazione dei risultati e delle attività di Terza Missione, compreso il trasferimento tecnologico. **La valutazione è basata su ‘ricerca istituzionale’, ‘ricerca scientifica’ e ‘terza missione’.** La prima è svolta in conformità al mandato istituzionale, quindi è richiesta in modo formale dalla pubblica amministrazione a cui l’ente di ricerca deve corrispondere i risultati. La ricerca scientifica, invece, produce conoscenza originale come avanzamento nello stato del sapere consolidato a livello internazionale. Le linee guida sottolineano che “ferma restando la natura curiosity driven di questa attività di ricerca, **l’elemento qualificante della Ricerca Scientifica è la sua rilevanza dal punto di vista delle ricadute sullo svolgimento delle attività istituzionali dell’ente, quale motore per lo svolgimento allo stato dell’arte delle funzioni istituzionali stesse**”. Altri elementi caratterizzanti la ricerca scientifica sono “la limitata programmabilità in termini qualitativi degli output finali della ricerca stessa”, e “l’importanza dell’autofinanziamento”, in particolare attraverso la partecipazione a bandi competitivi, nazionali e internazionali. Infine, la Terza Missione “riguarda il rapporto degli EPR con la società e con lo sviluppo economico e culturale attraverso la trasformazione, la messa a disposizione e la circolazione della conoscenza prodotta con l’attività di ricerca, nonché la promozione e l’avviamento alla ricerca stessa”.

**Riguardo il versante imprenditoriale, si individuano le caratteristiche necessarie all’impresa per interagire con il contesto della ricerca: la presenza di una struttura dedicata alla ricerca applicata, requisiti dimensionali, culturali e di capacità del management.** Osservando le imprese del settore chimi-

co in Italia sotto questa lente, si nota che, secondo le stime di Federchimica, la stragrande maggioranza di esse (2800 su 2841) ha un profilo caratterizzato da dimensione piccola o micro, dalla mancanza di strutture dedicate alla ricerca, e da limiti culturali; nonostante ciò, hanno provate capacità di ricerca industriale e, combinando in modo creativo le tecnologie e il know-how di cui dispongono, possono dar vita a una “innovazione architeturale” che le mette in grado di rispondere rapidamente alle esigenze dei clienti. Questa analisi settoriale, che nel report si reputa estensibile all’intero settore manifatturiero, è volta a dimostrare che **per aumentare la competitività delle imprese è necessaria una maggiore collaborazione tra sistema imprenditoriale e comunità scientifica**. Il sistema della ricerca pubblica, per incontrare questa istanza, dovrebbe offrire al sistema delle imprese nuove tecnologie, ottenute mediante la ricerca applicata. Questa a propria volta richiede team di ricerca organizzati, project management e protezione della proprietà intellettuale: tre elementi per cui è necessario, da parte della ricerca pubblica, aprirsi ad un sistema di valori, regole e forme organizzative finora sconosciute.

**Sembrerebbe, osservando questo quadro, che gli attori del processo ci siano e dispongano degli strumenti per svolgere correttamente il proprio ruolo, ma nessuno di essi è pronto per gestire il processo in esame. Per questo, le istituzioni coinvolte dovrebbero lavorare in maniera coordinata, in cui nessuno dei soggetti “dirige i lavori” ma ognuno contribuisce al raggiungimento del risultato.**Ogni ente dovrebbe aggiornarsi costantemente al proprio interno alle evoluzioni scientifiche e tecnologiche in atto e dovrebbe fare altrettanto con gli accordi istituzionali che regolano la collaborazione. **Il modello può tradursi in termini di Trasferimento Tecnologico, “inteso in questa sede come uno strumento di politica relazio-**

nale la cui adozione mira a favorire la generazione di un'impresa innovativa (prodotto, servizio, processo) con la copresenza attiva di talenti scientifici e di ricerca, competenze manageriali e sostegno finanziario statale (governo centrale e locale)”; da questo punto di vista un contributo positivo potrebbe derivare da nuovi modelli didattici immaginati ad hoc, ad esempio attraverso la realizzazione di **laboratori didattici integrativi**.

Per far sì che il Trasferimento tecnologico possa svolgere il proprio ruolo nella costruzione sociale della conoscenza e la sua trasformazione in competenze professionali, **è necessario che al modello tradizionale, basato sullo schema “ricerca – sviluppo – introduzione dell’innovazione”, se ne associ un altro che muova dai problemi delle imprese e arrivi a cercare le soluzioni nella scienza**. Così facendo si rafforzerebbero entrambi i poli della dialettica, cioè la ricerca e l'impresa. Un ruolo fondamentale in questa “capitalizzazione della conoscenza” viene svolto dalle Università, anche nella valorizzazione del capitale umano necessario.

A proposito di capitale umano, si ritiene **centrale la figura dei Dottori di ricerca: se inseriti nel contesto imprenditoriale, in particolare delle PMI, ne arricchirebbero le risorse tecnico scientifiche, consentendo di evitare lo “spreco di risorse generato dalla fuoriuscita di persone formate con onere di denaro pubblico verso altri impieghi che non siano l'attività di ricerca delle imprese italiane”** ossia la gran quantità di ricercatori che non riescono ad inserirsi nell'organico delle Università. Per inserirsi proficuamente nell'impresa, un dottore di ricerca dovrebbe possedere buone conoscenze tecniche e scientifiche di base, la capacità di gestire un progetto di ricerca, di definirne al

meglio gli obiettivi, attitudine al lavoro di gruppo, autonomia decisionale e operativa, capacità di valutare i risultati e la loro attendibilità, oltre alla sensibilità economica sul rapporto costi – benefici per verificare costantemente la validità del progetto ed eventualmente ritrarne gli obiettivi. **I dottorati “industriali”, si legge, “dovrebbero assumere una valenza sempre più strategica, focalizzandosi sul dialogo tra settori disciplinari apparentemente lontani tra loro, consentendo di svolgere attività di ricerca di pari passo con quelle relative allo sviluppo di soluzioni innovative”.**

**In Italia, come riportato dall’analisi del Senato condotta nel 2016, l’implementazione dei principi della RRI procedere con lentezza e risulta eterogenea;** questo sarebbe dovuto, secondo l’idea prevalente presso le istituzioni europee, ad una scarsa valorizzazione dell’attività, che richiederebbe nuove metriche ed indicatori. **Eppure, il settore ricerca e sviluppo è chiamato come tutti gli altri (se non di più) a mettere a disposizione strumenti e metodi per contribuire a una ripresa economica sostenibile per l’Europa, attraverso un approccio multidisciplinare e multisetoriale.** Anche la definizione degli strumenti della RRI dovrebbe allinearsi con i produttori di innovazione e i motori della crescita economica; questo richiede collaborazione tra mondo accademico, governo imprese e società civile, rafforzando gli strumenti di creazione e condivisione della conoscenza. **L’auspicio, con cui si conclude il report, è l’integrazione dei principi di ricerca e innovazione responsabile nel futuro programma della ricerca nazionale,** che consentirebbe la definizione di un quadro di riferimento nazionale sul tema, l’elaborazione di indicazioni e raccomandazioni di policy alle istituzioni, la definizione di un quadro di principi etico – scientifici in cui incanalare le future attività, e l’applicazione dei

principi della RRI a ciascuna fase di valutazione delle attività di ricerca.

## **Ricerca e alta formazione universitaria: ripensare le fondamenta non i concorsi\***

*di Michele Tiraboschi*

**Per le Università, in tutto il mondo, la cooptazione funziona meglio dei concorsi pubblici. È questa la sostanza dell'intervento di Dario Braga su [Il Sole 24 Ore](#) dello scorso 6 agosto.** Un intervento che ha il merito di spiegare alcune delle buone ragioni che suggeriscono, per il reclutamento dei docenti universitari, l'adozione di logiche di libertà e responsabilità da parte degli Atenei e degli stessi professori. Meglio questo sistema, pur con tutti i suoi limiti, che il ricorso a procedure burocratiche complesse. Quale che sia il meccanismo prescelto dal legislatore, in sede di applicazione pratica i concorsi non hanno del resto mai posto argine ad abusi e condotte poco trasparenti. Insomma, che il nome del probabile vincitore sia già noto prima della pubblicazione del bando di concorso non risponde, di regola, a logiche truffaldine o malaffare, quanto alla delicatezza e peculiarità del lavoro di ricerca scientifica che deve rispondere alle effettive esigenze di ogni singola sede universitaria e dello specifico gruppo di ricerca a cui il vincitore dovrà aggregarsi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2019.

**Il ragionamento di Braga, se letto nella prospettiva della tradizione, ha dalla sua parte non solo buoni argomenti ma anche numerosi dati di esperienza comprensibili solo a chi vive dall'interno l'Università.** Credo tuttavia che il corpo docente, al quale appartengo, debba oggi ripensare con maggiore senso critico questo radicato e motivato sentire. Non tanto per la quantità di scandali e abusi che sembrano periodicamente ricordarci come, almeno nel nostro Paese, la libertà non sempre proceda di pari passo con la responsabilità delle scelte e dei comportamenti. Il punto, semmai, è un altro e va oltre l'etica perché investe, più in profondità, il ruolo della ricerca e della alta formazione universitaria nella società moderna. Perché i meccanismi di cooptazione possono funzionare, più o meno egregiamente, rispetto a una visione del sistema universitario come mondo chiuso che al più – e non certo per vocazione – si esercita di tanto in tanto (e con atteggiamento di superiorità) con le sfide poste dalla cosiddetta “terza missione”. Come se l'apertura al territorio e alla società fossero qualcosa di profondamente estraneo rispetto alle due missioni storiche, la formazione degli studenti e la ricerca, ancora custodite con gelosia e, spesso, con criteri autoreferenziali che bene spiegano la scarsa occupabilità dei nostri laureati e il difficile dialogo tra ricerca accademica e ricerca industriale. Perché la verità è che, tanto nei meccanismi di cooptazione quanto in quelli dei concorsi pubblici, la capacità di insegnare e anche educare i nostri ragazzi non è mai presa in considerazione. Mentre la ricerca scientifica è ancora vista, in alcune materie più di altre, come un percorso individuale da svolgersi dentro un preciso recinto disciplinare che nel mondo reale tuttavia non esiste. Si scrive e si pubblica in funzione delle abilitazioni e dei percorsi di carriera e non per alimentare il “fuoco sacro” di chi nella ricerca vede una missione per migliorare la società e anche la vita delle persone.

**Pensiamo, per fare un esempio, ai meccanismi di selezione dei giovani ricercatori attraverso i dottorati. Poco e nessun interesse hanno sin qui suscitato i percorsi di dottorato industriale e quelli in apprendistato di alta formazione dove il nome del futuro vincitore, in questo caso per espressa previsione di legge (c.d. Decreto Profumo), è già noto ai commissari del concorso.** Percorsi che, tuttavia, non scaldano il cuore del corpo docente perché non destinati ad auto-alimentare la specie, quella del ricercatore accademico puro. Da qui la pressione sul sistema universitario dove solo una ristretta minoranza degli oltre 10mila dottori di ricerca che escono ogni anno dai nostri Atenei potrà avere accesso mediante il meccanismo del “concorso per cooptazione” senza però aver contestualmente maturato competenze e professionalità spendibili nel mercato del lavoro non accademico. Perché il problema resta, in Italia, quello della assenza di un vero e proprio mercato aperto e intersettoriale del lavoro di ricerca. Che è poi la vera ragione del localismo, della scarsa mobilità dei ricercatori, di una didattica antiquata e del difficile dialogo con il sistema produttivo. La verità è che solo da noi il termine ricercatore coincide con lo status giuridico di chi lavora dentro le Università. Si tratta di una visione lontana dalla realtà, così come documentata dalla storia della innovazione e dello stesso apprendistato. Anche per questo motivo è strategico dare avvio, nella stagione della *open innovation* e della *disruptive technology*, a un mercato del lavoro di ricerca non accademico incentrato su moderni percorsi di selezione e carriera funzionali alle esigenze della intera società e non del solo corpo accademico.

**Ciò detto, se davvero la posizione da difendere è quella di garantire nel rispetto della tradizione una reale autonomia ed effettiva responsabilità di Atenei e docenti, allora il passo**

**da compiere è un altro e ben più radicale: quello della abolizione del valore legale dei titoli di studio.** Sono i tempi a rendere oggi ineludibile questo cambio di paradigma perché in gioco non è solo la trasparenza dei meccanismi di reclutamento dei professori ma, più a fondo, la modernizzazione del Paese che non può non partire dalle Università e dai criteri di formazione e selezione di chi fa innovazione e ricerca. E questo perché, all'epoca della Quarta rivoluzione industriale, la competizione internazionale sarà sempre più una sfida tra i diversi sistemi educativi e della ricerca che saremo in grado di affrontare solo abbandonando la vecchia e falsa idea che il valore legale del titolo sia garanzia dell'ideale egualitario.

## **Patto per la ricerca. Inseguendo l'Europa\***

*di Paolo Bertuletti*

**Mercoledì scorso il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca durante un convegno svoltosi a Palazzo Montecitorio ha presentato gli obiettivi programmatici di un patto che il governo vorrebbe stipulare con le Università, le istituzioni dell'AFAM, gli Enti pubblici di ricerca e le imprese per aumentare i fondi destinati alla ricerca. L'idea è quella di chiedere alle imprese di investire di più in ricerca e sviluppo, a fronte di un impegno da parte del governo nell'attuazione di politiche incentivanti e di coordinamento nazionale.**

**La notizia non può che essere salutata con favore, visto che il nostro Paese ha perso circa il 20% degli investimenti in ricerca nell'ultimo decennio e che i nostri partner europei, come è noto, sono molto più avanti di noi su questo fronte. Un confronto in questo senso può essere utile, giusto per capire la distanza fra i buoni propositi del governo (senz'altro da incoraggiare) e le politiche che già vengono attuate al di là delle Alpi. Notevole, ad esempio, è la distanza fra il vagone Italia e la locomotiva d'Europa. Basti pensare che in Germania il primo *Patto***

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38.](#)

per la ricerca e l'innovazione ([\*Pakt für Forschung und Innovation\*](#)) è stato siglato quattordici anni fa. Rinnovato più volte negli anni successivi (attualmente siamo alla III fase: 2016-2020), esso è stato aggiornato nel giugno 2019 per i prossimi dieci anni.

Il patto coinvolge il governo federale, i *Länder*, la [\*Deutsche Forschungsgemeinschaft\*](#) e i quattro principali istituti di ricerca non universitari finanziati dallo Stato tedesco (*Fraunhofer-Gesellschaft*, *Helmholtz-Gemeinschaft*, *Leibniz-Gemeinschaft*, *Max Planck-Gesellschaft*).

**In estrema sintesi questo il contenuto dell'accordo. Lo Stato garantisce annualmente un aumento del budget stanziato a favore dei quattro centri di ricerca pari al 3% (nel periodo 2016-2020 l'aumento complessivo è stato di 3,9 miliardi di euro).** I centri di ricerca si impegnano a perseguire alcuni obiettivi comuni, quali: i) lo sviluppo di nuovi campi di ricerca; ii) il rafforzamento della cooperazione e del collegamento con le università e con il tessuto economico; iii) l'internazionalizzazione delle proprie attività; iv) la promozione dei giovani ricercatori; v) l'impegno fattivo per il consolidamento delle pari opportunità fra uomini e donne in ambito scientifico.

Gli aumenti concordati del budget annuale garantiscono alle organizzazioni scientifiche la sicurezza nella pianificazione finanziaria, creando così la stabilità necessaria affinché la ricerca possa prosperare. I frutti di questo impegno devono però essere visibili. Così, ogni anno un rapporto di monitoraggio consente di valutare i risultati prodotti dagli investimenti (si considerano, ad esempio, i dati bibliometrici delle pubblicazioni, il numero di progetti internazionali, numero di partner di ricerca coinvolti ecc).

**Nel ultimo monitoraggio pubblicato (2019) emerge che la ricerca tedesca è progredita in tutti campi e non solo dal**

**punto di vista quantitativo.** Sembra che il patto abbia favorito l'introduzione di pratiche innovative, quali: procedure per garantire la qualità della ricerca e sostenere la crescita dei talenti, strumenti per la salvaguardia della parità di genere, nuovi modelli per la gestione dei dati della ricerca. Un altro elemento interessante evidenziato dal monitoraggio è il ruolo sempre più strategico della *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, che non ripartisce soltanto i fondi, ma svolge sempre più un ruolo di coordinamento e integrazione, a vantaggio del carattere interdisciplinare delle ricerche.

Alcuni dati confermano questo giudizio positivo e aiutano a capire l'imponenza del piano messo in campo dalla Germania. Nel 2018 i quattro istituti di ricerca che aderiscono al patto hanno raccolto ben 820 milioni di euro da privati. Tra il 2006 e il 2018 da questi istituti sono stati creati più di 5.500 spin-off. Sempre nel 2018 la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* ha finanziato progetti di ricerca per giovani ricercatori per un valore totale di circa 311 milioni di euro.

Questi numeri dicono la serietà e la concretezza dell'impegno tedesco per la ricerca. Per ora in Italia, se si escludono i progetti sperimentali come il [patto tra CNR e Confindustria del 2013](#), del quale non risulta esser stato pubblicato un monitoraggio, siamo fermi ai buoni propositi.

## Serve un patto per la ricerca (anche privata)\*

*di Michele Tiraboschi*

**Dopo l'annuncio il silenzio. Eppure la proposta di un «Patto per la ricerca», avanzata nei giorni scorsi dal Ministro Fioramonti a imprese e istituzioni pubbliche e private, non può che essere accolta positivamente da chi conosce il difficile rapporto tra ricerca e mercato del lavoro in Italia.** In un momento storico in cui tanto si parla di innovazione e della necessità di nuovi investimenti strategici per posizionare le imprese italiane ai più alti livelli delle catene globali del valore, il tema della qualità del capitale umano dovrebbe essere al centro non solo del dibattito ma anche della azione politica. Politiche non solo della formazione, ancora anacronistiche perché calibrate su società ed economia del Novecento, ma anche e soprattutto del lavoro in grado di avvicinare i giovani con attitudini alla ricerca (che non mancano) al sistema delle imprese.

**In Italia abbiamo solo 5 ricercatori ogni mille occupati, la metà di Giappone e Usa e un terzo della Corea del Sud.** Ma questo dato di fatto non è imputabile alla assenza di ricercatori o di persone interessate a fare ricerca. Questi esistono, eccome. So-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2019.

lo che spesso sono costretti a rinunciare alla propria vocazione o a ripiegare all'estero per le difficoltà di inserimento nel sistema della ricerca che non può essere limitato al solo settore pubblico e tanto meno al solo sistema universitario. Le cause sono molteplici, ma certo pesa non poco una visione della ricerca che fatica a svincolare la carriera di scienziati, progettisti e ricercatori da una dimensione puramente accademica. Dimensione che non è in alcun modo in grado di assorbire il numero di persone che forma nella fase iniziale e tanto meno di creare un vero e proprio mercato del lavoro di ricerca modernamente inteso. Se pensiamo solo ai dottorati, su circa 2.000 all'anno che ottengono il titolo, non più di 200, e solo dopo molti anni di precariato, riescono a strutturarsi in università. A fronte di questi dati il sistema delle imprese italiane fatica ad accettare le peculiarità dei ricercatori, prevalentemente formati per (e desiderosi di) una carriera accademica. Non manca una ricerca sommersa e importante anche nel sistema privato, ma i ricercatori aziendali non hanno alcun riconoscimento del loro status e l'intero sistema normativo che regola il loro rapporto di lavoro resta ancora del tutto analogo a quello vigente per impiegati e quadri. Al palo restano i dottorati industriali e soprattutto il potente strumento dell'apprendistato di alta formazione e ricerca la cui progettazione risale ai tempi della legge Biagi (2003).

**Per tutti questi motivi proporre un «Patto per la ricerca» è un segnale importante, ma occorre fare attenzione.** Non più di sei anni fa le imprese e il Consiglio Nazionale delle Ricerche hanno stretto un analogo patto del quale oggi poco si sa, tanto che quasi a nessuno è tornato in mente all'annuncio della nuova iniziativa. Il monitoraggio e l'implementazione di questi lodevoli tentativi è la prima azione da intraprendere per evitare che tutto muoia quando cambiano (e capita frequentemente) i soggetti che

ci hanno creduto personalmente. L'esempio da seguire potrebbe essere quello tedesco dove un patto simile è stato avviato con successo nel 2005, e più volte rinnovato, a fronte di una costante attività di monitoraggio e controllo degli esiti (vedi P. Bertuletti, [\*Patto per la ricerca. Inseguendo l'Europa\*](#), in Bollettino ADAPT n. 38/2019).

**Sullo sfondo resta comunque un nodo culturale di fondo che va sciolto e cioè quello della costruzione di un vero e proprio sistema normativo e istituzionale della ricerca privata di pari dignità rispetto a quello pubblico già esistente** (ne ho parlato diffusamente in vedi M. Tiraboschi, E.M. Impoco, [\*La ricerca ai tempi delle economie di rete e di Industry 4.0\*](#), Giuffrè Editore, 2016). Si tratta, in altri termini, di costruire e incentivare un ecosistema della ricerca, funzionale alla mobilità intersettoriale dei ricercatori all'interno della area europea per la ricerca e alla collaborazione pubblico-privato, che tenga conto delle competenze professionali necessarie così come delle dinamiche di raccordo tra impresa e università nei territori in cui vengono avviati i processi di innovazione. Un ecosistema animato da veri e propri hub o distretti della conoscenza (che in parte già ci sono a partire dalla storica esperienza dei parchi scientifici e tecnologici e dai nuovi *competence center*) ad alta densità di relazioni globali e capitale umano, come bene indica chi studia la nuova geografia del lavoro e i relativi fenomeni di aggregazione per disporre di sufficiente massa critica a fronte di percorsi di ricerca ancora incentrati su carriere individuali. Bene un patto tra pubblico e privato, insomma, ma per funzionare questo patto deve basarsi su condizioni di pari dignità e non riproporre il vecchio schema di una presunta superiorità del sistema universitario che, se mai è esistito, oggi è spazzato via dalle logiche destrutturanti della *open* e della *social innovation* proprie della IV rivoluzione industriale.

12.

## **LAVORO PUBBLICO**

## Professionalità, valutazione e trasparenza: dallo *jus variandi* alla dirigenza pubblica\*

di Alessandra Fierri

**Nell'era della Quarta Rivoluzione industriale, denominata Industry 4.0, stiamo assistendo ad una radicale trasformazione del lavoro**, infatti, per definire tale fenomeno attraverso le parole di Weiss: «il lavoro diventa merce che viene scambiata nel mondo virtuale, al di fuori di una cornice legale e regolatoria» (M. Weiss, *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *DRI*, 2016, n. 3, 653). La sfida in atto, che il giuslavorista deve fronteggiare, riguarda le modalità ed il come garantire il rispetto degli obiettivi del diritto del lavoro, nell'era digitale. Già nel 1887 Sidney e Beatrice Webb, nel testo *Industrial Democracy* del 1926, analizzavano le ragioni della crisi del diritto del lavoro nei Paesi economicamente avanzati. La vocazione storica del diritto del lavoro, quale base del modo di fare impresa e del mercato del lavoro è stata «fortemente depotenziata» (per usare la definizione di M. Tiraboschi, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2018, 5) da vari fattori intervenuti successivamente, quali: il superamento dei metodi di produzione standardizzati (propri dell'economia fordista) e l'internazionalizzazione dei mercati (conseguenza della globalizzazione). La realtà che stiamo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1.](#)

vivendo ha visto un sostanziale mutamento del contesto lavorativo, le cui conseguenze sono rappresentate dall'invecchiamento della forza-lavoro e dall'obsolescenza delle competenze dei lavoratori e, di fondamentale importanza, dalla continua ricerca di innovazione. Ciò porta ad un percorso di differenziazione degli assetti regolatori del lavoro, alla ricerca di un nuovo paradigma fondativo (M. Tiraboschi, *op. cit.*, 6).

**In riferimento al concetto di professionalità, oggetto di approfondimento, anche alla luce delle riflessioni emerse a seguito del Convegno internazionale, da poco conclusosi, a mio avviso si potrebbe partire dall'analisi del cambiamento del mercato del lavoro, che porta a ridefinire la formazione professionale, sempre più orientata verso abilità di adattamento e apprendimento, necessarie per fronteggiare le sfide poste dalle nuove forme di lavoro.** Prendendo spunto dalla definizione che ne dà Garilli: «La professionalità è una zona sismica dove si incontrano e si scontrano i diversi principi costituzionali, le fonti di diritto pubblico e di diritto privato, quelle legali e quelle contrattuali, il potere della dirigenza e l'autonomia collettiva. Essa rappresenta un elemento di ambivalenza e di tensione con il potere politico e con il sistema organizzativo degli uffici e del lavoro. La professionalità non è solo funzionale alla produttività-efficienza, ponendosi in correlazione con le tecniche di amministrazione concernenti l'organizzazione e i metodi di lavoro, ma costituisce strumento di difesa del corpo burocratico dagli assalti dell'esecutivo» (A. Garilli, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *DLRI*, 2004, n. 101). Le riforme che il Governo ha posto in essere hanno ridimensionato la tutela del lavoratore, modificando la nozione di professionalità, conferendo al lavoratore una posizione più dinamica.

**Ogni organizzazione ha bisogno di una serie di apparati professionali, che si traducono in modelli di prestazione, ed**

**ogni lavoratore, nella misura in cui svolge un determinato tipo di attività, occupa una posizione lavorativa e ricopre un ruolo nell'ambito dell'organizzazione** (G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, 1963, 3 ss.). In riferimento all'analisi che sto delineando, è centrale la peculiarità, nel contratto di lavoro, data al datore di lavoro di modificare unilateralmente le mansioni del lavoratore. Tale potere, denominato *jus variandi*, è giustificato dall'esigenza di variazione funzionale ed organizzativa del lavoro. Il novellato art. 2103 c.c., come modificato dal d.lgs. n. 81/2015, disciplina le disposizioni riguardanti il mutamento delle mansioni, ma in riferimento solo al settore privato, poiché il settore delle pubbliche amministrazioni rimane regolato dall'invariato art. 52 del d.lgs. n. 165/2001. Quest'ultimo dà rilievo, per esigenze proprie di buon andamento della pubblica amministrazione, solo al criterio dell'equivalenza formale, riferendosi alla classificazione prevista in astratto dai contratti collettivi, a prescindere dalla professionalità in concreto acquisita. Si esclude, di conseguenza, il riferimento all'art. 2103 c.c. ed alla tutela del c.d. bagaglio professionale del lavoratore. Non si ravvisa la violazione dell'art. 52 qualora le nuove mansioni rientrino nella medesima area professionale prevista dal contratto collettivo, in quanto condizione necessaria è proprio tale previsione, indipendentemente dalla professionalità acquisita. Ciò in considerazione dell'aspetto soggettivo del concetto di professionalità acquisita, inconciliabile e distante dalle esigenze di certezza, di corrispondenza tra le mansioni e posto in organico, che in modo schematico e rituale caratterizza il rapporto di lavoro pubblico (Cass. 21 maggio 2009, n. 11835).

**In definitiva, l'equivalenza formale, che scaturisce dalle norme contrattuali del pubblico impiego, comporta che le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, siano esigibili e l'assegnazione di**

**mansioni equivalenti costituisca atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro** (Cass. 26 gennaio 2017, n. 2011). È importante sottolineare che la destinazione ad altre mansioni, comporta il sostanziale svuotamento dell'attività lavorativa: ciò esula dalla problematica dell'equivalenza delle mansioni, configurandosi nella diversa ipotesi della sottrazione pressoché integrale delle funzioni da svolgere, vietata anche nel pubblico impiego.

**Il nuovo art. 2103 c.c., conferisce maggiore flessibilità al datore di lavoro nella gestione dell'azienda.** Le mansioni che il lavoratore deve svolgere, rappresentano la prestazione dovuta al datore, cioè l'oggetto del contratto. La contrattazione collettiva, suddivide le mansioni in diverse qualifiche, ma per figura professionale, riunite nelle quattro grandi categorie: dirigenti, quadri, impiegati e operai (*ex art. 2095 c.c.*). L'elasticità offerta al datore di lavoro, porta ad una maggiore flessibilità organizzativa, che apporta un contributo migliorativo alla gestione aziendale, bilanciando «l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale» con l'interesse qualificato del lavoratore «alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche». La sostanziale modifica riguarda il bene soggetto a tutela: non più la «professionalità in fase pregressa, ma la professionalità classificata in astratto in un determinato contesto organizzativo aziendale» (M. Brollo, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, n. 6, I). Il parametro di riferimento non è più il «concreto contenuto delle mansioni che il dipendente ha svolto, bensì sono le previsioni del sistema di classificazione adottato dal contratto collettivo applicabile al rapporto» (V. Nuzzo, *Il nuovo art. 2103 c.c. e la (non più necessaria) equivalenza professionale delle mansioni* (nota a Trib. Roma 30 settembre 2015), in *RIDL*, 2015, n. 4, II, 1047).

**Nell'azienda il lavoratore viene considerato nella totalità della sua occupazione e vengono considerate le potenzialità derivanti dallo svolgimento di nuove e diverse mansioni.** Se il lavoratore non ha esperienza in determinate attività richieste, non è impossibile che gli vengano comunque affidati determinati compiti afferenti tali attività. È a carico del datore di lavoro la formazione del dipendente (art. 2103, terzo comma, c.c.), infatti: se il lavoratore può “muoversi” da una mansione all'altra, ampliando le sue competenze tecniche, di contro, il datore di lavoro ne guadagna in flessibilità, rendimento e migliore organizzazione. La prestazione è gravata dall'esigenza di una maggiore flessibilità e il raggio di azione dello *jus variandi* orizzontale, interessa anche la possibilità che al lavoratore siano affidate anche mansioni diverse dalle ultime svolte, nel rispetto del limite dello stesso inquadramento e categoria legale concordata all'atto della sottoscrizione del contratto di lavoro. Un margine ampio è riconosciuto alle parti sociali, la contrattazione collettiva, a qualsiasi livello, può individuare ulteriori ipotesi che modifichino l'inquadramento contrattuale. In caso di passaggio di mansioni, si deve far riferimento alle mansioni equivalenti, cioè riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte. Il riferimento al livello contrattuale ed alla categoria, è imprescindibile, per il passaggio alle nuove mansioni.

**In un'ottica comparata rileva analizzare la portata della c.d. “riforma Renzi” dell'art. 2103 c.c., anche in rapporto ad un sistema diverso, di stampo iper-liberista, quale quello inglese.** Lo *jus variandi* datoriale, in Italia, trova la propria fonte normativa inderogabile nell'art. 2103 c.c., mentre in Inghilterra, la disciplina è rinvenibile: sia nei precedenti giurisprudenziali, che nella disciplina contrattuale, quest'ultima si realizza attraverso la previsione di clausole di mobilità, che attribuiscono al datore un vero e proprio potere. Nel nostro ordinamento, invece, tale prassi

si contrattuale è ammessa solo se la deroga contrattuale, rispetto i precetti inderogabili previsti dall'art. 2103 c.c., sia più favorevole, ma ciò non si verifica frequentemente. La base per analizzare tale potere datoriale è data dalla necessità di una chiara e sufficiente identificazione dei compiti convenuti dalle parti, che consente all'interprete di avere gli strumenti per valutare «se la modifica unilaterale delle mansioni rappresenti l'esercizio del potere datoriale (direttivo e/o di conformazione) di specificare la prestazione lavorativa oppure, all'opposto, una variazione della prestazione inizialmente dedotta nel contratto» (V. Del Gaiso, *Lo jus variandi nei sistemi italiano e inglese: brevi note comparative*, in *DRI*, 2018, n. 3, 854). Solamente nell'ultimo caso sarà necessario il giudizio sulla legittimità dell'esercizio dello *jus variandi* datoriale. Se prima della riforma del 2015 il legislatore si è ispirato alla logica della «flessibilizzazione della disciplina del licenziamento, delle mansioni e, pure, dei vincoli relativi ai controlli a distanza» al fine di rendere più interessante il contratto di lavoro a tempo indeterminato, bisogna rilevare che se la flessibilità organizzativa e gestionale era subordinata alla tutela della professionalità del lavoratore, a seguito della riforma, di contro, il *favor* è rivolto al datore di lavoro. Tale dinamica ha avvicinato il nostro sistema a quello inglese, dove si presta più attenzione alle prerogative datoriali, mettendo in secondo piano il garantismo individuale (V. Del Gaiso, *op. cit.*, 883 ss.).

**La professionalità, è oggetto di valutazione nel rapporto di lavoro e, proprio la c.d. “riforma Brunetta” ha come obiettivo quello di rendere effettiva la tutela della professionalità del lavoratore anche attraverso la contrattazione collettiva.** Anche il datore di lavoro pubblico ha avvertito la necessità di dotarsi di strutture maggiormente competitive e flessibili, nel rispetto dei doveri istituzionali di efficienza e buon andamento. Ciò ha rappresentato una svolta nel percorso di riforma della dirigenza

pubblica, che, grazie al d.lgs. n. 150/2009, ha visto l'introduzione di specifiche ipotesi di responsabilità dei dirigenti ma, al contempo, ne ha ampliato le prerogative, mediante l'attribuzione di poteri concreti inerenti il controllo della qualità e quantità del lavoro del personale assegnato. In sostanza, oltre l'introduzione di meccanismi di valutazione del lavoro e della professionalità, tale riforma è stata anche caratterizzata da un forte taglio di discrezionalità sussistente in capo alla pubblica amministrazione, all'atto del conferimento o della revoca dell'incarico. Il legislatore persegue il fine di rendere più meritocratica, premiale e trasparente la pubblica amministrazione.

**La l. n. 15/2009 delinea i temi principali della riforma:** performance, valutazione, trasparenza, premi e sanzioni disciplinari, dirigenza, contrattazione collettiva e azione collettiva, in particolare l'art. 4, ha introdotto principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche. Gli obiettivi sono assegnati osservando i seguenti criteri, al fine di garantire la trasparenza della valutazione:

- rilevanza dell'obiettivo nell'ambito delle attività svolte dal valutato;
- misurabilità dell'obiettivo;
- controllabilità dell'obiettivo da parte del valutato;
- chiarezza del limite temporale di riferimento.

L'apporto innovativo introdotto dalla riforma, riguarda gli strumenti premiali per misurare e valorizzare il merito, individuati nel decreto: il trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale e organizzativa, il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche e di carriera, l'attribuzione di incarichi di responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale.

**Il tema della trasparenza è di estrema attualità e, proprio la realizzazione concreta e trasparente dell'azione amministrativa è, non solo disciplinata dai principi e criteri enunciati dall'art. 4 della l. n. 15/2009, ma va anche ricercata nella legislazione successiva, precisamente nella normativa anticorruzione.** Trasparenza è pubblicità dell'agire della pubblica amministrazione, cioè realizzazione della condotta diretta alla tutela degli interessi pubblici, riconducibile ai principi enunciati dall'art. 97 Cost.: buon andamento ed imparzialità.

**Le due riforme sul piano dei principi cardine posti a fondamento e guida, si pongono in rapporto di “continuità-progressione”. L'attenzione rivolta alla valutazione individuale unitamente alla promozione dell'etica nelle amministrazioni,** elemento armonico ed in continuità con i principi espressi dalla Corte costituzionale, che presiedono il corretto funzionamento del sistema di pianificazione per obiettivi prima e di controllo/valutazione delle performance poi, **possono influire sia positivamente sulla premialità che negativamente sulle eventuali sanzioni** (D. Bolognino, *Il necessario coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e gli strumenti del ciclo delle performances. Principi efficientistici e valorizzazione dell'etica nel conferimento delle “premialità” e nell'erogazione delle sanzioni,* in *Amministrativ@mente*, 2014, n. 3-4).

## **Il precario assunto già col diritto alla stabilizzazione: le nuove frontiere del lavoro pubblico grazie al *navigator*\***

*di Luigi Oliveri*

Commenti ironici sulla circostanza che a cercare lavoro per persone in condizioni di precariato reddituale e lavorativo saranno 6mila precari sulla stampa se ne sono visti molti.

L'argomentazione critica al programma di reclutamento delle figure professionali che dovranno assistere i titolari del reddito di cittadinanza nella ricerca attiva di lavoro ha una certa efficacia retorica e, quindi, risulta molto attraente per gli analisti. A ben vedere, tuttavia, l'originalità forte del programma di acquisizione dei *navigators* non è questa, bensì la disinvoltura con la quale il Governo adotta strumenti di aggiramento delle regole di reclutamento del lavoro pubblico, perché «vi sono troppi vincoli» e «non c'è tempo» (cfr. il video [Reddito di cittadinanza: i nuovi navigator saranno assunti con contratto di collaborazione](https://stream24.ilsole24ore.com), in <https://stream24.ilsole24ore.com>).

Tutti i datori di lavoro pubblico subiscono i troppi vincoli previsti da una legislazione alluvionale, che rende difficilissimo reclutare nuovi dipendenti. E tutti i datori di lavoro pubblici farebbero

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

carte false per poter assumere in fretta e colmare i fabbisogni di personale.

Peccato che la normativa vigente sia in chiaro ed evidente contrasto con queste intenzioni, perché ispirata a misure tendenti ad evitare la creazione di precariato pubblico surrettiziamente finalizzato a successive stabilizzazioni. Esattamente quello che, invece, si intende fare con i *navigators*, che saranno reclutati con contratti di collaborazione coordinata e continuativa di due anni.

La scelta, per quanto possa considerarsi “efficiente” sul piano “aziendalistico” (salve le critiche rivolte ai datori di lavoro che si avvalgono di forme flessibili di lavoro da parte delle forze che sostengono la maggioranza parlamentare) è tuttavia in chiaro contrasto con le disposizioni vigenti. Pensiamo al reclutamento col contratto di collaborazione. L’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 consente il ricorso al lavoro autonomo a ricorrere delle seguenti condizioni: «a) **l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente**, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente; b) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione; non è ammesso il rinnovo; l’eventuale proroga dell’incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell’incarico [...]. **Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l’utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa**

**di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».**

Si nota subito che Anpal Servizi, società pubblica chiamata ad effettuare il reclutamento dei 6mila *navigators*, non ha la competenza di svolgere le funzioni di gestione delle politiche attive del lavoro, spettanti, invece, alle regioni. Manca una delle condizioni fondamentali per l'incarico di collaborazione. Ma, come si nota, anche un secondo elemento è carente: risulta assai evidente come l'acquisizione dei *navigators* mediante collaborazione sia solo strumentale. Si tratta di una modalità procedurale speculativa, attivata per ovviare ai tempi lunghi dei concorsi pubblici, nonché dell'intento di attivare contratti di lavoro autonomo per fabbisogni continuativi che richiedono manifestamente l'impiego di lavoratori subordinati: circostanza, questa, che lo stesso Governo mette in evidenza quando afferma di voler stabilizzare al più presto i 6mila. La stabilizzazione è figlia, ovviamente, di un utilizzo dei contratti precari improprio. I *navigators* saranno acquisiti nella piena consapevolezza di attivare contratti per lo svolgimento di attività di lavoratori subordinati, decisione che per qualsiasi dirigente pubblico determinerebbe responsabilità erariale, cosa che invece per Anpal Servizi evidentemente non sarà. Con quali elementi di coerenza è tutto da capire.

E a proposito delle **stabilizzazioni**? La norma che le regola a regime è l'art. 35, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 e prevede quanto segue: «**Le amministrazioni pubbliche**, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, **possono avviare procedure di**

**reclutamento mediante concorso pubblico:** a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando; b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando». Come si nota, la stabilizzazione nel lavoro pubblico è consentita alle amministrazioni pubbliche. Ma Anpal Servizi è una società che, per altro, come visto sopra, non ha competenze funzionali in tema di gestione delle politiche attive per il lavoro.

I *navigators*, in realtà, dovrebbero essere assunti dalle regioni o dagli enti regionali competenti in politiche attive per il lavoro. Almeno, allora, di immaginare modifiche normative (che andrebbero a ledere la Costituzione, ai sensi della quale le regioni sono titolari della funzione) tali da attribuire in via definitiva ad Anpal Servizi funzioni di politiche attive sicché la stabilizzazione avvenga nei ruoli di questa società, si deve attualmente immaginare che la stabilizzazione possa avvenire inserendo i 6mila *navigators* nei ruoli di regioni ed enti regionali. Ma, i titolari di contratti di collaborazione, come si nota, nella normativa vigente non possono vantare un diritto all'automatica stabilizzazione: al più, possono godere di punteggi nei concorsi pubblici. Lo stesso schema visto sopra è contenuto nella norma speciale di stabilizzazioni straordinarie previsto dalla riforma Madia.

Occorrerà, quindi, una normativa speciale che consenta al Governo, ad Anpal Servizi e alle regioni, tutto quello che nel corso degli anni 2000 è stato vietato: cioè, assumere con contratti flessibili per fabbisogni continuativi, attraverso collaborazioni invece

che mediante contratti di lavoro subordinato, per il tramite di società partecipate, con stabilizzazione dei collaboratori che evidentemente sarà diretta e quindi in deroga al principio che i collaboratori per essere stabilizzati possano solo avere qualche titolo in più nei concorsi pubblici.

Infine, le stabilizzazioni fin qui sono sempre state rivolte a persone con esperienza di lavoro o di collaborazione triennale presso l'ente che stabilizza. Nel caso dei *navigators*, invece, l'esperienza pare possa essere solo biennale e per giunta svolta presso un ente diverso da quello che stabilizza. Insomma, siamo di fronte a frontiere del lavoro pubblico fin qui mai viste e, per altro, espressamente ostacolate da plurime disposizioni normative. Un interessante *new deal* pubblico che chissà se sarà esteso ad altri campi del pubblico impiego.

## Stop alla pubblicazione sui siti istituzionali delle PA dei dati dei dirigenti diversi dal loro compenso. Analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019\*

*di Andrea Carbone*

Con la [sentenza 21 febbraio 2019, n. 20](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33/2013, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui obbligava le pubbliche amministrazioni a pubblicare on-line i dati personali sul reddito e sul patrimonio dei dirigenti pubblici diversi da quelli che ricoprono incarichi apicali, individuabili all'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Ebbene, con questa decisione la Suprema Corte ha dichiarato l'illegittimità della disposizione che mirava a estendere indiscriminatamente a tutti i titolari d'incarichi dirigenziali l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale della PA i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. *f*, dello stesso decreto legislativo sopra richiamato. Trattasi, nello specifico, di una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti a Irpef nonché dei diritti reali su beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni so-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9](#).

cietarie ed eventuali quote di partecipazione, e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta la salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso).

Procediamo con ordine. Il d.lgs. n. 97/2016 ha rappresentato il punto di arrivo di un lungo e complesso processo diretto alla piena affermazione del **principio di trasparenza** amministrativa, inteso come il **diritto di chiunque di conoscere le informazioni e i dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni**. La novella di cui sopra aggiunge all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 cinque nuovi commi, tra i quali, il comma 1-*bis* che estende gli obblighi di pubblicazione ai titolari di incarichi dirigenziali a qualunque titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Così statuendo, si è finiti per sottrarre la totalità della dirigenza amministrativa dal regime di pubblicità previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 – che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti – accostandoli ai ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

La *ratio* di una siffatta estensione dell'obbligo di pubblicazione va individuata nell'intenzione del legislatore di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, dando la possibilità a chiunque di verificare se i dirigenti, come i rappresentanti politici e di Governo, a partire dal momento della loro assunzione alla carica, beneficiassero di incrementi reddituali e patrimoniali tali da non risultare coerenti rispetto alle remunerazioni percepite per i vari incarichi svolti.

Così facendo **si è finiti per assimilare soluzioni non equiparabili tra loro** (dirigenti della PA e titolari di incarichi politici) **per genesi, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di ri-**

**ferimento.** Infatti, la mancata differenziazione tra le stesse categorie dirigenziali soggette alla misura in base, ad esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, ai compensi percepiti, ha finito per coinvolgere, secondo le elaborazioni dell'Aran, oltre 140mila dirigenti, senza alcuna considerazione dell'**effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta.**

A quanto detto finora, si aggiunge un'ulteriore criticità riguardante la modalità di diffusione di un'enorme quantità di dati personali. Sul punto, il giudizio di ragionevolezza delle scelte legislative si avvale del c.d. **test di proporzionalità**, che consiste nel **valutare se la norma oggetto d'esame sia necessaria e idonea al conseguimento degli obiettivi perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescrive quella meno restrittiva dei diritti** (cfr. C. cost. n. 1/2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137/2018, n. 10/2016, n. 272/2015, n. 23/2015 e n. 162/2014).

Tanto premesso, la Corte costituzionale nel pronunciarsi ha rilevato la **parziale fondatezza della questione sollevata dal giudice rimettente** – TAR Lazio – giustificando la propria decisione sotto un duplice profilo.

*In primis*, **i dati indicati nella lett. f del comma 1 dell'art. 14, d.lgs. n. 33/2013**, la cui pubblicazione è imposta dal censurato comma 1-*bis* dello stesso articolo, **non risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato**, dal momento che offrirebbero un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, in assenza di una precisa causa di giustificazione riguardante la necessità di rendere conto ai cittadini della propria condizione economica come avviene per i titolari di incarichi politici.

Inoltre, diversamente da quanto statuito dalla legislazione anticorruzione che presuppone distinzione tra i vari titolari di incari-

chi dirigenziali, la disposizione censurata non opera alcuna differenziazione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati ulteriori rispetto ai compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica. Una scelta di questo tipo contrasta con il **principio di uguaglianza** che impone, tra l'altro, di trattare in modo diverso situazioni giuridiche differenti, e con il **principio di ragionevolezza** che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti (il diritto alla riservatezza e il diritto alla trasparenza) la cui massima espressione è rappresentata dall'accesso ai dati della PA). Per cui, stando alla decisione della Corte: **il legislatore avrebbe dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.**

Anche sotto il secondo profilo, quello della **necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione**, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Infatti, **l'onere di pubblicazione risulta sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita**, quella del contrasto alla corruzione nella PA.

Sul punto occorre precisare che in base alle disposizioni generali del d.lgs. n. 33/2013, le pubbliche amministrazioni procedono all'inserimento nei propri siti istituzionali dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente, senza autenticazione né identificazione. Se a ciò si aggiunge il divieto imposto alle PA di disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione *Amministrazione trasparente* il risultato che ne vien fuori è quello di consentire il reperimento

“casuale” di dati personali, stimolando forme di ricerca ispirate unicamente all’esigenza di soddisfare mere curiosità. Il rischio è quello di generare quello che la Corte definisce una sorta di «opacità per confusione» proprio in virtù dell’irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti.

In definitiva, la Consulta nel dichiarare **l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33/2013 nella parte in cui prevede l’obbligo per le PA di pubblicare i dati di cui all’art. 14, comma 1, lett. *f*, dello stesso articolo, per violazione dell’art. 3 Cost.**, rimette alla responsabilità del legislatore di individuare modalità meno pervasive di pubblicazione dei suddetti dati personali, come il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso alle autorità di controllo competente previsto prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 97/2016. Inoltre, al fine di dare piena e omogenea attuazione sull’intero territorio nazionale della decisione in esame, sarebbe auspicabile adottare iniziative legislative di intesa con le Regioni, dal momento che ci sono alcune di esse (vedi l’Emilia Romagna, per mezzo del portale informatico denominato GRU) che chiedono al personale titolare di incarichi dirigenziale di rendere noti le informazioni relative alla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all’Irpef.

Da ultimo, si segnala la decisione della Corte di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33/2013 nella parte in cui prevede che le PA pubblichino i dati di cui all’art. 14, comma 1, lett. *c*, dello stesso articolo. Pertanto, **resta salvo l’obbligo di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica dirigenziale nonché per le spese relative ai viaggi di servizio e alle missioni pagate con fondi pubblici.**

**Ordinanza della Cassazione n. 6919/2019:  
prevale l'interesse pubblico  
all'equilibrio economico-finanziario della PA  
sul diritto al compenso del professionista\***

*di Valeria Marini*

L'ordinanza n. 6919/2019 della Corte di Cassazione pubblicata l'11 marzo 2019, interpreta in modo rigoroso la disciplina normativa (art. 191 del d.lgs. n. 267/2000 c.d. Testo Unico enti locali o TUEL) con riferimento all'onere che impone alle amministrazioni l'indicazione precisa e analitica dell'ammontare delle spese e dei mezzi per farvi fronte che tutelano il preminente interesse pubblico all'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni locali, in un quadro di certezza della spesa secondo le previsioni di bilancio e di trasparenza dell'azione amministrativa nonché nel rispetto del principio di buon andamento della PA.

Sulla base di questo assunto la pronuncia in oggetto antepone l'interesse pubblico all'equilibrio finanziario della PA al diritto al compenso del professionista per un'opera comunque realizzata in suo favore.

La vicenda sottesa alla decisione riguarda un professionista, architetto che, a seguito di una modifica in corso disposta

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

dall'amministrazione locale del progetto originale di una struttura espositiva, ha richiesto al Comune committente il pagamento dei compensi professionali ulteriori a titolo di differenza (circa 37mila euro) rispetto a quanto pattuito, concernenti la direzione dei lavori, le misure di contabilità, il collaudo amministrativo e il coordinamento sicurezza. In primo grado il Tribunale di Oristano aveva revocato l'ingiunzione di pagamento. Con una pronuncia sostanzialmente favorevole all'architetto, invece, la Corte di Appello di Cagliari, aveva accolto il gravame del professionista non condividendo l'assunto dell'amministrazione appellata, giustificatasi col fatto che **sarebbe mancata la copertura finanziaria** per il pagamento di ulteriori somme, affermando inoltre che **«i maggiori oneri conseguenti alle scelte dell'amministrazione, che deliberò di modificare il progetto originario, non possono incidere sul diritto dell'appellante ad ottenere il compenso pattuito»**.

Il Comune di Abbasanta solleva tra i motivi di ricorso in Cassazione l'insussistenza di fondi e la copertura finanziaria come è emerso da una delibera (n. 39/2007) della stessa Giunta comunale con la quale era stata approvata in via definitiva la perizia di assessment e i quadri economici definitivi indicanti complessivamente le somme dovute al professionista. Il professionista controricorrente opponeva che le delibere comunali di approvazione dei progetti, precedenti a quella indicata dal Comune, prevedevano un impegno di spesa comprensivo dei costi di realizzazione dell'opera oltre alla possibilità di determinare (indirettamente), sulla base delle tariffe professionali, i compensi dovuti dalle voci *Spese generali* e *Somme a disposizione*.

Al fine di meglio comprendere il quadro regolativo entro cui è stata decisa la vicenda occorre premettere che in merito alle regole per l'assunzione di impegni e l'effettuazione di spese da parte della pubblica amministrazione, **l'art. 191, comma 1, TUEL di-**

spone che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria.

Nel caso di spese riguardanti prestazioni professionali, **l'art. 191, comma 1, TUEL dispone l'obbligo di comunicazione delle informazioni relative all'impegno dal responsabile del servizio di spesa al terzo interessato che** – ferma l'obbligazione a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente dell'ente che abbia consentito la fornitura del bene o servizio in violazione della suddetta norma – **ha facoltà, in mancanza della comunicazione suddetta, di non eseguire la prestazione.**

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza in commento, dispone che le modalità di indicazione della spesa con la quale **si individuano indistintamente le spese tecniche senza la precisa indicazione di quelle per gli onorari professionali** non soddisfa la prescrizione dell'art. 191, comma 1, TUEL. Questo indirizzo conferma, quanto espresso più volte dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 26202/2010, Cass. n. 24655/2016, Cass. n. 6970/2018, Cass. Sez. Un. 26657/2014) e da ultimo Cass. 22481/2018, citata nell'ordinanza in commento, che afferma «la delibera comunale di conferimento dell'incarico ad un professionista deve indicare l'ammontare della spesa, mediante l'**identificazione** e la **distinzione delle diverse voci** che la compongono (spese generali, tecniche, per compensi professionali etc.) e i **mezzi per farvi fronte, ugualmente identificati e distinti analiticamente**, così da creare un doppio e congiunto (non alternativo) **indice di riferimento che vincola l'operato dell'ente locale** in relazione alle spese stabilite anticipatamente, **in ragione dell'interesse pubblico all'equilibrio economico e finanziario, e quindi al buon andamento della P.A.**».

L'orientamento espresso dalla Suprema Corte appare, dunque, improntato ad una assoluta tutela della finanza locale rispetto al diritto al compenso del professionista in esecuzione di un incarico che, a seguito di una modifica voluta dalla stessa amministrazione, è divenuto materialmente ed economicamente più gravoso. L'esaurimento dei fondi a copertura finanziaria dell'opera oltre all'assenza di riferimenti dettagliati di spesa, sono stati considerati motivi sufficienti a negare ulteriori somme al professionista, il quale ha comunque eseguito interamente l'incarico professionale comprensivo delle modifiche al progetto originario dell'opera.

**C'è da chiedersi se il quadro normativo vigente costituito dal d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) che contiene norme *ad hoc* in tema di compensi e incarichi professionali [1] e l'estensione del principio di equo compenso dei professionisti per gli incarichi svolti a favore della pubblica amministrazione (art. 19-*quaterdecies*, comma 3, d.l. n. 148/2017 convertito dalla l. n. 172/2017) possano incidere o no su questo orientamento giurisprudenziale.**

Il Codice dei contratti pubblici stabilisce che le amministrazioni pubbliche devono sempre indicare, nei bandi per i servizi di architettura e ingegneria, sia le risorse già accantonate con cui sarà remunerato l'aggiudicatario, sia il calcolo dettagliato dei compensi, redatto secondo il decreto ministeriale parametri. Questo rende improbabile che manchi la «dettagliata previsione di spesa» richiesta dalla giurisprudenza di legittimità. L'unica casistica in cui c'è ancora la possibilità che si verifichi quanto avvenuto con l'ordinanza n. 6919/2019 è rinvenibile negli affidamenti diretti.

Riguardo alla garanzia di equo compenso per i professionisti che svolgono incarichi per la pubblica amministrazione, il comma 3 dell'art. 19-*quaterdecies* citato è una norma che si arresta ad una proclamazione di principio, pertanto appare priva di

un'autonoma capacità vincolante nei confronti delle amministrazioni.

Tuttavia, si evidenzia un elemento comune: l'**equilibrio economico-finanziario** dell'amministrazione tutelato dalla giurisprudenza come il **principio di equo compenso** garantito dalla pubblica amministrazione, sono previsti ambedue in **attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività**.

[1] Cfr. Anac, [Linee guida n. 1 – Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria](#), aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 (giugno 2018).

## Il ruolo della dirigenza pubblica tra politica e amministrazione\*

*di Alessandra Fierri*

**Il confine tra politica e amministrazione**, del quale tanto si parla da diversi anni, ad oggi non è stato ancora perfettamente definito, nonostante molteplici siano stati i tentativi di modifica normativa negli ultimi quarant'anni.

La spinta verso la costruzione di un modello che disciplinasse la dirigenza pubblica, iniziò ad essere più chiara nel 1993 e trovò un rafforzamento pochi anni dopo, nel 1998.

Il legislatore cercò di delineare criteri ed obiettivi volti alla costruzione di un management pubblico dal taglio decisamente rinnovato. I presupposti normativi riguardavano la **distinzione tra funzioni di indirizzo politico- amministrativo, riservate in via esclusiva agli organi di governo e compiti meramente amministrativi, demandati alla dirigenza.**

Ne derivò un più ampio margine di autonomia operativa, che privò il potere politico della facoltà di ingerenza nell'operato della dirigenza ed introdusse rinnovati strumenti per l'esercizio dei poteri dirigenziali (G. D'Alessio, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Astrid, Il Mulino, 2008).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23.](#)

**La moltitudine di riforme messe in atto**, nonostante la previsione di ulteriori interventi, fanno emergere **l'esigenza di un progetto di revisione nella prospettiva tesa a potenziare il ruolo principale di tale funzione dell'amministrazione dello Stato, cioè la funzione di servizio per favorire la crescita economica, la semplificazione della vita di cittadini e imprese, mediante criteri premiali e la valorizzazione e riconoscimento del merito.**

Secondo la tesi esposta da Cassese e Mari, contrariamente a ciò che avviene nel resto del mondo, **in Italia non si parla dell'alta burocrazia**, essa... **“ha, quindi, scarsa visibilità e poco potere, ma, in compenso, ha una notevole stabilità”.**

Da questa confusione si è cercato di uscire, ma la **distinzione tra amministrazione- apparato servente del Governo e amministrazione- apparato di erogazione di servizi alla collettività, non è ad oggi, ancora chiara** (S. Cassese e A. Mari, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Politica del diritto*, a. XXXII, n. 1, marzo 2001).

Il vasto processo di riforma che ha interessato l'apparato pubblico, ha visto al centro del cambiamento **tre percorsi strategici: privatizzazione, esternalizzazione e decentramento.** Naturalmente il contesto di riferimento è mutato nel tempo; anche il ruolo e le attività che l'amministrazione pubblica deve mettere in campo, per realizzare il suo scopo è modificata. Il processo ed il prodotto di tale attività, è definito governance.

**Le sfaccettature della governance pubblica** ed i suoi sviluppi e mutamenti, rispetto alle riforme che negli ultimi anni sono state realizzate, fanno emergere il ruolo di **'imprenditore istituzionale', leader** nell'influenzare e dare un preciso orientamento alle strategie, cui è chiamato il dirigente pubblico oggi (P. Ruggiero,

*Le capacità manageriali delle amministrazioni pubbliche*, Aspetti teorici e gestionali, Cedam 2007).

Tale ruolo **non avvicina il dirigente pubblico ad essere l'“equivalente funzionale del datore di lavoro privato”**, proprio a causa del **problematico rapporto fra autonomia e responsabilità del suo operato, che risente dell'influenza politica.**

**Secondo parte della dottrina, la minore conoscenza degli strumenti e tecniche manageriali**, sembra essere la causa della **inadeguata produzione di valore pubblico**, tale da poter influenzare significativamente il contesto istituzionale.

Molteplici sono stati i fattori che hanno stimolato l'avvio di un percorso di cambiamento orientato alla modernizzazione delle strutture, delle relazioni organizzative e dei processi di funzionamento della P.A.

Guardando anche alle amministrazioni di altri paesi europei, si nota lo scostamento dell'adeguamento istituzionale, rispetto all'assetto economico e sociale, che ha subito forti mutamenti nel corso degli ultimi anni.

Le nostre amministrazioni, rispetto tale assetto, non più in linea con la realizzazione puntuale della funzione pubblica, hanno iniziato ad **introdurre modelli gestionali e di controllo orientati al risultato.**

Probabilmente ciò ci sta avvicinando, al risultato atteso (P. Ruggiero, *Le capacità manageriali delle amministrazioni pubbliche*, Aspetti teorici e gestionali, Cedam 2007).

**Nell'ottica di cambiamento di ruolo, funzioni e valori** della pubblica amministrazione, al fine di modernizzare il suo funzionamento, le riforme e autoriforme che si sono succedute, **non hanno realizzato in concreto l'obiettivo di semplificare, ve-**

locizzare e snellire l'apparato amministrativo e la relativa erogazione di servizi pubblici, che è ancora in parte disatteso.

**“In altri termini, i diversi tentativi di introdurre management nella burocrazia hanno generato una burocrazia del management”** (L. Nicolais e G. Festinese, *Da dirigente a leader, la via del cambiamento*, in Rivista italiana di Public Management, n.1/ gennaio 2018).

Ciò è diretta conseguenza della mole di adempimenti a cui è chiamato il dirigente, per assolvere al suo ruolo, imbrigliato da una moltitudine di **norme, pensate per contrastare fenomeni quali la corruzione e la mancata trasparenza**, che minano la pubblica amministrazione.

Tale fenomeno ha portato ad un **cambiamento della leadership pubblica**, trasformando il ruolo dei dirigenti, che molto spesso sono investiti del ruolo di... **“attenti controllori di procedure distanti e spesso avvertite come inutili rispetto al fare quotidiano”** (L. Nicolais e G. Festinese, *Da dirigente a leader, la via del cambiamento*, in Rivista italiana di Public Management, n.1/ gennaio 2018).

**Nell'idea originaria dei riformatori degli anni '90**, la dirigenza pubblica doveva rappresentare il fulcro della gestione dei contratti, ma Carlo dell'Aringa descriveva quella situazione affermando che la classe dirigente, anche a causa della mancata autonomia dalla classe politica e dal sindacato, **utilizzando criteri di valutazione imparziali ed egualitari, aveva distribuito premi a tutti, al di là dell'effettivo merito e della differenziazione** (G. Della Rocca e C. Dell'Aringa, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, il Mulino 2017).

**Alla base di tale sistema, che presenta delle lacune, vi è l'inesistenza della valutazione per obiettivo, sostituita da incarichi a scadenza e mancanza di motivazioni.**

Ogni sistema democratico che si rispetti, dovrebbe garantire ai propri cittadini il rispetto di determinati imprescindibili diritti e principi, che devono guidare l'operato di tutta la classe dirigente, sia amministrativa che politica.

**I concetti di efficienza, economicità, trasparenza, fanno parte del pensare alla pubblica amministrazione in termini di natura dei servizi offerti alla cittadinanza e di regolazione degli interessi tutelati.** A garanzia del lavoro del dirigente pubblico, c'è la responsabilità per il suo operato e la valutazione della performance.

Inoltre, **l'imparzialità dell'operato del dirigente pubblico** in particolare e del dipendente pubblico in generale, fa parte dei **compiti riconosciuti dalla Costituzione** e si estrinseca attraverso la gestione amministrativa, caratterizzata dall'**autonomia**, espressione della garanzia del rispetto di principi valevoli per tutti i consociati, la cui osservanza realizzerebbe in pieno **i compiti che i pubblici dipendenti sono chiamati a svolgere.**



13.

## **LICENZIAMENTI**

## Licenziamenti collettivi: il Tribunale di Napoli sulla tutela indennitaria post C. cost. n. 194/2018\*

*di Giulia Cozzi*

Il Tribunale di Napoli – sezione Lavoro e Previdenza – in data 26 febbraio 2019 ha pronunciato una sentenza interessante in particolar modo in quanto è una delle prime decisioni in cui trova applicazione la disciplina del d.lgs. n. 23/2015 dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018.

Il caso di specie riguarda un lavoratore che, dopo essere stato assunto con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato nel giugno del 2017, dopo poco più di tre mesi dall'assunzione risultava destinatario della Comunicazione Unilav di cessazione del rapporto di lavoro, per “recesso contratto di appalto”. Agiva quindi in giudizio per impugnare il licenziamento ritenuto illegittimo, deducendo in particolare il mancato rispetto delle procedure previste per i licenziamenti collettivi agli art. 24, 4 e 5 della l. n. 223/1991, essendo egli stato uno dei numerosi lavoratori licenziati nella medesima unità produttiva e per la stessa ragione economica. Il lavoratore chiedeva, conseguentemente all'accertamento della nullità, o comunque della inefficacia o illegittimità del licenziamento intimatogli, la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

reintegrazione nel luogo di lavoro, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale (in merito agli artt. 3 e 10 del d.lgs. n. 23/2015), o, in via subordinata, l'estinzione del rapporto, fermo restando il pagamento di una indennità parametrata secondo quanto stabilito dalla legge.

**Il giudice, dopo aver istruito adeguatamente il giudizio, ha riconosciuto la fondatezza del ricorso, ha dichiarato estinto il rapporto di lavoro con efficacia dalla data del licenziamento**, ha quindi condannato parte convenuta, rimasta contumace, al pagamento di una indennità stabilita discrezionalmente.

Risulta interessante procedere ad una breve analisi di alcuni dei temi toccati dalla sentenza, partendo dalla questione giuridica della natura del licenziamento e del mancato rispetto dell'iter procedimentale previsto dalla legge.

**Le procedure disciplinate dagli artt. 4, 5 e 24 della l. n. 223/1991, infatti, sono obbligatorie per i licenziamenti c.d. collettivi.** Nel caso di specie, in virtù della pluralità di lavoratori raggiunti da comunicazione Unilav di cessazione del rapporto di lavoro (17 soggetti), nonché delle dimensioni complessive dell'azienda, e dell'arco temporale interessato dai licenziamenti, l'operazione è stata ritenuta collettiva ed è stata quindi constatata l'omissione delle procedure prescritte. Queste ultime, in particolare, prevedono una comunicazione preventiva ed in forma scritta alle rappresentanze aziendali e alle rispettive associazioni di categoria, ovvero in mancanza di queste, alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, contenente la spiegazione dell'eccedenza di lavoratori e la proposta di un piano di reimpiego o, ove non sia possibile, di licenziamento dei dipendenti; è previsto, poi, lo svolgimento di un esame congiunto tra le parti sulle possibili soluzioni al caso concreto, seguito da relazione scritta e inviata all'Ufficio provinciale del lavoro. Tale comunicazione deve essere

anche seguita da una convocazione da parte del direttore dell'Ufficio provinciale di cui sopra, finalizzata eventualmente alla proposta di soluzioni che mettano d'accordo le parti. Soltanto all'esito di questo lungo iter sarebbe possibile per il datore di lavoro procedere al licenziamento dei lavoratori in eccedenza, attraverso una comunicazione scritta indirizzata a ciascuno di essi.

**In questo caso, tuttavia, secondo quanto dispone il comma 12 dell'art. 4, l. n. 223/1991, non essendo stato in alcun modo avviato il dialogo con le rappresentanze sindacali e né risultando un intervento delle stesse in corso di licenziamento, l'iter procedimentale di cui sopra non è stato rispettato, e di conseguenza è stata acclarata l'inefficacia della comunicazione del licenziamento.**

Altra questione riguarda l'art. 5 della l. n. 223/1991, citato nel ricorso, il quale si occupa di disciplinare i criteri di scelta nella previsione di licenziamenti, particolarmente enfatizzato da parte attrice in quanto connette alla violazione dei criteri predetti l'applicazione del regime di cui all'art. 18, quarto comma, Stat. lav. (che prevede la reintegrazione nel posto di lavoro, il pagamento di una indennità risarcitoria, il versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali con la maggiorazione degli interessi in misura legale).

Per questa ragione, il lavoratore licenziato nel ricorso ha chiesto la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunciasse sulla conformità alla Carta costituzionale degli artt. 10 e 3 del d.lgs. n. 23/2015, in quanto, risultando applicabile la disciplina di questo testo normativo successivo, il lavoratore non avrebbe potuto ottenere la reintegrazione nel posto di lavoro.

**Il Tribunale di Napoli, tuttavia, ha riconosciuto che la tutela indennitaria richiamata dall'art. 5 della l. n. 223/1991, così come modificato attraverso la l. n. 92/2012, prevista nel caso del mancato rispetto delle procedure di cui all'art. 4,**

**comma 12, della l. n. 223/1991, sia idonea a fornire copertura anche al mancato rispetto dei criteri di scelta dei lavoratori da porre in mobilità.** Sulla base di queste considerazioni, nello specifico, ha dichiarato che la tutela che deve essere riconosciuta al ricorrente consiste nella risoluzione del rapporto di lavoro e nella tutela indennitaria «a indennizzo economico crescente». **In relazione alla quantificazione dell'indennità, il giudice ha riconosciuto che, essendo il lavoratore stato assunto in data precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2015, risulta applicabile la nuova disciplina prevista negli artt. 10 e 3 dello stesso testo normativo.** E pertanto, ai sensi del citato art. 10, in presenza di un licenziamento collettivo in cui non siano state rispettate le procedure previste degli artt. 4, 5, 24 della l. n. 223/1991 sopra menzionati, trova applicazione il meccanismo di calcolo previsto dall'art. 3, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 23/2015, come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale.

Non ritenendo applicabile l'ultima novella normativa apportata con d.l. n. 87/2018, poi convertito dalla l. n. 96/2018, all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23/2015, che innalza l'indennità ad un ammontare minimo di sei e massimo di trentasei mensilità, in quanto il licenziamento è avvenuto in epoca precedente all'entrata in vigore di quest'ultima, il giudice dà applicazione al meccanismo di determinazione delle indennità come modificato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018, con applicazione dei previgenti minimi e massimi, rispettivamente di 4 e 24 mensilità.

**Nel caso di specie, il giudice, dopo aver accertato l'illegittimità del licenziamento ed aver, conseguentemente, dichiarato l'estinzione del rapporto di lavoro con decorrenza dalla data in cui è stato intimato il licenziamento, ha dato applicazione alla sentenza della Corte costituzionale n.**

**194/2018** e dei criteri in essa descritti per la quantificazione della indennità.

Pertanto, considerato che il rapporto di lavoro ha avuto una durata piuttosto breve (tre mesi circa), ritenuto, in base alle dimensioni complessive dell'attività economica e al numero di dipendenti raggiunti da comunicazione di cessazione del rapporto, che l'operazione sia qualificabile come licenziamento collettivo, valutato, quindi, il comportamento della parte datoriale, la quale non ha rispettato per nulla l'iter procedurale previsto dalla legge in presenza di licenziamenti collettivi, ha condannato il datore di lavoro alla corresponsione di una indennità ritenuta congrua (quattro mensilità), non assoggettata a contribuzione previdenziale, oltre interessi e rivalutazione monetaria dal licenziamento fino al soddisfo.

## **Il paradosso delle tutele crescenti: convengono più dell'articolo 18\***

*di Giampiero Falasca*

**Un insieme di fattori diversi – le modifiche introdotte dal Decreto dignità, la [sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale](#), gli orientamenti della giurisprudenza sulle c.d. tutele crescenti – sta generando un fenomeno del tutto imprevisto e imprevedibile: il regime sanzionatorio sui licenziamenti introdotto dal *Jobs Act* è diventato mediamente più conveniente, per i lavoratori, rispetto alla disciplina dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.**

Può sembrare un'affermazione paradossale, considerata l'eco mediatica che ha accompagnato l'introduzione del d.lgs. n. 23/2015; eppure, da allora le cose cambiate profondamente, come si può comprendere confrontando i punti centrali dei due regimi sanzionatori.

Il primo aspetto interessato dal cambiamento riguarda l'entità massima dell'indennità risarcitoria dovuta al lavoratore nei casi in cui non si applica la reintegrazione.

Il legislatore del d.lgs. n. 23/2015 aveva scelto di contenere il calcolo dell'indennità entro una soglia massima di 24 mensilità, lo

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#).

stesso “tetto” fissato dall’articolo 18 come importo massimo dell’indennità.

**Questa situazione è cambiata in modo rilevante con le norme del c.d. decreto dignità (d.l. n. 87/2018, convertito dalla l. n. 96/2018), che ha portato la soglia massima dell’indennità a 36 mesi (con un innalzamento anche della soglia minima).**

Tale innovazione, che inizialmente sembrava marginale, è diventata molto rilevante quando è stata emanata la sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale, che ha cancellato il meccanismo di quantificazione automatica dell’indennità risarcitoria previsto per le tutele crescenti.

La sentenza ha rimesso il giudice al centro del sistema di quantificazione del risarcimento del danno, esattamente come accade per chi è soggetto all’art. 18, limitandosi a definire alcuni parametri devoluti al suo libero apprezzamento (anzianità lavorativa, dipendenti e dimensioni dell’azienda, comportamento e condizioni delle parti).

**La doppia novità – soglia massima che cresce da 24 a 36 mesi, discrezionalità del giudice nella quantificazione dell’indennità – ha cambiato completamente la convenienza relativa dei due regimi.**

Il lavoratore soggetto alle tutele crescenti oggi può ottenere un risarcimento che va da 6 a 36 mensilità, sulla base di una valutazione discrezionale del giudice; se lo stesso lavoratore rientrasse nel regime dell’articolo 18, avrebbe una prospettiva molto più limitata, potendo ambire a un massimo di 24 mensilità.

**Qualcuno potrebbe obiettare che questa comparazione è sbagliata, in quanto tra le due discipline cambiano i casi nei quali non si applica la reintegra (e quindi spetta l’indennità risarcitoria).** Tali casi, al momento dell’approvazione del d.lgs. n. 23/2015, erano in effetti ben più

ampi nell'area delle tutele crescenti, normativa approvata proprio per ridurre il campo di applicazione della reintegra.

Anche questa situazione è, tuttavia, oggi profondamente cambiata. La giurisprudenza ha riavvicinato in maniera significativa le due discipline, in un percorso di azzeramento delle differenze sublimato dalla recente pronuncia della Corte di Cassazione (n. 12174/2019), dove è stato ribadito un concetto già emerso più volte nella giurisprudenza di merito: l'inesistenza del fatto, anche nelle tutele crescenti, deve intendersi come «non rilevanza disciplinare» dello stesso.

Se un datore di lavoro contesta un fatto storicamente avvenuto, ma privo di rilevanza disciplinare, si applica, secondo la Suprema Corte, la reintegra, esattamente come accade per chi è soggetto all'art. 18: in questo modo, viene depotenziata la scelta del legislatore di introdurre l'aggettivo “materiale” per restringere la reintegra ai soli casi nei quali il datore di lavoro inventava di sana pianta una certa condotta.

**In questa sede non si vuole giudicare la correttezza delle scelte, legislative e giurisprudenziali, che hanno generato questa situazione; piuttosto, si vuole segnalare la necessità di avviare una riflessione circa un sistema normativo che è del tutto irrazionale, in quanto nasce dalla sommatoria di modifiche e innovazioni del tutto scoordinate tra di loro.**

Irrazionalità accentuata dal fatto che i due regimi si applicano a platee differenziate solo per la data di assunzione, vizio di origine derivante dalla scelta compiuta nel 2015 di applicare le “tutele crescenti” solo ai nuovi assunti.

Il rovesciamento delle convenienze tra i due sistemi non mancherà di avere qualche riflesso anche rispetto a quegli accordi – individuali o collettivi – che hanno garantito, per via contrattuale, a singoli lavoratori oppure a gruppi di essi il mantenimento delle

regole contenute nell'art. 18, presupponendo la maggiore convenienza di tale sistema.

In un contesto così diverso da quello di partenza, la validità di tali intese dovrà essere verificata caso per caso, non essendo pensabile che il giudice possa limitarsi ad applicare la (minore) soglia dei 24 mesi per lavoratori che, in ragione della data di assunzione, potrebbero avere diritto a un risarcimento più alto.

**Un altro impatto importante potrà esserci nella gestione delle crisi aziendali: la costruzione dei piani di incentivazione all'esodo dovrà tenere conto dell'esistenza di due sistemi di tutela che viaggiano su binari diversi.**

Un legislatore attento ai problemi del lavoro dovrebbe farsi carico di risolvere questa situazione prima che produca danni concreti al sistema; purtroppo, visto l'alto tasso di impopolarità che travolge chiunque si avvicina alla materia, difficilmente qualcuno se ne farà carico nel breve e nel medio periodo, lasciando alle aule di tribunale il compito di dipanare una massa molto ingarbugliata.

## Tutele rafforzate per i lavoratori in regime di *Jobs Act*\*

*di Federico Moriconi*

Il caso riguarda una lavoratrice che, a seguito di ricorso proposto in Tribunale e successivamente dinanzi la Corte d'Appello di Genova, si è vista respingere la propria domanda principale, volta ad ottenere la reintegrazione per insussistenza del fatto materiale contestato.

La Corte d'Appello ha dichiarato il licenziamento illegittimo, condannando la Società datrice alla sola indennità pari a quattro mensilità, in quanto ha ritenuto la mera sussistenza nella realtà storica del fatto contestato sufficiente ad escludere l'applicazione della tutela reintegratoria.

A seguito del ricorso proposto dalla lavoratrice, la Corte di Cassazione, affermando che «l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, comprende non soltanto i casi in cui il fatto non si sia verificato nella sua materialità, ma anche tutte le ipotesi in cui il fatto, materialmente accaduto, non abbia rilievo disciplinare», ha cassato la sentenza e condannato il datore alla reintegrazione, in quanto ha ritenuto la condotta della lavoratrice priva di qualsiasi rilevanza giuridica.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

Secondo la Suprema Corte, in considerazione della medesima ratio delle tutele previste legge Fornero e dal *Jobs Act*, sono applicabili al caso di specie i medesimi principi sviluppati dalla giurisprudenza di legittimità sotto la vigenza della l. n. 92/2012. Infatti, entrambe le normative, anche se parzialmente differenti dal punto di vista letterale, hanno come logica comune quella di conferire carattere generale alla tutela indennitaria, relegando ad ipotesi residuali quella reintegratoria. Pertanto, in continuità con le pronunce rese dalla giurisprudenza precedente, la cassazione ha evidenziato che «l'insussistenza del fatto comprende anche l'ipotesi di fatto sussistente ma privo di carattere di illiceità o rilevanza giuridica e quindi il fatto sostanzialmente inapprezzabile sotto il profilo disciplinare, oltre che il fatto non imputabile al lavoratore» (Cass. n. 10019/2016), sicché il giudice, nel pronunciarsi sulla domanda reintegratoria, non si limiterà a verificare la sussistenza materiale del fatto ma estenderà la propria valutazione sulla rilevanza disciplinare della condotta, nonché sulla sua imputabilità in capo al lavoratore stesso.

Ad ulteriore rafforzamento della propria tesi, vengono richiamate alcune pronunce della Corte costituzionale. Secondo la Cassazione il diritto del lavoro è diritto fondamentale della persona umana ed in quanto tale, pur non essendo previsto costituzionalmente alcun diritto alla conservazione del posto di lavoro, è prerogativa del legislatore apprestare una disciplina che assicuri la continuità del lavoro e circondi di garanzie e temperamenti i casi in cui sia necessario procedere ad un licenziamento (C. cost. n. 194/2018 e C. cost. n. 45/1965). Di conseguenza, il lavoratore potrà essere licenziato in qualsiasi momento dal datore di lavoro, purché non sia estromesso dal lavoro ingiustamente (C. cost. n. 60/1991), arbitrariamente (C. cost. n. 541/2000) o, comunque, senza un valido motivo (C. cost. n. 46/2000).

La sentenza in commento assume grande rilievo poiché contribuisce al rafforzamento delle tutele dei lavoratori in regime di *Jobs Act*, già intrapreso con il decreto dignità, attraverso l'innalzamento del numero di indennità (minima e massima) risarcibile al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo e con la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018, che ha previsto una maggiore discrezionalità da parte del giudice in fase di determinazione dell'indennità risarcitoria, dichiarando illegittimo il riferimento del d.lgs. n. 23/2015 alla sola anzianità di servizio e reintroducendo, in aggiunta a quest'ultimo, gli altri criteri desunti «dall'evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'attività economica, comportamento e condizioni delle parti)».

Nonostante la persuasività della sentenza, resta qualche dubbio sulla correttezza della stessa, in quanto l'interpretazione data dalla Corte di Cassazione potrebbe comportare il ritorno della proporzionalità nei licenziamenti, superando così la lettera dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23/2015, secondo cui rispetto alla valutazione dell'insussistenza del fatto materiale contestato «resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento».

Tali dubbi, potrebbero però essere superati dalla constatazione secondo cui la verifica sulla rilevanza disciplinare del fatto contestato non implica una valutazione sulla proporzionalità del licenziamento ma solamente l'accertamento di elementi non materiali (come la gravità del danno) che, insieme all'elemento materiale, divengono parte integrante del “fatto materiale contestato”, sicché l'accertamento di una loro carenza determina la tutela reintegratoria (Cass. n. 20545 del 13 ottobre 2015).

Alla luce di tali conclusioni, rimane evidente che accertare la rilevanza disciplinare del fatto contestato costituisce presupposto necessario per una successiva valutazione sulla proporzionalità.

Quest'ultima assumerà rilievo solo nel caso in cui sia stata riconosciuta quantomeno una modesta illiceità del fatto contestato, non potendo, al contrario, essere effettuata qualora il fatto contestato sia stato dichiarato giuridicamente irrilevante. Qualora non si accogliesse tale assunto, infatti, il datore potrebbe licenziare arbitrariamente ed i lavoratori potrebbero essere estromessi per aver posto in essere fatti materialmente sussistenti ma leciti.

Purtroppo, nessuna incisività può essere conferita a tale soluzione interpretativa, in quanto, non essendo stata descritta nel dettaglio la fattispecie concreta, non si comprende quale sia stata la condotta posta in essere dalla lavoratrice e, dunque, quale debba essere, secondo la Corte, l'effettiva discrezionalità del giudice in sede di valutazione della sussistenza del fatto.

**Rifiuto del trasferimento  
e conseguente licenziamento: i confini  
dell'inadempimento nell'ambito del contratto  
di lavoro subordinato  
(commento a Cass. n. 11180/2019)\***

*di Sara Tiraboschi*

**La Corte di Cassazione, con la [sentenza n. 11180/2019](#), fornisce importanti chiarimenti in ordine al rifiuto del trasferimento da parte del lavoratore e alla rilevanza disciplinare di tale condotta sotto il profilo della sua idoneità ad integrare giusta causa di licenziamento.**

La pronuncia in commento, seppur supportata da plurimi precedenti conformi, si colloca nel solco di una giurisprudenza ondivaga sul punto e ciò in ragione delle diverse interpretazioni del dettato codicistico in tema di eccezione di inadempimento nell'ambito del contratto di lavoro subordinato, le cui peculiarità possono apparire tali da determinare una alterazione del sinalagma tra le prestazioni in capo al datore di lavoro, da un lato, ed al lavoratore, dall'altro.

**Nel caso di specie la Suprema Corte è stata adita dalla società datrice di lavoro al fine di ottenere la riforma della sentenza della Corte d'Appello di Roma che aveva dichiara-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20](#).

**to, in riforma della pronuncia di primo grado, l'illegittimità del licenziamento per giusta causa irrogato in ragione dell'assenza ingiustificata della lavoratrice, conseguente al rifiuto della medesima rispetto al trasferimento presso altra sede della società.** La vicenda, più in particolare, traeva origine dalla riammissione in servizio della dipendente per effetto di altro contenzioso avente ad oggetto la nullità del termine apposto al contratto di lavoro, riammissione a cui era seguito l'immediato trasferimento presso altra sede di lavoro.

**La Corte di merito, rilevata l'illegittimità del trasferimento (ravvisando l'assenza di idonee ragioni tecniche, organizzative e produttive a supporto del provvedimento), riteneva così legittimo il rifiuto della lavoratrice a prendere servizio presso la sede lavorativa di destinazione, quale condotta idonea ad integrare i presupposti per l'operatività dell'eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 c.c. e, per l'effetto, annullava il licenziamento.**

**Analogo percorso logico argomentativo è stato seguito dal giudice di legittimità, non prima di aver chiarito, considerate le peculiarità della vicenda, la portata dell'ordine giudiziale di riammissione in servizio in forza dell'accertamento della nullità del termine apposto al contratto.** A tal proposito, chiarito che il ripristino del rapporto di lavoro debba avvenire mantenendo sede e mansioni originarie, l'eventuale successivo trasferimento è così da valutarsi alla luce dell'art. 2103 c.c., senza alcuna eccezione di sorta.

**La Corte ha pertanto indagato in ordine alle ragioni sottese al disposto trasferimento, muovendo da una analisi in concreto del sussistere delle medesime, non ritenendo sufficiente, ai fini della prova incombente sul datore di lavoro, la produzione di documenti non suscettibili di puntuale riscontro nei fatti (nel caso in esame si trattava di un accordo sin-**

dacale afferente alle procedure da seguire nei processi di riequilibrio dell'organico per effetto delle riammissioni in servizio conseguenti alla conversione a tempo indeterminato di contratti a termine).

La Suprema Corte, valutata l'illegittimità del trasferimento, si è così occupata di stabilire la portata giuridica da attribuire al rifiuto del lavoratore a trasferirsi, aderendo alla prospettazione fornita dal giudice di secondo grado e così affermando che **«Non può dunque revocarsi in dubbio che il rifiuto di accettare il trasferimento in una sede diversa da quella originaria in assenza di ragioni obiettive che sorreggano detto provvedimento sia condotta inquadrabile in quella disciplinata dall'art. 1460 c.c.»**. Sotto tale profilo, dunque, la Corte non ha posto alcun distinguo tra le prestazioni in capo al datore e al prestatore di lavoro, invocando, anche nell'ambito del contratto di lavoro subordinato, la necessaria ed essenziale sussistenza dell'equilibrio sinallagmatico nel rapporto, anche ove si dovesse trattare – diversamente dal caso di specie – di un'obbligazione del datore di lavoro di natura accessoria ma comunque di importanza rilevante al fine del mantenimento del predetto equilibrio. **Come anticipato, tale principio risulta difforme rispetto ad altro orientamento giurisprudenziale secondo cui, nell'ipotesi di trasferimento adottato in violazione dell'art. 2103 c.c., l'inadempimento datoriale non legittimerebbe in via automatica il rifiuto del lavoratore a rendere la prestazione lavorativa.** Secondo detto orientamento, il provvedimento datoriale viziato sarebbe da ricondursi, invero, all'ambito dell'inadempimento parziale, sicché il rifiuto del lavoratore sarebbe da valutarsi alla luce dei principi della non contrarietà alla buona fede ai sensi dell'art. 1460, secondo comma, c.c., rimettendo la relativa indagine al giudice, in base alle circostanze con-

crete del caso e secondo criteri interpretativi lungi dall'essere tipizzati.

Seppur anche nella sentenza in commento si accenni, sulla base delle eccezioni sollevate da parte datoriale, alla citata previsione di cui all'art. 1460, secondo comma, c.c., l'argomento è stato scarsamente tenuto in considerazione dalla Corte e ciò non solo, a parere di scrive, per vizi di natura processuale, ma altresì per aver invocato un "imponente" onere probatorio in capo alla società ai fini della dimostrazione della mancanza di correttezza e buona fede da parte della lavoratrice.

In un simile contesto giurisprudenziale risulta quantomai opportuna una accurata valutazione da parte di entrambe le parti contrattuali in ordine alle iniziative da intraprendersi con riferimento all'esatto adempimento delle rispettive obbligazioni, vieppiù qualora si tratti di organizzazioni aziendali complesse, come nel caso oggetto di esame.

## **La Corte di Cassazione torna a pronunciarsi sui termini per l'impugnazione giudiziale del licenziamento in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione\***

*di Carmine Russo*

Con ordinanza n. 14057 pubblicata il 23 maggio 2019, la Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi con riguardo **agli effetti dell'esperimento del tentativo di conciliazione sul regime di decadenze, previsto dall'art. 6 della Legge n. 604/1966, per l'impugnativa giudiziale del licenziamento, individuando, in particolare, a seconda dei diversi esiti negativi cui può pervenire il tentativo di conciliazione, quale sia il termine di decadenza applicabile per il deposito del ricorso innanzi al giudice.**

L'ordinanza in commento si distingue per la conferma, da parte della Suprema Corte, dell'orientamento già emerso sul tema in altre decisioni di legittimità<sup>[1]</sup>, ove è stato sancito il principio per cui, **allorquando “la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento”, il ricorso giudiziale deve essere depositato entro lo speciale termine di decadenza di 60 giorni ex**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23.](#)

**art. 6, comma 2, della Legge n. 604/1966, dovendosi escludere che, oltre al predetto termine, il lavoratore, per non incorrere nella decadenza dall'impugnazione, possa invocare l'applicazione dell'ulteriore termine sospensivo di 20 giorni di cui all'art. 410, comma 2, c.p.c., decorrente dalla conclusione del tentativo di conciliazione.**

Il caso di specie trae origine dal ricorso presentato da un lavoratore per la riforma della decisione della Corte di Appello di Ancona, con cui la Corte territoriale confermava l'esito del giudizio di primo grado, accertando l'intervenuta decadenza del ricorrente, ex art. 6, comma 2, della Legge n. 604/1966, dai termini per l'impugnativa giudiziale del licenziamento, avendo il lavoratore depositato il ricorso oltre i 60 giorni dal termine ultimo entro cui la società datrice avrebbe potuto costituirsi innanzi alla Direzione Territoriale del Lavoro per il tentativo di conciliazione.

In proposito, prima di esporre le motivazioni alla base del rigetto del ricorso, è opportuno richiamare brevemente la disciplina sui termini di impugnazione del licenziamento.

Ebbene, a fronte di un licenziamento ritenuto illegittimo, il lavoratore, ai sensi dell'art. 6, primo comma, della Legge n. 604/1966 (come novellato dall'art. 32, comma 1, della Legge n. 183/2010 e dall'art. 1, commi 38 e 39, della Legge n. 92/2012) è tenuto a proporre, con atto stragiudiziale, l'impugnazione del recesso entro 60 giorni dalla comunicazione scritta del licenziamento.

Ai sensi del successivo comma 2 dell'art. 6 sopra citato, una volta manifestata la volontà di contestare il recesso, il lavoratore, a pena di inefficacia della prima impugnazione, può scegliere di sottoporre il licenziamento al sindacato del giudice depositando il ri-

corso entro 180 giorni dall'impugnazione stragiudiziale[2] oppure, entro il medesimo termine, può inoltrare la richiesta per l'esperimento del tentativo di conciliazione o arbitrato alla commissione istituita presso la Direzione Territoriale del Lavoro[3]. Tale richiesta, sottoscritta dal lavoratore, deve essere consegnata o spedita anche al datore di lavoro, con l'effetto che, da tale momento, ogni termine di decadenza è sospeso per l'intera durata del tentativo di conciliazione, nonché per i 20 giorni successivi alla relativa conclusione, in base a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 410 c.p.c. A tal punto, possono verificarsi alternativamente due ipotesi.

Se il datore di lavoro intende aderire alla procedura di conciliazione, secondo l'art. 410, comma 7, c.p.c., lo stesso, entro 20 giorni dalla richiesta, deposita presso la commissione di conciliazione una memoria contenente le proprie difese in fatto e in diritto, oltre ad eventuali domande riconvenzionali. Entro 10 giorni dalla costituzione del datore, la commissione invita le parti per la conciliazione, da effettuarsi nei 30 giorni successivi.

Ove, invece, il datore non si costituisca nel procedimento innanzi alla commissione, per quanto previsto dall'art.410, comma 5, c.p.c., ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria.

Tanto premesso, si pone la questione se il mancato deposito, entro il termine di legge, della memoria di costituzione datoriale presso la commissione di conciliazione integri un'ipotesi di "rifiuto implicito", del tentativo di conciliazione e se, conseguentemente, trovi applicazione il dettato dell'art. 6, comma 2, della Legge n. 604/1966, per il quale *“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”.*

Ebbene, proprio la violazione e la falsa applicazione di quest’ultima disposizione e dell’art. 410 c.p.c. costituisce, nel caso *de quo*, unico motivo di ricorso avverso la sentenza di appello, in quanto, secondo la tesi del ricorrente, il mancato deposito della memoria difensiva del datore entro il termine di giorni 20 non integrerebbe un rifiuto in senso proprio del datore, e come tale, non sarebbe idoneo a far decorrere il termine di decadenza di 60 giorni ex art. 6, comma 2, della Legge n. 604/1966. Peraltro, sempre secondo le argomentazioni del ricorrente, la mancanza di un obbligo di comunicazione al lavoratore della conclusione del procedimento conciliativo determinerebbe per il lavoratore stesso una situazione di incertezza, tanto più in presenza di un termine di decadenza ridotto, pari a 60 giorni, rispetto a quello generale di 180 giorni, per la proposizione dell’impugnativa in sede giudiziale.

Nel motivare il rigetto del ricorso, gli Ermellini fanno richiamo a quanto già osservato in altre recenti pronunce di legittimità, stabilendo che, allorquando *“la conciliazione o l’arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l’accordo necessario al relativo espletamento [trova applicazione], dal rifiuto o dal mancato accordo, il termine di decadenza fissato in 60 giorni, senza che possa invocarsi l’ulteriore termine sospensivo di 20 giorni previsto dall’art. 410, secondo comma, c.p.c. e senza che il rifiuto di aderire alla conciliazione debba essere comunicato alla Direzione Territoriale dal Lavoro [...] ovvero alla controparte (id est: al lavoratore)”*. In proposito, con riferimento alle modalità di comunicazione del rifiuto, i giudici di legittimità, nell’ordinanza in esame, hanno inoltre escluso che, in base alla disciplina sopra richiamata, il lavoratore possa incorrere in incertezza nell’individuazione del *dies*

*a quo* per la proposizione dell'impugnazione giudiziale, coincidendo quest'ultimo con la manifestazione del rifiuto implicito del datore di aderire al tentativo di conciliazione, ovvero con lo spirare del termine di 20 giorni, ex art. 410, comma 7, c.p.c., entro cui il datore può costituirsi innanzi alla commissione di conciliazione.

In conclusione, alla luce dell'orientamento di legittimità sopra richiamato, stante la carente sistematicità della disciplina in oggetto, appare opportuno riepilogare, per ciascuna delle tre differenti ipotesi in cui il tentativo di conciliazione pervenga ad un esito negativo, quale sia il termine per l'impugnativa giudiziale del licenziamento da parte del lavoratore.

Pertanto, in un primo caso, **se il tentativo di conciliazione viene accettato dal datore, ma si conclude con un esito negativo**, il deposito del ricorso in Tribunale dovrà avvenire entro il termine di decadenza di 180 giorni dall'impugnativa stragiudiziale del licenziamento, tenendo presente, tuttavia, che il predetto termine è sospeso per la durata del tentativo di conciliazione e per i 20 giorni successivi alla sua conclusione, come prevede l'art. 410, comma 2, c.p.c.

In una seconda ipotesi, come quella verificatasi nel caso in commento, **qualora il datore non si costituisca innanzi alla commissione nei 20 giorni successivi al ricevimento della richiesta del tentativo di conciliazione**, il ricorso giudiziale dovrà essere depositato, a pena di decadenza, entro 60 giorni dal termine del predetto periodo di 20 giorni di cui all'art. 410, comma 7, c.p.c, al cui spirare la richiesta di conciliazione inoltrata al datore dovrà intendersi rifiutata.

In ultimo luogo, **allorquando il datore di lavoro rifiuti espressamente la richiesta di conciliazione**, il deposito del ricorso giudiziale dovrà avvenire entro 60 giorni dal diniego espressamente manifestato dal datore di lavoro, senza che trovi applicazione alcun ulteriore termine sospensivo o decadenziale.

[1] Cfr. Cass. n. 27948 del 31 ottobre 2018 e Cass. n. 14108 del 1 giugno 2018;

[2] Il termine di 180 giorni successivi all'impugnazione del licenziamento, previsto a pena di decadenza per il deposito del ricorso giudiziale, inizia a decorrere dalla data di spedizione della comunicazione contenente l'impugnazione stragiudiziale e non da quella del suo ricevimento da parte del datore di lavoro (Cfr. Cass. n. 20068 del 7.10.2015 e Cass. n. 5717 del 20.3.2015);

[3] Ai sensi del D. Lgs. n. 149/2015, art. 3, e del DPCM 23.01.2016, in vigore dal 1 gennaio 2017, le funzioni delle Direzioni Territoriali del Lavoro sono state attribuite agli Ispettorati Territoriali del Lavoro.

## **È legittimo licenziare un lavoratore per sostituirlo con una macchina? Il tribunale spagnolo dice no\***

*di Esperanza Sánchez Muñoz*

**In un mondo del lavoro sempre più digitalizzato, il valore del lavoro della singola persona continua tuttavia a rivestire un peso importante.** È quanto emerge dalla [sentenza spagnola](#) emessa lo scorso 23 settembre dal *Juzgado de lo Social número 10 de Las Palmas de Gran Canaria*, che ha dichiarato illegittimo il licenziamento di una lavoratrice dell'impresa *Lopesan Hotel Management S.L.*, di fatto sostituita da un software in grado di svolgere le sue stesse mansioni.

**Le cause oggettive di natura tecnica addotte dall'impresa non sono state ritenute valide dall'organo giudicante**, il quale ha valutato che il licenziamento sia stato piuttosto dettato da ragioni meramente connesse all'aumento della competitività e alla riduzione dei costi. Per quanto sia vero che in Spagna, per effetto della riforma del lavoro del 2012 di cui alla *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, siano state ampliate le cause suscettibili di giustificare il licenziamento in modo tale da ricomprendere anche quelle tecniche, organizzative,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37](#).

produttive ed economiche, questo non esime, tuttavia, il datore di lavoro dall'obbligo, come si legge nella sentenza, di “dimostrare che realmente ed effettivamente si trova in difficoltà di entità tale da ritenere, per il suo superamento, misura adeguata e ragionevole l'estinzione del contratto di lavoro”.

**Si è domandato, dunque, il giudice se l'automatizzazione di alcuni compiti all'interno di un'impresa possa rientrare o meno nell'alveo di tali cause, suscettibili di giustificare il licenziamento.** Giova ricordare che ai sensi dell'articolo 52 lettera c) dell'*Estatuto de los Trabajadores*, così come modificato dalla *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, il contratto potrà estinguersi quando ricorra alcuna delle cause indicate all'art. 51.1 *Estatuto de los Trabajadores* in tema di licenziamento collettivo anche a prescindere dai limiti numerici previsti per quest'ultimo, e il riferimento è alle cause economiche, tecniche, organizzative o di produzione. Così, “si ritiene che ricorrano cause economiche quando dai risultati dell'impresa emerga una situazione economica negativa, in ipotesi quali l'esistenza di perdite attuali o previste o la riduzione costante dei livelli di entrate ordinarie o di vendite. (...) Si ritiene che ricorrano cause tecniche quando si assista a cambiamenti, fra gli altri, nell'ambito dei mezzi o strumenti di produzione”.

**Ed è proprio alle cause tecniche che la multinazionale *Lopesan Hotel Management S.L.* si era appellata nel giustificare il licenziamento oggettivo della ricorrente** e di altri lavoratori dell'impresa, semplicemente allegando un rapporto circa lo sconcertante panorama futuro del settore nelle isole canarie. Nel caso in analisi, tuttavia, osserva il giudice, “ci si trova innanzi ad un fenomeno che supera il concetto di *tecnico* se non anche quello

di *libertà di impresa*, riguardando piuttosto la stabilità del lavoro nel suo complesso”.

**La conclusione cui giunge la sentenza, dunque, è che sebbene si riconosca che in alcuni casi l'innovazione tecnologica possa comportare la riduzione del lavoro manuale e ripetitivo – e viene citato l'esempio del passaggio da una macchina fotografica analogica ad una digitale – nel caso oggetto di analisi non si tratterebbe tuttavia di riduzione, ma di completa sostituzione del lavoro di una persona con quello di un software, il che, sostiene il giudice, “sarebbe come considerare il lavoratore alla stregua di uno strumento”, se non anche “favorire, con il pretesto della competitività, la sottovalutazione e lo svilimento del diritto al lavoro”. Il software in questione, nello specifico, è in grado di lavorare 392 ore al mese con un costo annuo di 12.900 a fronte di un lavoratore che svolge la stessa attività per 160 ore al mese e ad un costo di 28.412 euro annui: un software, in altri termini, che lavora per 2,45 lavoratori al mese e costa meno di uno con evidente riduzione dei costi e aumento della produttività.**

**E se certamente è vero che anche la “*libertad de empresa*” figura in Spagna quale diritto costituzionalmente garantito dall'articolo 38 della *Constitución Española* il conflitto con i diritti sociali e al lavoro dei lavoratori non può che risolversi in favore di questi ultimi. È inammissibile, infatti, come argomenta il giudice, che “il miglioramento della competitività si eriga ad elemento unico in grado di giustificare un licenziamento, mediante l'introduzione di *bots* che automatizzino il lavoro al punto da rendere innecessario il lavoro umano”.**

**Conclude, dunque, il giudice con la condanna del datore di lavoro a reintegrare la lavoratrice, al servizio presso quell'impresa da ben 13 anni, entro 5 giorni lavorativi dalla notificazione della sentenza, ovvero a pagare un risarcimento di 28.305 euro** (vale a dire, pari a 33 giorni di salario per anno lavorato fino a un massimo di 24 mensilità) oltre a 863 euro più interessi per l'omissione del preavviso nel processo di licenziamento.

**Il giudice con questa sentenza ha voluto chiarire, in buona sostanza, che, nonostante la flessibilità introdotta in Spagna anche in materia di licenziamento, per giustificare la cessazione di un contratto per motivi oggettivi, è pur sempre necessario il ricorso di una causa “eccezionale”,** affermando che l'automatizzazione di compiti finora svolti da persone in carne ed ossa non può essere considerata tale. Se infatti si consentisse, sulla sola base dell'obiettivo di un incremento della produttività, il licenziamento dei lavoratori e la loro contestuale sostituzione con delle macchine, si rischierebbe di andare ben oltre la distruzione del 35% dei posti di lavoro della popolazione attiva – stando ai dati del recente rapporto di BBVA Research, [\*¿Cuán vulnerable es el empleo en España a la revolución digital?\*](#) – già prevista per gli anni a venire.

14.

**MERCATO DEL LAVORO  
E LEGGI DI RIFORMA**

## Eppur si muove... La disoccupazione dipende dalla scarsa mobilità dei lavoratori?\*

*di Manuel Marocco*

Uno degli aspetti più controversi del **Reddito di Cittadinanza** (RdC) che, fin dal suo esordio, ha fatto discutere è il rischio che, ove lo stesso non sia robustamente *work test*, condizionato cioè alla disponibilità al lavoro, possa indurre ad una trappola di disoccupazione, se non addirittura sostenere economicamente gli scansafatiche. D'altro canto, il tema dell'attivazione/ responsabilizzazione dei beneficiari del sistema di sicurezza sociale è da diverso tempo al centro di un vasto dibattito scientifico e politico internazionale, anche se in Italia, la condizionalità – il termine con cui si sintetizza questo approccio volto a controllare l'azzardo morale dei beneficiari dei sussidi, promuovendo la loro partecipazione lavorativa – non ha mai avuto fortuna attuativa. Sebbene esigenza sempre sentita dall'ordinamento, in particolare nelle fasi in cui venivano aggiornati campo di applicazione, *quantum* e durata dei trattamenti di disoccupazione, tuttavia, la condizionalità perdeva, e perde, di consistenza nel passaggio dalla fase di regolazione a quella della sua concreta implementazione.

Comunque sia, ora che il **RdC** è stato istituito e finanziato dalla **legge di stabilità per il 2019** e che si dispone di una [bozza di te-](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

[sto legislativo di disciplina di questa misura](#), è possibile verificare se e come il legislatore si stia confrontando con il rischio all'inizio richiamato. Nonostante la preoccupazione di alcuni, va detto che il nuovo beneficio, nel **testo approvato nel Consiglio dei Ministri il 17 gennaio**, è in effetti condizionato alla verifica della disponibilità al lavoro ed infatti, non diversamente da altri sostegni economici – si pensi alla Naspi, ma anche al Rei, ove richiesto – i componenti del nucleo familiare beneficiari del RdC sono tenuti alla prestazione di una Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) ed alla sottoscrizione del “Patto per il lavoro”, redatto dal Centro per l'impiego (Cpi), oppure, se previsto a livello regionale (ad es. Lombardia), da un soggetto accreditato (ad es. una agenzia di somministrazione). Nel Patto è formalizzato l'obbligo di tutti i componenti del nucleo familiare che beneficiano del RdC, e siano abili e disponibili al lavoro, ad attivarsi e adeguarsi alle prescrizioni volte al loro inserimento al lavoro.

Sempre in continuità con il passato, è disciplinata anche la verifica della effettiva disponibilità al lavoro dei beneficiari del RdC. È stabilito infatti un limite massimo alle offerte di lavoro rifiutabili, pena la decadenza dal beneficio (tre per il primo anno, la prima utile, dopo il primo anno di fruizione o in caso di rinnovo dello stesso RdC), al contempo chiarendo le caratteristiche che deve avere l'offerta lavorativa non rifiutabile e cioè “congrua”.

A tale proposito, la comparazione con altri Paesi, suggerisce che gli ordinamenti in genere valutano questa congruità considerando tre componenti: la **componente geografica**, relativa alla mobilità richiesta, **quella materiale**, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro offerto e **quella funzionale**, relativa al tipo di attività e alla mansione svolta. Influisce poi sulla stessa congruità dell'offerta la durata dello stato di disoccupazione: il passare del tempo tipicamente impone al disoccupato una maggiore disponibilità ad accettare proposte di lavoro.

Il Ministero del lavoro meno di un anno fa ([d.m. 10 aprile 2018](#)) ha riscritto la disciplina dell'offerta congrua (vedi sotto), sostituendo quella più rigida contenuta nella **riforma Fornero**. Infatti, il d.lgs. n. 150/2015 (attuativo del *Jobs Act*), già dispone che il rifiuto di impiego congruo determina la decadenza dal trattamento di sostegno al reddito e la decadenza dallo stato di disoccupazione (l'impossibilità di una nuova registrazione prima che siano decorsi due mesi). La nuova occupazione, oltre a rispettare criteri attinenti la tipologia contrattuale proposta (rapporto a tempo indeterminato, o determinato o di somministrazione di durata non inferiore a 3 mesi; tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro; retribuzione non inferiore ai minimi previsti dai CCNL), per essere congrua deve rispettare le condizioni sintetizzate nella tabella che segue.

#### Disoccupati percettori di misure sostegno al reddito

Durata della disoccupazione	0-6 mesi	> 6-12 mesi	> 12 mesi
<b>Coerenza con i profili professionali</b>	Aderenza settore economico-professionale individuato nel patto di servizio	Aderenza settore economico-professionale contiguo a quelli del patto di servizio	Altri settori economico-professionali
<b>Distanza dal domicilio</b>	50 km/80 min.	50 km/80 min.	80 km/100 min
<b>Retribuzione</b>	> 20% dell'indennità percepita	> 20% dell'indennità percepita	> 20% dell'indennità percepita

La disciplina appena sintetizzata, secondo il decreto appena approvato dal Consiglio dei Ministri, si dovrebbe applicare anche ai titolari di RdC, ma sarebbe ulteriormente integrata dalla tabella

sotto riportata (tratta dalle slide della conferenza stampa del CdM del 17 gennaio).

	<b>1<sup>a</sup> offerta lavoro</b>	<b>2<sup>a</sup> offerta lavoro</b>	<b>3<sup>a</sup> offerta lavoro</b>
<b>Nei primi 12 mesi</b>	Entro 100 km o 100 min. di tempo di percorrenza	Entro 250 km	Tutta Italia
<b>Tra il 12° e il 18° mese</b>	Entro 250 km	Entro 250 km	Tutta Italia
<b>Dopo il 18° mese (rinnovo)</b>	Italia	Dopo il 18° mese (rinnovo)	Italia

In sostanza, si è deciso di modificare solo la componente geografica e così, fermo restando le condizioni di congruità valide ad es. per i beneficiari della Naspi, inoltre a coloro che riceveranno il RdC è imposta una maggiore disponibilità a muoversi dalla propria residenza (non domicilio) verso aree in cui si riscontri una domanda di lavoro insoddisfatta.

È evidente che sul punto si siano scontrate le diverse anime della coalizione governativa e la disciplina di compromesso che ne deriva è, per tale motivo, piuttosto ingarbugliata. In una prima versione, infatti, la progressione della componente geografica era parametrata solo sulla durata di fruizione del beneficio economico e, pertanto, era massima (obbligo di accettare lavoro in qualsiasi parte del territorio nazionale) al rinnovo del beneficio economico (trascorsi cioè 18 mesi di fruizione).

Questo principio è stato mantenuto, ma è ora reso più severo, poiché si tiene conto anche del numero di offerte di lavoro rifiutate: già nel primo anno di fruizione, il limite geografico, di fatto, si annulla nel caso siano state rifiutate due offerte ed infatti la terza potrà provenire da qualsiasi parte del territorio italiano. Il prolungarsi del periodo di fruizione (12°-18° mese), insieme al numero di offerte rifiutate, accelera la progressione (già la prima

offerta potrà essere entro i 250 km) ed, infine, in caso di rinnovo del RdC, la disponibilità a muoversi su tutto il territorio è massima fin dalla prima offerta, pena la decadenza dal beneficio economico. Va detto che l'annullamento del parametro geografico non vale per i nuclei familiari in cui siano presenti disabili (l'offerta dovrà essere sempre entro i 250 km) e che la mobilità è sostenuta in quanto, in caso di accettazione di offerta oltre i 250 km si continua a percepire l'RdC per 3 mesi (12 se presente nel nucleo disabili o minori), per coprire le spese di trasferimento.

In linea teorica, il legislatore poteva intervenire su una qualsiasi delle tre ricordate componenti con cui si misura l'effettiva disponibilità al lavoro, ma ha deciso di intervenire solo su quella geografica. Dal 2004 in poi i Governi Berlusconi invece – la linea era stata confermata da quello Monti – avevano sposato un approccio sanzionatorio di *work first*, imponendo la disponibilità ad accettare un lavoro purchessia, parametrato cioè solo su requisiti quantitativi (retribuzione e distanza) e non qualitativi. Una delle novità più importanti del *Jobs Act* in materia è stata proprio il superamento di questo approccio, reintroducendo il riconoscimento dell'elemento della «coerenza con le esperienze e le competenze maturate» in precedenza dal lavoratore. Il legislatore poteva altrimenti abbassare ulteriormente la congruità materiale; ciò peraltro era oggettivamente difficile posto che, dalla  **riforma Fornero** in poi, questo parametro è calcolato non più sulla base della retribuzione della occupazione perduta, ma in relazione all'importo, lordo, del sostegno economico percepito (maggiore del 20% dell'indennità), con un oggettivo peggioramento condizioni economiche che ne deriva.

In sostanza, **il legislatore del RdC, non volendo evidentemente disconoscere la disciplina vigente, ha preferito puntare tutto sulla componente geografica**, sicché si ha quasi l'impressione che in Italia la disoccupazione sia principalmente

un problema di mobilità. In conclusione, a condizione che i Cpi, oppure i soggetti privati accreditati (l'intervento di questi operatori è istituzionalizzato grazie ad una riedizione dell'assegno di ricollocazione introdotto dal *Jobs Act*), saranno in grado di offrire proposte di lavoro congruo, vi è da chiedersi se questa condizionalità sull'asse Sud-Nord avrà solo l'effetto di incrementare ulteriormente la migrazione interna.

## **Bassa intensità e scarsa qualificazione: alcune evidenze sull'occupazione dal XX Rapporto Cnel\***

*di Saverio Ascarì*

**Nel 2018 il tasso di occupazione in Italia è tornato ai livelli pre-crisi, collocandosi attorno al 59% come nel 2008.** Questo è uno dei primi dati da cui parte il [XX Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva](#), elaborato dal Cnel in collaborazione con Anpal e Inapp e pubblicato a inizio febbraio. Si potrebbe concludere che la più lunga e profonda crisi del mercato del lavoro italiano della sua storia recente sia stata superata, non fosse che si tratta del tasso di occupazione più basso tra i Paesi dell'Europa occidentale, Grecia esclusa, e che la ripresa dell'occupazione è più fragile di quanto possa apparire.

**Tra il 2008 e il 2018, infatti, il volume delle ore lavorate non è cresciuto di pari passo con quello delle persone statisticamente occupate**, poiché «dei quasi 1.300.000 posti di lavoro che hanno riportato l'occupazione al livello pre-crisi quasi il 30% sono a tempo parziale involontario». Di conseguenza tra le persone occupate sono oggi molto più numerose, rispetto al 2008, quelle che lavorano a orario ridotto che quelle impiegate a tempo pieno (calate dell'8%). A tassi di occupazione simili, pertanto,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

corrisponde un'intensità dell'occupazione ben diversa. Questa tendenza, affermata in misura maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, rappresenta secondo gli autori un sintomo della persistente debolezza della domanda di lavoro in Italia.

**Un ulteriore elemento riscontrato nel contesto italiano dagli autori del Rapporto è una polarizzazione dell'occupazione "asimmetrica al contrario".** La polarizzazione è un fenomeno che molti analisti osservano nelle economie sviluppate da quasi un quarto di secolo e consiste nella crescita congiunta della fascia più qualificata e di quella meno qualificata della forza lavoro e nella contemporanea riduzione della domanda di lavori cognitivi e routinari (*middle-class jobs*). L'anomalia italiana – e greca – è rappresentata dalla minore crescita dell'occupazione altamente qualificata (e remunerata) rispetto a quella poco qualificata, anche in questo caso con differenze territoriali lungo l'asse nord-sud.

**Una delle possibili cause di questa traiettoria di polarizzazione è da ricercare nell'invecchiamento della popolazione italiana che, unitamente alla debole offerta di servizi di welfare nazionale in certi casi, ha comportato un aumento di domanda di lavoro scarsamente qualificato nel settore dei servizi alla persona.** Un'altra spiegazione fa riferimento alla scarsa propensione all'innovazione delle PMI, che continuano a ricercare lavoratori a bassa qualifica e risultano meno interessate a profili di elevata qualificazione. A ciò si aggiungono la debole domanda di lavoro qualificato nel settore pubblico a seguito del blocco delle assunzioni (si pensi a sanità e istruzione ad esempio) e la diversa dinamica di ripresa dell'occupazione per settore: infatti, i settori che presentano oggi maggiori opportunità lavorative sono quello alberghiero, della ristorazione, del trasporto e della logistica, in cui è preponderante una domanda orientata a professioni di basso profilo. Questo tipo di polarizzazione è naturalmente intrecciato con l'intensità dell'occupazione, dal momen-

to che l'orario di lavoro ridotto è più diffuso nella fascia meno qualificata, e testimonia il deficit strutturale di domanda di occupazione qualificata in Italia (che a sua volta contribuisce ad alimentare il fenomeno di “fuga di cervelli”).

**Dal quadro generale fornito dal Rapporto, la nuova occupazione appare quindi caratterizzata da una connessione tra bassa intensità e scarsa qualificazione.** Così come esiste una correlazione tra la lenta crescita di settori a elevata produttività e alto valore aggiunto (capaci di favorire la nascita di posti di lavoro a tempo pieno altamente qualificati) e i bassi investimenti statali in ricerca e sviluppo. Per superare le criticità enunciate nel Rapporto, gli studiosi e il presidente del Cnel suggeriscono di puntare sulla formazione di qualità di lavoratori e imprenditori e insistono sulla necessità di investimenti pubblici e privati soprattutto nei settori innovativi dell'economia: investimenti che se fossero valutati da istituzioni indipendenti acquisirebbero una legittimità tale da permettere di chiedere all'Europa di «scomputare le risorse dedicate a tali investimenti dal calcolo del deficit».

**Alla ripresa dell'occupazione ha contribuito la crescita, oltre che del part-time, delle assunzioni a tempo determinato,** aumentate del 35% dal 2014 al secondo trimestre del 2018. Una crescita posta in relazione con la forte diminuzione dell'occupazione indipendente, «che prosegue ininterrotta dal 2004 essenzialmente per la forte caduta degli artigiani e dei piccoli commercianti», e che alcuni cambiamenti nella normativa hanno contribuito ad accelerare. Gli autori citano a tal proposito la riforma Poletti del 2014 e la sua “liberalizzazione” del contratto a tempo determinato, l'abolizione dei contratti a progetto nel 2015 e la cancellazione dei voucher. Elementi che si combinano all'instabilità e alla debolezza percepita della ripresa economica, che orienta alcune imprese a optare per contratti di breve durata, più facili da interrompere in caso di necessità. La quota maggiori-

taria dei contratti di lavoro a termine non supera infatti i 12 mesi di durata ed è legata alla stagionalità o a necessità provvisorie dell'azienda. È poi possibile, sostengono gli autori, che l'obbligatorietà della causale dopo i primi 12 mesi e la riduzione della durata massima al tempo determinato previste dal decreto dignità avranno come effetto quello di diminuire ulteriormente la durata media dei contratti a termine.

**La bassa intensità di lavoro e la breve durata dei contratti di lavoro fin qui descritte hanno contribuito allo sviluppo del “lavoro povero”.** Una tendenza drammatica e non marginale che riguarda 2,2 milioni di famiglie, che si trovano a rischio povertà nonostante almeno un componente sia occupato. Se in una famiglia è presente un solo percettore di reddito, occupato solo per alcuni mesi dell'anno e con un orario ridotto, è facile capire come la famiglia in questione sia esposta al rischio di povertà e come lavoro povero e povertà, sebbene non perfettamente sovrapponibili, siano concetti tra loro collegati. Ma il fenomeno dei c.d. *working poor* riguarda anche i salari orari, dato che, si legge nel Rapporto, «in alcuni casi risultano inferiori ai minimi contrattuali dei livelli di inquadramento più bassi previsti dai contratti collettivi nazionali di settore». Un abuso nella determinazione dei livelli contributivi che, secondo gli autori, potrebbe essere contrastato dall'introduzione di un salario minimo (su cui peraltro il Parlamento sta discutendo dopo la recente presentazione di un disegno di legge per la sua introduzione), misura che andrebbe ad affrontare il problema della povertà affiancandosi al reddito minimo garantito (“reddito di cittadinanza”) già istituito dal Governo.

## Il “mercato” del c.d. “sesso professionale” tra intervento della Corte costituzionale e proposte di riforma legislativa\*

*di Antonella Mauro*

La Corte costituzionale, a seguito di discussione in pubblica udienza del 5 marzo 2019, ha dichiarato **infondata** ([comunicato stampa del 6 marzo 2019](#)) la **questione di legittimità costituzionale** relativa ai reati di **reclutamento e favoreggiamento** della prostituzione previsti dalla c.d. **legge Merlin**, di cui era stata investita dalla Corte di Appello di Bari con [ordinanza del 6 febbraio 2018](#), resa nell’ambito del c.d. processo Tarantini in cui gli imputati sono accusati di aver organizzato, in favore dell’allora premier, incontri con escort «occasionalmente o professionalmente dedite alla prostituzione».

Seppure oggetto della decisione siano norme penali, le motivazioni del giudice remittente non possono non indurre in chi si occupa di **lavoro** e di **mercato del lavoro** ad una **riflessione sull’esistenza di un mercato professionale della prostituzione**, sulla opportunità e sul fondamento di una sua legittimazione e su eventuali necessità, se non urgenze, di regolamentazione e tutela (peraltro anche manifestate da comitati per i diritti delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10](#).

prostitute, la cui attività potrebbe anche essere vista come una proto-rappresentanza di una nuova categoria di lavoratori).

Il tema è attuale anche oltre i confini nazionali. Si ricordano in particolare due recentissime pronunce. Prima il *Conseil constitutionnel* in Francia ([décision n° 2018-761 QPC du 1<sup>er</sup> février 2019](#)), statuendo che la prostituzione, quand'anche resa in luogo privato tra adulti consenzienti, non rappresenta un atto di autonomia privata e libertà sessuale, né di autonomia e libertà contrattuale, ma si colloca in una logica di sfruttamento e schiavizzazione dell'individuo.

Successivamente anche l'Audiencia nacional spagnola ([sentenza n. 174/2018](#)) si è pronunciata nel senso della illegittimità di un sindacato dei *sex workers* in quanto l'attività da questi esercitata costituisce un contratto nullo.

Non si intende in questa sede fornire una disamina esaustiva della questione del **riconoscimento legale e della regolamentazione del mercato delle prestazioni sessuali** (anche nell'ambito dell'assistenza ai disabili, fenomeno molto attuale ma invisibile agli occhi del legislatore), ma quantomeno tracciare il **quadro della sua complessità e della sua evoluzione**.

Come si vedrà in seguito, in campo c'è una delicata operazione di bilanciamento di diritti sullo sfondo di un mondo diverso da quello in cui la legislazione all'esame della Corte è stata adottata.

In attesa di conoscere le motivazioni della Corte costituzionale, si riassumono di seguito le argomentazioni del giudice d'Appello che rilevano in questa sede.

### **L'ordinanza di rimessione: i punti chiave**

Le argomentazioni della Corte d'Appello si fondano innanzitutto sulla necessità di **considerare la differenza tra il contesto storico in cui la legge Merlin fu adottata e quello attuale**. In

particolare si sottolinea che all'epoca dell'adozione della legge in esame, il fenomeno della prostituzione professionale non era «conosciuto e concepibile» nella maniera in cui lo è oggi, come emerge dalle circostanze fattuali oggetto del procedimento penale.

La questione di legittimità viene affrontata, in prima istanza, con riferimento alla violazione dell'**art. 2 Cost.**

Con la sentenza n. 561/87 la Corte costituzionale aveva sancito che la **sessualità** costituisce uno degli essenziali modi di **espressione della persona umana** e deve da ciò ricavarsi che esiste un **diritto soggettivo assoluto alla sua disposizione**, che rientra «tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire».

Secondo il giudice d'Appello, da questo principio si può inferire che **l'esercizio della prostituzione in modo libero, privo da coercizioni e senza forme di asservimento all'altrui potere organizzativo costituisce una modalità di autodeterminazione sessuale** che si esplica nella scelta di dare una «veste contrattualistica allo scambio tra fisicità e lucro».

Viene a questo punto in rilievo anche la libertà di iniziativa economica sancita dall'**art. 41 Cost.**, che costituisce un ulteriore parametro per il vaglio di legittimità.

Le condotte di reclutamento e favoreggiamento vengono lette dal giudice *a quo* come un **limite** ad un interesse giuridico prevalente tutelato dalla Costituzione, quello appunto alla **libertà di iniziativa economica** *ex* art. 41, che **impedirebbe lo sviluppo del settore** al pari di altre forme imprenditoriali.

Ne deriverebbe, secondo il giudice rimettente, una «**ghettizzazione** indebita del libero esercizio di una **peculiare forma di lavoro autonomo** che non trova giustificazione rispetto ad altre forme di professionalità riconosciute dall'ordinamento».

Per le ragioni sopra sintetizzate, il giudice d'Appello ha ritenuto che l'antigiuridicità delle condotte di reclutamento e favoreggiamento della prostituzione costituisca una **limitazione alla piena realizzazione di diritti costituzionalmente tutelati**.

Tali attività sono infatti interpretate dal giudice rimettente come **strumentali** all'attività della prostituzione liberamente scelta; come una forma di **intermediazione tra domanda e offerta delle prestazioni** proprie del mercato del sesso, che può addirittura giovare a chi pratica la prostituzione dal momento che favorisce la realizzazione dello scopo di scambio lucrativo che liberamente chi esercita tale attività ha scelto di realizzare.

Né tantomeno varrebbe a sostegno della rilevanza penale delle condotte esaminate il fatto che offendano la morale pubblica, in quanto il bene giuridico tutelato dalla legge in esame non sarebbe quest'ultimo, ma proprio quella autodeterminazione che risulterebbe ora, calando la legge in un nuovo contesto economico e socio-culturale, repressa.

La Corte d'Appello analizza anche i profili di costituzionalità relativi alla determinatezza della fattispecie, così come quelli attinenti al principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, che seppur non privi di interesse si preferisce, per brevità, non esaminare in questa sede.

### **Proposte di riforma in Italia**

Il tema è attuale anche sul fronte delle prospettive di riforma della legislazione nazionale sul punto e non si esclude che l'esito del recente giudizio di costituzionalità della legge Merlin possa influenzarne l'evoluzione.

Si segnala in particolare il [d.d.l. n. 1047/2019](#), ora in Senato in attesa di assegnazione.

Limitandosi ad una analisi estremamente sintetica, il testo prevede: il divieto di esercizio della prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico in comuni con meno di 10.000 abitanti; la previa autorizzazione del questore competente che provvederà all'iscrizione del richiedente in un apposito registro; alcune previsioni relative a controlli sanitari, misure contro la tratta delle persone e istituzione di gruppi speciali interforze; progetti di prevenzione e di recupero; casi specifici di non punibilità di condotte che agevolano l'esercizio dell'attività in luogo privato.

Se collochiamo il disegno di legge nel contesto giuridico estremamente complesso che emerge dall'ordinanza esaminata, sembrano apparire delle criticità.

La proposta legislativa sembra concentrarsi sugli aspetti più immediati, sul “qui ed ora”, senza tenere sufficientemente in considerazione una **dimensione economica e professionale dell'attività di libera prostituzione**, profili considerati quasi incidentalmente, collateralmente collegati al fenomeno. Non sembra chiaro che la scelta di legalizzare la prostituzione a determinate condizioni incida su un **vero e proprio mercato, anche del lavoro** e, magari, su quello di una copiosa mole di **dati “sensibili”**. Nella relazione di accompagnamento emerge inoltre quello che è forse un contrasto di fondo nella mente del legislatore: quello tra chi esercita la prostituzione e la “società civile”, benché un *sex worker* – uomo o donna – sia comunque parte di quest'ultima.

Infine resta un dubbio sul tema dei controlli. Legalizzare il fenomeno implica che di pari passo **si costituisca o si potenzi, non solo formalmente, un sistema di controlli** di varia natura (sanitari, fiscali, contributivi, di salute e sicurezza sul lavoro), che si traduce in un maggiore sforzo anche in termini di risorse da parte dello Stato.

**Il rischio è quello di realizzare una riforma priva, come spesso è accaduto in altri ambiti, di quella parte fondamentale per garantire il rispetto della legge e la tutela della dignità umana**, collettiva e individuale, che è rappresentata dalla **efficacia dei controlli** e dalla **effettività delle sanzioni** in caso di infrazioni. Soprattutto, si rischia di ridurre una delicatissima questione di **bilanciamento tra diritti fondamentali** della persona e di **emersione di istanze di tutela complesse, anche in termini di riconoscimento professionale**, ad una questione prevalentemente di decoro urbano, di divisione tra prostitute e “società civile”, ancorando il tema a schemi vecchi, che sembrano riferirsi al mondo in cui la legge Merlin ha visto la luce ma che essa stessa si prefiggeva di cambiare.

## Un nuovo contratto sociale per la società del XXI secolo tra necessità di governance ed intelligenza collettiva\*

*di Stefania Sisto*

Una realtà complessa ed interconnessa quella che fa da sfondo alla necessità di un nuovo contratto sociale che possa essere il nuovo collante di una società ad elevata precarietà, a livello politico, giuridico e sociale.

Il *leitmotiv* che informa il *White Paper* del World Economic Forum dell'aprile del 2019 segnala, propriamente, la necessità di cooperazione globale; plasmare, come un demiurgo, una nuova architettura globale nell'era della IV Rivoluzione industriale contemplando nuovi modelli di politica e cooperazione.

L'avvento e l'implementazione, sempre crescente, di innovazione tecnologica, automazione, di problematiche legate all'ecologia – tra tante, il riscaldamento globale – la crescente multipolarità delle relazioni internazionali e da ultimo, ma non meno importante, il malcontento sociale, votato all'aumento, dovuto ad una diffusa iniquità in termini di risultati socio-economici di crescita economica, ci fa comprendere che molte delle assunzioni del passato non sono più aderenti alla realtà.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16.](#)

Le incognite del nostro tempo si prestano ad essere analizzate sistemicamente in un contesto di rinnovata sinergia tra aziende ed istituzioni, attraverso dialogo e approccio multidimensionale che possano abilitare un futuro migliore. Si tratta di realizzare degli aggiustamenti sul mercato del lavoro rispondenti alle spinte del progresso e della tecnologia ed il miglioramento del capitale umano, in tal senso, non può che essere un valido strumento per la crescita economica.

È solo attraverso una governance efficace a livello multidimensionale che può chiedersi con il segno positivo il rapporto tra i posti di lavoro persi nel *manufacturing* o il progressivo spostamento dal settore industriale a quello dei servizi (Portogallo, Spagna, Singapore, dove la quota di occupazione industriale è diminuita, dal 1991, del 10% o più) o, ancora, come in Asia orientale, la crescita dell'occupazione industriale sotto l'egida, nel mercato del lavoro, di giovani altamente qualificati.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che l'apprendimento continuo sarà un asse centrale della vita lavorativa delle persone, fin dall'infanzia per sviluppare nuove competenze senza, però, trascurare la formazione continua per gli adulti; decisivo sarà l'investimento nella formazione di capitale umano così come il *quantum* di risorse da destinare alle politiche e alle strategie di formazione. All'attivo diverse strategie – avamposto per il rilancio della nuova fisionomia del lavoratore funzionale a colmare la carenza di talenti e abilità 4.0 – dal progetto *Closing the Skills Gap*, appello alla formazione e alla riqualificazione della forza lavoro attuale e futura, promosso dal World Economic Forum, il cui quadro d'azione è stato già adottato in Sud Africa, Argentina ed India con l'intento di rimodellare istruzione e sistemi di formazione per il futuro del lavoro, alla *Generation Unlimited*, iniziativa promossa nel settembre 2018 dall'Unicef, tesa a garantire che ogni giovane individuo sia, entro il 2030, inserito in un percorso

di educazione, apprendimento, formazione o impiego. Riprogettare, dunque, i sistemi formativi a più livelli.

In un quadrilatero ideale del nuovo contratto sociale rinveniamo una rinnovata necessità di dialogo sociale, diretto e continuo; di promozione della trasparenza dei processi decisionali in un contesto in cui non si può prescindere dalla partnership pubblico-privato che, da un lato, cerca di colmare la perdita di efficienza dell'apparato pubblico, ridefinendo il ruolo dello Stato e, dall'altro, promuova una rinnovata fiducia sociale, come è già accaduto nei Paesi scandinavi in cui si è inteso assicurare salari e condizioni migliori, maggiore parità di genere, più eguaglianza impegnando lavoratori, imprese e Governo. Da combattere i fenomeni di sfruttamento e pratiche non sicure.

È attraverso, il **dialogo sociale** tra i diversi *stakeholders* in tre direzioni che potrà dirsi realizzabile una maggiore inclusione sociale e crescita economica: attraverso lo sviluppo di *nuovi modelli di lavoro* che considerino la tecnologia un supporto più che un sostituto del lavoro umano; attraverso l'*adozione di un nuovo nucleo di standard* per la sicurezza dei lavoratori; attraverso un *coordinamento tra i maggiori esponenti internazionali* (FMI, Banca Mondiale, OECD) basato su un «aumento degli investimenti sulle persone».

Concludono il quadrilatero gli investimenti in capitale umano e la promozione, su larga scala, dell'uguaglianza di genere. Senza **capitale umano** i Paesi non possono sostenere la crescita economica, non potranno vantare una forza lavoro che potrà dirsi preparata per i lavori più qualificati del futuro e per essere veramente competitivi bisogna che si offrano gli strumenti giusti, dalla nutrizione adeguata, ad una assistenza sanitaria ed una istruzione di qualità. Il *Progetto Capitale Umano*, lanciato dalla Banca mondiale, si propone di rendere più *smooth* la transizione verso un mondo in cui tutti i bambini possano arrivare a scuola ben nutriti e pronti per imparare, attualizzando la Strategia di Lisbona 2020,

promossa dalla Commissione europea, consentendo la piena esplicazione del capitale umano definito come insieme delle conoscenze, delle capacità produttive acquisite da un individuo attraverso istruzione, formazione ed esperienza lavorativa, capace di influenzare non solo la sua realizzazione economica e sociale ma capace di generare, altresì, un impatto positivo nella società in cui egli vive, avendo una tipica esternalità positiva per essa.

Altro punto di forza del quadrilatero ideale del nuovo contratto sociale è lo sforzo teso ad eliminare le **differenze** che relegano le donne nella trappola del **divario di genere**. Si stanno ricercando *task forces* nazionali nell'ottica di un rafforzamento della collaborazione tra pubblico e privato come è già avvenuto in Giappone, Messico, Corea del Sud, Turchia, Paesi pionieri, seguiti da Panama, Cile, Perù, Argentina, Repubblica Dominicana, Costa Rica in collaborazione con la Banca interamericana per lo sviluppo.

Nella misura in cui riusciremo a fornire risposte alla richiesta di dialogo e azione in un approccio multidimensionale riusciremo a determinare la, più o meno, riuscita dotazione di una intelligenza collettiva – leva per vincere le grandi sfide economiche, ambientali e sociali in una rinnovata collaborazione tra capacità umane e potenzialità delle macchine – che sappia essere capace di restituire fiducia e che sappia fungere da solide fondamenta del nuovo contratto sociale, particolarmente esposto ai venti delle sfide che ci pone il 21° secolo e che, al contempo, dia lo spazio giusto alla competitività in una crescente multipolarità del mondo che rischia, altrimenti, di perdere la rotta.

Diverse le possibili prospettive, emerse dal World Economic Forum, per una nuova architettura globale: da quello che potremmo definire un “aggiornamento del sistema operativo” per il tramite delle istituzioni multilaterali, rafforzando e rinnovando l'architettura delle precedenti fasi di globalizzazione equipaggiando questa volta, però, per il nuovo contesto geopolitico, le

nuove tecnologie; ad un approccio più integrato, più agile che possa aiutare le comunità internazionali ad andare oltre polemiche, frizioni politiche che compromettono la creazione di valore ed impediscono al mercato di raggiungere il pieno potenziale. Allo stesso tempo, un approccio più multidimensionale, orientato ai risultati, centrato sull'uomo, che non tende ad optare, in maniera drastica, tra protezionismo o libero mercato, tra tecnologia o posti di lavoro, crescita economica o equità sociale, ci fa riflettere sul fatto che abbiamo bisogno di nuovi capisaldi del vivere civile, di nuovi modelli di welfare, di una occupazione concepita in termini di maggiore *flessibilità*, di una diffusione di **conoscenze trasversali** che consentano **adattabilità individuale e collettiva**, di propendere per **soluzioni sistemiche** ai problemi mediante una progressiva scomposizione e astrazione degli stessi, di incentivare cooperazione e sviluppo di **intelligenza collettiva**, consolidando il lavoro in team e favorendo un approccio basato, anche, sull'immaginazione e sulla fantasia.

Da una revisione dei sistemi formativi a tutti i livelli, ad una promozione di nuovi modelli transizionali, da posti di lavoro consueti a nuove occupazioni e spendita delle competenze in contesti dinamici; da processi decisionali trasparenti, nel senso della cooperazione globale, multidimensionale, in una partnership pubblico-privata, ad una azione mirata a combattere disuguaglianze economiche e di genere fino ad arrivare ad una *intelligenza collettiva*, una “mente più grande”, frutto della collaborazione tra le capacità umane e le potenzialità delle macchine che possa avere il potenziale di risolvere le grandi sfide del nostro tempo. Un'analisi obiettiva non può esimerci dall'osservare che l'occupazione stabile, il welfare e i sistemi di protezione del secolo scorso non sono più aderenti alla realtà. Le nuove modalità di erogazione della prestazione lavorativa, dal *co-working* allo *smart working*, al lavoro su piattaforma, tutte modalità agili e flessibili,

presentano costi e sollevano interrogativi che reclamano nuove tutele.

Dall'annosa questione della previdenza sociale, per la miriade di liberi professionisti, che segnala il bisogno di disporre di un accesso adeguato e sostenibile al sistema, alla possibilità di una soggettività giuridica, *ad hoc*, per le intelligenze artificiali in caso di danno da responsabilità civile, siano auto *driverless* o *self-driving* o, ancora, responsabilità nel settore medico e farmaceutico; la necessità di una contrattazione "virtuale" per l'intelligenza artificiale; un "nucleo di diritti" relativo alle condizioni di lavoro di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma del loro contratto di lavoro, come si fa strada in Europa, ed una revisione delle generali categorie di lavoratore autonomo e dipendente in senso codicistico.

Questo ci pone di fronte ad una sfida nuova: creare dei sistemi giuridici di tutela, a livello di mercato del lavoro, di sicurezza sociale, che possano tenere il passo della evoluzione della società odierna promuovendo retribuzione equa, accesso ai benefici, adeguati standard di sicurezza, tutela e sostenibilità delle diverse opportunità di lavoro, in un contesto condiviso, globale e multilaterale che possa fronteggiare il paradossale, ma persistente, rallentamento diffuso della produttività nonostante i miglioramenti registrati, a più livelli, sia nei Paesi avanzati che in quelli emergenti, come testimonia la World Bank e, nonostante il progresso e il benessere, possa far fronte a problemi come la fame, addirittura in aumento secondo il Rapporto annuale 2018 della FAO, epidemie, siccità, bruschi cambiamenti climatici, o, ancora, ad una diffusa elusione fiscale a livello internazionale dovuta ad una concentrazione del potere di mercato in forma di oligopoli o monopoli che influiscono sulla distribuzione di salari e profitti.

La complessità del nostro tempo, in cui maturano le condizioni per un nuovo collante sociale, deve essere semplificata da una

**partecipazione** condivisa in cui ciascuno dei diversi partner possa esprimere le proprie considerazioni e queste possano, poi, essere ricompattate considerando, anche, che nuovi e diversi interessi oltre che categorie di individui diventano attori della scena economica, uno tra tanti il consumatore sempre più inserito nelle dinamiche di produzione.

Quando lo Stato non riesce a fornire risposte utili a soddisfare i livelli essenziali sul territorio bisogna rilanciare il **livello locale** del mercato del lavoro che cambia; promuovere la competitività nei territori che, a loro volta, sono connessi ad altri territori ed incidere anche in termini di **sostenibilità**, sia in termini di gap tra salari e produttività – quando la produttività è superiore ai salari – che segnalano una disegualianza sociale quando non si procede ad una appropriata redistribuzione nel sistema socio economico, che a livello di disfunzione – quando i livelli retributivi sono maggiori della produttività – intesa come scollamento della retribuzione dalla performance aziendale.

Il nuovo contratto sociale si inserisce, inoltre, in un contesto di competizione non più tra singole imprese, ma tra territori interconnessi, una filiera globale interconnessa proiettata nel mondo grazie all'*internet of things*, al *cloud*; che richiede lo sviluppo di un *welfare di prossimità* che, partendo dalla singola impresa passi per le scuole, le università, i parchi scientifici e tecnologici. Contesti di *open innovation* che possano generare una interconnessione con il territorio che diventa piattaforma di integrazione, in un'ottica orizzontale, generando ecosistemi territoriali diffusi, una *learning organization* che promuova competenze e professionalità in spazi aperti e collaborativi, luoghi di condivisione e confronto.

Luoghi in cui, alla costante velocità e iper-connessione si accompagna una sempre più pressante richiesta di abilità umane, dalla creatività al *problem solving*, dalla capacità di comunicazione, alla collaborazione che richiederanno ai lavoratori del futuro *skills*

sempre più sofisticate e renderanno, perciò, necessari adeguati programmi di sicurezza sociale, dal reddito minimo garantito per cui si propende in dottrina, alla tassazione delle macchine, oltre che costante formazione e riqualificazione, come innanzi chiarito.

Non è scontato dire che il contesto di innovazione che abbiamo presentato, di per sé, generi disoccupazione tecnologica, ma è certo che i tradizionali paradigmi del lavoro del Novecento devono essere rivisitati, alla luce di nuove e più adeguate tutele, dal *crowd work* ad una regolazione del commercio digitale a livello internazionale; da una compiuta definizione degli standard di tutela ambientale ad una diffusione di pratiche ed energie rinnovabili, senza trascurare gli investimenti da destinare a banda larga e reti di comunicazione oltre che la necessità di intercettare nuova domanda che potrebbe essere rappresentata dalla auto imprenditorialità, per citarne alcuni. Sarà poi la qualità delle politiche macroeconomiche, a livello fiscale e monetario, della formazione e di adeguate misure di politiche di protezione sociale a fare la differenza.

La “qualità” dei lavoratori sarà una variabile critica sempre più incidente, che richiede elevate competenze e migliorie di performance del welfare, da una politica di concorrenza ad adeguate reti di sicurezza per le possibili perdite di posti di lavoro, non ad alta tecnologia, non escluso il rischio di una polarizzazione, sempre più accentuata, tra lavoratori di fascia alta e di fascia bassa. Tutto questo mette in evidenza quanto siano importanti politiche educative e formative che riportino l'uomo al centro del dibattito, in una visione globale e multidimensionale che realizzi nuovi paradigmi di sviluppo economico e sociale intorno alla piena valorizzazione della persona e notevoli investimenti in ricerca e sviluppo.

Bisogna ritornare a promuovere merito e talento; comprendere che si abbisogna di protezione, di sicurezza, di riacquisire fiducia in un mondo in cui tutto è veloce, smart, così precario e l'uomo, per resistere all'onda travolgente del cambiamento, deve ritornare alla centralità nel mondo. Investire sul capitale umano richiede l'intervento di tutti gli attori politici, su scala nazionale ed internazionale, che possa conferire dignità ed un tempo supplementare nel *race against the machine* in cui calare abilità, competenze, conoscenze umane che non possono essere sostituite da algoritmi, dispositivi interconnessi, sistemi pur perfetti ma che difettano di quella immaginazione, entusiasmo, pulsioni, passioni che restano, ad avviso di chi scrive, contrariamente agli interessi, i soli a poter muovere il mondo.

## Genere e Lavoro: un binomio ancora complesso e da approfondire\*

di Stefania Negri

“*Gender and work: why bother?*” è stata la domanda chiave che ha guidato il seminario tenuto dalla professoressa Ania Zbyszewska il 12 aprile presso l’Università degli Studi di Bergamo nell’ambito della Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro. Durante il seminario, con un approccio critico, sono state esaminate le sostanziali differenze esistenti nel mercato del lavoro che determinano un ampio divario di genere: *gender pay gap*, difficile conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, gestione del lavoro domestico e di cura ancora maggiormente relegato alle donne e il tema del *sex work*. Approfittando del dibattito avvenuto in occasione del seminario, seguono alcune riflessioni sull’argomento e sulle differenti implicazioni che alcune dinamiche determinano.

**Anzitutto è utile chiarire sin da subito cosa si intende con il concetto di genere, poiché è un termine ombrello che racchiude al suo interno una pluralità di significati e per distinguerlo nettamente dalla categoria sesso con la quale è quotidianamente e costantemente confuso. Il genere è defini-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16.](#)

to in Sociologia e ormai da molte altre discipline accademiche come la costruzione sociale dell'appartenenza sessuale. Donne e uomini non si nasce ma lo si diventa attraverso un processo nel quale vengono plasmati e acquisiti modelli di comportamento socialmente attesi che si connettono all'essere donna o uomo in una specifica società. Il genere è dunque un concetto che viene appreso sin dalla prima infanzia, poiché è proprio durante i primi anni di vita che si assimilano i comportamenti consoni al proprio corredo biologico e si impara a costruire la propria identità di genere. Sono la società e la cultura che, attraverso l'azione delle agenzie di socializzazione e delle istituzioni, influenzano e indirizzano la definizione dei ruoli maschili e femminili.

**Il genere è una variabile che caratterizza una persona e fornisce ad essa una specifica identità che andrà inevitabilmente ad intersecarsi con altre caratteristiche e appartenenze di quella persona: l'età, l'etnia, la posizione sociale, la cultura, il titolo di studio, il luogo di nascita, il paese di provenienza e anche l'occupazione ricoperta o non ricoperta nel mondo del lavoro.**

**Spesso il mercato del lavoro viene analizzato attraverso la lente del genere per comprendere se esistono e sussistono differenti opportunità e possibilità dettate dall'essere uomo o donna. L'esistenza di tali condizioni può essere rilevata sia al momento dell'ingresso nel mondo del lavoro sia all'interno dello stesso nei contesti produttivi e organizzativi.** Da quando la categoria di genere è utilizzata per svolgere indagini di questo tipo sono state registrate delle notevoli differenze tra i generi, sempre a scapito di quello che Simone De Beauvoir (1949) ha definito come il "secondo sesso", il genere femminile per l'appunto.

Uno dei problemi esistenti nel mercato del lavoro, se osservato attraverso la lente del genere, è che le donne, in media, a parità di mansione e di livello, hanno retribuzioni più basse rispetto a quelle degli uomini, confermando di fatto la persistenza, nel ventunesimo secolo, di un *gender pay gap*. In un recente rapporto “[La vita delle donne e degli uomini in Europa](#)” (2018) elaborato da Eurostat e Istat emerge che il divario retributivo di genere è riscontrabile in tutti i paesi europei e che nel 2016 in Italia le donne hanno guadagnato il 5,3% in meno degli uomini, a parità di retribuzione lorda oraria media.

Da numerose analisi, tra cui lo studio realizzato dalla [Worklife Law, University of Chicago e UNC](#) emerge che l'organizzazione degli orari di lavoro è ancora prettamente maschile e incide fortemente sulle dinamiche di conciliazione vita-lavoro. Infatti, numerose lavoratrici operanti in settori a contatto con il cliente hanno dichiarato di trovarsi in difficoltà a causa dello scarso preavviso con il quale vengono comunicati i turni di lavoro (settimanalmente o anche giornalmente).

Dunque un altro aspetto strettamente correlato al mondo del lavoro è dettato dai problemi di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro che nella maggior parte dei casi vengono riscontrati dalle donne lavoratrici che faticosamente riescono a ponderare equamente i lavori domestici e di cura con le consuete attività lavorative. Nel rapporto sopracitato (2018) si può leggere che in tutti gli stati europei le donne si occupano maggiormente della cura dei figli e dei lavori domestici rispetto agli uomini e che tale differenza è più netta in alcuni paesi che in altri; per esempio in Italia si registra che l'81% delle

donne si occupa delle attività domestiche e della cucina contro il 20% degli uomini, in Grecia l'85% delle donne e il 16% degli uomini, mentre proporzioni meno squilibrate si osservano in Svezia, Danimarca e Lettonia.

Sono comunque le donne che, in tutti i paesi europei considerati dal rapporto, si occupano sia dei lavori domestici sia delle attività assistenziali non retribuite. Questo ulteriore carico di lavoro sommato all'occupazione retribuita riduce per le donne il tempo a disposizione per il riposo, per la cura di sé, per l'apprendimento e altre attività ludiche e creative, ma anche, come sostenuto da Kleven, Landais, Søgaard in [\*Children and gender inequality: evidence from Denmark\*](#) aumenta l'ampliamento del divario salariale.

**A fronte di questa situazione le donne reagiscono adottando strategie differenti:** c'è chi sceglie di continuare ad essere attiva nel mercato del lavoro retribuito optando però per un regime orario ridotto, altre invece rinunciano momentaneamente al lavoro per occuparsi della cura dei familiari malati o bisognosi di specifiche cure e altre ancora continuano a suddividersi tra le molteplici attività che le vedono coinvolte.

Ciascuna di queste scelte porta comunque con sé delle conseguenze che ricadono inevitabilmente sulla qualità del lavoro e sulla soddisfazione che da esso deriva; ad esempio scegliendo un lavoro part-time le possibilità di raggiungere i vertici aziendali e le posizioni apicali si dimezzano poiché ancora oggi le aziende premiano il presenzialismo.

**Dal punto di vista della conciliazione è bene ricordare il punto di vista assunto da Zajczyk e Borlini che, in un articolo del 2010 pubblicato in Sociologia del Lavoro, hanno problematizzano la modalità nella quale la conciliazione è sempre stata affrontata e studiata dal punto di vista acca-**

**demico, poiché tale dinamica è stata definita come un problema delle donne nella gestione delle faccende domestiche e del lavoro retribuito e mai come una questione legata al nucleo familiare e alla gestione intra-familiare del lavoro di cura e domestico.** In questa prospettiva gli strumenti elaborati sono tutti mirati e pensati per le donne dimenticandosi che la qualità della conciliazione dipende direttamente dal grado di collaborazione e coinvolgimento del partner.

**Altra questione fondamentale da considerare quando si parla di conciliazione e di lavoro domestico non retribuito è quella sollevata dalla professoressa Ania Zbyszewska e da altre femministe secondo le quali al lavoro domestico e di cura non è retribuito dovrebbe essere riconosciuto un valore sociale ed economico poiché senza questo tipo di azioni tutte le attività produttive in capo alla società probabilmente non avverrebbero con la facilità e la ritmicità con cui avvengono oggi. Molti studiosi per esempio hanno sottolineato la necessità di inserire tutte queste attività nel conteggio del PIL poiché rappresentano una fonte di ricchezza per un paese.**

## Disciplinare la prostituzione come se fosse un lavoro?\*

*di Cecilia Leccardi*

Il 7 febbraio scorso è stato presentato in Senato il [d.d.l. n. 1047](#), un testo che **ha il dichiarato obiettivo di «adeguare la disciplina vigente in materia di prostituzione al radicale mutamento che il fenomeno ha avuto nel corso degli ultimi anni»**. La relazione di accompagnamento spiega l'esigenza di regolare l'esercizio della prostituzione – come se fosse un lavoro da sottoporre a controllo pubblico – in ragione del fatto che **il fenomeno della prostituzione è fortemente intrecciato col traffico illegale di esseri umani**, assumendo così i connotati drammatici e pericolosi di un'attività gestita da organizzazioni criminali. Allo stesso tempo, si sta rivelando una fonte sempre più cospicua di proventi economici illeciti. Per contrastare questa degenerazione, lo schema di disegno di legge impone il divieto di esercizio della prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico in comuni con meno di 10.000 abitanti; stabilisce la necessità dell'iscrizione in un apposito registro previo ottenimento dell'autorizzazione del questore competente; predispone l'obbligo di controlli sanitari periodici per le esercenti; delinea

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#).

progetti di prevenzione e di recupero da affiancare a misure per contrastare la tratta delle persone.

Il documento solleva problematiche di ordine economico e giuridico, che non interessa però evidenziare in questa sede. **A fondo del problema, vi sono infatti due questioni di carattere antropologico** che ci paiono pregiudiziali, e che tuttavia non sono ancora state affrontate dal dibattito pubblico.

La proposta corre il rischio, **in primo luogo, di liquidare una delicatissima questione legata all'uso del corpo** (di regola di una donna, ma non necessariamente), **in una banale questione di decoro urbano; in secondo luogo**, quantomeno rispetto ai presupposti dell'intervento, **la proposta dedica poca attenzione alla messa a punto di strategie in grado di contrastare le organizzazioni criminali** che gestiscono i traffici di esseri umani, sottraendo così le ragazze che finiscono vittime di tratta da un'indegna condizione di schiavitù.

**Ma non è forse questo un agire politico che, lungi dal prefiggersi la tutela della dignità umana e della libertà personale, si configura solo come angusta difesa degli interessi materiali o rituale comportamento elettorale?** Così facendo, non si assiste alla dissoluzione dell'agire politico nell'ambito di un'indistinta sfera del fare, in un'ottica generale di salvaguardia degli interessi materiali a preferenza della protezione della tutela dei singoli individui?

A questo proposito, può essere utile far riferimento al saggio ***Vita activa* di Hanna Arendt** pubblicato negli Stati Uniti nel 1958 con il titolo *The Human Condition* (l'edizione italiana cui faccio riferimento è edita da Bompiani nel 2017).

**Con il termine “*vita activa*” l'autrice si propone di designare tre fondamentali attività umane: l'attività lavorativa (*labour*), l'operare (*work*) e l'agire (*action*).** «L'attività lavorativa corrisponde allo sviluppo biologico del corpo umano. [...]

L'operare è l'attività che corrisponde alla dimensione non-naturale dell'esistenza umana. [...] L'azione, la sola attività che metta in rapporto diretto gli uomini senza la mediazione di cose materiali, corrisponde alla condizione umana della pluralità» (40-41).

**Se concepito come un'attività di lavoro autonomo, l'esercizio volontario della prostituzione potrebbe essere assimilabile al concetto di "action" arendtiano nel significato di «cominciare, mettere in movimento» (195), che corrisponde al fatto umano della nascita.**

Scrive Arendt: «Con l'agire ci inseriamo nel mondo umano, e questo inserimento è come una seconda nascita, in cui confermiamo e ci sobbarchiamo la nuda realtà della nostra apparenza fisica originale. Questo inserimento non ci viene imposto dalla necessità, come il lavoro, e non ci è suggerito dall'utilità, come l'operare. Può essere stimolato dalla presenza di altri di cui desideriamo godere la compagnia, ma non è mai condizionato» (195).

Prosegue: «L'inserimento nel mondo scaturisce da quel cominciamento che corrisponde alla nostra nascita, e a cui reagiamo iniziando qualcosa di nuovo di nostra iniziativa. **Agire, nel senso più generale, significa prendere un'iniziativa» (195).**

L'azione si fonda su un'**iniziativa personale**, svincolata tanto da necessità materiali quanto da implicazioni utilitaristiche. È solo nella dimensione dell'azione che si colloca per l'uomo la **possibilità dell'esercizio della libertà**.

Dunque la prostituzione quale atto che riflette una scelta autonoma e consapevole di disporre a proprio piacimento del proprio corpo, dettata unicamente dalla volontà di perseguire un'autonomia relazionale o la fruizione del piacere sessuale, può a diritto essere classificata come un'azione libera.

Prendendo atto del fatto che il documento legislativo si pone l'obiettivo di «introdurre una regolamentazione dell'attività stessa

che, lungi dal prefigurarla sempre come un'attività illecita, ne consenta una qualche forma di controllo da parte dell'autorità pubblica» (2) forte della scelta libera di quelle donne che decidono autonomamente di prostituirsi. I vantaggi, in termini non solo di decoro e tranquillità urbana, ma anche di prevenzione e sanità pubblica, sarebbero certo evidenti.

Tuttavia, **la libertà di disporre del proprio corpo condurrebbe inevitabilmente ad una mercificazione dello stesso** in quanto strumento di lavoro, dotato quindi di un valore di scambio. La difesa del principio della libertà personale tout court non sembra quindi sufficiente per scongiurare un uso disinvolto del proprio corpo come mero mezzo per ottenere uno scopo, in questo caso un guadagno. Per ovviare al rischio **occorre porre dei limiti al principio stesso di libertà, riscontrabili nel valore della dignità umana e dell'integrità morale personale**. In quest'ottica, il lavoro non può essere considerato un'entità indipendente dalla persona del lavoratore, per cui il rapporto di lavoro deve poggiare anche su un fondamento etico e non può essere perciò regolato solo dal mercato. **Lo scenario da aborrire è quello di un mercato universale che trasforma il nostro mondo di persone concrete**, la cui individualità si esprime in una serie di attributi personali specifici, **in un mondo di entità disincarnate**, prive di soggettività e di emotività: **un mondo di oggetti**. Di questo il legislatore dovrebbe tener conto.

Il secondo problema di carattere antropologico che emerge dal documento in questione riguarda invece la scarsa considerazione prestata alla definizione di piani che possano contrastare efficacemente il traffico illegale di prostitute da Paesi meno sviluppati economicamente, e di conseguenza la scarsa attenzione alla violazione di libertà di quella massa crescente di ragazze che vengono schiavizzate.

Se, infatti, si può parlare della prostituzione come di un'attività lavorativa per chi sceglie di praticarla liberamente, **ciò non vale per chi si vede costretto a prostituirsi**. In questo caso, **l'esercizio della prostituzione può essere annoverato nella categoria arendtiana di "labour"**, insieme a tutte quelle svariate occupazioni intraprese dall'uomo con il solo scopo di sovvenire alle necessità della vita. Scrive Arendt: «L'attività lavorativa corrisponde allo sviluppo biologico del corpo umano, il cui accrescimento spontaneo, metabolismo e decadimento finale sono legati alle necessità prodotte e alimentate nel processo vitale dalla stessa attività lavorativa. La condizione umana di quest'ultima è la vita stessa» (40).

Si tratta, dunque, di tutta quella serie di attività finalizzate al sostentamento che accomunano l'uomo a qualunque altra specie animale. **Lavorare per sopravvivere significa infatti essere schiavi dei bisogni materiali. Nel lavoro così inteso non si dà libertà**, come si intuisce nel caso di tutte quelle donne immerse con la forza nei circuiti della prostituzione, o che scelgono di praticare questa attività perché costrette da indigenza e povertà, materiale o culturale. Spogliate di umanità, sono costrette a far fronte alle esigenze biologiche alla stregua di qualunque specie animale, senza la prospettiva di prendere parte a spazi capaci di restituire loro la dignità che si conviene a ciascun uomo.

**Il problema del contrasto dei traffici illegali di donne e bambine destinate al mercato del sesso rimanda alla questione, ancor più complessa, del controllo e della gestione dei flussi migratori**, trattandosi per lo più di ragazze provenienti da Paesi economicamente svantaggiati. Non si tratta, cioè, di regolamentare semplicemente il fenomeno della prostituzione, ma di assicurare a ciascuna donna la possibilità di scegliere autonomamente una professione non solo legale, ma anche dignitosa

e appagante. Un'azione dunque, nel senso arendtiano del termine.

**La sfida posta dinnanzi al legislatore è di portata epocale, e richiede al legislatore lo sforzo di anteporre alla salvaguardia degli interessi materiali della politica, la tutela dei diritti umani della persona.**

## **L'insularità non impedisce lo sviluppo economico. Uno sguardo al mercato del lavoro in Sardegna\***

*di Marco Contu*

**Poco più di un mese fa l'Istat ha pubblicato i dati medi relativi al mercato del lavoro nel 2018; un dato molto importante per poter leggere e analizzare la fase attuale e farsi un'idea, sebbene parziale, del mercato del lavoro in Sardegna.**

Dai dati Istat si evince che la popolazione in età lavorativa in Sardegna nel 2018 è di 1.450.000, perdendo 4.000 unità rispetto al 2017.

743.000 sono femmine, 707.000 sono maschi; la quota maggiore si inserisce nella fascia d'età 25-54 anni con 686.000 unità (-12.000), 619.000 nella fascia 55 e oltre (+10.000), 145.000 nella fascia 15-24 anni (-2.000). Segno evidente di una popolazione che invecchia sempre più senza alcun ricambio e probabilmente di nuova emigrazione.

**Il tasso di occupazione si attesta al 52,7% (+2,2% rispetto al 2017); il TdO italiano è al 58,5%, ci si distanzia quindi di 5,8 punti percentuali dalla media italiana (nel 2017 la distanza era del 7,5%).** Come da tanti anni l'isola si colloca sestultima per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

tasso di occupazione, ma sempre decisamente avanti rispetto alle regioni del Meridione (addirittura +12% rispetto al TdO siciliano). Tra le regioni del c.d. Mezzogiorno l'incremento annuale sardo è quello più consistente ed è l'unica regione che sul decennio ha superato il TdO del 2008 (+0,4 punti).

Il TdO femminile sardo è al 45% (+2,9%), a 4,5 punti dalla media italiana (49,5%): erano 6,8 nel 2017. Il TdO maschile è al 60,4% (+1,7%) quindi 7,2 punti dalla media italiana. Molto importante il dato della crescita dell'occupazione femminile.

A livello provinciale la situazione è la seguente: Sassari 54% (+3,6%), Cagliari 53,8% (-1,1%), Oristano 53,2% (+5,2%), Sud-Sardegna 51,2% (+4,4%), Nuoro 49,7% (+1%). Stupisce l'incremento occupazionale nella provincia di Oristano che si attesta la prima provincia dello Stato per la crescita di questo indicatore, e anche il Sud-Sardegna è tra le prime. In una classifica inversa sul totale di quelle italiane Nuoro si conferma al 26° posto, il Sud-Sardegna al 30° (22° nel 2017), Oristano al 32° (24° nel 2017), Cagliari al 34°, Sassari al 35°.

Il TdO femminile più elevato si conferma nella provincia di Cagliari con il 47,7% (+1%), seguita da Oristano con il 46,6% (+4,8%) e Sassari con il 45,5%; Nuoro (43,8%) e Sud-Sardegna (40,7%) rimangono sotto la media regionale.

Il settore dominante in Sardegna continua a essere quello dei servizi con 454.000 occupati (+20.000), seguito dall'industria "in senso stretto" (estrazione di minerali da cave e miniere, manifattura, fornitura energia elettrica, gas, acqua, ecc.) con 57.000 occupati (+3.000), costruzioni con 39.000 occupati (meno un migliaio) e agricoltura con 33.000 occupati (meno un migliaio).

**Il tasso di disoccupazione sardo è al 15,4% (-1,6 rispetto al 2017); al 15,6% quello maschile (-1,3%) e al 15% quello femminile (-2,1%); la Sardegna si conferma al quinto posto per tasso di disoccupazione più alto, tra Puglia (16%) e Mo-**

**lise (13%); la media italiana è al 10,6%.** Nel decennio 2008-2018 il TdD è aumentato di 3,2 punti.

La disoccupazione giovanile (15-24 anni) rimane alta al 35,7% ma con una forte riduzione di 11 punti rispetto al 2017 e addirittura una riduzione di 18 punti nei cinque anni della giunta regionale uscente; anche in questo caso una situazione nettamente migliore rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno (e meglio della Liguria) che invece volano tra il 38% e il 54% di disoccupazione giovanile.

Il miglioramento del TdD è comunque un dato “positivo”, ancor più se si associa al calo del tasso di inattività, cioè quel tasso che calcola la percentuale di persone che pur potendo lavorare non lavorano e non cercano lavoro (nel caso più temibile perché ormai scoraggiate e hanno perso la speranza oppure perché studiano, o si occupano a tempo pieno della cura della casa e del lavoro riproduttivo non retribuito); positivo perché così sappiamo che le persone che escono dalla disoccupazione non vanno a fomentare per lo più la quota di inattivi bensì quella degli occupati e quindi degli attivi.

Il tasso di inattività si attesta al 37,4% e cala di 1,5 punti; su questo tasso è ampia la forbice (18,8 punti) tra quello maschile (28,1%) e femminile (46,9%). Attenzione però perché la forbice italiana tra i due sessi è addirittura di 18,9 punti, spinta soprattutto dal mezzogiorno d'Italia, area rispetto alla quale la Sardegna si distingue positivamente anche in questo caso.

**Contemporaneamente aumenta anche il tasso di attività (gli attivi sono composti dalla somma di occupati e disoccupati) che va al 62,6% rispetto al 61,1% del 2017; al 71,9% quello maschile (+0,8) e al 53,1% quello femminile (+2,2).** Bisogna ricordarci inoltre che sparsi tra gli attivi e gli inattivi ci sono i c.d. NEET, cioè i giovani tra 15 e 29 anni che non studiano e non lavorano; secondo l'Istat la media di NEET sardi nel 2018 è del

27,7%, il 31,3% maschi e il 23,7% femmine, in diminuzione del 1,4% rispetto al 2017. Dati Anpal del luglio 2018 (riferiti al 2017) ci permettono un ulteriore approfondimento sui NEET; questi infatti sono suddivisibili in 4 gruppi:

- 1) in cerca di occupazione, in Sardegna sono il 42,3% sul totale quindi la quota nettamente maggioritaria;
- 2) in cerca di opportunità, sono il 26,1%;
- 3) indisponibili ad attivarsi (vuoi per ragioni di salute o di responsabilità familiare), sono il 14,8%;
- 4) disimpegnati o scoraggiati, cioè quelli che pur potendo lavorare o formarsi in quanto privi di obblighi socio-familiari non lo fanno, sono il 16,8%, una cifra abbastanza alta e preoccupante, sopra la media italiana e dietro solo a Basilicata, Sicilia e Campania.

**Scendendo al livello provinciale, il tasso di disoccupazione migliora dappertutto tranne che nel cagliaritano dove si passa dal 15,5% del 2017 al 16,2% del 2018;** il minor tasso si registra anche quest'anno a Nuoro con un immutato 13%, seguita da Oristano con il 13,3% dove si registra la riduzione più intensa di tutte le province dello stato, con un calo di 4,5 punti (era al 17,9% nel 2017); poi Sassari con il 14,5% (-2,4) e infine il Sud-Sardegna con una disoccupazione al 17,7% ma con un forte miglioramento rispetto al 21,4% del 2017.

Il TdD femminile più alto è nel Sud-Sardegna con il 19,5%, il più basso a Nuoro con l'11% (dove però c'è il più alto tasso di inattività femminile al 50,7%); a Oristano la disoccupazione femminile si attesta all'11,8% con una forte riduzione di ben 6 punti; Sassari al 14,6%, Cagliari al 14,9%.

Per quanto riguarda il tasso di attività: Cagliari 64,5; Sassari 63,5; Sud-Sardegna 62,4; Oristano 61,5; Nuoro 57,3; migliora dappertutto tranne a Cagliari. Quello di inattività: Cagliari 35,5; Sassari

36,5; Sud-Sardegna 37,6; Oristano 38,5; Nuoro 42,7; anche questo migliora dappertutto tranne nella provincia di Cagliari.

Per quanto riguarda i NEET (sempre dati Anpal 2018 riferiti al 2017): Oristano è la provincia con la minor incidenza (23%), seguita da Nuoro (24,7%), Cagliari (27%), Sassari (29,4%), Sud-Sardegna (36,4%).

Questo quadro – sia ben chiaro – può essere utile solo a dare una idea della situazione, in quanto ben più profondo deve essere il lavoro di analisi, dal quale i dati presentati potrebbero essere ridimensionati e reinterpretati (è quanto proverò a fare in un articolo successivo). Infatti bisogna sempre tenere presente che per l'Istat “occupato” è colui che ha svolto almeno un’ora di lavoro nella settimana di svolgimento dell’indagine; d’altro lato bisogna sempre tenere a mente la grande quota di lavoro sommerso e di economia informale esistente, per cui gli occupati potrebbero risultare di più. Bisognerebbe analizzare inoltre la qualità del lavoro e quindi il numero di ore lavorate, i livelli retributivi, il part-time involontario, l’incidenza dei contratti precari e occasionali, il tempo di permanenza nei diversi stati, e altro ancora. Un’altra domanda cui sarebbe interessante rispondere è se e in che misura questi miglioramenti siano riconducibili alle politiche lavoristiche regionali e statali o rispondono all’andamento economico generale.

Il programma [LavoRas](#) – con il piano cantieri che ha coinvolto pressoché tutti i 377 comuni sardi, gli assegni formativi e gli incentivi occupazionali (peraltro cumulabili con tutti gli altri sgravi contributivi statali già presenti) per l’assunzione di disoccupati di tutte le età a tempo indeterminato e a tempo determinato per almeno un anno, per l’apprendistato professionalizzante e anche per il contratto intermittente degli over 55 – ha sicuramente contribuito all’aumento quantitativo dell’occupazione. Allo stesso modo la forte politica regionale di promozione dei tirocini extra-

curriculari (che ho avuto modo di seguire da vicino con la rete [Cambiamo le regole sui tirocini](#)) probabilmente ha avuto una certa incidenza nell'aumento del tasso di attività e nella diminuzione del tasso di inattività (stimiamo circa 10.000 attivazioni di tirocini durante il 2018) ma non incide di per sé sulla percentuale di occupati in quanto il tirocinio non è considerato un lavoro [1].

**Se la (non)formazione è una fase fortemente critica del tirocinio, lo è anche in generale nel sistema lavoro in Sardegna,** rappresentando forse il vero punto debole sul quale occorre intervenire in maniera strutturale sia dal punto di vista prettamente pedagogico sia in un'ottica di riorganizzazione sinergica con le economie del territorio (e compatibili con il territorio). Se il tasso di abbandono scolastico nel 2018 (cfr. [Eurostat regional yearbook 2019](#)) è salito al 18,3% (+0,2), un ulteriore recente dato negativo arriva dal monitoraggio Miur-Indire sugli Istituti Tecnici Superiori post-diploma (si veda la [sintesi](#)). Il monitoraggio registra che a livello statale «l'80% dei diplomati ha trovato lavoro ad un anno dal diploma di cui il 90% in un'area coerente con il percorso concluso», rappresentando il canale formativo che ha maggiore successo occupazionale in Italia, ma il contributo della Sardegna è ridotto all'osso se non pietoso, infatti detiene il primato per tasso di abbandono con il 62% degli iscritti ai corsi ritirati (il secondo posto vede un tasso del 39%) e nessun corso ha ottenuto risultati minimamente sufficienti, posizionandosi tutti a chiusura della graduatoria sui 139 corsi monitorati.

**Da questo breve quadro generale esce comunque una situazione di sommario miglioramento in termini di ripresa dell'occupazione e di femminilizzazione dell'occupazione sarda.** Un importante dato che ho voluto sottolineare è che su base comparativa la Sardegna continua a distinguersi in positivo dalle altre regioni del Mezzogiorno d'Italia, a ennesima dimostra-

zione che l'insularità non è la condizione impeditiva dello sviluppo economico.

Sono tanti gli spazi occupabili in cui poter liberare potenziale ed energie, su cui poter prosperare e coltivare il desiderio di continuare a vivere nella nostra isola senza la costrizione di dover emigrare. Quale strada dobbiamo seguire?

[1] Secondo il Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2018 la variazione dell'attivazione dei tirocini in Sardegna tra il 2016 e il 2017 è stata del +59,7% contro una media italiana del +15,4%; a Maggio 2018 i tirocini attivati in Sardegna erano 3.950 (si veda *Tirocini, allarme lavoro nero*, L'Unione Sarda, 24 giugno 2018). Secondo l'osservatorio della rete *Cambiamo le regole sui tirocini*, i tirocini attivati tra Gennaio e Aprile 2019 dall'Aspal sono solamente 977, una contrazione dovuta all'assenza durante questa annualità delle tipologie di tirocinio cofinanziate (quella A per i NEET con 300 euro a carico dell'Inps e 150 euro a carico dell'impresa, e quella B con 300 euro a carico dell'Aspal e 150 euro a carico dell'impresa, più il rimborso della copertura Inail).

## Quel disagio del lavoro che muove il voto\*

*di Francesco Seghezzi*

**Non sarà facile interpretare nel dettaglio il voto europeo di ieri. Occorrerà smaltire le polemiche interne al governo, tra governo e opposizione, attendere i risultati delle elezioni amministrative, valutare la composizione della nuova Europa e i suoi uomini chiave.** Ma qualcosa sembra chiaro fin da subito, qualcosa alla quale siamo ormai abituati da qualche anno in Italia e non solo: la frattura tra centro e periferia. Ma non un centro e periferia inteso semplicemente come distanza geografica tra spazi all'interno di singole o confinanti amministrazioni. C'è qualcosa di più complesso dietro che si collega direttamente a catene globali del valore che sempre più muovono i sistemi economici (e quindi sociali) dei singoli territori. I territori che si collocano ai livelli più alti di queste catene con buone performance di innovazione, investimento tecnologico e soprattutto capacità di attrazione di capitale umano, finanche miglior integrazione beneficiano di molti vantaggi. Chi è tagliato fuori respira preoccupazione, insicurezza, paura. Le imprese della manifattura tradizionale in questi territori chiudono o non riescono ad uscire dalla cassa integrazione, i lavoratori dei servizi non qualificati si vedono scavalcati dai lavoratori stranieri all'interno di diffuse dinami-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

che di dumping salariale. I giovani se ne vanno, i territori si spopolano e invecchiano. Tutto questo si replica, in una modalità in parte diversa, all'interno delle città stesse in una logica più tradizionale di confronto-scontro tra centro e periferia.

**Ma solo in uno sguardo più ampio sui rapporti tra territori e loro evoluzione socio-economica si possono spiegare intere città in cui la Lega ha preso la maggioranza dei voti, soprattutto in Emilia, Toscana e Umbria.** In tutto questo il nodo del lavoro, in tutti i sondaggi la preoccupazione principale degli italiani (e della maggioranza degli elettori europei), è centrale. Vuoi per il timore, più diffuso di quanto si pensi (sebbene in buona parte infondato), della tecnologia, vuoi per un mondo della produzione che cambia, per i contratti che non garantiscono più la sicurezza di un tempo, per la competizione con i lavoratori stranieri, per la richiesta di lavorare più a lungo. Non esiste oggi nessun partito o movimento politico che sia in grado di rispondere con soluzioni nuove a queste sfide, tutti sono ancora ingabbiati all'interno di schemi mentali del Novecento industriale. Vuoi perché buona parte della classe dirigente è ancora legata a quel mondo, vuoi perché la nuova classe dirigente giovane non ha spesso gli strumenti culturali (oltre che la volontà) per comprendere le trasformazioni. Anche perché, fino ad oggi, sono bastate risposte semplici, antistoriche, utopiche per ottenere i voti agognati.

**Difficile però pensare che tutto questo continuerà a bastare, perché il nodo sembra molto più profondo. Il disagio generato da queste condizioni socio-economiche infatti non può ridursi ad un dato, appunto, socio-economico.** Al contrario la crisi raggiunge rapidamente un livello più profondo, che si potrebbe dire antropologico. Una crisi degli strumenti di appoggio

ai quali si era abituati e che contribuivano a generare una solidità e una tranquillità di fondo all'interno di quell'entità tutt'altro che solida che è il mercato. Disagio che è crisi del proprio rapporto con il mondo, figlio della crisi del rapporto tra persona e lavoro, laddove il lavoro ha avuto nel corso del Novecento una centralità mai vista prima nella costruzione dell'identità. Alla lunga anche chi propone soluzioni semplici non potrà non scontrarsi con questo disagio antropologico, che non può essere alleviato se non da una risposta che sia all'altezza della domanda, cosa che oggi non accade.

**Ripensare il senso del lavoro, il rapporto tra lavoro, formazione, competenze, l'idea di carriera, il ruolo della tecnologia, la sostenibilità del lavoro in tarda età è fondamentale.** Possiamo continuare a non interessarcene ma inevitabilmente questo significa alimentare, investendo sul disagio che diventa odio e rabbia, aspettative che non potranno essere soddisfatte senza una completa rivoluzione del sistema economico nel quale ci troviamo, cosa oggi irrealistica. Questo non vuol dire quindi guardare indietro ma anzi guardare avanti per cogliere tutte le opportunità che la grande trasformazione del lavoro ci pone.

**C'è poi un ultimo elemento. Per costruire queste risposte non basta la teoria, occorre l'esperienza e l'incontro quotidiano con questo disagio.** Teorizzare risposte pur giuste senza calarle nelle situazioni concrete di queste periferie sociali e geografiche è altrettanto utopico e non porta ad alcun risultato, anzi genera una eterogenesi dei fini alla quale purtroppo in molti non si sono ancora abituati. Certo c'è una quota di astensione che potrebbe coalizzarsi intorno a proposte politiche nuove e innovative, ma risulterà presto inutile e schiacciata se non si cala nella realtà.

## **Il *fair recruitment* secondo l’ILO. Il paradosso degli immigrati competenti e “sprecati”\***

*di Giorgio Impellizzieri e Annalisa Scarlino*

Il 22 maggio 2019 l’*International Labour Organization* ha pubblicato il documento [\*General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment\*](#), un manifesto indirizzato ai legislatori nazionali e alle parti sociali al fine di promuovere e garantire condizioni eque in materia di reclutamento dei lavoratori, compresi i migranti. Intendendo con reclutamento tutto ciò che concerne il procedimento di assunzione del lavoratore – dalla pubblicità della posizione lavorativa, alle modalità di selezione e alle forme con cui si perfeziona il rapporto di lavoro – l’ILO afferma che ciascun momento debba essere informato al rispetto dei diritti umani e intorno ai principi di dignità del lavoro, di trasparenza nelle forme e nei contenuti del rapporto di lavoro, di non discriminazione, di libertà sindacale e di organizzazione dei lavoratori. Nelle assunzioni transfrontaliere, ad esempio, i datori di lavoro devono applicare le leggi e i contratti collettivi applicabili nei paesi di origine, transito e destinazione sempre in un’ottica di *favor laboratoris*. E ancora, proseguendo nell’esemplificazione, i termini e le condizioni dell’occupazione di un lavoratore devono essere

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 3 giugno 2019, n. 21.](#)

specificati in modo chiaro e puntuale, preferibilmente attraverso contratti scritti contenenti informazioni proprie del rapporto di lavoro, quali il luogo, l'orario e la mansione. Nel caso di lavoratori migranti ne discende che i contratti debbano essere redatti in una lingua che il lavoratore possa comprendere.

**Come anticipato, l'ILO si rivolge a tutti gli attori del mercato del lavoro – lavoratori, datori di lavoro, servizi pubblici e intermediari privati – e, soprattutto, ai governi.** Plurimi sono gli inviti che l'Organizzazione rivolge a quest'ultimi e di seguito se ne riportano i più significativi.

In *primis*, i governi dovrebbero rispettare e incentivare il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di organizzarsi e di contrattare collettivamente, mirando all'ampliamento del numero di settori coperti dalla contrattazione collettiva.

In *secundis*, in capo al legislatore nazionale spetterebbe l'onere di eliminare tutte quelle spese che i lavoratori, tanto più se stranieri, devono sostenere per cercare e trovare lavoro. L'obiettivo è quello di trasferire tali costi di transazione – visite mediche, vaccinazioni, assicurazioni, prove di abilitazione e qualificazione professionale e/o linguistica, trasferimenti, attrezzature, viaggi, alloggi, trafile burocratiche – dal lavoratore privato al soggetto pubblico.

In *tertiis*, in un'epoca di forti (e spesso drammatiche) immigrazioni, l'ILO invita i governi a concludere degli accordi bilaterali o multilaterali sulla migrazione di manodopera, architettando meccanismi di supervisione del reclutamento dei lavoratori migranti.

**Sempre nell'ottica delle assunzioni di migranti appare molto interessante l'affondo che la dichiarazione svolge in rife-**

**rimento ai movimenti di persone con un livello medio o alto di competenze:** in queste ipotesi, infatti, spesso e volentieri si concretizza il rischio del *brain waste*, intendendo con esso il fenomeno per cui un migrante viene occupato al di sotto delle sue capacità e competenze tecnico-professionali.

Secondo gli studiosi del [Migration Policy Institute](#) (2013) si dovrebbe guardare all'integrazione non come un punto fisso che può essere raggiunto, ma come l'attitudine dei membri di una società di rafforzare, su base continuativa, la capacità di vivere valorizzando le diversità e di tendere al cambiamento. In tal senso, lo "spreco di cervelli" e la conseguente sottoccupazione o peggio disoccupazione dei professionisti stranieri affonda le sue radici negli ostacoli connessi al riconoscimento delle esperienze accademiche straniere. Tale impedimento alla mobilità internazionale di professionisti qualificati e all'integrazione degli immigrati ed il conseguente spreco di capitale umano rappresenta una perdita non solo per la qualità della vita delle persone migranti, ma anche per i datori di lavoro e per l'economia delle comunità accoglienti.

**Quanto sollevato dall'ILO è, di fatto, confermato dal dato nazionale. Con riferimento alle forme di impiego dei lavoratori stranieri in Italia,** la quasi totalità dei lavoratori stranieri svolge un lavoro alle dipendenze e più del 70% ricopre la posizione di operaio. La segmentazione professionale, con una netta preponderanza di profili prettamente esecutivi tra la forza lavoro straniera, è chiara e confermata dalla scarsa presenza di occupati impiegati in ruoli dirigenziali: appena lo 0,4% degli occupati stranieri è dirigente e lo 0,7% quadro a fronte dell'1,9% e del 5,8% degli italiani. La mancata coerenza tra competenze formali e mansioni ricoperte è un elemento caratterizzante l'odierno mercato del lavoro italiano e si riconferma anche rispetto ai lavorato-

ri stranieri. Suscita particolare interesse l'*educational mismatch* dei laureati, rispetto al quale non fanno eccezione neppure i possessori di competenze tecnico-scientifiche, al momento le più appetibili e ricercate sul mercato.

**Stante ai [dati](#) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulle comunicazioni obbligatorie per il 2017**, il 90% degli italiani con un titolo STEM (acronimo per Science, Technology, Engineering, Mathematics) svolge una funzione *high skill* (dirigenti, professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione) e pertanto formalmente coerente, così come più dell'80% dei lavoratori in possesso di un titolo non STEM (lauree umanistiche); nel caso degli extracomunitari le percentuali scendono al 26,0% in un caso e al 24,4% nell'altro. Il 47,5% dei laureati Extra UE con titolo STEM, inoltre, è impiegato in qualifiche *low skill* (operai specializzati, artigiani, agricoltori), a fronte dell'1,8% degli italiani e del 21,9% dei lavoratori comunitari. A livello settoriale tale *educational mismatch* dei laureati Extra UE è ancora più elevato. Infatti, una quota elevatissima di occupati sovra-istruiti rispetto alla mansione svolta viene riscontrata non solo in agricoltura, ma anche in settori quali commercio, edilizia e industria.

**Secondo l'ILO Il fenomeno può trovare parziale risoluzione nell'adozione di accordi intergovernativi volti a facilitare il riconoscimento delle qualifiche straniere.** La particolare attenzione che l'ILO dedica alla migrazione dei lavoratori è sintomatica di un fenomeno in consistente crescita – l'incidenza percentuale dei lavoratori stranieri sul totale degli occupati è pari al 10,5% – e può rappresentare un momento di svolta. La Dichiarazione, infatti, potrebbe essere un primo *step*, seppur (di) *soft (law)*, verso una necessaria correzione della globalizzazione che,

tra i tanti suoi effetti (ora positivi, ora contraddittori), richiede, se attenta alla dignità della persona, una piena ed effettiva parità di tutti i lavoratori nel mondo.

## L'era digitale dei Centri per l'impiego in Europa\*

*di Francesco Giubileo*

Mentre in Italia si sta ancora discutendo di [competenza tra Stato e Regioni](#) nella gestione delle politiche attive del lavoro e degli ormai noti “Navigator”, ovvero degli orientatori/tutor che dovranno accompagnare nel mercato del lavoro gli utenti dei Centri per l'impiego (non solo i destinatari del Reddito di Cittadinanza), in tutto il resto d'Europa è in corso la digitalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego (PES) attraverso piattaforme dedicate e social media.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21](#).

Paese:	Accesso servizi via web	Incontro Domanda/Offerta di lavoro	APP dei Servizi Pubblici per il Lavoro	Presenza sui Social	Altri servizi
<b>Belgio</b>	Servizi riguardano l'incrocio D/O e le richieste dei sussidi. Opleidingen: sezione dedicata ad e-Learning. Disponibili Workshop online.	Mijnloopbaan: servizio per la ricerca del lavoro. È possibile richiedere interruzione di carriera o credito tempo. Offerte di stage presso l'Ufficio nazionale del lavoro.	Tutti i servizi sono disponibili via APP (vdab.be/apps). Servizio eC3, i disoccupati possono comunicare i giorni per i quali hanno diritto al sussidio di disoccupazione.	Twitter, Facebook, LinkedIn e Youtube.	Sulla homepage VDAB si può trovare l'agenda con gli eventi. Info sui partner e altri siti collegati. Inoltre, sezione dedicata a Contestazioni
<b>Estonia</b>	Töötukassa: fornisce Bilancio di competenze online (realizzato via questionari online e Skype con un consulente individuale) e percorsi di e-Learnin.	Toopakumised (caricamento CV e incrocio domanda/offerta).	Non sono presenti applicazioni.	Facebook, Twitter e LinkedIn	Un sito informativo, denominato TooELU (anche in lingua inglese), sui principali temi del mercato del lavoro. I percettori del sussidio di disoccupazione discutono con l'Agenzia via "Chat".
<b>Francia</b>	Pôle Emploi. Strumenti per ricerca lavoro. Area dedicata ai vari sussidi (con simulatore di calcolo).	Accueil: offre servizi informativi per i candidati e le imprese. Recherche sezione incrocio D/O.	Mes offres: trovare e registrare le offerte di lavoro; Evénements: trovare fiere del lavoro in zona; Ma Formation: trovare la tua formazione professionalizzante; Entretien: prepararsi al colloquio (servizio di e-learning in merito al colloquio di lavoro); Mobiles-de-pole-emploi: redigere CV e lettera di presentazione.	Twitter, Facebook, Youtube, LinkedIn ed Instagram. E' prevista un App dedicata a come usare i Social (Réseaux Pro). Presente anche un Pôle Emploi TV.	Webmag: (rivista on line). MonParcoursInfo: Portale dedicato allo sviluppo del proprio percorso.
<b>Germania</b>	Bundesagentur für Arbeit, portale dedicata a "e-services" (servizi per lavoratori stranieri, orientamento e placement)	Jobbörse, sito incrocio D/O. Profilo LinkedIn per reclutamento all'interno dell'Agenzia nazionale del lavoro.	Azubiwelt (per la ricerca di posizioni di apprendistato); Jobbörse (incrocio D/O). Disponibile anche per IPHONE (itunes.apple.com/de/app/jobboerse).	Twitter, Facebook, Youtube, LinkedIn ed Instagram.	Portale in inglese ed arabo.
<b>Olanda</b>	My UWV e Werkmap, offrono servizi personalizzati. WW Step Plan un cronoprogramma dei passi da compiere per la gestione del proprio sussidio di disoccupazione.	Il sito werk.nl matching tra domanda e offerta di lavoro.	Wegwijzer WW (accesso a tutti i servizi). eHerkenning a partire dal 1 novembre 2019 sarà l'unico modo per accedere al "portale del datore di lavoro".	Twitter, Facebook, Youtube, LinkedIn ed Instagram. Esiste un team di assistenza web "UWV Webcare", che risponde alle domande e commenti rivolti a UWV sui social media.	Fondamentale avere identità digitale DigiD. Su Facebook è possibile chattare via Messenger (UWV risponde nei giorni feriali entro qualche ora).
<b>Regno Unito</b>	DWP (www.gov.uk), portale unificato delle informazioni e servizi governativi. Si clicca su "Universal Credit", si accede ai servizi collegati al Reddito Minimo inglese.	"Find a Job" servizio di incrocio d/o.	UK Jobs: app per favorire incrocio D/O. Il sito DWP funziona perfettamente su piattaforme Mobile.	Twitter Press office; Twitter DWP; Facebook; LinkedIn e YouTube. E' disponibile un TripAdvisor per i Job Centre Plus.	Tutti i contatti o moduli per il contatto si trovano sulla pagina del DWP (trovare il Jobcenter Plus, Servizio Pensioni, Media, politiche).

Fonte: Elaborazioni da Anpal Servizi, 2019, I servizi pubblici per l'impiego europei nel sistema dei social network

In alcuni contesti come l'Olanda, i PES hanno digitalizzato completamente i propri servizi: questo avviene ormai da un decennio (principalmente per motivi di riduzione dei costi e di personale)

e, stando a quanto raccontano gli operatori, i casi di *digital divide* sono completamente assenti anche nei confronti dei soggetti più emarginati e svantaggiati. Sempre nei Paesi Bassi, *Messenger* è uno dei canali più utilizzati per confrontarsi con gli operatori (si riceve risposta entro poche ore), oppure vi sono paesi come l'Estonia che, disponendo di risorse limitate, hanno utilizzato le tecnologie per garantire comunque un servizio efficiente ai propri utenti, sviluppando “bilanci di competenza” tramite questionari *online* e colloqui via *skype*, per assistere l'utente da remoto con personale specializzato.

In Francia gli investimenti verso i *social media* sono imponenti, così come la creazione di APP: difatti, esistono applicazioni per trovare le Fiere del lavoro in prossimità della propria residenza (*Evénements*), oppure per trovare percorsi formativi adeguati (*Ma Formation*). Addirittura esiste un App su come utilizzare i *social media* per la ricerca del lavoro (*MonParcoursInfo*). Inoltre, in tutti i paesi qui presi in esame, è presente su piattaforme quali Facebook, Twitter e LinkedIN, il profilo dell'istituto o agenzia nazionale del lavoro.

In Italia la [piattaforma di Anpal](#) offre servizi analoghi ed è presente sui social, ma il suo enorme limite è che si tratta di una [struttura non ancora collaudata](#) e al momento non molto diffuso tra i cittadini italiani. Rimediare a questo limite è il principale obiettivo del Prof. Mimmo Parisi, attuale Presidente di Anpal, che precedentemente è stato direttore del [NSPARC](#) e che ha collaborato alla realizzazione del [Mississippi Works](#), una piattaforma che offre una serie di servizi per il mercato del lavoro, favorendo in particolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Al momento, il portale pubblico di ricerca del lavoro *Mississippi Works*

rappresenta per l'Italia una vera e propria utopia, [visto i precedenti e fallimentari tentativi di Borsa lavoro e Click-lavoro](#).

Il portale *Mississippi Work* è stato rinominato dagli addetti il “*Tinder del lavoro*”, poiché mette in contatto diretto imprese e lavoratori senza l'intervento degli operatori, analogamente a quanto avviene in altri paesi europei (*Werk* in Olanda, *Find a Job* in UK) o per il [portale Eures della Commissione europea pochissimi offrono infatti servizi di pre-selezione, estremamente onerosi da parte dell'attore pubblico](#)).

Data l'importanza di questa nuova era digitale, a livello internazionale si discute su come raggiungere il più alto numero di utenti, in che modo predisporre la *dashboard* del portale (ad esempio per renderla più accessibile anche ai soggetti più svantaggiati) o come implementare i servizi all'interno dei *social media*; mentre di *Assegno di ricollocazione* (perché pagare operatori che utilizzano per reclutare sempre di più strumenti *social* e sempre meno sportelli) o come migliorare l'organizzazione dei Centri per l'impiego (di cui la stragrande maggioranza delle attività può essere digitalizzata, compresa la formazione) se ne parla solo in Italia. Alla luce di tali considerazioni, è fondamentale potenziare i Centri per l'impiego in competenze di *Digital Reputation e Social Recruiting*, dato che al momento tali competenze sono presenti solo in casi spontanei e senza un costante aggiornamento.

È bene segnalare che qualsiasi portale del lavoro “non crea lavoro” (al massimo migliora la ricerca di opportunità di lavoro disponibili sul web): non è tramite questo strumento che una parte consistente dei destinatari del Reddito di cittadinanza potranno trovare un impiego, difatti si tratta di un “mezzo” e non un “fi-

ne”, che rimanda invece all’implementazione di politiche di sviluppo economico.

Qualcuno ribatterà che in Italia si cerca ancora lavoro tramite “amici e parenti”. Questo è vero soprattutto per le generazioni più anziane e per le piccolissime imprese del tessuto italiano, ma è necessario tener presente che i legami relazionali tra amici, conoscenti e colleghi sono sempre più *online*, sfruttano sempre di più le condivisioni su *Facebook Instagram* o/e *LinkedIn*. [Sulla scorta di quanto è avvenuto in Olanda, anche il rischio di \*digital divide\* è poco credibile, in quanto oltre 50 milioni di italiani utilizzano uno \*smartphone\* \(ovvero 85% sulla popolazione complessiva\) e nel 2019 i social saranno utilizzati da 3 italiani su 5 \(quota che ovviamente sale se consideriamo la sola popolazione attiva\).](#)

### **Regole d’oro perché *Italy Works* possa funzionare**

Una volta che la nuova piattaforma (*Italy Works*) sarà pronta, è fondamentale che raggiunga il prima possibile una “massa critica” di utenti in grado di indirizzarne altri in modo spontaneo. Sarà necessaria una notevole campagna social e un’attività di *back office* per gestire il traffico della rete, controllare le *vacancy* caricate e rispondere alle richieste provenienti dagli utenti ([in modo da evitare quanto visto nella fase di lancio del Reddito di Cittadinanza](#)). Inoltre sarà fondamentale attivare una convenzione con il Miur per far caricare i curriculum dei neo-diplomati e neo-laureati sul portale. Tale azione rappresenta (più che gli incentivi economici) la vera miniera d’oro che può favorire il caricamento delle *vacancy* da parte delle aziende (ovvero garantire di poter far vedere il proprio annuncio a tutta la potenziale platea di giovani risorse).

Qualcuno si chiederà: e i destinatari del Reddito di Cittadinanza? Se l’intenzione è creare un sistema per *matching* solo per “svan-

taggiati”, il fallimento è già annunciato. Solo un portale aperto incentiva il caricamento “massivo” di *vacancy*, e si spera che alcune di queste possano essere raccolte dai percettori del Reddito di cittadinanza.

## Ricerca del lavoro: lo strumento non può essere sostitutivo del fine\*

*di Luigi Oliveri*

Non sono del tutto persuasive le argomentazioni esposte dal prof. Francesco Pastore nell'articolo [Centri per l'impiego: il futuro si chiama Beatrice](#), pubblicato nello spazio blog de Il Fatto Quotidiano on line; né quelle, di simile tenore, avanzate da Francesco Giubileo nell'articolo [Navigator & Case management: istruzioni per l'uso](#), pubblicato sul Bollettino ADAPT del 17 aprile 2019.

È certamente corretto sostenere l'indispensabilità della digitalizzazione e dell'evoluzione tecnologica nei servizi pubblici per il lavoro, come per tutta la pubblica amministrazione.

L'importante, però, è avere sempre ben presente che quel che conta non è tanto lo strumento che si utilizza, ma il fine da conseguire. Tenendo nella dovuta considerazione che, nel caso del mercato del lavoro, tra strumenti per l'incontro domanda/offerta e fine da conseguire, cioè le assunzioni, in mezzo ci stanno persone fisiche (i lavoratori) e persone giuridiche (spesso, i datori).

È auspicabile, come detto, la più ampia digitalizzazione del servizio. Ma, immaginare di giungere ad una funzione di *homerecruiting*,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23](#).

come se i contratti di lavoro fossero beni fungibili alla stregua del denaro e dei titoli trattati dalle banche, è cosa diversa.

C'è probabilmente un preconcetto di fondo nei due articoli che danno spunto a questo scritto: l'idea che siccome i servizi pubblici per il lavoro in Italia sono ampiamente sotto dimensionati e sotto finanziati rispetto al resto d'Europa, allora tanto vale farne a meno, chiuderli e sostituirli con i servizi privati se non, financo, con strumenti totalmente digitali.

Chi scrive ha già avuto modo in passato di [evidenziare](#) che accanto al necessario sviluppo tecnologico non possono tuttavia mancare le funzioni di chi ha un compito più ampio della sola, pur importantissima, funzione di incontro domanda offerta. E che queste funzioni richiedono strutture e persone a servizio delle persone, come evidenzia bene il direttore di Veneto Lavoro Tiziano Barone nell'articolo [Il falso mito del 2% e i veri numeri sulle attività dei servizi pubblici per l'impiego](#) pubblicato su [Cliclavoroveneto](#).

Resta, infatti, ancora senza risposta la domanda posta da chi scrive a suo tempo, sul perché in Germania, che certamente non può considerarsi indietro rispetto all'Italia nell'organizzazione della PA e nella tecnologia informatica, abbia 10 volte il numero di addetti ai servizi pubblici per il lavoro italiani.

Non si tratta di fare una battaglia retrograda e di retrovia a conservazione dell'esistente. I centri per l'impiego vanno necessariamente riformati, perché sotto dotati di personale, perché allocati in strutture spesso fatiscenti, ancor più spesso insufficienti, perché non connessi in rete, perché privi di risorse, perché, sicuramente, non padroneggiano strumenti e piattaforme on line avanzati per la ricerca di lavoro.

Sia, tuttavia, consentito affermare che non è con strumenti come l'avatar Beatrice, presente nel portale Mundamundis, citato dal prof. Pastore, che le cose possano davvero cambiare.

Il portale è un eccellente sistema di raccolta che rende metadati disponibili nel sistema le domande ed offerte di lavoro: ma, da questo punto di vista, non si presenta come parecchio diverso, se non per qualche aspetto dell'impostazione delle ricerche, dai moltissimi portali già esistenti.

L'avatar Beatrice altro non è se non un modo accattivante per semplificare la ricerca, da parte degli utenti. Che possa, però, sostituire un curriculum ci si permette di escluderlo. Sia perché i datori di lavoro il curriculum lo vogliono e lo vogliono vedere; sia perché è un po' irrealizzabile candidarsi alla vacancy al motto "mi manda Beatrice"; sia perché il set di domande<sup>[1]</sup> che pone l'avatar nel caso si provi a cercare lavoro è troppo, troppo, semplificato allo scopo di avere un efficace incontro domanda-offerta, di restringere la ricerca e, soprattutto, di individuare un corretto profilo. Al netto della totale assenza di domande tali da verificare il corretto orientamento al lavoro da parte dell'utente.

Di fatto, si tratta di un sistema interessante per restringere la ricerca nell'oceano di Internet di domande in corso o di "lavora con noi" e cogliere, quanto meno in termini generali, il grado di intensità della ricerca delle vacancy, i territori e alcune tipologie di aziende.

Ma, per giungere poi all'incontro domanda/offerta, o comunque alla presentazione della manifestazione d'interesse alla candidatura aperta, occorrono poi valutazioni e scelte molto più evolute. Che, certamente, le persone dotate di elevato titolo di studio, con propensione all'utilizzo avanzato degli strumenti on line ed esperienze di ricerca di lavoro, possiedono.

Il problema è, però, esattamente questo: il target a cui si rivolgono strumenti come Beatrice o, in generale, la digitalizzazione dell'incontro domanda/offerta.

È vero che oggi ci si può iscrivere in una piattaforma on line e ricevere richieste di prestazioni lavorative anche semplicissime: l'esempio dei *rider* che consegnano pizze o oggetti vari è ben noto. Altrettanto vero è che piattaforme evolute consentono agevolmente a chi già lavora di cambiare lavoro, oppure a professionalità altamente spendibili di ricollocarsi.

Il profilo generale di queste persone quindi è: titolo di studio medio alto, esperienza collaudata nell'utilizzo corretto delle risorse on line, attività lavorativa pregressa, buona se non ottima spendibilità nel mercato del lavoro (paradossalmente, talvolta, come nel caso dei *rider*, anche nessuna spendibilità, visto che potrebbe bastare la sola disponibilità di mettersi alla caccia di ordinativi in qualsiasi ora del giorno).

Nel mercato del lavoro tutti possiedono queste caratteristiche? Diremmo proprio di no. Fermiamoci un momento al Veneto, regione per altro piuttosto "fortunata", in quanto dotata ancora di un mercato vivo e vitale. Il flusso dei lavoratori che rilasciano la dichiarazione di immediata disponibilità alla ricerca attiva di lavoro è di circa 150.000 l'anno. Di questi, circa il 30% si ricolloca entro un anno; il 10% si ricolloca oltre i 12 mesi; un 25/30% imbocca percorsi prolungati di precarietà; un 25% affronta la disoccupazione di lunga durata.

Meno della metà circa, quindi, del flusso annuale, sui 55.000 lavoratori, non riesce a trovare un'attività lavorativa durevole o non la trova per nulla. Di questi, circa l'ulteriore metà sono caratterizzati da bassa spendibilità nel mercato del lavoro o, comunque, da profilazioni difficilmente compatibili col modello di persona che possa fruire in piena autonomia di strumenti di ricerca esclusivamente on line.

Di fatto, circa un quarto dei lavoratori con una Did attiva (ai quali aggiungere il ben più ampio numero di sfiduciati, che né lavo-

rano, né cercano) hanno palpabili difficoltà di ricerca, anche connessi a problemi diciamo strutturali: un *digital divide* evidentissimo specie negli over 55 (ma, chi lavora agli sportelli lo constata, paradossalmente, anche nei giovani, la cui abilità nella gestione delle piattaforme social non è assolutamente proporzionale alla capacità di padroneggiare piattaforme internet di diversa natura), non solo per la mancanza di confidenza col mezzo, ma anche e soprattutto per la carenza dell'hardware.

Sono tantissimi i disoccupati che non possiedono un pc; ma, non dispongono nemmeno dello smartphone, non tanto per questione di costi, quanto per l'incapacità di utilizzarlo appieno; ancor meno sono coloro che sono in possesso di una casella mail ordinaria, inutile pensare a coloro che dispongano della Pec.

Il Pin per avvalersi dei servizi Inps è noto quasi solo ai beneficiari della Naspi e a chi deve passare per la procedura delle dimissioni on-line. Lo Spid è per lo più un mistero per chiunque.

Ed infatti, uno dei problemi maggiori per i servizi pubblici per il lavoro è mettersi in contatto con i lavoratori: la carenza di contatti telematici costringe ancora all'invio di posta cartacea e talvolta raccomandata, o anche alla notifica a persona di residenza, dimora e domicilio sconosciuti, ai sensi dell'articolo 143 del codice di procedura civile.

Questo relevantissimo numero di persone, intorno al 25% circa della popolazione che cerca lavoro, se davvero si rinunciassero a servizi di mediazione fatti da persone, sostituiti da un cartonato e/o da avatar vari, resterebbe irrimediabilmente nel proprio isolamento.

I sistemi informatizzati pubblici più avanzati dispongono tutti di strumenti di filtro per cercare opportunità di lavoro alle persone, adeguati al loro profilo, al loro titolo di studio, alla loro esperien-

za, alla loro disponibilità, ai territori entro i quali sono disposti a muoversi. Questo tipo di filtro può certamente funzionare e molto bene per profili elevati e lavori molto specializzati. Le cose cambiano di molto, man mano che si scende nella specializzazione e si va verso lavori più generici.

In ogni caso, resta il problema della popolazione dei dati. Qualsiasi portale, pubblico o privato, può davvero creare un auspicabile mercato virtuale, ma “palpabile” esattamente come le vetrine di Amazon, solo a condizione che vi sia caricata tutta la domanda di lavoro, che invece irrimediabilmente sfugge, perché non si è mai reperito un sistema per incentivare le imprese a manifestare pubblicamente la loro domanda, cosa che andrebbe fatta in modo strutturato a partire dalla scuola.

Avere contezza, come i sistemi lavoro regionali già hanno, dell’immensa offerta, senza che la domanda si manifesti in modo sufficiente, significa destinare qualsiasi pur meritoria digitalizzazione ad un ruolo di nicchia.

E resta, comunque, un fatto: poiché tra lo strumento ed il fine ci sono persone a cui prestare servizi, l’incontro fisico, tattile potremmo dire, tra persone non può essere mai sostituito da strumenti tecnologici. Questi possono facilitare il contatto, la scrematura, la profilazione.

Ai fini di un efficiente e profittevole incontro domanda/offerta, oltre alla fatica quotidiana delle imprese e dei lavoratori che domandano ed offrono, avvalendosi o meno di intermediazioni pubbliche o private, contano e ottengono ragguardevole efficacia strumenti forse non troppo à la page, come le buone vecchie “fiere”. Ne è un esempio l’iniziativa [Incontralavoro](#) che si tiene in Veneto. Oltre 3000 lavoratori-persone, si sono incontrati, visti, parlati, toccati, con circa 330 persone-datori di lavoro, con ricadute estremamente interessanti.

Né l'incontro fisico deve escludere l'impianto delle tecnologie; né, però, ci si deve illudere che solo le tecnologie possano bastare.

[1] Chi scrive ha provato ad utilizzare l'avatar. Ecco l'elenco delle domande poste dal sistema:

*Le offerte che ti indicherò sono tutte offerte di lavoro reali e per posizioni attualmente aperte in Italia, tratte dal database di Mundamundis.*

*Per trovare le offerte di lavoro più adatte a te, dovrò farti alcune domande. Sei pronto per iniziare?*

*Presentiamoci...come ti chiami?*

*Piacere di conoscerti \*\*\*...iniziamo la navigazione.*

*Allora \*\*\* quando sei nato?*

*Quindi hai \*\* anni...Giusto?*

*A questo punto \*\*\* dimmi il tuo livello di studio*

*Scegli il tuo indirizzo di studi*

*A questo punto \*\*\* dimmi il tuo livello di studio*

*Scegli il tuo indirizzo di studi*

*Indica il tipo di scuola che hai frequentato*

*Indica il titolo che hai conseguito*

*Perfetto! Un'ultima informazione. Ricordi l'anno di conseguimento del titolo?*

*In quale anno hai conseguito il titolo?*

*Qual è la tua lingua madre?*

*Conosci altre lingue ad un livello significativo (non scolastico)?*

*Dove vivi attualmente?*

*Quindi vivi a \*\*\*...non ci sono mai stata!*

*A che tipo di contratto lavorativo sei interessato?*

*Solo a tempo pieno o anche part-time?*

*Quale lavoro vorresti fare?*

*Scegli tra una delle professioni proposte*

*Hai già avuto esperienza per la stessa mansione o per una simile?*

*Scegli tra una delle professioni proposte*

*Indica l'anno ed il mese in cui hai iniziato*

*Stai ancora svolgendo questa professione?*

*C'è un altro lavoro che vorresti fare?*

*Hai avuto altre esperienze di lavoro particolarmente rilevanti oltre a quelle già citate?*

*Scegli tra una delle professioni proposte*

*Indica l'anno ed il mese in cui hai iniziato*

*Stai ancora svolgendo questa professione?*

*Indica l'anno ed il mese in cui hai terminato*

*Stai attualmente lavorando?*

*Scegli tra una delle professioni proposte*

*Indica l'anno ed il mese in cui hai iniziato*

*Saresti disposto ad accettare un lavoro in un'altra provincia della tua regione?*

*Saresti disposto ad accettare un lavoro in un'altra regione?*

*Quale stipendio netto mensile vorresti ricevere?*

*Bene. Ti ringrazio per aver risposto a tutte le mie domande. Adesso sono in grado di mostrarti l'elenco delle offerte di lavoro attualmente disponibili per cui hai le maggiori possibilità di essere selezionato. Vuoi vederle?*

## **Il lavoro c'è, la qualità ancora no\***

*di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi*

**Una crisi economica strisciante, le nuove insicurezze e uno scenario da fine del lavoro per colpa delle tecnologie di nuova generazione.** Eppure, se usciamo da una narrativa ricorrente e guardiamo ai fatti per quello che sono, mai così tante sono state le persone occupate in Europa. Sono i dati diffusi da Eurostat a sancire questo record che arriva in un momento storico nel quale il lavoro è tra le preoccupazioni maggiori delle persone e delle famiglie.

**Preoccupazioni che arrivano da una rapidissima trasformazione dei processi produttivi che genera il timore che un robot o un algoritmo possano rubarci il lavoro.** Da una trasformazione demografica che è l'insieme dell'aumento dell'aspettativa di vita delle persone e del calo della natalità a cui fa seguito la crisi del welfare pubblico e l'esigenza per la tenuta dei conti pubblici di spostare sempre più avanti l'età della pensione. Ma anche la paura dell'immigrazione e della concorrenza al ribasso su tanti lavori, fino alla preoccupazione, in crescita, per le trasformazioni climatiche e ambientali delle quali, già con l'avvio

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23](#). Pubblicato anche su *Avvenire*, 15 giugno 2019.

della prima rivoluzione industriale, il mondo della produzione e le istituzioni non si sono interessate. Il record di occupati in Europa dovrebbe quindi tranquillizzarci e adagiarsi sul comodo letto delle statistiche? Difficile che sia così anche perché sui dati del mercato del lavoro l'Italia resta il fanalino di coda assieme a Grecia e Spagna. Però questi dati ci dicono una cosa importante, che può farci cambiare il punto di vista con il quale guardiamo alla evoluzione del mondo del lavoro.

**Perché quello che emerge è che il problema del lavoro oggi non è tanto un problema di quantità ma di qualità e sicurezza.** Il malessere e lo scontento ne sono la dimostrazione principale, ma se si scava nei dati si scoprono tante cose. Sono aumentati moltissimo i lavoratori con rapporto di lavoro part time di tipo involontario, ossia quelli che vorrebbero lavorare a tempo pieno ma non trovano un lavoro di questo tipo. Aumentano i contratti di lavoro brevissimi, con durata inferiore a un mese. Aumentano i tirocini extracurricolari, raddoppiati dal 2012, la cui vera criticità è l'assenza di un legame con un reale percorso formativo col rischio di tradursi così in tanti lavoretti a basso costo.

**Così come aumenta soprattutto il lavoro per le persone più mature e non per i giovani. Ma aumentano anche i lavori in settori a bassa produttività, con poche ore lavorare e salari bassi.** Per non parlare degli invisibili del mercato del lavoro, dai disabili a chi viene colpito da una malattia invalidante che lo costringe anche in giovane età ai margini del mercato del lavoro. E poi la piaga del sommerso e del lavoro irregolare, dilagante nei mercati del lavoro domestico e di cura della persona.

**Non è tutto rose e fiori quindi, ma se continueremo a concentrarsi solamente sulla quantità anche le politiche messe**

**in campo rischiano di essere poco efficaci.** La sfida ruota intorno a due concetti che andrebbero riscoperti e adattati alla situazione attuale: sostenibilità e professionalità. Sostenibilità di una transizione verso una economia digitale che cerchi di non lasciare indietro nessuno, e sostenibilità di un equilibrio sociale all'interno di una società sempre più vecchia.

**Questo significa individuare nuove modalità di garantire il diritto alla formazione e all'aggiornamento professionale, il riconoscimento e la certificazione delle competenze ma anche nuove forme di invecchiamento attivo che consentano ai lavoratori più maturi di dare il loro contributo coscienti però dei limiti che l'età impone.** E in questo senso la riscoperta della centralità della professionalità può essere una chiave. Perché professionalità non è solo tecnicismo, competenze iper specializzate. Sicuramente è anche quello, e bisogna lavorare perché il treno dell'innovazione non ci passi davanti senza che ce ne accorgiamo. Ma professionalità è anche riconoscere il valore di quelle competenze relazionali e sociali che sono sempre più richieste dalla nostra società, che nei suoi meandri è meno cinica e fredda di quanto viene dipinta. Soprattutto professionalità è espressione della persona nel lavoro, dei suoi desideri di senso e di valore, che è molto di più di una soddisfazione dei pur importanti bisogni primari e materiali.

## Nel “decreto crescita” prende forma il contratto di espansione\*

*di Marco Menegotto*

In occasione dell'iter di conversione in legge del c.d. [decreto crescita](#) (DL n. 34/2019), ormai approvato in via definitiva con la fiducia votata al Senato lo scorso 27 giugno, il Legislatore ha introdotto un nuovo strumento negoziale avente la finalità implicita del ricambio generazionale in caso di **processi di reindustrializzazione e riorganizzazione** in realtà di elevata dimensione occupazionale.

La novella (art. 26-*quater* co. 1 del decreto convertito) sostituisce integralmente la disciplina di cui al Titolo III del D. Lgs. n. 148/2015 (art. 41), dovendosi dunque ritenere **abrogato l'istituto del contratto di solidarietà espansiva**. Abrogazione che non può che intendersi definitiva, a fronte di una misura, quella del c.d. “contratto di espansione”, che invece è introdotta “*in via sperimentale per gli anni 2019 e 2020*” (art. 41 co. 1). Eventuali contratti di solidarietà espansiva in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione saranno comunque validi fino a naturale scadenza, così come eventuali agevolazioni ad essi riferite (art. 26-*quater* co. 4).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26](#).

*Il contratto di espansione*

L'art. 41 D. Lgs. n. 148/2015 prevede oggi – limitatamente al biennio 2019-2020 – la possibilità di addivenire alla **stipula, in sede governativa**, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, *oppure* con le loro RSA *ovvero* con la RSU, **di un particolare accordo a contenuto gestionale**, nel caso in cui aziende che occupino più di 1.000 unità, debbano fronteggiare particolari processi di reindustrializzazione e riorganizzazione, **al fine di una “strutturale modifica dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico”**, cui consegua da un lato una ri-definizione delle competenze del personale in forza e dall'altro la ricerca sul mercato di nuove professionalità.

L'accordo dovrà contenere, quali **elementi essenziali**: il numero di lavoratori di futura assunzione, con la connessa programmazione temporale, e i relativi profili professionali compatibili con il piano; l'indicazione della durata a tempo indeterminato degli stessi inserimenti, compreso l'apprendistato professionalizzante; la riduzione d'orario media complessiva del personale in forza ed il numero di lavoratori che possono accedere al requisito pensionistico nei termini di cui all'art. 41 co. 5 (v. oltre).

*Procedura, termini e riduzione d'orario*

Per attivare il ricorso a tale istituto, che si inserisce nella più ampia categoria degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, la legge impone all'azienda di attivare la specifica procedura di **consultazione sindacale** prevista (art. 24 D. Lgs. n. 148/2015) per la cassa integrazione straordinaria. L'esame con-

giunto, ove attivato dalle OO.SS. entro 3 giorni dalla ricezione della comunicazione aziendale, dovrà quindi esaurirsi entro 25 giorni dall'avvio della procedura. In deroga alle durate massime previste per il trattamento di integrazione salariale, l'istituto potrà avere **durata massima pari a 18 mesi**, anche non continuativi, **nell'arco del quinquennio mobile**.

Con riferimento al personale non coinvolto nell'uscita dall'azienda con il "pre-pensionamento" (art. 41 co. 5), questo potrà essere posto in **riduzione d'orario** media per un massimo del 30% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati al contratto di espansione, mentre a livello individuale potrà operarsi una riduzione complessiva nell'intero periodo interessato anche fino al 100%. A dette percentuali di riduzione si applicano i medesimi criteri che per i casi di cassa integrazione ordinaria/straordinaria già conosciuti (artt. 3 e 6 D. Lgs. n. 148/2015).

#### *Progetto di formazione e riqualificazione*

A norma dei commi 4 e 8 del nuovo art. 41, **l'accordo dovrà essere corredato dal "progetto di formazione e riqualificazione", che sarà oggetto di verifica da parte del Ministero del Lavoro** in sede di autorizzazione al trattamento di integrazione salariale, **formandone parte integrante**.

Il progetto dovrà riportare i contenuti formativi e le relative modalità attuative (sono ammesse anche modalità di formazione *on the job*), il numero delle ore di formazione e il numero di lavoratori coinvolti, le competenze tecniche iniziali e di destinazione, e distinto per categorie. Il testo di legge specifica poi che **il progetto deve garantire**, in particolare, quanto previsto – per l'ipotesi di CIGS per riorganizzazione aziendale – dall'art. 1 co. 1 lett. f)

D.M. 13 gennaio 2016 n. 94033, **ovvero il recupero occupazionale di almeno il 70% dei lavoratori coinvolti nella sospensione.**

Inoltre, il comma 8 dell'articolo in commento, **estende** ai lavoratori coinvolti nel piano formativo **la disciplina** di cui all'art. 24-bis del medesimo decreto 148, **in materia di “contratto di ri-collocazione”.**

### *Uscite e pre-pensionamenti*

Nell'ambito della medesima procedura, nei confronti **lavoratori che maturino, entro 60 mesi (5 anni) il diritto alla pensione** di vecchiaia, che abbiano maturato il requisito minimo contributivo, oppure alla pensione anticipata, addivenendo ad accordi di uscita mediante il **criterio della non opposizione al licenziamento**, può essere accordata **un'indennità a carico azienda** pari al trattamento pensionistico lordo maturato al momento della cessazione del rapporto, come calcolato dall'INPS. Tale indennità potrà essere erogata anche tramite i fondi di solidarietà bilaterali, ove presenti. Solo nel caso in cui il primo diritto a maturare fosse quello della pensione anticipata, al datore di lavoro viene richiesto altresì il versamento della contribuzione utile al conseguimento del diritto, con esclusione della contribuzione figurativa a seguito della risoluzione del rapporto (ovvero quella connessa alla Naspi).

Si tratta di uno strumento di accompagnamento anticipato al trattamento pensionistico che si aggiunge a quelli già previsti a legislazione vigente. Il riferimento è, in particolare, allo strumento dell'**isopensione** di cui all'art. 4 co. da 1 a 7-ter L. n. 92/2012 e s.m.i., che prevede l'uscita anticipata dall'azienda per chi matura il

diritto al pensionamento tra i 4 e i 7 anni dalla firma dell'accordo, con onere contributivo sempre a carico azienda.

La distinzione di fondo sta nel tentativo, operato con il decreto crescita, di introdurre un meccanismo di ricambio generazionale che consenta da un lato di ri-qualificare il personale in forza e dall'altro, anche a fronte di uscite anticipate di personale, prevedere un recupero occupazionale. Logica opposta rispetto a quella dell'isopensione o di più semplici procedure di licenziamento collettivo, pure frequenti, ove il criterio non oppositivo fa il paio con il criterio del progressivo avvicinamento alla maturazione del diritto alla quiescenza.

#### *Considerazioni finali e (alcuni) nodi aperti*

Si tratta ad ogni modo di uno strumento limitato ad una ridotta platea di realtà aziendali, stante il requisito minimo dimensionale (1.000 dipendenti), che peraltro non risulta definito con riferimento alle modalità di calcolo (le tecniche possono essere molteplici: media del semestre/ dell'anno precedente, al 31 dicembre dell'anno precedente, al momento della stipula dell'accordo sindacale...). Non è neppure definito, logicamente, l'iter amministrativo per ottenere l'autorizzazione da parte dell'Istituto di previdenza ad operare in tal senso; nel caso dell'isopensione infatti, tutta la procedura è seguita da controlli e certificazioni sulle singole posizioni contributive/anagrafiche a carico dell'INPS. Non è definito se l'azienda debba presentare opportune garanzie circa l'impegno economico, mentre per l'isopensione è la stessa legge a prevedere la presentazione di apposita fideiussione bancaria, peraltro secondo format definiti a livello centrale.

Aspetti questi che dovranno essere necessariamente chiariti con successivi atti amministrativi, senza i quali la misura rimane confinata a rimanere inapplicata.

## **Riforma dell'articolo 4: nuove opportunità di contrattazione dei dati? \***

*di Ilaria Armaroli e Emanuele Dagnino*

**Dinnanzi alla riforma della disciplina dei controlli a distanza sull'attività dei lavoratori** (art. 4 Statuto dei lavoratori) operata nel contesto del c.d. *Jobs Act*, **in letteratura e da parte degli stessi sindacati si è posta particolare attenzione alla valutazione e alla analisi delle due innovazioni principali della riforma**: da un lato, la limitazione dell'ambito di applicazione della procedura concertativo-autorizzativa a fronte della labile distinzione operata tra strumenti «dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori» e strumenti «utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa»; dall'altro l'apertura all'utilizzabilità dei dati ottenuti tramite tali strumenti per fini connessi al rapporto di lavoro. **Mentre l'attenzione si è concentrata sulla individuazione e denuncia dei possibili ri-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27](#). Il presente contributo sintetizza alcuni dei contenuti dell'articolo dei due autori "A Seat at the Table: Negotiating Data Processing in the Workplace. A National Case Study and Comparative Insights" in corso di pubblicazione all'interno del numero speciale della rivista *Comparative Labor Law & Policy Journal* su "Automation, Artificial Intelligence, and Labour Protection", curato da Valerio De Stefano. Una versione pre-pubblicazione dell'articolo è disponibile [qui](#).

**schì connessi alla nuova disciplina o sulle sue inefficienze, scarsa è stata la riflessione su quale impatto la stessa potesse avere sulle modalità e sui contenuti dell'azione sindacale in questo ambito**, soprattutto a fronte delle nuove modalità di trattamento dei dati all'epoca dei *big data* e delle nuove possibilità offerte dagli strumenti della *analytics*. Si tratta, invece, di un aspetto di fondamentale importanza per comprendere quale possa essere il ruolo della rappresentanza collettiva nella gestione delle sempre più incisive dinamiche di trattamento dei dati proprie della c.d. *data-driven economy*.

**In questo senso, occorre osservare come la nuova formulazione dell'art. 4 Stat. lav. nel legittimare l'utilizzo delle informazioni ottenute dagli strumenti utilizzati nel contesto lavorativo per finalità ulteriori apre un inedito campo di negoziazione relativo proprio alla individuazione delle finalità del trattamento.** Se prima della riforma, infatti, l'inutilizzabilità di tali informazioni circoscriveva l'ambito di interesse alle modalità di effettuazione dei controlli con riferimento agli strumenti utilizzati e ai soggetti che alle informazioni avessero accesso, oggi risulta di centrale importanza la vita successiva di tali informazioni, le quali potrebbero entrare in processi decisionali particolarmente incisivi relativamente al lavoratore come singolo, ma anche come membro di un gruppo. Ciò a maggior ragione se si considera la quantità e la eterogeneità dei dati prodotti nei contesti lavorativi e quanto più facile risulti oggi l'aggregazione e l'analisi di tali informazioni al fine di creare nuove conoscenze su cui basare le decisioni aziendali.

Pur nel nuovo limitato ambito di intervento (e, quindi, ad esclusione degli strumenti di lavoro), è all'interno degli accordi ex art. 4 Stat. lav. che i rappresentanti dei lavoratori possono tentare di

gestire l'utilizzabilità dei dati al fine di conformarne i trattamenti ad un corretto bilanciamento tra gli interessi datoriali e quelli dei lavoratori. **In questo contesto, al di fuori di qualsiasi demonizzazione delle nuove possibilità di trattamento dei dati, è nostro avviso che il miglior interesse di entrambe le parti non possa essere raggiunto attraverso una opzione interpretativa del ruolo sindacale come meramente difensivo – teso ad escludere alcune finalità (in particolare quella disciplinare) – ma richieda ai rappresentanti dei lavoratori la capacità di sfruttare proattivamente le informazioni raccolte dalle nuove tecnologie al fine di migliorare le condizioni di lavoro.**

**L'analisi svolta su un insieme di 1161 contratti collettivi aziendali contenuti nella banca dati ADAPT e conclusi tra il 23 settembre 2015 (data di entrata in vigore del d.lgs. 151/2015 che ha modificato l'art. 4 Stat. lav.) e il 31 dicembre 2018, rivela che la gestione dei dati prodotti dalle nuove tecnologie resta tuttora un tema poco esplorato dalla contrattazione collettiva di secondo livello** (solo il 6,6% degli accordi analizzati menziona o tratta la questione<sup>[1]</sup>) e che anche nei casi in cui viene fatto, le parti tendono ad intervenire in ottica difensiva con clausole che pongono limiti alle ulteriori possibilità di impiego delle informazioni raccolte. In particolare, tra gli accordi analizzati, si rileva il divieto esplicito di utilizzo delle informazioni per scopi disciplinari, di profilazione e di marketing. **In questo contesto, sono rare le esperienze negoziali che allungano il ciclo di vita dei dati raccolti, riconoscendone la rilevanza nei moderni contesti lavorativi per meglio rispondere alle esigenze di imprese e lavoratori.** L'accordo Almaviva del 16 febbraio 2017 è un esempio in tal senso, poiché prevede che i dati ottenuti da strumenti per la misurazione della produttività di team, possano essere utilizzati anche per la programmazione di

adeguati percorsi formativi. L'accordo Partesa del 7 giugno 2018, invece, ammette l'utilizzo in forma aggregata di informazioni relative ai comportamenti di guida, rilevate da un'applicazione installata negli automezzi aziendali, per ulteriori analisi sulla sicurezza. **A suscitare interesse verso queste intese non è soltanto l'apertura delle rappresentanze sindacali all'impiego dei dati nelle moderne relazioni di lavoro, ma sono anche le opportunità di partecipazione diretta dei lavoratori alla gestione dei dati, connesse proprio a queste ulteriori finalità.** I comportamenti di guida dei lavoratori Partesa e i trend di miglioramento sono, infatti, restituiti in forma aggregata agli stessi lavoratori che, divisi in gruppi durante riunioni periodiche, si occupano di analizzarli per mettere in luce i principali rischi e proporre condotte meno pericolose.

Senza voler sottostimare l'entità dei processi di trattamento dei dati che, derivando dagli strumenti utilizzati per rendere la prestazione lavorativa, sfuggono alla procedura concertativo-autorizzativa, **l'analisi dei contratti collettivi aziendali ex art. 4 Stat. lav. dimostra che proprio la nuova disciplina sui controlli a distanza, ammettendo l'utilizzabilità delle informazioni raccolte a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro, abbia già lanciato una sfida e insieme una opportunità alle organizzazioni sindacali. E in particolare, a quella parte della rappresentanza che non intende circoscrivere la propria azione alla mera difesa dei lavoratori contro l'impatto sempre più pervasivo delle nuove tecnologie, ma vuole entrare nelle moderne dinamiche di utilizzo e trattamento dei dati. È del resto proprio da questa prospettiva di azione sindacale che come evidenziano le esperienze riportate, pare possibile realizzare la sintesi più efficace tra le spinte alla competitività e digita-**

## **lizzazione delle imprese e la promozione e tutela degli interessi dei lavoratori.**

[1] Per fare un confronto, in Germania, dove però vige il diritto di codeterminazione sull'introduzione e utilizzo di strumenti tecnologici per diverse finalità (come il monitoraggio delle performance e della condotta dei lavoratori, la predisposizione di misure per la prevenzione dei rischi e la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le modalità di funzionamento degli stabilimenti), il 70% degli accordi tra aziende e consigli di fabbrica sottoscritti nel 2017 e contenuti nell'archivio della Fondazione Hans Böckler, ha riguardato il trattamento dei dati.

## **Indeterminato, non “fisso”. Il lavoro cambia anche dopo il Jobs Act\***

*di Francesco Seghezzi*

**Tagliare il cuneo fiscale per aiutare le imprese ad assumere con nuovi contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti.** Era questo l'obiettivo del generoso esonero contributivo triennale previsto dalla Legge di Stabilità per il 2015 e poi confermato, in versione ridotta, nel 2016. Il provvedimento si inseriva nel più ampio pacchetto del Jobs Act che, intervenendo anche sull'articolo 18, doveva togliere ogni alibi alle imprese per effettuare assunzioni permanenti. Il risultato sarebbe stata una maggior stabilità del mercato del lavoro vista la presenza di un maggior numero di contratti a tempo indeterminato. Sugli effetti di questo provvedimento si è discusso per mesi e mesi, complice una proliferazione delle diffusioni dei dati sul lavoro che venivano tirati per la giacchetta per sostenere tesi e antitesi.

**Il [Rapporto annuale INPS](#) recentemente pubblicato ci consente finalmente di fare qualche primo bilancio sia sul provvedimento in sé che sui suoi scopi principali.** A dicembre 2018 infatti sono terminati gli effetti dell'incentivo anche per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#). pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 16 luglio 2019.

gli ultimi assunti del 2015. La spesa totale è stata di 16,7 miliardi di euro per 1,5 milioni di lavoratori che ne hanno beneficiato, 1,1 milioni di nuovi assunti e 398mila trasformazioni a contratto a tempo indeterminato. La domanda principale che ha guidato osservatori, critici e non, è stata in merito alla permanenza o meno dei lavoratori anche dopo il periodo di incentivo. Ci si chiedeva insomma se le imprese avrebbero interrotto il rapporto una volta che questo fosse tornato a costo pieno.

Tabella 1

Tavola 2.17

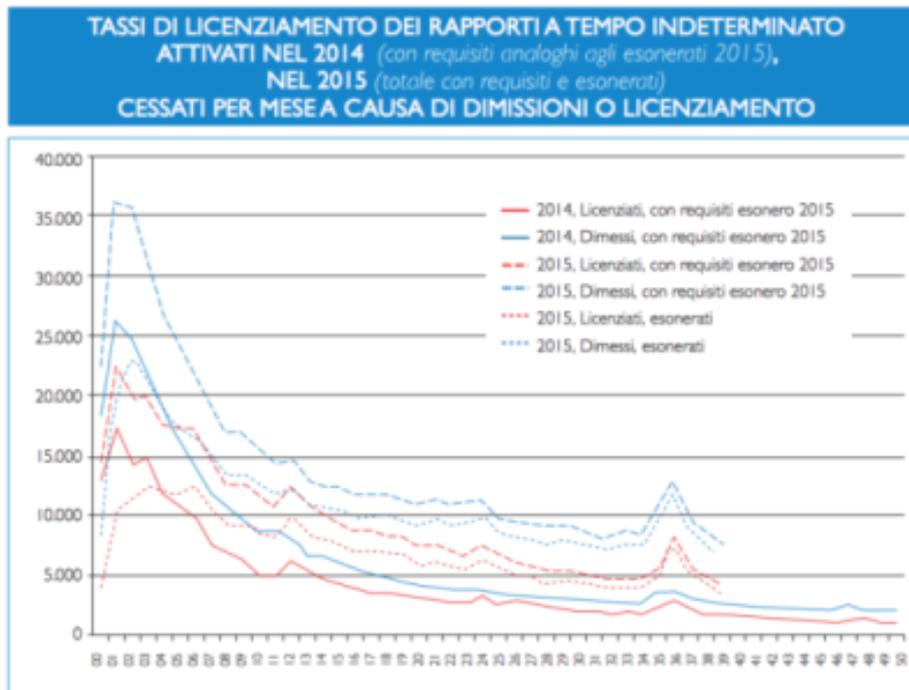
RAPPORTI DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO ATTIVATI (assunzioni + trasformazioni) ANNI 2014-2016 (tassi di sopravvivenza)								
	anno 2014		anno 2015			anno 2016		
	Totale	di cui con requisiti	Totale	di cui con requisiti	di cui con esonero	Totale	di cui con requisiti	di cui con esonero
A - Fino a 15 dipendenti	887.579	585.985	1.464.885	1.183.052	944.242	875.863	617.942	363.307
Tassi di sopravvivenza:								
a 6 mesi	69%	70%	78%	80%	85%	74%	76%	83%
a 12 mesi	55%	56%	65%	69%	74%	60%	62%	70%
a 18 mesi	47%	48%	57%	60%	66%	51%	53%	60%
a 24 mesi	41%	42%	51%	54%	59%	45%	46%	53%
a 30 mesi	37%	38%	46%	49%	53%	-	-	-
a 36 mesi	34%	35%	42%	44%	48%	-	-	-
B - Oltre 15 dipendenti	642.283	329.348	1.049.485	749.179	588.241	714.495	419.618	254.211
Tassi di sopravvivenza:								
a 6 mesi	83%	82%	87%	88%	92%	85%	85%	91%
a 12 mesi	72%	72%	78%	80%	85%	74%	75%	82%
a 18 mesi	64%	65%	71%	73%	78%	67%	68%	74%
a 24 mesi	59%	60%	65%	68%	73%	61%	62%	68%
a 30 mesi	54%	56%	60%	63%	67%	-	-	-
a 36 mesi	51%	53%	56%	59%	63%	-	-	-
Totale complessivo	1.529.862	915.333	2.514.370	1.932.231	1.532.483	1.590.358	1.037.560	617.518
Tassi di sopravvivenza:								
a 6 mesi	75%	74%	81%	83%	88%	79%	79%	86%
a 12 mesi	62%	62%	71%	73%	78%	66%	67%	75%
a 18 mesi	54%	54%	63%	66%	71%	58%	59%	66%
a 24 mesi	49%	49%	57%	59%	64%	52%	53%	59%
a 30 mesi	45%	45%	52%	54%	59%	-	-	-
a 36 mesi	41%	41%	48%	50%	54%	-	-	-

\*aggiornamento archivi a maggio 2019

Per il calcolo di sopravvivenza si è tenuto conto anche dei rapporti di somministrazione.

Grafico 1

Figura 2.7



**La risposta dell'INPS è chiara: si nota solo un lieve aumento delle cessazioni dei rapporti di lavoro in concomitanza con la fine dell'esonero.** La stima è di circa 15mila unità (concentrate al Sud) sul totale di 1,5 milioni. L'allarme sembrerebbe quindi sventato. Ma è proprio guardando al numero di contratti di lavoro ancora in essere dopo i 36 mesi dall'avvio che si scopre una dinamica interessante. Fatti 100 i contratti avviati con l'esonero, solo 54 sono ancora attivi, mentre sono 50 quelli attivi avviati senza esonero. Se quindi l'incentivo fiscale porta ad una percentuale di permanenza leggermente superiore il dato vero è che quasi la metà dei contratti di lavoro a tempo determinato termina entro i primi tre anni di vita, percentuali ancora più basse se si guardano quelli avviati nel 2016 con tassi di sopravvivenza poco superiori al 50% solo dopo due anni.

**Perché porre l'attenzione su questo fenomeno? Perché è una delle tante conferme della profonda trasformazione delle coordinate alle quali il mercato del lavoro ci aveva abituato.** Il legame tra contratto a tempo indeterminato e stabilità non vale almeno per la metà dei suoi firmatari dopo soli tre anni. E questo non certo per ondate di licenziamenti, quanto soprattutto (e nella quasi totalità dei casi) per la scelta dei lavoratori stessi che decidono di cambiare o cercare un nuovo posto di lavoro. Per metà dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato, almeno a quelli che hanno iniziato nel 2015, la permanenza nel posto di lavoro è stata pari o inferiore al massimo possibile (ai tempi) con un contratto a termine. Un dato che colpisce chi ancora pensa al posto fisso come aspirazione principale dei lavoratori italiani perché smentisce in modo chiaro questa tesi.

**E allora occorre porsi una seconda domanda: ha senso oggi un esonero contributivo come strumento per incentivare una supposta “stabilità” nel mercato del lavoro?** La risposta, rispetto all'obiettivo, sembra negativa. Di certo una riduzione del costo del lavoro, meglio ancora se non temporanea, è una buona cosa sia per le imprese che per i lavoratori, ma i dati ci suggeriscono che questo non è garanzia di permanenza nel posto di lavoro. E questo è un problema per le imprese che spesso formano persone che poi perdono a vantaggio di altri, ed è un problema per i lavoratori che non sempre affrontano le transizioni tra un lavoro e l'altro con la sicurezza sperata. Il Rapporto INPS dovrebbe invitare tutti a riflettere su un mercato del lavoro che sta profondamente mutando, nel quale le differenze di durata dei contratti lasciano sempre più spazio alle differenze tra competenze e professionalità, introducendo nuovi criteri della qualità del lavoro. Occorrerebbe lavorare a nuove tutele costruite intorno alla persona del lavoratore, non intorno al suo contratto che, come

dimostrano questi dati, è uno status sempre più mutevole. Questo significa investire su strumenti di accompagnamento alle transizioni, certificazione delle competenze, portabilità delle tutele, tutte tematiche ancora troppo assenti dal dibattito pubblico.

## L'attivazione lavorativa del Reddito di cittadinanza passa per l'Assegno di ricollocazione\*

*di Manuel Marocco*

Si dibatte molto sulla **virtualità delle politiche di attivazione lavorativa** dei beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC) (vedi da ultimo [Cazzola](#)). Poco discusso è invece il **ruolo che potrebbero avere gli operatori privati accreditati** nel sovvertire questa virtualità. Inaspettatamente, infatti, alla attivazione dei beneficiari del RdC potranno dare un contributo anche questi ultimi e non solo i Centri per l'impiego (Cpi). Desta stupore questa decisione, posto che [alcune prese di posizione](#) lasciavano presagire una fiera opposizione a soluzioni di questo tipo. Peraltro, alcuni fondamentali cambiamenti intervengono proprio sul nodo che, secondo alcuni, aveva determinato nel passato il sostanziale insuccesso dello strumento volto a coinvolgere gli operatori accreditati nella gestione delle politiche attive. Ma procediamo con ordine.

**Il 16 giugno 2019 il Consiglio di Amministrazione dell'Anpal ha approvato una importante delibera** (la [n. 5/2019](#)). In attuazione della Legge che ha istituito il RdC (art. 9, d.l. n. 4/2019,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#).

convertito dalla l. n. 26/2019), con questa delibera, è stato infatti reso operativo anche per questa platea l'**Assegno di Ricollocazione (AdR)**, misura fortemente voluta dal precedente Esecutivo (per una rassegna ragionata si veda [Ichino](#)). L'istituto, disciplinato da uno dei decreti attuativi del *Jobs Act* (d.lgs. n. 150/2015), introduce un *quasi mercato* nei servizi di assistenza alla ricerca di una nuova occupazione: viene distribuito un *voucher* spendibile presso un Cpi, oppure un operatore pubblico o privato accreditato, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro. Sulla scorta di una consolidata esperienza regionale (la Dote lavoro della Regione Lombardia), anche nel settore dell'erogazione dei servizi al lavoro è così attribuita all'utente la "libertà di scelta" sull'operatore cui rivolgersi per ottenere il servizio pubblico. L'introduzione del *voucher* **estende il principio della concorrenza**, già garantito dall'accreditamento dal lato dell'offerta del servizio (l'operatore che ottiene l'accreditamento, opera in nome e per conto della amministrazione ed eroga un servizio pubblico), **anche dal lato della domanda del servizio**.

Dal punto di vista operativo, l'AdR, dopo una prima fase di sperimentazione, che ha coinvolto circa 2.700 individui e che si è svolta tra marzo e dicembre 2017, è entrato a regime nel febbraio 2018. La delibera del 2019 chiude questa stagione e **rispetto al passato** interviene, sostanzialmente, su due aspetti, entrambi, in potenza, in grado di ampliare l'area di operatività dell'istituto.

Innanzitutto **cambia la platea dei potenziali beneficiari**. **Prima** il *voucher* poteva essere richiesto da: beneficiari della Naspi disoccupati da almeno 4 mesi; beneficiari del ReI, ove previsto nel progetto personalizzato e, infine, titolari di Cigs per riorganizzazione o crisi aziendale, nel caso di sottoscrizione di un piano di

ricollocazione dei lavoratori. Ora, temporaneamente *scippando* le risorse al primo gruppo – i titolari di Naspi fino al 31 dicembre 2021 non potranno richiedere il *voucher* – l’AdRdC (è questo il nuovo acronimo della misura) viene assegnato ai **beneficiari del RdC tenuti a sottoscrivere il Patto per il lavoro.**

Non tutti infatti sono tenuti a stipulare questo patto. **Alcuni sono del tutto esonerati** dagli obblighi di attivazione (non sono tenuti a sottoscrivere alcun “accordo”). Minorenni, occupati, studenti, pensionati e coloro che hanno età pari o superiore a 65 anni e disabili sono del tutto esonerati (solo questi ultimi possono comunque manifestare la loro disponibilità al lavoro, nei limiti del collocamento mirato). Invece, per *care-giver* (i soggetti con carichi di cura in presenza nel nucleo di minori di tre anni, o soggetti con disabilità grave o non autosufficienza), *working poor* (lavoratori il cui reddito complessivo annuo lordo non superi gli 8.000 € se dipendenti, 4.800 se autonomi) e soggetti in formazione decide l’ufficio che effettua la cd. *presa in carico*.

Oltre a questo gruppo, **non rientrano nella platea, coloro che sono tenuti a sottoscrivere**, presso il Comune, **il patto per l’inclusione sociale** e non quello per il lavoro, in quanto il loro bisogno è “multidimensionale”. Sinteticamente, **l’individuazione dei due gruppi avviene in due fasi** successive: la prima (***profilazione algoritmica***) è effettuata dalla piattaforma digitale che, sulla base di un pronostico di occupabilità – e cioè alcune condizioni soggettive che certificano la vicinanza/distanza dal mercato del lavoro – determina l’ufficio competente alla prima convocazione del soggetto. In caso di esito positivo del pronostico (vicinanza) la prima convocazione è effettuata dal Cpi, in caso contrario (distanza) dal Comune. La seconda fase (***profilazione qualitativa***) è di competenza degli stessi uffici, che verificano il pronostico algoritmico ed eventualmente lo sovrer-

tono: se il Cpi ravvisa “particolari criticità” nel nucleo familiare, le quali rendano difficoltoso l’avvio di un percorso di inserimento al lavoro, può inviare, tramite la piattaforma, il beneficiario al servizio comunale. Allo stesso modo, se questo ufficio verifica che i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti siano prevalentemente occupazionali, attraverso la piattaforma, *gira* i nominativi ai Cpi.

**L’assegnazione dell’AdRdC può, tuttavia, interrompere la procedura appena descritta, bloccandola alla prima fase.** L’effetto è determinato proprio dall’**altra novità fondamentale rispetto alla precedente disciplina**. Quest’ultima, aveva un difetto insanabile e cioè l’assenza di una “[regola seria di condizionalità](#)”: l’AdR era attribuito a richiesta del disoccupato, era cioè volontario. Proprio per superare questo vizio, il *voucher* è invece divenuto **obbligatorio e condizione per la conservazione del RdC**: la Legge stabilisce che sia attribuito dall’Anpal a tutti i soggetti tenuti alla stipula del patto per il lavoro e che questa assegnazione faccia sorgere l’obbligo, pena decadenza dal beneficio economico, di scegliere un operatore entro 30 giorni dalla stessa assegnazione. Nel dettagliare questa disciplina, la delibera Anpal in commento dispone che il Cpi, perentoriamente entro e non oltre i 60 giorni dal riconoscimento del beneficio economico, deve verificare se il beneficiario rientra tra i soggetti tenuti alla stipula del Patto per il lavoro e quindi autorizzare l’assegnazione dell’AdRdC. Decorso tale termine, **comunque, l’Anpal procede alla assegnazione automatica del voucher.**

La tempistica stringente, con la *spada di damocle* dell’attribuzione automatica, potrebbe avere l’effetto, in alcuni territori del Mezzogiorno – quelli dove sono più alti i numeri dei benefici economici concessi e dove i Cpi sono meno efficienti – di un consistente sviluppo del *quasi mercato*. Aldilà di questo esito, peraltro,

l'effetto macroscopico potrebbe essere **l'assenza della fase di verifica qualitativa del pronostico di occupabilità algoritmico**; in sostanza, potrebbero ricevere l'AdRdC soggetti che, piuttosto di essere avviati ad un percorso di sola attivazione lavorativa, avrebbero dovuto essere avviati ad un più complesso percorso di inclusione sociale.

Un altro rischio desumibile dalla lettura della **Legge**, è stato scongiurato dalla delibera. Nella prima è stabilito che, decorsi infruttuosamente 30 giorni dalla individuazione dell'operatore, senza che questo si sia attivato, il beneficiario sia tenuto a rivolgersi ad un altro soggetto. La norma, così scritta, è un cristallino *lasciapassare all'azzardo morale* degli operatori accreditati, posta **l'assenza di un obbligo di presa in carico**: di fronte ad un "incollocabile", l'operatore può semplicemente lasciare trascorrere il termine senza attivarsi, con un'inversione dell'onere di attivazione a carico del beneficiario. Fortunatamente, **in sede applicativa**, il rischio è stato neutralizzato. Infatti, nella delibera, è previsto che, dopo due infruttuosi tentativi di scelta dell'operatore, si sospende l'obbligo di scegliere un operatore, pena la perdita del beneficio economico; comunque – è scritto a chiare lettere – **“La sede operativa scelta dal lavoratore non può rifiutare l'attivazione del servizio di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro”**.

Un'ultima questione. In disparte dalle due fondamentali novità sopra segnalate, la struttura dello strumento è rimasta sostanzialmente immutata rispetto al passato. **Particolarmente delicata è la determinazione del *quantum* della remunerazione** in favore dell'operatore incaricato. Si tratta di contrastare in particolare il *creaming* (selezione dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare) e il *parking* (scarsa assistenza nei confronti dei

soggetti con maggiori barriere al reingresso o che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi occupazionali) e la **remunerazione può essere utilizzata a questo fine, imponendo stringenti sistemi di misurazione delle performance**. Secondo la disciplina legale del 2015, il corrispettivo si deve comporre di **due parti, una riconosciuta a risultato occupazionale ottenuto e l'altra "a processo"**, in ragione delle attività propedeutiche alla ricollocazione. Rispetto al passato, **i valori della prima sono rimasti invariati** (da un valore minimo di 1.000 ad un massimo di 5.000 €, a seconda della durata del contratto di lavoro, della regione di residenza e dell'indice di profilazione del soggetto). Anche il tetto massimo dell'altra parte (*Fee4Services*), è rimasto invariato (€ 106,50), ma risulta **innalzato il numero massimo di ore riconoscibili** a questo titolo (da 6 a 9 volte il numero dei successi occupazionali ottenuti). Sebbene nel caso della nuova platea potrebbe essere oggettivamente più difficile il percorso di ricollocazione lavorativa, resta che l'innalzamento della parte fissa del compenso potrebbe generare il rischio di affievolire il legame tra quest'ultimo e la verifica delle performance dell'operatore.

## **Inseguendo il tempo di lavoro: alcuni spunti dall'ordinamento spagnolo\***

*di Emanuele Dagnino*

**È dato dell'esperienza comune che, nel contesto dei processi di trasformazione tecnologica e organizzativa, una delle dinamiche maggiormente rilevanti è quella relativa alle coordinate spazio-temporali della prestazione.** In particolare, accanto alle problematiche connesse alla localizzazione della prestazione – con forme sempre più flessibili e diffuse di lavoro da remoto – sono le modalità di gestione dei tempi di lavoro e di non lavoro a porre le maggiori difficoltà rispetto alla tenuta delle tradizionali discipline giuslavoristiche le quali – oltre, ovviamente, alla determinazione delle retribuzioni – su tali nozioni hanno costruito fondamentali presidi di tutela della salute e sicurezza.

**Proprio in quest'ultima prospettiva, dinnanzi alla nuova fase di innovazione, le discipline relative all'orario di lavoro mostrano vecchie e nuove crepe che incidono sulla effettività delle tutele, tanto da spingere i legislatori a tentare di riaffermarla attraverso interventi di riforma.** In questo senso, nel contesto europeo, ai fallimenti dei tentativi di riforma delle discipline euro-unitarie fa da contraltare un certo attivismo da

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29.](#)

parte dei legislatori di alcuni Stati Membri che stanno cercando di rispondere alle maggiori criticità che si riscontrano nei contesti lavorativi.

**Da questo punto di vista, l'ordinamento spagnolo si configura come un esempio di particolare interesse, dal momento che nel volgere di pochi mesi ha introdotto alcuni “correttivi” alla propria normativa sull'orario di lavoro.** Tra questi interessa qui segnalare due misure che, nonostante le diverse vicende che hanno portato alla loro introduzione nell'ordinamento, necessitano di essere analizzate in un continuo prospettico. Si tratta, da un lato, della introduzione – nel contesto della nuova legge sulla protezione dei dati personali adottata ai sensi del GDPR ([1]) – del c.d. diritto alla disconnessione; dall'altro dell'adozione di un obbligo di tenuta del *registro diario de jornada* nell'ambito di un decreto legge finalizzato a introdurre misure urgenti per la tutela dei lavoratori ([2]).

**Mentre il primo intervento, adottato sulla scorta della esperienza francese (di cui è particolarmente debitore) e di quella italiana, è diretto specificatamente a rispondere alle sfide della trasformazione tecnologica e, in particolare, ai rischi connessi alla cultura dell'always-on ([3]), il secondo si pone nel contesto di un dibattito giurisprudenziale che, sviluppatosi nelle corti iberiche, era stato poi spostato a livello europeo, trovando soluzione normativa prima ancora della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ne ha confermato la necessità, e riguarda l'introduzione di strumenti di registrazione della durata dell'orario di lavoro che permettano di rendere effettive le tutele fornite dalle relative limitazioni ([4]).**

Nonostante abbiano come riferimento rispettivamente crepe nuove (iper-connettività) e più tradizionali (assenza di uno specifico obbligo di misurazione della durata della prestazione), i due interventi non sono soltanto destinati ad integrarsi nel sistema di tutele relative all'orario di lavoro in Spagna, ma condividono una stessa visione dell'intervento di riaffermazione delle tutele giuslavoristiche in materia di tempi di lavoro. È su questa visione che si vuole concentrare brevemente l'attenzione.

Al di là delle specifiche tecniche normative utilizzate per sostenere le due misure – in entrambi i casi le modalità attuative sono rimesse alle parti collettive – gli interventi normativi adottano la prospettiva di riaffermazione e consolidamento della distinzione tra tempo di lavoro e tempo della vita privata, avverso le teorie del c.d. *work-life blending* che propugnano la necessità di un passaggio alla concezione di integrazione tra le due diverse sfere temporali della vita personale.

**Tale prospettiva di tutela – che si condivide nella finalità di evitare i rischi di una confusione tra i diversi tempi di vita a scapito della tutela del riposo e della conciliazione tra vita e lavoro, ovvero di salute e benessere del lavoratore – risulta, però, nella sua attuazione prestare il fianco ad alcune peculiarità della nuova realtà del lavoro; criticità che ben si coglie proprio nell'analisi della necessaria complementarità tra le due misure.** Se il diritto alla disconnessione è finalizzato, ai sensi dell'art. 88 della LOPDGDD, a garantire, fuori dal tempo di lavoro, il rispetto del tempo di riposo, dei permessi e delle ferie, così come dell'intimità personale e familiare, la misurazione dell'orario di lavoro sarebbe certo un presupposto fondamentale. Ma come garantire questi diritti e come attuare queste tutele nel momento in cui è la nozione oggi adottata di orario di lavoro –

da cui quella di riposo è specularmente costruita –a risultare di difficile applicazione dinnanzi alle nuove modalità di organizzazione del lavoro flessibile (si pensi allo *smart working*) e all’uso delle strumentazioni tecnologiche per finalità lavorative fuori orario, ma su base volontaria? Il tempo della connessione volontaria, infatti, difficilmente potrebbe rientrare all’interno della nozione di orario di lavoro, salvo non ricorrano contemporaneamente le tre condizioni per cui: «il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell’esercizio della sua attività o delle sue funzioni», come richiesto dalla definizione comunitaria.

**Il tema è centrale e riporta alle basi del diritto del lavoro: l’esigenza di rispondere alle nuove sfide è correttamente avvertita e si deve guardare.** Ci pare, però, che un intervento in questo ambito non possa prescindere da una necessaria riflessione sulle nozioni stesse di tempo di lavoro e tempo di non lavoro negli odierni contesti produttivi, pena l’inefficacia delle nuove discipline introdotte. Se ne era accorto anche il legislatore francese, che nella stessa sezione della Loi Travail del 2016 in cui prevedeva l’introduzione del diritto alla disconnessione, richiedeva al Governo di rimettere al Parlamento una relazione per il necessario adattamento alla nuova realtà tecnologica delle nozioni di luogo, tempo e carico di lavoro.

L’*iter* francese si è nel tempo bloccato, ma l’intuizione è quella corretta.

([1]) Si tratta della *Ley organica n. 3/2018* del 5 dicembre 2018 relativa alla protezione dei dati personali e alla garanzia dei diritti digitali (LOPDGGD). Si vedano l’art. 88 e la disposizione finale tredicesima.

([2]) Il riferimento è al *Real decreto ley n. 8/2019* dell'8 marzo 2019 e, in particolare, all'art. 10.

([3]) Per un primo commento sulla legge si veda M. Serrano Argueso, “*Always on*”. *Propuestas para la efectividad del derecho a la desconexión digital en el marco de la economía 4.0*, Revista Internacional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, Numero 2/2019.

([4]) Per una breve ricostruzione delle vicende interne e un commento alla sentenza CGUE 14 maggio 2019, causa C-55/2018, si veda E. Rojo Torrecilla, D. Gutierrez Colominas, *La obligación de registro diario de la jornada: la necesaria intervención del TJUE en el debate judicial entre la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo*, Revista de Jurisprudencia Laboral. Número 3/2019.

## Cosa fanno i navigator? Finalmente una risposta (prima del fischio di inizio)\*

*di Giorgio Impellizzeri*

La ricostruzione del profilo professionale del *navigator* è stata alquanto complessa e la risposta alla domanda su quali fossero i compiti di questa nuova figura è rimasta a lungo irrisolta. Lo scorso 17 luglio ANPAL ha stipulato con quasi tutte le regioni italiane le convenzioni bilaterali che chiariscono pressoché definitivamente le funzioni affidate ai *navigator*. Prima di approfondire il contenuto delle convenzioni, pare utile riavvolgere il nastro e ripercorrere le tappe di evoluzione.

**Il 4 dicembre 2018 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dello sviluppo economico Luigi Di Maio [annuncia](#)** l'introduzione dei navigator, come figura indispensabile per la realizzazione del Reddito di cittadinanza: «chi oggi non ha un lavoro ed entra nel programma del reddito avrà dall'altra parte una figura (...) che prenderà in carico chi prende il reddito di cittadinanza e lo indirizza verso la formazione, verso il placement».

**Il 28 gennaio 2019 il [decreto legge 4/2019](#) istituisce il Reddito di Cittadinanza**, disponendo – all'art. 12, comma terzo – uno

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

stanziamento di 200 milioni di euro per la «stipulazione, previa procedura selettiva pubblica, di contratti con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc (...) anche con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nelle formazione e nel reinserimento professionale».

**Il 29 marzo 2019 la [legge di conversione](#), per ottemperare alle richieste delle Regioni che rivendicavano la propria potestà legislativa in materia di politiche attive ai sensi dell-art. 117, Cost. It., inverte bruscamente la rotta ed elimina ogni riferimento al compito di «seguire personalmente» i percettori del Rdc. Ai *navigator* spetta la funzione di svolgere generiche «azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle province autonome» nell'esecuzione di un «Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro» da definire previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.**

**Il 17 aprile 2019 la Conferenza Stato-Regioni sancisce l'[intesa](#) che precisa che «qualunque intervento effettuato in materia di assistenza tecnica sarà preventivamente concordato con le Regioni», rinviando a convenzioni bilaterali che ciascuna Regione dovrà siglare con lo Stato per definire quale sia il ruolo dei *navigator*. L'intesa sembra confermare che i *navigator*, al contrario di quanto annunciato originariamente, siano retrocessi a un'attività di *back office* che escluderebbe ogni contatto diretto con i beneficiari del Rdc i quali si interfaccerebbero con gli operatori dei centri per l'impiego.**

**Il 17 luglio 2019 ANPAL [annuncia](#) la sottoscrizione di 16 convenzioni bilaterali (pressoché identiche, con scadenza in da-**

ta 31 dicembre 2022) con altrettante Regioni, nelle quali sono definite le modalità con cui i *navigator* saranno operativi – «già ad agosto» – nei centri per l'impiego. In attesa dell'ufficializzazione degli accordi (già trovati) con Basilicata e Lombardia – confermata per il momento invece l'indisponibilità della Campania – su 19 regioni solo la Calabria e il Lazio non hanno inserito in Convenzione la clausola che «autorizza i Navigator ad intervenire, se necessario, in modo diretto nei confronti dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza».

**Giunti alla tappa conclusiva di una traversata durata poco più di sette mesi**, sembra che l'annuncio originario – almeno in teoria – trovi conferma. Come comunicato dall'ANPAL, al *navigator* non è precluso un rapporto diretto con i beneficiari del Reddito di cittadinanza, seppur in collaborazione con gli operatori già impiegati nei Centri per l'impiego: il «compito principale del Navigator è supportare gli operatori dei Centri per l'impiego nella realizzazione di un percorso che coinvolga i beneficiari del Reddito di Cittadinanza dalla prima convocazione fino all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua». *Navigator* e operatori dei Cpi lavoreranno insieme alla stesura del Patto per il lavoro (i), preoccupandosi anche di «controllarne l'attuazione» (ii). In particolare il *navigator* è chiamato a «fornire ai beneficiari supporto operativo e motivazionale» (iii) e «organizzare laboratori di ricerca attiva del lavoro e a scegliere strumenti e metodologie» (iv); a ciò si aggiunge il compito di assistere i Cpi nella definizione del «Programma di ricerca intensiva» proprio dell'Assegno di Ri-collocazione» (v). Da ultimo, ma non certo per rilevanza, i *navigator* dovranno cercare e selezionare le opportunità più adatte per ogni singolo beneficiario (vi), fornire consulenza ai referenti aziendali su possibili soluzioni contrattuali, incentivi e agevola-

zioni (vii), monitorare l'andamento del rapporto lavorativo e la soddisfazione di beneficiari e aziende (viii).

**Quella delineata dall'ANPAL, in conclusione, è una figura che si pone come potenziale *trait d'union* fra i disoccupati, i centri per l'impiego, le aziende del territorio e i soggetti accreditati per la formazione professionale.** Pare legittimo sollevare qualche dubbio – come già fatto in [altre occasioni](#) – sulla possibilità che una sola persona possa adempiere efficacemente a così tante e variegate mansioni (dall'elenco di cui sopra ne emergerebbero otto). Quanti professionisti esistono in grado di intrecciare attitudini psicologiche-motivazionali per supportare persone in stato di bisogno, competenze economico-aziendali per interagire con le imprese e fondamentali giuridici per inquadrare i rapporti contrattuali e la stessa architettura del Rdc? Ove tali professionalità esistessero, può ragionevolmente credersi che sarebbero disposte a introdursi nel circuito dei Centri per l'impiego italiani per poco più di mille euro mensili e un contratto a tempo determinato?

**Non a caso ANPAL servizi ha predisposto un [piano di formazione](#) dei *navigator* selezionati.** Si tratta di un corso erogato secondo la modalità *blended*, per un totale di 200 ore, da realizzare nell'arco dei primi 4 mesi di attività ma, per far sì che l'ingresso in campo dei *navigator* non sia ulteriormente posticipato, la formazione avverrà prevalentemente secondo il metodo del *training on the job*: il *navigator* «svolge[rà] autonomamente le attività assegnate nel piano di lavoro concordato con il formatore» il quale periodicamente valuterà le «fasi di attività, le competenze e le altre risorse che il soggetto è stato in grado di attivare». Il percorso di formazione si completa con lezioni frontali (in presenza e on line) secondo moduli formativi sugli argomenti più vari co-

me il «contesto socio economico e la dimensione aziendale», il «quadro normativo e operativo», l'«individuazione delle opportunità di lavoro», «conoscenza delle politiche attive» e tant'altro.

**L'ANPAL pare dunque consapevole della complessità dei compiti assegnati ai *navigator*** e, infatti, la lettera di incarico di collaborazione che ANPAL Servizi S.p.A. ha indirizzato a ciascuno dei vincitori del bando selezione prevede, tra le cause di «recesso senza preavviso» da parte del committente ANPAL, il «mancato completamento di un modulo formativo».

**Il contratto di collaborazione tra ANPAL e *navigator*** – efficace dal 30 luglio, con scadenza al 30 aprile 2021 – conferma quanto sopra riportato in merito ai compiti affidati ai professionisti incaricati, definendo anche degli obiettivi minimi che devono essere raggiunti, pena il recesso da parte della Committente ANPAL. Fra le tante cose, i *navigator* – «in affiancamento agli operatori dei Cpi o in attività diretta» – dovranno accogliere e prendere in carico almeno 150 beneficiari; avere almeno un contatto ogni 15 giorni con i beneficiari e un incontro personale ogni tre mesi; proporre a ciascun beneficiario almeno un'offerta di lavoro congrua e/o un'offerta formativa; incontrare e contattare almeno 150 imprese; e tant'altro.

**Pur conservando le perplessità già accennate, domani i *navigator* scenderanno finalmente in campo e non resta che augurare loro buon lavoro.** Buon lavoro, perché l'efficacia del loro intervento e della stessa misura del Reddito di cittadinanza dipende in buona parte – se non soprattutto – dalla loro iniziativa. Saranno loro che ogni giorno potranno fare la differenza, visitando un'azienda in più, trovando un'opportunità formativa,

chiamando i colleghi di un'altra regione. D'altronde, cercare un lavoro è un lavoro serio.

## **Mobilità, equità, ed efficienza nel mercato europeo. Ecco che cosa è l’Autorità Europea del Lavoro\***

*di Elisabetta Dall’Omo*

**Lo scorso 13 Giugno è nata l’Autorità Europea del Lavoro (*European Labour Authority – ELA*) un’agenzia decentrata dell’Unione Europea volta a rafforzare l’equità nel mercato interno su uno dei temi centrali degli ultimi anni: la mobilità transfrontaliere dei lavoratori.**

Già nel settembre 2017 l’ormai ex presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, durante il suo discorso sullo stato dell’Unione Europea pronunciato dinanzi al Parlamento nel Settembre 2017, proponeva di istituire un *nuovo organo europeo di ispezione e controllo* affermando: “*Dobbiamo fare in modo che all’applicazione equa, semplice ed efficace di tutte le norme dell’UE sulla mobilità dei lavoratori, provveda un nuovo organo europeo di ispezione e controllo. Sembra assurdo avere un’autorità bancaria che sovrintende alle norme bancarie, ma non un’autorità del lavoro comune per il nostro mercato unico.*”

**La libertà di circolazione è una delle libertà del mercato interno più apprezzate, come dicono i dati dell’Eurobarometro dell’autunno 2017, e rappresenta uno**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29.](#)

**dei fattori essenziali per la formazione dell'identità europea.** Più di 8 europei su 10 sostengono la libera circolazione dei cittadini dell'UE, ossia la possibilità di vivere, studiare o svolgere attività commerciali.

**La mobilità è un dato di fatto: in Europa 17 milioni di europei vivono o lavorano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza e ogni giorno 1,4 milioni di cittadini si recano in un altro Stato membro per lavoro. 2,3 milioni di persone sono distaccate per prestare servizi in un altro Stato membro.**

Inoltre, uno studio elaborato dal Dipartimento tematico A su richiesta della commissione IMCO – Mercato Interno e Protezione dei Consumatori – indica che il valore dei benefici generati dalla legislazione adottata dal Parlamento nel settore della libera circolazione dei servizi, così quella dedicata alla liberalizzazione del commercio al dettaglio, e non da ultima la normativa dedicata alla portabilità dei titoli di studio e qualifiche professionali, ammonta a *236 miliardi* di euro l'anno. Tali benefici raggiungeranno, dopo il 2019, *284 miliardi* di euro l'anno nel settore coperto dalla direttiva sui servizi, *80 miliardi* di euro l'anno nel settore dei settori professionali e *20 miliardi* di euro l'anno nel settore dei servizi relativi agli appalti pubblici.

Anche alla luce dei dati fin qui riportati, è chiara la necessità di istituire un'Autorità che sia in grado di promuovere e tutelare la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea riconosciuta e sancita dalla Carta dei diritti fondamentali (CDFUE) e, in particolare modo *ex art.9* dello Statuto dell'Unione Europea.

**Il termine “Agenzia” in realtà è preferito al termine autorità poiché la sua funzione non è quella di creare e imporre**

**nuovi obblighi agli Stati membri, ai datori di lavoro o ai singoli lavoratori, bensì, quella di far rispettare l'applicazione delle normative già in vigore in maniera del tutto equa ed efficace.**

All'Autorità spettano compiti operativi con lo scopo di garantire l'applicazione equa e semplice delle norme dell'UE in materia di mobilità e di assistenza al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale agli Stati membri come:

- l'agevolazione all'accesso di informazione riguardanti i diritti e gli obblighi in caso di mobilità transfrontaliera per lavoratori, datori di lavoro e amministrazioni nazionali;
- il compito di effettuare analisi di valutazione dei rischi su questioni riguardanti la mobilità transfrontaliera dei lavoratori;
- la funzione di coordinamento e di mediazione in caso di contrasti tra gli Stati membri;
- la direzione di ispezioni e attività di controllo concertate e congiunte su richiesta degli Stati membri, per combattere le frodi, gli abusi e il lavoro non dichiarato;
- il sostegno nello sviluppo delle capacità attraverso l'apprendimento reciproco, la formazione e la promozione delle buone pratiche agli Stati membri.

Al fine di garantire le funzioni sopra elencate, l'E.L.A. attingerà alle competenze tecniche e organizzative di uffici e comitati preesistenti come l'ufficio tecnico di coordinamento della rete EURES; il comitato tecnico per la libera circolazione dei lavoratori e un comitato di esperti sul distacco dei lavoratori e piattaforma europea per la lotta al lavoro sommerso.

Quattro Paesi dell'UE si erano offerti di ospitare la sede della suddetta Agenzia presso le loro capitali: Sofia, Nicosia, Riga e Bratislava. Avendo ottenuto 15 voti su 28, Bratislava è la capitale che ospiterà **E.L.A** in quanto più adatta sotto diversi aspetti:

- posizione strategica a livello geografico;
- disponibilità tempestiva delle strutture atte ad ospitare l'Autorità europea;
- garanzia di concessione di un'adeguata assistenza a livello sociale, scolastico e sanitario ai familiari dei membri del personale.

**Una volta a pieno regime, l'E.L.A. sarà composta da circa 140 funzionari, di cui alcuni distaccati dagli Stati membri e incaricati come ufficiali di collegamento nazionali.** Sarà guidata da un Comitato direttivo, con rappresentanti della Commissione europea e di tutti gli Stati membri; a capo dell'agenzia sarà posto un direttore esecutivo. Sarà composta, infine, da un gruppo di *stakeholder* con finalità di supporto professionale e consultivo. Il bilancio annuale previsto dell'agenzia dovrà essere di circa 50 milioni di euro.

**La presentazione della composizione del consiglio di amministrazione e del programma di lavoro è prevista per il 16 ottobre 2019, mentre sarà pienamente operativa nel 2024.**

E vista la celerità nell'adozione del [regolamento](#) sull'Autorità europea del lavoro, ci si può attendere che le tempistiche verranno rispettate permettendo ai cittadini europei di vedere l'Autorità insediarsi e iniziare ad operare al più presto a Bratislava.

## La disciplina legislativa del lavoro tramite piattaforma\*

*di Mariella Magnani*

È, infine, stata emanata una normativa legislativa relativa al lavoro tramite piattaforma digitale e ai riders, stralciata dal d.d.l. A.S. 658 sul salario minimo ed inserita nel pesante d.l. n. 101 del 2019 che reca “[Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione delle crisi aziendali](#)”.

La tecnica seguita è la modifica della tormentata norma di cui all’art. 2 del d.lgvo n. 81 del 2015, con l’aggiunta, al 1° co., della proposizione per la quale “Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme digitali”. Un’aggiunta che, di per sé, nulla sposta circa il contenuto precettivo dello stesso art. 2, ma che potrebbe aprirsi alla suggestione che il lavoro mediante piattaforme digitali sia di per sé lavoro cd. eterorganizzato, con tutti i problemi che la figura comporta e divenuti evidenti con la sentenza della Corte d’appello di Torino del 4 febbraio 2019.

Tuttavia, con la tecnica dell’aggiunta, al Capo V del d.lgvo n. 81 del 2015, di un Capo V *bis*, si introduce anche una specifica di-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#).

disciplina per i “prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato” nell’attività di consegna dei beni per conto altrui, in ambito urbano e con l’ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all’art. 47, co. 2, lett. a), del d.lgvo n. 285 del 1992 attraverso piattaforme digitali. Una disciplina che, però, entrerà in vigore solo decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

**La definizione di “piattaforma digitale” rilevante ai fini dell’applicazione di questa specifica normativa ricorda, pur non essendo identica, quella contenuta nel diritto francese a seguito della cd. *Loi travail* del 2016.** Dispone la norma che “si considerano piattaforme digitali i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”. Il nucleo di disciplina è minimale: in primo luogo, è obbligatoria la copertura assicurativa contro infortuni e malattie professionali; inoltre, l’impresa è tenuta al rispetto del d.lgvo n. 81 del 2008 (obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). Infine, quanto al corrispettivo, esso può essere commisurato alle consegne effettuate, seppur in misura non prevalente.

**La disposizione riecheggia la figura del cottimo misto, anche se grande spazio è demandato ai “contratti collettivi”, i quali “possono definire schemi retributivi modulari e incentivanti che tengano conto delle modalità di esecuzione della prestazione e dei diversi modelli organizzativi”.**

Come si vede, lo statuto protettivo è limitato, concernendo essenzialmente (non l’entità ma) le modalità di calcolo del corri-

spettivo e la tutela della salute e sicurezza, nonché la copertura assicurativa contro infortuni sul lavoro e malattie professionali. Per contro, là dove le modalità di esecuzione della prestazione sono organizzate dal committente si applica lo statuto del lavoratore subordinato (o, stando ad un orientamento apparentemente fatto proprio dalla citata Corte d'appello di Torino del 2019, almeno parte significativa di esso).

**La regolamentazione legislativa pare così lasciare ancora al giudice il compito di selezionare la disciplina applicabile a seconda che qualifichi la prestazione come organizzata dal committente “anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro” oppure no: proprio il punto più controverso del contenzioso giudiziario sui riders.** Infatti, secondo la decisione del Tribunale di Torino del 7 maggio 2018, non basta la eterodeterminazione dei tempi e del luogo di lavoro, ma occorre anche eterodirezione (nel caso giudicata inesistente), mentre, secondo la Corte d'appello di Torino, l'eterodeterminazione di tempo e luogo è sufficiente ad integrare l'ambigua figura del lavoro eterorganizzato, con tutte le conseguenze del caso; diversamente, secondo la decisione del Tribunale di Milano del 10 settembre 2018, difetta, in fattispecie in concreto sostanzialmente simile, l'“organizzazione dei tempi di lavoro”. Questo contrastante argomento dipende dall'enigma che si annida nell'art. 2, 1° co., del d.lgvo n. 81 del 2015, non essendo stato sciolto il quale non si può dire che sia stata data una soluzione legislativa efficace, quanto meno al lavoro dei “riders”. Si aggiunga che, a differenza di testi prima circolanti, nella nozione di piattaforma digitale, che dà ingresso alla tutela dei riders operanti in regime di autonomia, si prevede che essa si ha quando le imprese, avvalendosi di procedure informatiche, organizzano la consegna dei beni “fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della

prestazione”. Un criterio che evoca, molto da vicino, la eterodirezione, in cui classicamente si ritiene risolversi la subordinazione.

Avevo già avuto occasione di osservare (v. il mio “I nuovi lavori della gig economy: riders & co., In Sintesi, 2019, n. 7, p. 27 ss.) che là dove non fosse intervenuta l’autonomia collettiva tutto sarebbe rimasto nelle mani dei giudici, col rischio di condurre a soluzioni creative o comunque fortemente controvertibili. Di qui l’opportunità di un intervento legislativo “leggero”, non a favore di tutto il lavoro tramite piattaforma, ma solo a favore dei riders non subordinati che prevedesse tutele minimali quali obblighi di sicurezza, assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e un compenso minimo.

Qui, invece, il legislatore facendo ancora appello al controverso art. 2, 1°co., d.lgvo n. 81 del 2015 e, d’altra parte, richiamando quale condizione per la tutela dei riders non subordinati anche la eterodeterminazione delle modalità di esecuzione della prestazione, ha finito, non solo col perpetuare le incertezze, ma addirittura col complicare il quadro.

## **Le nuove tutele del lavoro tramite piattaforma “anche” digitale: commento al d.l. n. 101/2019\***

*di Federica Capponi e Lorenzo Maria Pelusi*

Lo scorso 4 settembre è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante [«Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali»](#). Le novità maggiormente rilevanti riguardano i “lavoratori delle piattaforme digitali”. A tal proposito, il provvedimento adottato dal precedente Governo merita un approfondimento per via delle sue possibili implicazioni con riferimento alle condizioni lavorative dei c.d. *gig workers*, ovvero i lavoratori dell’economia dei “lavoretti”.

### ***Lavoro tramite piattaforme anche digitali e collaborazioni etero-organizzate***

Il decreto-legge interviene ampliando ed integrando alcune previsioni contenute nel d.lgs. n. 81/2015. In particolare, all’art. 1, comma 1, lett. a), si dichiara che le disposizioni in merito alle collaborazioni organizzate dal committente contenute nell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 si applicano anche «qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano orga-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 9 settembre 2019, n. 31.](#)

nizzate mediante piattaforme anche digitali». Si vuol quindi estendere alle prestazioni di lavoro organizzate mediante “piattaforme anche digitali” le tutele proprie del lavoro subordinato, ai sensi dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. Questa disposizione è entrata in vigore il 5 settembre scorso, quindi **a tutti i ciclofattorini il cui rapporto di lavoro si concreti in una collaborazione esclusivamente personale, continuativa e organizzata dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro potrà essere riconosciuto** (dagli organi giudicanti, presumibilmente) **un regime di tutele assimilato a quello dei lavoratori subordinati**. Ciò significa che saranno applicabili ai *rider* gli istituti tipici del lavoro subordinato, quindi, a titolo esemplificativo: la retribuzione minima fissata dal contratto collettivo di riferimento, le tutele previdenziali, la malattia, le ferie, l’indennità di disoccupazione e il TFR. Resta invece ancora dibattuta in dottrina e in giurisprudenza l’applicabilità – in forza dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 – di istituti come il regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo.

Appare opportuno ricordare come l’art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 sia stato oggetto di innumerevoli analisi in dottrina ([1]). Ciò in ragione del fatto che il primo comma dello stesso può avere un forte impatto sul rapporto di collaborazione posto in essere, qualora quest’ultimo si caratterizzi per gli elementi richiamati dalla disposizione (continuità, esclusiva personalità ed etero-organizzazione della prestazione). Tuttavia, se, da un lato, le parti sociali hanno mostrato sin da subito l’interesse a stipulare accordi riconducibili al comma 2, lett. a), in grado di derogare all’estensione applicativa disposta dal primo comma ([2]), solo recentemente quest’ultimo ha avuto ricadute sul piano pratico, determinando, in sede giudiziale, l’applicazione della disciplina del lavoro subordinato ad alcuni *rider* che collaboravano con una

famosa piattaforma di *food delivery* (il riferimento è alla recente sentenza della Corte d'Appello di Torino nel caso Foodora, in cui il giudice ha riconosciuto a questi lavoratori le tutele del lavoro subordinato, ravvisando gli elementi della etero-organizzazione della collaborazione) ([3]).

La novella dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 non sembra ampliare automaticamente la sfera d'azione della disposizione, poiché nella sua formulazione attuale non pare ravvisabile una presunzione assoluta di etero-organizzazione per le collaborazioni che si avvalgano di piattaforme digitali e non. Nonostante la relazione illustrativa del provvedimento sembri propendere proprio per questa interpretazione di presunzione *iuris et de iure*, pare più corretto considerare la modifica normativa come volta a chiarire la riconducibilità al suddetto meccanismo estensivo anche dei rapporti di collaborazione la cui esecuzione sia organizzata tramite piattaforma, restando inteso che spetterà poi al giudice valutare in concreto il ricorrere dei requisiti di etero-organizzazione anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

### ***Misure di tutela dei rider: campo di applicazione e definizioni***

**È inoltre introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), del decreto un nuovo Capo V-bis, rubricato «Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali» all'interno del quale trova collocazione l'art. 47-bis, che definisce l'ambito di applicazione delle nuove tutele.** In particolare, la *ratio* dichiarata della norma è quella di riconoscere tutele ai lavoratori delle piattaforme che abbiano rapporti di lavoro non subordinato, ovvero la stragrande maggioranza. Pertanto saranno interessati dalle disposizioni contenute nel Capo V-bis coloro che, sulla base di un rapporto di la-

voro autonomo, svolgono **attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di biciclette, moto, motorini o simili (con due o più ruote), attraverso piattaforme anche digitali**. L'ambito di applicazione delle nuove tutele – le quali peraltro entreranno in vigore solo dopo 180 giorni dalla conversione in legge del decreto – appare assai ristretto, poiché riferibile ai soli *rider* che si occupano della “consegna di beni per conto altrui”, lasciando fuori altre forme di lavoro tramite piattaforme digitali, come ad esempio i lavoratori di Uber, che si occupano di trasporto passeggeri.

**La disposizione in commento fornisce, inoltre, una definizione di piattaforma digitale:** ai fini del decreto in commento, si considerano tali «i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione». **Il decreto non fornisce, invece, alcuna definizione di piattaforma non digitale:** nella relazione illustrativa del provvedimento si riporta, al riguardo, solo l'esempio di un «sistema di smistamento di chiamate telefoniche», ma la questione rimane a dir poco oscura, soprattutto rispetto al tracciamento dei confini tra cosa sia una piattaforma non digitale e cosa invece no.

### ***Misure di tutela dei rider: limiti al corrispettivo “a consegna” e contrattazione collettiva***

Un primo passaggio importante, accolto in modo critico da chi negli ultimi tempi si è fatto portavoce delle istanze di tutela dei *rider*, riguarda la determinazione del corrispettivo. Infatti, **quanti speravano nell'introduzione del “divieto del cottimo” a favore della “paga oraria”** si sono detti delusi da una disposi-

zione che, al contrario, prevede la possibilità di pagare i ciclofattorini “a consegna”, purché quest’ultima non sia la modalità prevalente di pagamento (in particolare la critica proviene da Riders Union Bologna v. *Rider*, nel decreto gialloverde niente divieto di cottimo e solo i cococo avranno i diritti dei dipendenti. “Ora il Parlamento lo cambi” di Chiara Brusini, 6 settembre 2019, [ilfattoquotidiano.it](http://ilfattoquotidiano.it)).

Ma vi è di più. Altri commentatori hanno sottolineato come tale misura, pensata per tutelare il reddito del *rider*, rischi, al contrario, di renderne maggiormente precarie le condizioni di lavoro, già caratterizzate dalla discontinuità della prestazione. Infatti, il corrispettivo orario è subordinato alla «condizione che, per ciascuna ora lavorativa, il lavoratore accetti almeno una chiamata» (art. 47-bis, comma 3, ultimo periodo), quindi i gestori delle piattaforme digitali, al fine di aggirare i limiti di legge, potrebbero ingaggiare più *rider*, riducendo di conseguenza il numero di consegne orarie di ognuno (in particolare v. il [commento](#) via Twitter allo schema di decreto-legge di F. Seghezzi del 7 agosto 2019). Questa soluzione, dunque, rischia di scontentare un po’ tutti, aziende e *rider*, senza apportare significativi miglioramenti alle condizioni lavorative.

**Il decreto-legge, inoltre, stabilisce che «[i] contratti collettivi possono definire schemi retributivi modulari e incentivanti che tengano conto delle modalità di esecuzione della prestazione e dei diversi modelli organizzativi».** Ma a quale contrattazione collettiva si rivolge il decreto-legge? Infatti, è opportuno ricordare che l’art. 51 del medesimo decreto legislativo in cui sono inseriti gli articoli 47-bis e 47-ter dispone che «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». Tuttavia, le federazioni delle tre Confederazioni CGIL, CISL e UIL, regolando la figura del *rider* all'interno del CCNL Logistica, Trasporto Merci e Spedizione, sembrano aver preso posizione in merito alla qualificazione di questa “nuova” figura, riconducendola all'alveo della subordinazione. D'altra parte, **risulta molto difficile, in questo nuovo “settore” più che in altri, valutare la maggiore rappresentatività comparata delle associazioni di rappresentanza che vi insistono.** Ciò è tanto più vero se si pensa che le associazioni che stanno ottenendo maggiori risultati sono più che altro movimenti e realtà non strutturate e radicate solo a livello territoriale (si pensi alla “Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano” siglata dal Comune di Bologna e promossa da Riders Union Bologna).

### ***Misure di tutela dei rider: prevenzione dei rischi e coperture assicurative***

L'art. 47-ter del decreto estende ai *rider* la **copertura assicurativa obbligatoria** contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al DPR n. 1124/1965, a carico dell'impresa che si avvale della piattaforma anche digitale. Detta impresa, allo stesso modo, è tenuta nei confronti dei lavoratori, a propria cura e spese, al rispetto del d.lgs. n. 81/2008.

Sul piano della tutela assicurativa, il legislatore chiarisce che il premio è determinato «in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta» mentre, con riferimento alla base di calcolo, **si assume come retribuzione imponibile «la retribuzione con-**

**venzionale giornaliera di importo corrispondente alla misura del limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale**, rapportata ai giorni di effettiva attività, indipendentemente dal numero delle ore giornaliere lavorative». Quindi, data la peculiarità del rapporto, per la determinazione del premio INAIL si è scelto di assumere come base imponibile la retribuzione convenzionale giornaliera prevista per la generalità dei lavoratori dipendenti (attualmente pari a 48,20 euro). A prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto intercorrente con l'impresa titolare della piattaforma digitale, il premio sarà unico per tutti i lavoratori e non frazionabile a seconda del numero di ore effettivamente lavorate dal *rider* nell'arco della giornata lavorativa.

Quanto all'individuazione del **tasso medio di tariffa previsto per queste lavorazioni**, deve ritenersi che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto interministeriale 27 febbraio 2019 con il quale sono state riviste le classificazioni delle lavorazioni e le tariffe dei premi, il tasso applicabile ai rider corrisponda a 12,09, tasso stabilito per la voce 0721 della gestione Terziario la quale include anche il "servizio di consegna merci in ambito urbano svolto con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili effettuato a sé stante". Si noti che questo tasso risulta, come prevedibile, ben più alto di quello invece previsto per altre lavorazioni che, pur essendo ugualmente organizzate tramite piattaforma, espongono i prestatori a minor rischio infortunistico, come ad esempio nel caso degli operatori di *call center* (il cui tasso ammonta a 4,00, voce 0722), anch'essi ricompresi – almeno nelle intenzioni del legislatore – nell'intervento di riforma.

**Sul piano degli obblighi di prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori**, il legislatore non precisa quale sia lo specifico regime di tutela applicabile ai lavoratori tramite piattaforma, né la relazione illustrativa sopperisce al silenzio del legislatore sul punto. Pertanto **sembra che il legislatore abbia voluto estendere a tutti i ciclofattorini, anche autonomi, l'intero corpo normativo di cui al d.lgs. n. 81/2008**. Questa soluzione ermeneutica deve ritenersi suggerita anche dallo spirito che anima la riforma di «promuovere un'occupazione sicura e dignitosa» e «di accrescere e riordinare i livelli di tutela per i prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato», obiettivi consacrati al primo comma dell'art. 47-bis del decreto.

D'altra parte una simile operazione legislativa pareva doverosa, considerato che **anche i rider in regime di co.co.co. risultano di fatto esclusi dalle tutele prevenzionistiche**. Ciò perché, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008, le disposizioni del testo unico si applicano ai collaboratori coordinati e continuativi solo quando la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente, determinandone quindi sostanzialmente l'esclusione, dato che nel caso di specie la prestazione viene svolta esclusivamente al di fuori di luoghi di lavoro riferibili al committente.

Quindi il legislatore ha inteso applicare tutte le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 indistintamente a ogni *rider*, in questo modo estendendone il campo di applicazione anche ai lavoratori autonomi, stante la necessità di interpretare in senso atecnico l'espressione «lavoratori *impiegati* nelle attività di consegna di beni per conto altrui», alla luce della finalità di comprendere nella sfera applicativa della riforma tutti i rapporti di lavoro non subordinato. **Si potrebbe semmai discutere dell'opportunità di ope-**

**rare una simile estensione in blocco, senza adattare il carico prevenzionistico alle peculiarità del lavoro di consegna di beni per conto terzi tramite piattaforma.**

### *Conclusioni*

Va di sicuro considerato un notevole passo avanti, nell'ottica di innalzare i livelli di tutela dei lavoratori dell'era digitale, l'ampliamento dell'ambito di operatività dell'obbligo di assicurazione contro malattie e infortuni professionali e degli obblighi prevenzionistici, cui prima non erano assoggettate tutte le prestazioni rese in regime di lavoro autonomo occasionale e a partita IVA. Altrettanto positiva deve considerarsi l'istituzione di un Osservatorio permanente, presieduto dal Ministro del lavoro o da un suo delegato e composto da rappresentanti dei lavoratori e datoriali, il quale, benché privo di dotazioni finanziarie, dovrà verificare, sulla base dei dati forniti da INPS, INAIL e ISTAT, gli effetti delle nuove disposizioni, potendo proporre eventuali revisioni in base all'evoluzione del mercato del lavoro e della dinamica sociale.

In particolare, un **pregio dell'opzione di politica legislativa scelta dal legislatore è quello di non essersi addentrati nella questione classificatoria del lavoro tramite piattaforma digitale**, che tanto ha animato la dottrina nazionale ed estera, rispetto alla riconduzione della fattispecie alle categorie della subordinazione o dell'autonomia. Si è provveduto, opportunamente, a delineare le tutele minime necessarie per garantire condizioni di lavoro dignitose anche per i lavoratori della *gig economy*, prescindendo dalla qualificazione giuridica di questi rapporti di lavoro ([\[4\]](#)).

Ciò che al contrario non risulta condivisibile è la divaricazione che si è venuta a creare in termini di tempistiche di entrata in vigore delle nuove tutele apprestate dai nuovi artt. 47-bis e 47-ter del d.lgs. n. 81/2015. Difatti, mentre tutte le altre disposizioni del decreto-legge sono già efficaci, questi due articoli entreranno in vigore solo dopo 180 giorni dalla conversione in legge del decreto stesso. Ne consegue che, *medio tempore*, a tutti i *rider* le cui prestazioni di lavoro non presentino gli elementi tipici delle collaborazioni coordinate e continuative (a monte, quindi, rispetto al vaglio circa la sussistenza dei requisiti di etero-organizzazione), non potranno essere riconosciute le suddette tutele prevenzionistiche e assicurative. Ebbene, l'immediato riconoscimento di queste tutele sembrerebbe invece coincidere proprio con quelle ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano il ricorso, da parte del Governo, alla decretazione di cui all'art. 77 della Costituzione. Non si comprende quindi il perché di questo differimento di vigenza, stante l'urgenza delle previsioni in questione.

Altra criticità è data dalla disciplina relativa al cottimo del compenso, non vietato bensì solo limitato in termini quantitativi, mentre ad es. la legge regionale del Lazio in materia aveva vietato del tutto la possibilità di remunerare a cottimo i *rider*. **Carenza anche più grave è la mancata previsione di un orario minimo garantito**, che avrebbe permesso ai lavoratori delle piattaforme di consegna a domicilio di poter fare affidamento su una sicurezza economica mensile, invece di dover rimanere in balia dei turni decisi dagli algoritmi nell'ambito degli attuali *zero hours contracts*. **Né, infine, si è intervenuti a garanzia della trasparenza dei sistemi di valutazione della performance e di assegnazione dei punteggi statistici di affidabilità dei lavoratori**, tanto incidenti sull'affidamento dei turni – e indirettamente,

quindi, sulla qualità delle condizioni di lavoro – da assumere una vera e propria natura disciplinare, fino a poter sfociare in provvedimenti sostanzialmente equivalenti al licenziamento, come la disattivazione dell'*account*.

([1]) Per un'analisi dei principali orientamenti interpretativi v. R. Diamanti, *Il lavoro etero-organizzato e le collaborazioni coordinate e continuative*, Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/2018. Si vuol solo ricordare in questa sede quella parte della dottrina che interpreta l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 come una norma avente lo scopo di estendere la disciplina del rapporto di lavoro subordinato a rapporti di lavoro autonomo che tali rimangono sul piano sistematico e qualificatorio, pur essendo assimilate dal legislatore alla subordinazione sul piano del trattamento normativo, in ragione della sussistenza di una "etero-organizzazione": A. Perulli, *I lavoratori delle piattaforme e le collaborazioni etero-organizzate dal committente: una nuova frontiera regolativa per la Gig Economy?*, Labor, 2019, fasc. 3, 313 ss.

([2]) Per un elenco ed una descrizione degli stessi si rinvia a L. Imberti, *L'eccezione è la regola?! Gli accordi collettivi in deroga alla disciplina delle collaborazioni organizzate dal committente*, Diritto delle Relazioni Industriali, n. 2/2016; P. Tomassetti, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, n. 3/2018.

([3]) Tra i molti commenti alla sentenza si ricordano: U. Carabelli, C. Spinelli, *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, RGL, 2019; R. De Luca Tamajo, *La sentenza della Corte d'Appello Torino sul caso Foodora. Ai confini tra autonomia e subordinazione*, LDE, 2019, n. 1; M. Novella, *Il rider non è lavoratore subordinato, ma è tutelato come se lo fosse*, LLI, 2019, n. 5.

([4]) A sostegno di questa opzione legislativa si era ad esempio espressa, fra i tanti, M. D'Onghia, *Lavori in rete e nuove precarietà: come riformare il welfare state?*, in RGL, 2017, fasc. 2, p. 87, secondo la quale «piuttosto che riformulare gli strumenti strutturali della subordinazione o alimentare l'area grigia della

parasubordinazione, parrebbe meglio ricollegare i diritti e le tutele direttamente alla persona che entra nel mercato del lavoro (digitale), svincolandoli dallo *status* occupazionale».

## Serve più qualità per far ripartire l'occupazione\*

*di Francesco Seghezzi*

**La quasi quotidiana diffusione di dati sull'andamento del mercato del lavoro rende difficile orientarsi tra numeri e interpretazioni.** Solo poche settimane fa i giornali titolavano sulla crescita del tasso di disoccupazione mentre i dati diffusi dall'Istat lo scorso venerdì ci dicono che proprio questa è diminuita raggiungendo il livello più basso dal 2011. Questa apparente schizofrenia è generata dal fatto che i dati consolidati relativi ai trimestri giungono in ritardo rispetto a quelli delle diffusioni mensili, così che il dato sul secondo trimestre di ieri, aggiornato al mese di giugno, risulta più vecchio (ma meno soggetto ad errori) di quello relativo a luglio. Questo è solo un esempio di quanto difficile sia comprendere il significato dei dati. Se poi si entra nel dettaglio e non ci si accontenta delle medie nazionali e generali è possibile scoprire alcuni elementi che spesso restano sullo sfondo. Infatti non basta guardare al numero degli occupati aumentati o diminuiti per comprendere l'andamento del mercato del lavoro e, con esso, dell'economia italiana. Le profonde trasformazioni tecnologiche, demografiche e dei sistemi produttivi oggi contribuiscono a frammentare sempre di più il lavoro rendendo inutile un sem-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre 2019.

plice esercizio di conta del numero dei lavoratori. La qualità più che la quantità è la vera cifra dei punti di forza e di debolezza del lavoro contemporaneo. Il lavoro subordinato a tempo indeterminato, le grandi percentuali di lavoratori nell'industria, il turnover generazionale lineare, sono tutte caratteristiche che oggi mancano.

**E i nuovi dati Istat dipingono proprio questa frammentazione che si nasconde dietro ai numeri macro. Si scopre così che nel secondo trimestre del 2019 gli occupati sono aumentati di 78mila unità rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, ma che questo numero è composto da 83mila nuovi occupati part-time unito al calo di 5mila occupati full time.** E questo dato spiega come sia possibile che siano allo stesso tempo diminuite le ore lavorate ma aumentato il numero dei lavoratori, semplicemente un numero maggiore di occupati lavora complessivamente meno. Perché ricordiamo che il part-time non significa per forza, come spesso si immagina, il dimezzamento delle ore lavorate; sono possibili, ed esistono diffusamente, contratti di lavoro part-time con un numero di ore pari al 20-30-40% del tempo pieno. Lavoratori part-time sempre più involontariamente, il 64,8% di loro infatti sarebbe disponibile a lavorare un numero maggiore di ore ma trova unicamente posti di lavoro ad orario ridotto. Un primo dato questo che ci permette di far emergere una prima ombra sulla crescita occupazionale degli ultimi mesi.

**C'è poi un ulteriore elemento che desta preoccupazione, soprattutto perché in linea con le dinamiche degli ultimi anni.** Se si scompongono per classe d'età i lavoratori si scopre che il tasso di occupazione tra i 15 e i 24 anni è sì cresciuto dello 0,9% ma considerando solo la fetta tra i 20 e i 24 anni il calo è di

un preoccupante 2,8%. In pratica, tra i giovani cresce solo la fascia tra i 15 e i 20 anni che comprende un numero molto ridotto di lavoratori, come è facile immaginare. Proseguendo poi con l'età anche la fascia successiva mostra difficoltà con i 25-34enni che vedono il tasso di occupazione diminuire dello 0,3%. Crescono invece i lavoratori più maturi, in particolare, come ormai da moltissimi trimestri, quelli tra i 50 e i 64 anni (+0,9%), spinti soprattutto dagli effetti della riforma Fornero.

**Sono solo due dati che letti insieme aiutano a comprendere le grandi difficoltà che il mercato del lavoro italiano vive in un momento storico nel quale lo stop dell'economia italiana, insieme a quella tedesca, non possono che generare incertezza.** Ma soprattutto due dati importanti per capire come possano coincidere in Italia dati tutto sommato positivi se si guarda al numero complessivo e quel profondo disagio sociale che abbiamo imparato a conoscere negli ultimi anni. Lo sforzo del legislatore dovrebbe essere quello di una conoscenza più profonda di questi fenomeni che sono tutt'altro che un dettaglio statistico ma che riguardano la vita di centinaia di migliaia di persone che non possono che restare sconcertate davanti all'annuncio di una crescita degli occupati o di un miglioramento del mercato del lavoro. Ma attenzione, sarebbe una utopia oggi far coincidere la qualità del lavoro con il vecchio lavoro a tempo indeterminato per tutti. Mettere al primo posto la qualità significa oggi parlare di competenze, di portabilità delle tutele tra lavori diversi, salari e loro criteri di composizione, ore lavorate, riqualificazione professionale, nuovi modelli di organizzazione del lavoro, invecchiamento attivo sul lavoro e altro ancora. Tutti temi che al momento non si vedono all'orizzonte.

## **Dalla qualità del contratto alla qualità del rapporto di lavoro\***

*di Emmanuele Massagli*

**Il Governo sta facendo molta fatica a trovare le risorse utili a esaudire la promessa di taglio del cuneo fiscale.** Il rischio effettivo è quello di presentare delle norme insoddisfacenti tanto per i sindacati (che non nascondono i dubbi su alcuni contenuti del DEF), quanto per le imprese (il Presidente di Assolombarda Bonomi ha chiesto al Premier di non disperdere le risorse e concentrarsi su poche priorità, da identificare senza equivoci).

**Incrociando i dati recentemente forniti da fonti tra loro molto diverse (Fisco, ISTAT e INPS) è possibile tracciare un ritratto del mercato del lavoro a tinte decisamente fosche.** Le statistiche lavoristiche ci dicono che alla timidissima crescita della quantità del lavoro non corrisponde un incremento della qualità. Al contrario: le ore di lavoro sono poche, le posizioni aperte mal pagate, i giovani ancora esclusi dal mercato. Lo confermano i numeri forniti dal Ministero dell'Economia e rielaborati dal Centro Studi Itinerari Previdenziali: il 40% dei dipendenti dichiara redditi inferiori a 15mila euro (pagando, di conse-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35](#). Pubblicato anche su *Quotidiano Nazionale*, 7 ottobre 2019.

guenza, solo il 3,5% delle imposte raccolte dallo Stato); un altro 49% dei dipendenti non guadagna più di 35.000 euro.

In uno scenario di questo genere, come poter essere sicuri che un taglio a margine del cuneo fiscale (un solo punto di cuneo costa circa 3,5 miliardi di euro e gli spazi di bilancio sono pochi) possa apportare benefici effettivamente percepibili, in primis dai dipendenti peggio pagati e in secondo luogo, indirettamente, dall'intera collettività mediante maggiori consumi e incremento del gettito? Il proposito del Governo pare giustificato da preoccupazioni di natura politica, più che di convenienza pratica.

**Perché possano moltiplicarsi le ore di lavoro occorre crescita economica, ma questa, per essere attivata, ha bisogno di interventi strutturali che il Governo non può permettersi ora.**

Per uscire da questa vera e propria trappola è necessario pensare fuori dagli schemi (*thinking outside the box*), competenza trasversale sempre più centrale nel mondo del lavoro e sempre più necessaria anche in politica. Una strada può essere quella di ribaltare le solite ricette e mirare non tanto alla qualità del posto di lavoro, bensì alla qualità del rapporto di lavoro. Questa non dipende in prima battuta dal livello salariale, bensì dalla "abitabilità" umana e tecnologica del proprio ambiente di lavoro. Lo Stato poco può fare per imporre la simpatia e l'educazione negli uffici e nelle linee di produzione; ha però a sua disposizione una leva potente per abilitare il contratto di lavoro ad occuparsi anche dei bisogni sociali di ogni persona. Si tratta del welfare aziendale, ossia somme e servizi che il datore di lavoro riconosce ai propri dipendenti per finalità di natura sociale e per questo esclusi in tutto o in parte da tassazione e contribuzione. Si tratta, quindi, di trasferimenti che non rientrano nel cuneo fiscale. Con la legge di stabilità 2016 il Legislatore ha iniziato un processo di ammodernamento di

questo istituto, il cui esito è stato una crescita annua dei piani di welfare aziendale superiore al 70%, a tutto vantaggio dei lavoratori, delle imprese e dello stesso Stato, che ha visto incrementare le entrate fiscali ed emergere quote importanti di lavoro nero. Basterebbe un investimento dieci volte inferiore a quello ipotizzato dal Governo per il taglio al cuneo fiscale per fare un ulteriore passo in avanti normativo, garantendo ai dipendenti privati e pubblici migliori servizi e maggiore benessere, con effetti decisamente più incidenti di un modesto taglio delle tasse.

**Piattaforma o non piattaforma?**  
**Considerazioni a margine dell'art. 1, comma 1,**  
**lett. c), del d.l. 101/2019 \***

*di Andrea Sitzia e Silvia Crafa*

L'ampio dibattito suscitato dalle “disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali” (d.l. 3 settembre 2019, n. 101) ha messo in evidenza le molteplici potenzialità e criticità (si veda, da ultimo, la Nota del Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 30 settembre 2019) del testo normativo, con particolare riferimento alla disciplina del lavoro (non subordinato) tramite piattaforma.

Il decreto legge è entrato in vigore, come noto, solo in parte.

È certamente curioso (e verosimilmente anomalo rispetto a quanto previsto dall'art. 77, comma 2, Cost.) che un “provvedimento provvisorio con forza di legge”, recante disposizioni “urgenti”, entri in vigore, per una sua parte non secondaria, ma anzi cruciale (quella relativa alla “tutela del lavoro tramite piattaforme digitali”, finalizzata alla promozione di un'occupazione “sicura e dignitosa”), solamente decorsi 180 giorni dalla data in cui entrerà (se entrerà) in vigore la legge di conversione del d.l. (art. 1, comma 2, del d.l. 101/2019).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.](#)

Un intervento normativo “urgente” che non entra immediatamente in vigore è, evidentemente, una *contradictio in adiecto*.

In ogni caso, oltre a porsi un possibile problema di legittimità costituzionale del d.l., si può forse ritenere che, con riferimento a tutto il testo della lettera c) dell’art. 1, comma 1, siamo di fronte ad una “**norma apparente**”, ad una sorta, potremmo dire, di bozza di lavoro, consegnata al dibattito politico e accademico, più che al mondo del diritto. Se è vero, infatti, che la legge non dispone che per l’avvenire, questo “avvenire” non dovrebbe essere incerto, come invece sembra che sia dal rinvio dell’entrata in vigore della disposizione ad un futuro che, ad oggi, non appare dalla certa individuazione.

Il fatto che questa porzione del d.l. sia, oggi, priva di forza di legge non è, peraltro, del tutto irrilevante in termini giuridici ed espone il sistema ad una grave incertezza interpretativa ed applicativa.

Invero, un effetto assai problematico di questo strano spaccettamento dei tempi di entrata in vigore della disciplina contenuta nel d.l., è dato dal fatto che **attualmente**, pur essendo già in vigore la parte espansiva dell’ambito di applicazione dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. 81/2015 sulla parasubordinazione etero-organizzata, **il concetto di organizzazione della prestazione “mediante piattaforme anche digitali” resta privo di definizione normativa**. L’art. 47-bis, comma 2, del novellando Capo V-bis del d.lgs. 81/2015, infatti, pur contenendo una disposizione definitoria estesa all’intero sistema del d.lgs. 81/2015, non è, ad oggi, giuridicamente efficace.

Come debba intendersi, dunque, oggi, l’allargamento della nozione di organizzazione “mediante piattaforme anche digitali” è **ma-**

**teria consegnata all'interprete**, non vincolato, per il momento, dalle limitazioni espressamente previste dal richiamato art. 47-bis, comma 2, norma che, ove confermata in sede di (eventuale) conversione del d.l., restringerebbe alla sola organizzazione delle “attività di consegna di beni” con fissazione del prezzo l'ambito di applicazione dell'ampliamento del meccanismo espansivo della “disciplina del rapporto di lavoro subordinato” quanto a “piattaforme digitali”.

Si noti, per inciso, che il problema non sussiste in ordine alle piattaforme “non digitali”, la cui definizione è (e resterà in futuro, ove il decreto dovesse essere convertito nel testo attuale) in ogni caso priva di una qualsivoglia definizione normativa.

La questione attiene, dunque, alle “**piattaforme digitali**”.

Come si preciserà meglio più oltre, la nozione di “piattaforma digitale”, per effetto della temporanea sterilizzazione dell'operatività dell'art. 47-bis, comma 2, è molto più ampia di quella che risulta, invece, da quest'ultima norma, che è, o, meglio, sarà (forse, un domani), molto più restrittiva.

Considerato che la *ratio* dell'intero impianto del d.l. sembra poggiare proprio sulla definizione di “piattaforma digitale”, contenuta in una parte del decreto allo stato inoperante, pare necessario evidenziare che l'ambito di applicazione attuale del nuovo testo del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. 81/2015 confligga con il sistema complessivo delineato dal d.l., il tutto con un significativo problema di coerenza e ragionevolezza dell'intervento normativo.

La questione interpretativa attiene innanzitutto al significato del concetto di sistema di **organizzazione tramite piattaforma non digitale**. La dottrina ha già cominciato a porsi questa domanda, evidenziando, correttamente, che un sistema di organizzazione del lavoro non digitale “potrebbe essere un «sistema di smistamento di chiamate telefoniche»“ (così E. Dagnino, *Note*

*tecnico-giuridiche al decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, e i prevedibili impatti sul settore del delivery, working paper Adapt n. 4/2019, pag. 5).*

Il significato proprio della parola “**piattaforma**”, di per sé, non è particolarmente eloquente; se si esclude il linguaggio dell’informatica, dove la “piattaforma” tende ad essere identificata con la “struttura elaborativa rappresentata dall’hardware e dal sistema operativo di un computer”, il termine ad altro non si riferisce se non ad una superficie piatta (dall’evidente calco Francese sulla parola composta *plate-forme*; cfr., tra i tanti, il Vocabolario Treccani della Lingua italiana. Sul termine “piattaforma” si vedano le interessanti considerazioni di A. Casilli, *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*, Paris, Seuil, 2019).

Più in astratto, la prestazione può dirsi **organizzata**, in senso lato, quando chi organizza il lavoro si avvale di modalità e procedure che possono avere la natura più varia.

Nella stragrande maggioranza dei casi, oggi, l’organizzatore si avvale “di un computer”. Semplificando, ad esempio, quando in una scuola si deve definire l’orario ad inizio anno, o qualcuno lo fa completamente a mano, magari ritoccano l’orario dell’anno precedente (verosimilmente avvalendosi quantomeno di un foglio “*Excel*”), oppure usa un programma/applicazione software che produce una bozza di orario su cui poi aggiunge dei ritocchi a mano.

Possiamo dire che nel determinare gli orari scolastici “le modalità di esecuzione della prestazione sono organizzate mediante piattaforma anche digitale”?

La risposta, verosimilmente, stando al solo testo della parte aggiunta al primo comma dell’art. 2 del d.lgs. 81/2015, sembra dover essere affermativa.

Se, tuttavia, volessimo considerare il testo dell'art. 47-bis, comma 2 (che, forse, sarà introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c) del d.l. 101/2019), dovremmo considerare come **piattaforme digitali** “i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”.

Il testo pone un **primo problema**: qual è il soggetto del predicato verbale “organizzano le attività”? Sono le imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività, o, invece, si deve intendere che sono le piattaforme digitali, cioè “i programmi e le procedure” usati dalle imprese (o, comunque, di cui le imprese si avvalgono, magari in outsourcing), ad organizzare le attività?

Accedere alla prima o alla seconda interpretazione non è indifferente, se solo si consideri che esistono, oggi, procedure informatiche ad alto grado di autonomia, definite “intelligenze artificiali” capaci di prendere decisioni in modo autonomo. Un'interpretazione letterale del testo potrebbe indurre a ritenere che il perno della definizione poggia sull'impresa, soggetto che organizza le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione, attraverso programmi e procedure informatiche, senza che rilevi il carattere di maggiore o minore autonomia tecnologica della “piattaforma digitale”.

Se questo è il significato da attribuire alla “norma” si deve concludere, esemplificando, che usare un foglio “*Excel*” al posto di carta e penna per preparare i turni dei fattorini (se consegnano beni, naturalmente) implica il far uso di un “programma informatico” per organizzare le attività, donde la fattispecie dovrebbe rientrare nella definizione data dall'art. 47-bis.

**Qualsiasi impresa, inoltre, organizza le modalità di esecuzione delle prestazioni facendo uso di un qualche strumento software**, ad esempio digitalizzando le bolle di consegna, aggiornando automaticamente i dati dello storico di consegne per un cliente, o fissando in un calendario digitale le date di consegna previste. In altri termini, l'organizzazione delle attività e delle modalità di esecuzione delle prestazioni, al giorno d'oggi, passano sempre (o quasi) attraverso “programmi e procedure informatiche”, in (quasi) tutte le imprese.

**L'intenzione del legislatore, verosimilmente, è un'altra**, come si deduce dalla lettura del comma 1 del progettato testo dell'art. 47-bis, ove si predispose una “[...] tutela per i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore [...] attraverso piattaforme anche digitali”. Da questo testo emerge che ciò che il legislatore ritiene cruciale è l'impiego di lavoratori tramite piattaforme, intendendo, in questo senso, riferirsi alla gestione del lavoro tramite procedure automatizzate, cioè tramite procedure (software, programmi, applicazioni, algoritmi, o quant'altro, da intendersi come sinonimi) che sostituiscono l'intermediazione umana che solitamente collega/mette in contatto chi richiede il bene con chi lo consegna.

La locuzione “**piattaforma digitale**” non è univocamente definita nemmeno in informatica. Si potrebbe descrivere come un insieme di strumenti informatici (sia hardware che software) che, come una scatola di attrezzi, permettono di sviluppare ed eseguire delle applicazioni. In altri termini si tratta di una sorta di infrastruttura informatica, che **abilita allo sviluppo di applicazioni**. Ad esempio si parla di “piattaforma Java” perché “Java” non è

solo un linguaggio di programmazione ma una serie di strumenti software che realizzano l'ambiente di sviluppo e l'ambiente di esecuzione dei programmi scritti in linguaggio "Java". Altro esempio è la "piattaforma Rousseau", che è un'infrastruttura software che gestisce la comunicazione tra gli iscritti abilitando lo sviluppo di servizi come la votazione online degli iscritti medesimi.

Questo secondo esempio, pur essendo più lontano dal concetto usato in informatica, è più vicino a quello che, verosimilmente, intende il legislatore del d.l. 101/2019.

Nella fattispecie oggetto del decreto legge, le imprese in questione (in genere), non usano un software / programma / procedura, ma un **insieme di software/programmi/applicazioni che cooperano e realizzano un "ambiente di sviluppo" di servizi digitali**, in questo caso di servizi di intermediazione tra chi richiede un bene e chi lo consegna. In questo senso è corretto che la norma non parli di "organizzazione delle attività tramite un software/programma/procedura", perché il caso di un singolo software/programma/procedura sarebbe bypassabile.

La parola chiave che manca, in questo decreto legge, è **intermediario**, cioè il fatto che le imprese realizzino un'attività di intermediazione **tramite** strumenti software.

Questo problema è particolarmente evidente se si compara il testo italiano con la normativa francese, che invece di esprimersi in termini di organizzazione delle attività di consegna di beni attraverso piattaforme digitali, intese come "programmi e procedure informatiche [...] che determinano le modalità organizzative", utilizza la diversa formulazione di "impresa che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, opera in qualità di **operatore di piattaforma mettendo le persone in relazione** a distanza, per via elettronica, in vista della vendita di un bene, della fornitura di un servizio o dello scambio o condivisione di un bene (così l'Art.

242-bis del Code général des impôts, nel testo come modificato nel 2018 e richiamato dall’Art. L. 7342-1 del Code du Travail ai fini dell’operare della “responsabilità sociale” delle piattaforme).

L’operatore di piattaforma (che rappresenta una qualifica precisa per un’impresa), è definito dalla normativa francese come intermediario digitale, cioè infrastruttura software che mette in relazione persone. Non è secondario sottolineare che la normativa francese prosegue facendo riferimento al termine “*transaction*”, che è un altro termine con una chiara connotazione informatica: una transazione è la traccia del compimento di un’azione, come uno scambio tra un richiedente e un fornitore di un bene o un servizio. In qualche modo si può dire che un intermediario digitale “produce” transazioni.

Volendo tentare di fornire uno spunto per il miglioramento del testo “normativo”, posta la critica rispetto alla definizione della “piattaforma digitale” in termini di “programmi e procedure informatiche delle imprese che [...] organizzano le attività”, si può suggerire, valorizzando l’esperienza d’oltralpe, il ricorso a termini più appropriati come “operatore di piattaforma” e “mettere persone in relazione a distanza, per via elettronica”, nella prospettiva di focalizzare l’attenzione sul fenomeno dell’**intermediazione digitale** (cfr. S. Quintarelli, *Capitalismo immateriale. Le tecnologie digitali e il nuovo conflitto sociale*, Bollati Boringhieri, 2019).

## Collaborazioni etero-organizzate e certificazione dei contratti: i possibili effetti della legge n.128/2019 di conversione del D.L. n. 101/2019\*

*di Federica Capponi*

Con la [legge n. 128/2019](#) di conversione del d.l. n. 101/2019 ([Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali](#)) il legislatore interviene nuovamente al fine di disciplinare le collaborazioni e lo fa modificando il primo comma dell'art. 2 del d. lgs. n. 81/2015. Di seguito le modifiche apportate.

Versione originale dell'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 81/2015	Versione dell'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 81/2015 in vigore dal 4 settembre 2019 a seguito della approvazione del d.l. n. 101/2019	Versione dell'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 81/2015, modificato ed integrato dalla legge di conversione del d. l. n. 101/2019
«A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità	«A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità	«A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro <b>prevalentemente</b> personali, continuative e le cui modalità di

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39](#).

<p>di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro».</p>	<p>di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. <b>Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali».</b></p>	<p>esecuzione sono organizzate dal committente. <b>Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali».</b></p>
---	---	--

Oltre a comprendere come muteranno le collaborazioni organizzate dal committente, occorrerà definire per quali contratti di collaborazione le nuove disposizioni produrranno i loro effetti, ponendo particolare attenzione alle collaborazioni sorte prima della entrata in vigore della legge di conversione. Infatti, il legislatore non ha introdotto disposizioni di diritto intertemporale, come normalmente è avvenuto per interventi legislativi analoghi (si pensi all'art. 1, comma 25, L. n. 92/2012, che, con riferimento alle modifiche introdotte per le collaborazioni a progetto, specificava: «Le disposizioni di cui ai commi 23 e 24 si applicano ai contratti di collaborazione stipulati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge» oppure all'art. 52, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2015, che, nell'abrogare la disciplina relativa alle collaborazioni a progetto, si esprime come segue: «Le disposizioni di cui agli articoli da 61 a 69-bis del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono abrogate e continuano ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto»), lasciando irrisolti quesiti e dubbi.

Mentre ancora la dottrina giuslavorista si interrogava sulla natura del lavoro organizzato e sugli effetti della relativa disciplina, con-

frontandosi con la poca prassi amministrativa (in particolare v. circolare del Ministero del Lavoro n. 3/2016) e la poca giurisprudenza di merito (in particolare v. sentenza della Corte d'Appello di Torino n. 26/2019) sul tema, il legislatore è intervenuto per modificare ulteriormente i requisiti della etero-organizzazione. Ai fini della applicazione della disciplina del lavoro subordinato, la prestazione lavorativa, dunque, dovrà essere continuativa, prevalentemente (e non più esclusivamente) personale ed organizzata dal committente, senza che risulti determinante a questi fini la predeterminazione di tempi e luogo di svolgimento della prestazione lavorativa.

Con riferimento alla natura prevalentemente personale della prestazione lavorativa, essa si intende tale quando l'apporto del lavoro personale del collaboratore è prevalente rispetto a quello di mezzi o capitali, ma non esclusivo. Dunque il collaboratore può avvalersi di mezzi propri o dell'ausilio di altri collaboratori per svolgere la prestazione, senza che ciò configuri una organizzazione imprenditoriale. Questo elemento, finora considerato proprio del lavoro autonomo, tanto da essere richiesto dall'art. 409, n. 3, c.p.c., rischia di rendere sovrapponibili le due tipologie di collaborazione. Il discrimine, a questo punto, rimane l'organizzazione della prestazione lavorativa da parte del committente.

In assenza di previsioni di legge che esplicitino un diverso intento del legislatore, di norma, nell'interpretare la legge, occorrerebbe applicare quanto previsto dall'art. 11 delle preleggi, secondo il quale «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo [...]». Tuttavia, in questo caso, l'operazione interpretativa è complicata dal fatto che l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 prevede espressamente che le disposizioni si applichino dal 1°

gennaio 2016. Se da un lato la retroattività parrebbe giustificata dall'intento del legislatore di assicurare maggiori tutele ai collaboratori organizzati, dall'altro pone problemi non di poco conto relativamente alla possibilità di accertare la natura etero-organizzata di una collaborazione già in essere.

Ad esempio, risulta difficile immaginare le conseguenze con riferimento ad una collaborazione il cui contratto dovesse essere stato certificato da una delle Commissioni di certificazioni di cui all'art. 76 del d. lgs. n. 276/2003. In questo caso sembrerebbe ragionevole ricorrere al principio secondo il quale il tempo regola l'atto. Dunque il provvedimento di certificazione continuerà a produrre i propri effetti anche successivamente alla entrata in vigore della legge in commento. Tuttavia sembra facile intuire che molte aziende rinegozieranno con i propri collaboratori le condizioni contrattuali, sottoponendole eventualmente al vaglio delle Commissioni di certificazione, al fine di non incappare in una disciplina sanzionatoria di cui non si ha ancora una piena cognizione circa la portata. È, altresì, possibile immaginare un nuovo significativo intervento della contrattazione collettiva di cui al secondo comma, lett. a) dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, cui sempre più spesso le aziende committenti rinverranno in fase di stipula dei contratti di collaborazione.

## **Rider, in gioco c'è la modernità del lavoro\***

*di Francesco Seghezzi*

**Non sono poche le ragioni per cui il lavoro dei rider si pone come un tema destinato a occupare per lungo tempo il dibattito pubblico.** Da un lato la forte riconoscibilità del fenomeno ormai non solo per chi abita nelle grandi città a causa della rapida diffusione delle piattaforme anche in centri più piccoli. Dall'altro, la facilità di identificare molte delle contraddizioni dell'economia digitale in un solo, per quanto ristretto, gruppo di lavoratori. Ogni tempo di transizione ha le sue icone ed è ogni giorno più chiaro che nel pantheon dell'idealtipo del lavoro contemporaneo e delle sue criticità, i rider si accingono a ricoprire un ruolo centrale, come era quello del lavoro nei call center o nei fast food pochi anni fa.

**Il dibattito che si è generato in occasione della discussione in Parlamento del decreto 101/2019 è stato particolarmente interessante soprattutto perché ha fatto emergere, grazie a una petizione firmata da centinaia di rider di varie città d'Italia, una posizione alternativa a quella diffusa negli anni scorsi sui media.** Posizione che critica i contenuti del decreto,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 30 ottobre 2019.

sostenendo che condurrebbero a un sostanziale peggioramento delle condizioni economiche e a una riduzione della quantità di lavoro. Non interessa qui prendere le difese di una o dell'altra parte, ma sottolineare la complessità che emerge di fronte alla volontà di normare un fenomeno nuovo e ancora difficile da comprendere se letto con le lenti del Novecento.

**Sia chiaro, nessuno, neanche i rider o le piattaforme di delivery, pensa che si tratti della frontiera del lavoro del futuro.**

Tutti sono consapevoli, e il forte turnover nel settore lo dimostra, che si tratta di lavori che durano poco nel tempo, utilizzati più che altro per integrare il reddito o per affrontare periodi di transizione tra un lavoro e l'altro. Ma ciò non significa che non debbano seriamente essere prese in considerazione le conseguenze di un lavoro che resta al confine tra autonomia e subordinazione.

**E così pensare di regolarlo, nei fatti, introducendo rigidità tipiche del lavoro subordinato potrebbe minare uno dei suoi elementi caratteristici ossia la possibilità di scegliere quando e quanto lavorare, caratteristica propria di un lavoratore autonomo.** E poco conta a riguardo la polemica sull'utilizzo da parte delle piattaforme di algoritmi che premierebbero chi è più fedele garantendogli più lavoro, si tratterebbe di una ordinaria logica di mercato nella quale il committente utilizza propri criteri per scegliere a chi affidare una attività.

**Così come non si vede la ragione di un divieto assoluto del cottimo, previsto dal nuovo testo del decreto emendato dal governo,** che implicherebbe un aumento delle paghe orarie non indifferente a fronte di un modello di business che si fonda necessariamente su due momenti di picco giornaliero e risulterebbe,

molto probabilmente, insostenibile. Quindi va tutto bene? No, un ragionamento sulle tutele di questi lavoratori è necessario e importante.

**Ed è importante anche per le piattaforme che sono sempre più identificate come i nuovi caporali, una immagine che alla lunga non potrà che danneggiarne la reputazione anche di fronte ai loro fruitori.** La sfida è sia di forma, con una comunicazione spesso assente e timorosa, che di sostanza, con atteggiamenti non sempre cristallini.

**Ma questa è anche e soprattutto l'occasione per rimettere a tema la necessità di un insieme di tutele di base per tutti i lavoratori, senza differenze tra lavoratori autonomi o subordinati così da garantire al meglio tutta quell'area grigia tra i due poli, che viene oggi gestita solo nella logica di ricondurla a una faccia o all'altra della medaglia.** Tutele che aiutino anche i lavoratori nelle continue transizioni occupazionali che caratterizzano il mercato del lavoro di oggi così che se capitasse di dover fare il rider per qualche mese, alla ricerca di un altro lavoro, questo non significhi per forza un indebolimento.

**Emerge così l'attualità dell'idea di uno Statuto dei lavori come l'aveva immaginato Marco Biagi quasi vent'anni fa. Un insieme di diritti inderogabili e universali ai quali aggiungere, seguendo le specificità dei settori, le previsioni della contrattazione collettiva.** Ed è proprio quella della contrattazione collettiva la strada che in qualche modo il nuovo decreto obbliga a percorrere se si vogliono mantenere le specificità di questo mercato e delle sue intrinseche modalità di lavoro. Una strada complessa, soprattutto per chi fa rappresentanza, ma che può essere intrapresa, anche da parte di nuovi attori, ricordandosi

che i lavoratori sono le prime vittime di un sistema che guarda all'oggi con gli occhi di ieri.

## Una circolare tardiva e forse anche poco utile per il decollo del reddito di cittadinanza\*

*di Silvia Spattini*

Il 15 novembre l'ANPAL ha emanato una circolare (la [n. 3/2019](#)) recante le *Prime istruzioni operative per l'attuazione da parte dei centri per l'impiego delle disposizioni di cui al decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*. Si tratta, dunque, degli attesi chiarimenti per completare l'attuazione della misura del Reddito di cittadinanza (RdC) con specifico riferimento all'obbligo del beneficiario, pena l'esclusione dalla misura stessa, di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale.

Quello che immediatamente sorprende è il fatto che queste “prime” istruzioni siano state pubblicate soltanto dopo diversi mesi dall'entrata in vigore delle relative disposizioni. Tuttavia, è senz'altro vero che soltanto recentemente i Centri per l'impiego si sono pienamente attivati per convocare i beneficiari del RdC, ossia soltanto dopo la contrattualizzazione e l'assegnazione dei *navigator* agli stessi Centri per l'impiego, avvenuta a partire da settembre scorso. Invero, si era

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42](#).

da subito evidenziato il rischio di un disallineamento temporale tra l'avvio della misura del RdC e l'attuazione degli interventi di condizionalità (M. Marocco, S. Spattini, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?* in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, XII).

**La circolare ANPAL principalmente ricostruisce le disposizioni che riguardano l'attuazione degli strumenti di condizionalità legati al RdC, dandone istruzioni operative.** Definisce e specifica quali sono i beneficiari tenuti all'obbligo di partecipazione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale, individuando inoltre le persone escluse e esonerate. Richiama l'obbligo di stipula del patto per il lavoro, chiarendone le procedure. Dettaglia le sanzioni previste in caso di mancata accettazione di offerte di lavoro congrue e quelle collegate agli altri obblighi dei beneficiari nei confronti dei servizi per l'impiego.

La circolare pertanto attua quanto promesso dal titolo, fornendo chiarimenti definitivi e istruzioni procedurali per implementare le disposizioni relative alla condizionalità del RdC. Tra queste, **rilevanti rispetto agli effetti che possono determinare sono i chiarimenti relativi alla definizione di offerta di lavoro e alla sua congruità, la cui interpretazione, peraltro, non pare del tutto pacifica.**

Come noto, **il beneficiario tenuto alla stipula del patto per il lavoro decade dal RdC nel caso di rifiuto di tre offerte di lavoro congrue** (oppure una, in caso di RdC rinnovato). Conseguentemente, **è rilevante l'esatta definizione di offerta di lavoro e della congruità dell'offerta**, anche nell'ottica della pubblica

amministrazione di evitare ricorsi da parte dei beneficiari decaduti. A tal fine, **la circolare differenzia, in sostanza, tra due tipologie di “offerta di lavoro” e sulle conseguenze rispetto a un loro rifiuto.** Nel primo caso, la circolare parla di una offerta di lavoro che non è «nelle disponibilità del centro per l'impiego» perché «la valutazione ultima circa l'assunzione è in capo al datore di lavoro». Si tratta quindi di una «**offerta di una candidatura per una posizione vacante segnalata da un datore di lavoro o un intermediario autorizzato**». Nel caso di rifiuto, va inteso come «rifiuto a candidarsi ad una posizione di lavoro vacante» e non a una “offerta di lavoro congrua”. **Questo significa, in ultima analisi, che questo rifiuto non è computabile ai fini della decadenza dal RdC.**

**Nella seconda ipotesi, la circolare si riferisce a un «posto di lavoro offerto» che «sia nella disponibilità del servizio per il lavoro».** Benché questa espressione non paia del tutto intelligibile, questo sembra significare che esista già la disponibilità da parte del datore di lavoro di assumere il beneficiario individuato e pertanto il servizio per il lavoro sta offrendo la «**sottoscrizione di un contratto di lavoro congruo**». **In questo caso il rifiuto rappresenta il rifiuto di una “offerta di lavoro congrua”, quindi da computare al fine della decadenza del beneficio.**

**È evidente che non considerare qualsiasi offerta di lavoro, compresa una «offerta di una candidatura per una posizione vacante», relativa a un lavoro congruo, utile ai fini della condizionalità e quindi della decadenza spunta le armi della condizionalità stessa, per non dire che ne priva completamente.** Sarà molto più difficile nella realtà per i servizi per il lavoro offrire un lavoro congruo, perché, come dice la circolare stessa, «il posto di lavoro offerto non è di norma nelle disponibi-

lità del centro per l'impiego». D'altra parte, non è pensabile coinvolgere i datori di lavoro nella certificazione del rifiuto di una offerta di lavoro congrua, non soltanto con riferimento ai percettori di RdC, ma anche di NASpI, come in passato rispetto all'indennità di disoccupazione o alla mobilità.

**La circolare poi ricostruisce in modo dettagliato le condizioni di congruità dell'offerta di lavoro** in base al combinato disposto dall'articolo 4, comma 9 del decreto legge n. 4/2019 e decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 10 aprile 2018, emanato in attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 150/2015 (a cui rimanda espressamente anche ai fini del RdC lo stesso comma 9 dell'articolo 4). La congruità dipende dalla combinazione di una condizione soggettiva del beneficiario, ossia la durata della disoccupazione, e alcuni aspetti del lavoro offerto: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dalla residenza e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; retribuzione superiore di almeno il 10% del beneficio massimo fruibile da un solo individuo.

**Ai fini della congruità del lavoro**, oltre agli aspetti sopraelencati, **rilevano anche la tipologia contrattuale e la durata dell'orario di lavoro**. In questo caso, nulla di nuovo, è infatti l'articolo 5, comma 1, del D.M. n. 42/2018 che stabilisce i parametri di riferimento. Nel dettaglio, perché l'offerta di lavoro sia congrua **il rapporto di lavoro offerto deve essere a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi (lettera a), nonché essere a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro (lettera b)**. Benché quanto previsto non dipende dalla circolare, si può osservare come **anche questi limiti imposti alla congruità dell'offerta**

di lavoro riducano ulteriormente la possibilità di offrire ai percettori di RdC posti di lavoro e quindi verificare la loro disponibilità e rendere effettiva la condizionalità.

Come si è avuto modo di commentare all'indomani dell'introduzione della misura (si veda. S. Spattini, [\*Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia\*](#), in Bollettino ADAPT n. 1/2019), le maggiori difficoltà nell'implementazione del RdC non sono relative all'erogazione del beneficio, ma all'attuazione della condizionalità. Questo non soltanto con riferimento alla ristrutturazione dei Centri per l'impiego o al loro potenziamento attraverso i *navigator*, oggi ancora in fase di assestamento, ma anche all'effettiva disponibilità dei Centri per l'impiego di posti di lavoro da offrire concretamente ai beneficiari, sia a causa del livello di domanda di lavoro, che esprime l'andamento generale dell'economia, sia per il fatto che i datori di lavoro si rivolgono scarsamente ai Centri per l'impiego. Ciò rilevato è pur sempre vero che la circolare in commento avrebbe potuto contenere direttive procedurali più stringenti in modo da rendere pienamente operativa la misura del RdC che, come è facile prevedere, ancora a lungo rimarrà sbilanciata sul versante delle politiche assistenziali non potendo gli operatori dei centri per l'impiego fare affidamento su linee guida operative funzionali all'accompagnamento del beneficiario nel mercato del lavoro.



15.

**PAROLE DEL LAVORO**

*Professionalità*

**in International and Comparative Research:  
an Untranslatable Concept?\***

*di Pietro Manzella*

**Introduction**

One of the purposes of the texts produced by the European Commission in different languages is to facilitate comparison between country-specific institutions and understanding of practices in place at the national level. Besides informing about the rights and the obligations that these documents might contain and expressing Member States' equality within the European Union, multilingual texts make it possible “to reach out to all European citizens who must have the opportunity to inform themselves in their own language about the European political processes” (Volman 2012, 40) so they can “participate effectively and equally in the democratic life of the Union” (Volman 2012, 40). For this reason, the drafting of EU documents must be clear, simple and precise, so as to leave “no uncertainty in the mind of the reader” (European Union 2015, 10). Arguably, the quest for clarity is inherent to the translation process, to such an extent that clarity is one of the criteria employed when making

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

terminological decisions. EU translators are asked to select the words employed in the target text carefully to prevent any ambiguity between the different versions of the same text. EU official texts must be impeccable from the point of view of accuracy and clarity (Tosi 2003). This is far from simple, as translators have to deal with many versions of the same text. Being the result of negotiations on various political levels, documents are frequently reviewed; “some elements are deleted, others are added, concepts are redefined and terminology is changed” (Stefaniak 2017, 119). For this reason, both translators and lawyer-linguists are called on to strike a balance between ensuring linguistic equivalence by using methods of literal translation and safeguarding readability by taking some liberty to divert from the syntax and the wording of the original draft text (Baaji 2016). Especially at the time of dealing with legal terminology, they are aware that “certain expressions which are quite common in the language in which the text is drafted may not necessarily have an equivalent in other Union languages” (European Union 2015, 18). Yet the converse is also true. Depending on context, some terms in the source text might have more than one equivalent in the target text. This makes the task of translators even more difficult, as choosing one word in lieu of another might change the perception of target-text readers and alter meaning, therefore hampering appreciation of the concepts expressed in the source text. Based on the foregoing considerations, the present paper sets out to examine the Italian notion of *professionalità* and the ways it has been translated into English in EU official documents. By means of a contrastive analysis that will be carried out on a set of selected documents written in Italian and then translated into English, the aim of this research is to cast light on challenges resulting from rendering this terminology in the target text. Arguments will be put forward buttressing the views that the translation of *profes-*

*sionalità* into English is particularly tricky. As the examples provided will attempt to demonstrate, choosing one word or the other in the target text might affect English-language readers' comprehension and give rise to interpretative differences when comparing the original and the translated versions of the same documents. This paper also seeks to offer a fresh perspective on translation challenges pertaining to labour law and industrial relations – of which *professionalità* is a clear example – two domains that have been somehow neglected in TS literature (Manzella 2017). An analysis of the previous literature on this topic will be supplied (Section II), followed by a definition of the notion scrutinised and an outline on methodology (Section III). After discussing the findings obtained through the analysis of the texts selected (Section IV), some concluding remarks are given synthesizing the outcomes and serving as a basis for future research (Section V).

## **Theoretical Framework**

Multilingual texts issued by the European Commission have been researched at length by translation studies scholars (Šarčević 2000, 2001, 2015; Sfetcu 2015; Ulrych 2014), although from different perspectives. Some TS scholars (Gotti & Šarčević 2006; Olsen, Lorz and Stein 2009) have focused on terminology issues and equivalence in texts drafted in different languages. As recalled by Robertson (2016), from the point of view of discussing EU legislative translation, the challenges to be addressed concern “all the standard issues and problems that routinely face the translator in terms of linguistic knowledge of source and target language, pitfalls of grammar and syntax, false friends and problems of terminology and turn of phrase” (Robertson 2016,

233). In a similar vein, and referring to translation at the European Union, Teich, Degand and Bateman maintain that “the question of equivalence of texts is, if anything, even more crucial, since it cannot be assumed as a ‘by-product’ of translation” (Teich, Degand & Bateman 1996, 332). Some others (House 2016; Koskinen 2000) have considered the way the translation of EU documentation into different languages shape ideologies and ideas. In other words, translators work in socio-political contexts, producing target texts for specific purposes. This social conditioning is reflected in the linguistic structure of the target text. Consequently, “translations (as target texts) reveal the impact of discursive, social and ideological conventions, norms and constraints” (Baumgarten & Gagnon 2016, 193). Another aspect that has been looked at by scholars of translation studies examining multilingual documents issued by the European Union is the relationship between translation and legal certainty (Blanke & Mangiameli 2013; Paunio 2013). In this sense, research has been undertaken to examine the way drafters of multilingual EU texts attempt to guarantee the uniform interpretation of EU law while respecting linguistic and cultural diversity and the right of EU citizens to legal certainty (Šarčević 2015). Indeed, multilingual production of legislative texts constitutes an integral part of the legislative process and EU law requires that a unitary meaning must be achieved. This is necessary “for legal certainty and consistency so that citizens are governed by the same law, being treated equally irrespective of their linguistic diversity” (Cao 2007, 74).

A substantial amount of Translation Studies research has also been conducted on the challenges stemming from translating official texts from Italian into English and vice versa (Ruggeri 2014), at times focusing on the refinement of the contrastive knowledge of two languages that come into contact in the translation process (Laviosa 2002), at times concentrating on the use

of English words in target texts (Gaudio 2012). Evidently, the problems arising from the fact that a term in the source text can have more than one meanings in the target text is known by the European Union. On this point, the 2013 *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation* suggests that a definition is provided in those cases where “a term has several meanings but must be understood in only one of them or, for the purposes of the act, the meaning is to be limited or extended with respect to the normal meaning given to that term” (European Union 2015, 41). Attention has been paid to translation and terminology issues in comparative labour law and industrial relations, which are the domains to which the terminology examined in this paper pertains (Bromwich and Manzella 2017; Manzella 2015, 2017). Yet limited research has been conducted on the concept of *professionalità* and its English translation in official EU texts and on possible implications in terms of appreciation of equivalence with the source text. In reference to the concept at hand, the difficulties resulting from the translation of *professionalità* have been pointed out primarily by research in other disciplines. Looking at industrial relations discourse, Weiss (1983) has posited that this concept has been the subject of a lively debate for some time, as it defines the way to categorise work and workers. Discussing its translation in different languages, he brooks no argument, maintaining that *professionalità* “has no English equivalent” (Weiss 1983, 379). More recently, Causarano makes the same point, arguing that in English *il termine non è acquisito* (Causarano 2018, 162. Our translation: “the term is not employed in English”) because there is *un parziale e limitato uso di questo concetto* (Causarano 2018, 162. Our translation “a partial and limited use of this concept”). The analysis that follows will tell whether one should back or challenge the foregoing arguments.

## Definitions and Methodology

Prior to looking at the ways *professionalità* has been translated into English in EU documents, it seems sensible to provide a definition of the term examined in this paper, in order to establish whether EU translators have somehow deviated from the source-text meaning. One definition that seems to serve the purpose of the present analysis, as it clearly denotes the underlying features of the concept at hand, is the one provided by the glossary of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). One might argue that the definition supplied is dated, as it goes back to 2003. Yet in the author's view it is relevant just the same, as it nicely delineates the two dimensions making up the concept. According to Eurofound, *professionalità* is a “term used to indicate both the professional standing of an individual with respect to work performed and the qualitative content or ‘value’ of the job done. In this second meaning, ‘professional competence and status’ is also used as the term of comparison between different jobs, grades and categories in judgements on job equivalence” (Eurofound 2003). Looking at this definition, one might note that the notion of *professionalità* features two main, and intertwined, components. On the one hand, it is taken to refer to the quality of work carried out, while on the other hand it is concerned with worker status in relation to the activity performed. At this stage, it is important to stress the two-fold meaning highlighted here, as this will be the starting point to appreciate the effectiveness of the terminology employed in English in official documents.

In terms of methodology, an investigation has been carried out on 200 documents containing the word *professionalità*, which were

originally issued in Italian by the European Union and then translated into English. Based on Cao's classification of legal translations (Cao 2007), the documents considered in this paper can be defined as legal translations for general, legal or judicial purposes. They include recommendations, opinions, press releases, and debates that were drafted in Italian and subsequently translated into English. While "such translations are primarily for information purposes, and are mostly descriptive" (Cao 2007, 11), accuracy bears relevance all the same, as shifting away from the intended meaning may lead target-text readers to misunderstand the concept at hand, hindering comparison between cross-national practices. The analysis of the EU documents presented in this paper and their translation was conducted by means of the EUR-lex tool, which enables the visualisation of up to three parallel texts simultaneously. For the purpose of this paper, the expression 'parallel texts' refers to "texts in one language and their translation into other languages" (Caseli, Da Paz Silva & Volpe Nunes 2004, 184). The texts were selected considering the following criteria:

- the occurrence in the text of the Italian expressions under examination;
- the fact that the Italian text was the original in each case (the Italian version of the document examined bears the wording *lingua facente fede*, which in English is translated as 'original language');
- the availability of the English translations of the texts selected.

In the section that follows, an analysis will be conducted on the terminology employed in English to convey the meaning of *professionalità*, in order to evaluate to what extent the language used does justice to the term in the Italian context.

## Analysis and Discussion

Table 1 provides the English terminology employed in the documents scrutinised to translate the word *professionalità*, ordered by frequency:

**Table 1 – Words used to translate *professionalità* into English (by occurrence)**

English Terminology	Occurrence
Skills	73
Professionalism	62
Professionality	44
Expertise	21

Source: author's own elaboration from EUR-Lex, 2018

The analysis carried on the dataset collected has revealed that four words have been used for the English translation of the concept at issue. 'Skills' is by far the most widespread term employed in the documents surveyed, followed by 'professionalism' and 'professionality', which are considered as having a different meaning, though this is not always the case. Finally, in a fair amount of documentation, EU translators have made use of the word 'expertise'.

Bearing in mind the definition of *professionalità* provided above, let us now have a look at these rendering, contrasting them with the meaning of the concept in the source text. For the sake of comparison, definitions are provided for each of the terms employed in the documents translated into English, which are taken from the online version of the *Oxford English Dictionary* (Table 2). This will help us to understand whether or not, and to what degree, the English translations deviates from the source-text meaning.

**Table 2 – Definitions of the words used in English-language EU Documents to translate ‘*professionalità*’**

English Terminology	Occurrence
Skills	‘The ability to do something well; expertise’
Professionalism/Professionality	‘The competence or skill expected of a professional’
Expertise	‘Expert skill or knowledge in a particular field’

Source: *Oxford English Dictionary*, 2018 (online version)

According to OED, the word ‘Skills’ means ‘the *ability* to do something well, expertise’ (emphasis added). ‘Professionalism’ refers to ‘the *competence* or *skill* expected of a professional’ (emphasis added), with the word ‘Professionality’ which has the same meaning, seeing that the OED considers the latter as a synonym of the former. ‘Expertise’ is defined as ‘*Expert skill* or *knowledge* in a particular field’ (emphasis added). Looking at the definitions above, one might argue that some degree of divergence exists between the meaning conveyed by the words employed in the target text and the one expressed by *professionalità* in the source text. The problematic nature of these translations is apparent if one considers the two dimensions making up the concept being translated. As seen, the peculiarity of *professionalità* is that it refers to both ‘worker status’ and the quality of work performed. It pertains to Italy’s industrial relations discourse and is a textbook example of a context-bound concept, as it is specific to a given discourse and is produced only in one specific situation (Harris & Butterworth 2002). Consequently, context-bound words, which are also known as context-specific or context-dependent words, “cannot be isolated from their context without their meaning becoming elusive” (Rogers 1999, 104).

In the case under investigation here, the context where *professionalità* has originated has provided this terminology with a two-fold meaning, which relates to both the worker and work. It is precisely the fact that *professionalità* is concerned with ‘both sides’ (work and worker) that seems to be missing in the English translations supplied.

On close inspection, the English renderings convey only one of the two, and intertwined, meanings expressed by *professionalità*. Referring to ‘ability’, ‘competence’, ‘skill’, and ‘knowledge’, the words employed in English emphasise the worker’s side, i.e. the qualities needed to perform a job, with the dimension of work, namely the quality or value of the task carried out, which is lost in translation.

Consequently, employing a one-word equivalent in English to translate the Italian *professionalità* might prove misleading as the term in question has a wider meaning than that expressed by the English terminology examined in the present dataset. It is in such cases that periphrasis come into picture, as “experience shows that periphrasis is a very useful approach to idiomatic and functional re-expression” (Bastin 2000, 232). In this sense, the definition of *professionalità* provided by Eurofound also contains a circumlocution that describes the term ‘professional competence and status’ (Eurofound 2003). Although less literal, and a bit of a mouthful, this wording should be valued positively, as it is an attempt to transpose into English the twofold meaning of the source-text notion.

## Conclusion

This paper has considered the translation challenges emanating from transposing industrial relations concepts from Italian into

English. In order to do so, the notion of *professionalità* has been examined, along with its English translation. Specifically, an investigation has been carried out on a dataset containing EU documents and consisting of 200 documents originally drafted in Italian by the EU and then translated into English. The EUR-lex online system has been utilised in order to compare and contrast the Italian and English version of each document, to see how the notion at hand – which is specific to Italy's industrial relations discourse – has been rendered in English.

The research has revealed some interesting findings. To start with, different terminology has been adopted by EU translators in an attempt to render *professionalità* in English. However, the translation outcome can be questioned as the English words fail to convey the full meaning of the concept under scrutiny. As has been specified in the previous section, the terms used in the English version of the documents examined – namely skills, professionalism, professionality and, to a little extent, expertise – are not suitable translations in that they only express one of the dimensions making up *professionalità* in the Italian context. In particular, the terminology used in the English text places focus on worker status, in other words it refers to workers and their being professional. This way, no reference is made to work, i.e. the quality of work performed by workers, which *professionalità* also expresses in its original context. Work and worker status are thus two sides of the same coin, so failing to express this two-fold meaning might lead to misunderstandings and misinterpretation on behalf of those who are not familiar with Italy's system of industrial relations. For this reason, this paper supports the argument made by some scholars of industrial relations (i.e. Causarano and Weiss, who have been already referred to in this paper) who had argued that there is no word in English that can properly convey the meaning of the Italian *professionalità*. Yet a

periphrasis might be possible, and should be used to make clear that *professionalità* features two dimensions, as previously explained. By way of example, Eurofound's 'professional competence and status', if less literal, represents a valuable effort to describe these two dimensions (work and worker) to English speakers. Another point that can be made from the analysis carried out is that in translation, 'frequency' does not necessarily rhyme with 'correctness'. This means that the fact the extensive use of a word to translate another one into the target language does not amount to say that the latter is the most appropriate rendering. 'Skills' which in the dataset scrutinised is the most widespread term to render *professionalità*, does not do justice to the Italian terminology, as we have seen only tells us half the story. How one word is used more extensively than others to render foreign concepts in EU documentation might represent a topic for future research.

Finally, and more generally, two further points have been brought to the fore in the present paper, which are frequently disregarded in comparative industrial relations. The first one is concerned with the challenges emanating from expressing context-bound notions when engaging in comparative analysis. As these notions pertain to specific social and legal contexts, an explanation is always needed for the sake of comparison, facilitating the understanding of those with little knowledge of both the systems and the languages being compared. The translation issues resulting from contrasting industrial relations notions cross-nationally is yet another problem. Acknowledging that some practices are simply impossible to translate into another language, thus avoiding misleading renderings, might represent a good starting point. In these cases, a periphrasis will certainly do to explain concepts that do not exist in the target system or feature specific IR contexts.

## References

- Baaji C.J.W. (2016), *EU Translation and the Burden of Legal Knowledge*, in S. Šarčević (ed.), *Language and Culture in EU Law. Multidisciplinary Perspectives*, Routledge, 127-140
- Bastin G. (2000), *Evaluating Beginners' Re-expression and Creativity: A Positive Approach*, in C. Maier (ed.), *Evaluation and Translation*, Special Issue of *The Translator*, vol. 6, n. 2, 231-245
- Baumgarten S., Gagnon C. (eds.) (2016), *Translating the European House. Discourse, Ideology and Politics – Selected Papers by Christina Schaffner*, Cambridge Scholars Publishing
- Blanke H.J., Mangiameli S. (eds.) (2013), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer
- Bromwich W., Manzella P. (2017), *Shock absorbers, tax wedges and white resignations: language challenges in comparative industrial relations*, in *The Translator*, vol. 1, n. 24, 70-88
- Cao D. (2007), *Translating Law*, Multilingual Matters
- Caseli H.D., Da Paz Silva M., Volpe Nunes M. (2004), *Evaluation of Methods for Sentence and Lexical Alignment of Brazilian Portuguese and English Parallel Texts*, in L.C. Bazzan, S. Labidi (eds.), *Advances in Artificial Intelligence – SBIA 2004. 17<sup>th</sup> Brazilian Symposium on Artificial Intelligence. São Luís, Maranhão, Brazil, September/October 2004. Proceedings*, Springer, 184-194
- Causarano P. (2018), *Dimensioni e trasformazioni della professionalità*, in A. Cipriani, A. Gramolati, G. Mari (eds.), *Il lavoro 4.0. La Quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 159-174
- Eurofound (1993), *Professionalità*, in [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu) (viewed 10 September 2018)
- European Union (2015), *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation* (viewed 5 July 2018)

- Gaudio P. (2012), *Stretching the Boundaries of English: Translation and Degrees of Incorporation of Anglicisms*, in A. Littlejohn, S.R. Mehta (eds.), *Language Studies. Stretching the Boundaries*, Cambridge Scholars Publishing, 177-190
- Gotti M., Šarčević S. (eds.) (2006), *Insights into Specialised Translation*, Peter Lang
- Harris M., Butterworth G. (2002), *Developmental Psychology. A Student's Handbook*, Psychology Press
- House J. (2016), *Translation and Communication across Languages and Cultures*, Routledge
- Koskinen K. (2000), *Institutional Illusions. Translating in the EU Commission*, in *The Translation*, vol. 6, n. 1, 49-65
- Laviosa S. (2002), *Corpus-Based Translation Studies. Theories, Findings, Applications*, Rodopi
- Manzella P. (2017), *Multilingual translation of industrial relations practices in official EU documents: the case of Italy's Cassa Integrazione Guadagni*, in *Perspectives: Studies in Translation Theory and Practice*, vol. 26, n. 3, 344-356
- Manzella P. (2015), [Lost in Translation: Language and Cross-national Comparison in Industrial Relations](#), in *The E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 4, n. 1, 1-20 (viewed 19 March 2018)
- Olsen F., Lorz R., Stein D. (eds.) (2009), *Translation Issues in Language and Law*, Palgrave MacMillan
- Oxford English Dictionary (2018), [Expertise](#) (viewed 5 August 2018)
- Oxford English Dictionary (2018), [Professionalism](#) (viewed 20 August 2018)
- Oxford English Dictionary (2018), [Professionality](#) (viewed 3 July 2018)
- Oxford English Dictionary (2018), [Skill](#) (viewed 1 May 2018)
- Paunio E. (2013), *Legal Certainty in Multilingual EU Law. Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*, Routledge,
- Robertson C. (2016), *EU Legislative Texts and Translation*, in L. Cheng, K. Kui Sin, A. Wagner (eds.), *The Ashgate Handbook of Legal Translation*, Routledge, 107-120

- Rogers M. (1999), *Translating Terms in Text: Holding on to Some Slippery Customers*, in G. Anderman, M. Rogers (eds.), *Word, Text, Translation. Liber Amicorum for Peter Newmark*, Multilingual Matters, 104-118
- Ruggeri F. (ed.) (2014), *Criminal Proceedings, Language and the European Union. Linguistics and Legal Issues*, Springer
- Šarčević S. (2001), *Legal Translation. Preparation for Accession to the European Union*, Faculty of Law, University of Rijeka
- Šarčević S. (2000), *New Approach to Legal Translation*, Kluwer
- Šarčević S. (ed.) (2015), *Language and Culture in EU Law. Multidisciplinary Perspectives*, Routledge
- Sfetcu N. (2015), *How to Translate. English Translation Guide in European Union*, CreateSpace
- Stefaniak K. (2017), *Terminology Work in the European Commission: Ensuring High Quality Translation in Multilingual Environment*, in T. Svoboda, L. Biel, K. Łoboda (eds.), *Quality aspects in institutional translation*, Language Science Press, 109-123
- Teich E., Degand L., Bateman J. (1993), *Multilingual Textuality: Some Experiences from Multilingual Text Generation*, in G. Adorni, M. Zock (eds.), *Trends in Natural Language Generation. An Artificial Intelligence Perspective. Fourth European Workshop, EWNLG '93. Pisa, Italy, April 28-30, 1993. Selected Papers*, Springer, 331-350
- Tosi A. (ed.) (2003), *Crossing Barriers and Bridging Cultures. The Challenge of Multilingual Translation for the European Union*, Multilingual Matters
- Ulrych M. (2014), *Traces of Mediation in Rewriting and Translation*, EDUCatt
- Volman Y. (2012), *The Lisbon Treaty and Linguistic Diversity: Policy and Practice in the European Institutions*, in L. Maracz, M. Rosello (eds.), *Multilingual Europe, Multilingual Europeans*, Rodopi, 37-57
- Weiss D. (1983), [\*Du concept de professionnalité dans les relations industrielles italiennes\*](#), in *Relations industrielles – Industrial Relations*, vol. 38, n. 2, 369-379 (viewed 15 October 2018)

16.

**POLITICHE DEL LAVORO  
E INCENTIVI**

## Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia\*

di Silvia Spattini

Cosa è, infine, il “reddito di cittadinanza”, come delineato dalla bozza (al momento nota) del relativo decreto-legge? Innanzitutto, **non è un reddito di cittadinanza nel senso proprio del termine, cioè una prestazione assistenziale universale ed incondizionata**, erogata a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro reddito (si veda S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, 2016; si veda, anche, G. Cazzola, E. Massagli, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Lavoro e welfare della persona – Un “Libro Verde” per il dibattito pubblico*, in *Boll. ADAPT*, 26 ottobre 2015, n. 37). Si tratta piuttosto di un **reddito minimo garantito**, nel senso di un **sussidio sociale la cui erogazione è subordinata a diverse condizioni soggettive**, in particolare la situazione di indigenza, e generalmente a **forme di condizionalità** consistenti nella disponibilità ad accettare un lavoro oppure a svolgere attività utili alla comunità.

**Il Reddito di Cittadinanza (RdC) sostituisce il Reddito di Inclusione (ReI)** di cui al capo II del d.lgs. n. 147/2017, **confermando con questo che non si tratta di una novità per l’ordinamento italiano**, ma appunto la sostituzione e la modifi-

---

\* Intervento pubblicato in *Boll. ADAPT*, 8 gennaio 2019, n. 1.

ca di un istituto già esistente, del quale ne recepisce innanzitutto gli obiettivi. Infatti, se il ReI è definito «quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 147/2017); **il RdC è presentato come «misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale».**

**L'accesso al RdC è subordinato a diversi requisiti soggettivi del richiedente oltre a condizioni reddituali e patrimoniali del nucleo familiare che ne certifichino l'indigenza. Contemporaneamente, l'erogazione è condizionata a determinati comportamenti del beneficiario.** Infatti, come venuto a delinearsi progressivamente, **il beneficio non è un semplice sussidio sociale “passivo”, ma presuppone l'attivazione del beneficiario non solo attraverso la «disponibilità al lavoro, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale», ma anche attraverso «attività di servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi» oppure altre attività individuate dai servizi competenti volte al reinserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.**

**Il punto maggiormente critico della misura pare proprio l'attuazione della condizionalità e il ruolo dei Centri per l'impiego,** i quali in poco tempo dovrebbero essere in grado di iniziare a convocare i beneficiari, che in prima istanza devono rendere la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, se non resa in precedenza, oltre ad individuare componenti del nucleo familiare esenti dagli obblighi connessi alla fruizione del RdC. **Inoltre, i Centri per l'impiego dovranno stipulare il previsto Patto per il lavoro,** ossia un patto di servizio personalizzato che dovrebbe definire le attività che il beneficiario deve intraprendere per il proprio reinserimento nel mercato del lavoro. **Invero, la stipula di tale Patto, a differenza delle prime ipo-**

tesi, può anche essere conclusa da soggetti accreditati, se ciò previsto dalle leggi regionali.

**In alternativa** alla stipula di un Patto per il lavoro, è prevista la sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale, nel caso in cui i bisogni del nucleo familiare non siano solamente connessi al lavoro, ma siano bisogni complessi e multidimensionali. In questo caso, i servizi sociali dei comuni, i centri per l'impiego (non si comprende se per estensione anche i soggetti accreditati o in questo caso strettamente soltanto i centri per l'impiego) ed eventuali altri servizi territoriali, eventualmente competenti, devono coordinarsi per offrire soluzioni integrate.

**Un altro elemento caratterizzante la misura è la previsione della disponibilità dei beneficiari** (sia nell'ambito del Patto per il lavoro, sia del Patto per l'inclusione sociale), **fino ad un massimo di 8 ore alla settimana, a partecipare a progetti comunali utili alla collettività**, coerenti con il loro profilo professionale, le loro competenze o i loro interesse o le propensioni, da svolgersi nel comune di residenza. **In questo caso, l'effettività dell'obbligo dipenderà dalla concreta attivazione di progetti da parte dei comuni.** In mancanza, non si potrà pretendere che i beneficiari svolgano tali attività.

Tuttavia, **il primo step per il RdC è la richiesta, che deve essere presentata presso** il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti, attualmente **Poste Italiane**, su modulo predisposto dall'Inps. In alternativa, è possibile presentare domanda presso i CAF, che siano però convenzionati con l'Inps a tal fine. **È l'Inps competente per il riconoscimento del beneficio, verificata la sussistenza dei requisiti.**

**Il beneficio viene erogato attraverso la Carta RdC**, abilitata non solo per acquisti, ma anche per prelievi di contante, tuttavia limitati e definiti in base alla composizione del nucleo familiare.

Per il monitoraggio della misura e in particolare l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e per l'inclusione sociale, nonché la condivisione di informazioni tra i servizi coinvolti, **è prevista l'istituzione di due piattaforme** rispettivamente integrate una al Sistema informativo unitario per le politiche del lavoro e a la seconda nel Sistema informativo unitario dei servizi sociali.

Ispirata ad analoghe disposizioni previste per altre misure di sostegno al reddito, **è prevista l'incentivazione del reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori del RdC attraverso il riconoscimento, sotto forma di sgravio contributivo, dell'importo corrispondente alla differenza tra le 18 mensilità del RdC e quanto già percepito dal beneficiario**, nel limite di 780 euro al mese, **ai datori di lavoro che assumono un beneficiario di RdC**. Nel caso in cui l'assunzione, avvenga attraverso un soggetto accreditato, l'importo dell'incentivo è suddiviso tra il datore di lavoro e l'intermediario accreditato, con l'obiettivo di incentivare anche tali soggetti a pendere in considerazione i beneficiari di tale misura per il loro reinserimento al lavoro. In realtà, tale procedura dovrà essere ben definita nei dettagli perché possa realizzarsi effettivamente in questi termini e perché gli intermediari possano vantare il loro ruolo e quindi il loro incentivo in caso di assunzione da parte dei datori di lavoro dei percettori di RdC.

**Dopo una prima lettura, risulta evidente la complessità della misura per i molti dettagli e tecnicismi, oltre che per il coinvolgimento dei molti soggetti che devono coordinarsi:** dall'Inps competente e responsabile dell'erogazione a Poste Italiane e ai CAF per il ricevimento delle domande, dai Centri per l'impiego per il primo colloquio, ai servizi accreditati per la stipula, con i Centri per l'impiego, dei Patti per il lavoro, ai servizi sociali dei comuni per la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale. Complessità aumentata dalle piattaforme per la gestione dei

Patti, oltre alla necessità dello sviluppo di progetti comunali per attività utile alla comunità, fino al riconoscimento degli incentivi ai datori di lavoro.

**Mentre l'attivazione della misura potrà realizzarsi in modo relativamente facile, come per altre misure introdotte in passato e per la stessa indennità di disoccupazione, le maggiori difficoltà emergeranno indubbiamente rispetto all'effettività della condizionalità, perché non soltanto sono necessari adeguati presupposti, struttura e capacità dei Centri per l'impiego e dei soggetti accreditati, ma anche un elevato livello di domanda di lavoro, che dipende dall'andamento economico generale, perché dei posti di lavoro possano essere concretamente offerti ai beneficiari, prima ancora che essi siano obbligati ad accettarli.**

## **“Reddito di cittadinanza” e contrasto alla povertà nel confronto europeo\***

*di Silvia Spattini*

Il **Reddito di cittadinanza** ai sensi del decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 17 gennaio 2019 **persegue la finalità di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale**, come in precedenza il SIA (Supporto per l’inclusione attiva, l. n. 208/2015) e il ReI (Reddito di inclusione, d.lgs. n. 147/2017) (si veda S. Spattini, [\*Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*](#), 8 gennaio 2019, n. 1).

**Tale obiettivo di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale è presente tra gli obiettivi della Strategia Europa 2020**, misurato attraverso l’indicatore della riduzione del numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale. **Il target per l’Unione europea nel suo complesso è stabilito nella diminuzione del numero di persone in tale condizione di almeno 20 milioni di unità** (rispetto ai valori del 2008), mentre il **target italiano** prevede la riduzione di almeno **2,2 milioni di persone**.

**Dal 2008 al 2017** (ultimo anno disponibile), **l’Unione europea nel complesso è passata da 116 milioni di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale a quasi 113**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*](#), 21 gennaio 2019, n. 3.

**milioni** (fonte: Eurostat, *ilc\_peps01*, aggiornamento al 18 gennaio 2019), **riducendo l'indicatore soltanto di 3 milioni**, lontano pertanto dall'obiettivo. **L'Italia ha addirittura una performance peggiore**, poiché dal 2008 al 2017 **il numero è aumentato invece di ridursi**, passando da circa 15 milioni a 17,4 milioni, anche se con un trend in riduzione negli ultimi anni.

**Nei Paesi membri sono presenti sistemi di reddito minimo garantito**, volti, insieme ad altre misure, a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. La tabella 1 riporta gli importi mensili del reddito minimo dei Paesi membri calcolati per la singola persona. Evidente è l'elevata variabilità degli importi di tali misure che tendenzialmente riflettono la maggiore o minore "ricchezza" di uno Stato. Tuttavia, **la presenza di un reddito minimo e il suo ammontare in valore assoluto non dicono molto sulla generosità della misura e sull'impatto rispetto all'obiettivo della lotta alla povertà e alla prevenzione dell'esclusione sociale.**

**Per valutare la capacità delle misure di rispondere concretamente alle situazioni di indigenza e ridurre il numero di persone a rischio di povertà, può essere adottato un "indicatore di generosità"** (tabella 2) calcolato come il rapporto tra l'importo del reddito minimo e la soglia di povertà per ogni Paese (60% del reddito mediano, cioè centrale rispetto alla distribuzione dei redditi).

I dati mostrano che anche **la generosità delle misure, come i valori assoluti, è molto variabile tra i diversi Paesi europei. È possibile individuare diverse fasce di generosità.** Dalla fascia più elevata con indice oltre il 70%. A quella medio-alta con indice tra il 60% e il 70%. La fascia media con indice tra il 40% e il 60%. La fascia medio-bassa tra il 30% e il 40% del reddito minimo. E infine la fascia bassa con indice sotto al 30%.

**Tabella 1 – Importi mensili del reddito minimo per Paese e per una persona singola**

<b>Paese</b>	<b>Reddito minimo mensile (2018) Persona singola</b>	<b>Paese</b>	<b>Reddito minimo mensile (2018) Persona singola</b>
Lussemburgo	€ 1.401,18	Slovenia	€ 288,81
Olanda	€ 992,12	Grecia	€ 200
Danimarca	€ 977	Ungheria	€ 188
Belgio	€ 884,74	Portogallo	€ 186,68
Austria	€ 844	Estonia	€ 140
Irlanda	€ 828	Repubblica Ceca	€ 133
Francia	€ 545,48	Lituania	€ 122
Finlandia	€ 540,33	Croazia	€ 107
Italia	€ 500	Polonia	€ 98
Cipro	€ 480	Regno Unito	€ 82
Malta	€ 453,53	Slovacchia	€ 61,60
Spagna	€ 429,92	Lettonia	€ 53
Germania	€ 416	Romania	€ 30,28
Svezia	€ 312	Bulgaria	€ 28,50

Fonte: MISSOC, dati aggiornati al 1° gennaio 2018

**Tabella 2 – Soglia di povertà, reddito minimo e indice di generosità**

<b>Paese</b>	<b>Soglia di povertà (mensile)</b>	<b>Reddito minimo mensile</b>	<b>Indice di generosità</b>
Olanda	€ 1.178,08	€ 992,12	84%
Lussemburgo	€ 1.803,75	€ 1.401,18	78%
Belgio	€ 1.139,17	€ 884,74	78%
Ungheria	€ 249,42	€ 188	75%
Irlanda	€ 1.120,33	€ 828	74%

Austria	€ 1.237,58	€ 844	68%
Danimarca	€ 1.469,17	€ 977	67%
Cipro	€ 724,83	€ 480	66%
Malta	€ 724,83	€ 453,53	63%
Spagna	€ 710,17	€ 429,92	61%
Italia	€ 827,08	€ 500	60%
Grecia	€ 380	€ 200	53%
Francia	€ 1.103,83	€ 545,48	49%
Slovenia	€ 635,67	€ 288,81	45%
Finlandia	€ 1.199,33	€ 540,33	45%
Portogallo	€ 453,58	€ 186,68	41%
Lituania	€ 306,75	€ 122	40%
Germania	€ 1.096	€ 416	38%
Croazia	€ 310,50	€ 107	34%
Polonia	€ 297,25	€ 98	33%
Repubblica Ceca	€ 414,08	€ 133	32%
Regno Unito	€ 1.049,75	€ 328	31%
Estonia	€ 469,25	€ 140	30%
Svezia	€ 1.268,75	€ 312	25%
Romania	€ 137,08	€ 30,28	22%
Slovacchia	€ 359,17	€ 61,60	17%
Lettonia	€ 330,33	€ 53	16%
Bulgaria	€ 179,50	€ 28,50	16%

Fonte: Eurostat, *ilc\_li01*, *ilc\_peps01*; nostre elaborazioni

**L'introduzione del "reddito di cittadinanza" posiziona l'Italia fra i Paesi con una misura di reddito minimo di generosità medio-alta. Tuttavia, il livello di generosità della prestazione non è garanzia di efficacia rispetto all'obiettivo**

**di contratto alla povertà e all'esclusione sociale.** Infatti, se l'Olanda con il reddito minimo relativamente più generoso ha un percentuale (17%) di popolazione a rischio di povertà abbastanza contenuta, altri Paesi, come Ungheria o Irlanda che si collocano nella fascia di generosità alta del reddito minimo, hanno tuttavia più elevate quote di popolazione a rischio povertà, rispettivamente il 25,6% e il 24,2% (2016, ultimo dato disponibile). Tra i Paesi (Bulgaria, Lettonia, Slovacchia, Romania e Svezia) con importi del reddito minimo sotto il 25% delle rispettive soglie di povertà, quindi a livelli molto bassi di generosità, alcuni (Bulgaria e Romania) hanno una percentuale della popolazione a rischio di povertà ed esclusione abbastanza elevata, tra il 30% e il 40% (fonte: Eurostat, *ilc\_peps01* 2017), o poco sotto (Lettonia, al 28%). In Slovacchia, invece, soltanto il 16% della popolazione è esposta a questo rischio, nonostante la limitatezza della prestazione. La Svezia costituisce, poi, un caso particolare poiché il reddito minimo può essere combinato con altre prestazioni di assistenza sociale e, in effetti, anche in Svezia la percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale è abbastanza contenuta, attestandosi al 18%.

**Pertanto, anche incrociando l'indice di generosità con il tasso di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale, non emerge una vera correlazione tra il livello di generosità delle misure e la quota di popolazione a rischio povertà. Non è possibile sostenere, comunque, che la sola generosità possa avere un impatto positivo ed essere efficace nel combattere la povertà e l'esclusione sociale.** Infatti, la coesistenza in un dato momento di un reddito minimo sufficientemente elevato con alte percentuali di popolazione a rischio di povertà potrebbe dipendere dal fatto che l'importo del reddito minimo è stato da poco incrementato proprio per combattere gli elevati livelli di popolazione a rischio. Questo è il caso attuale

dell'Italia. Viceversa, potrebbe invece dimostrare l'inefficacia della specifica misura di reddito minimo, quanto meno per come implementata in quel dato Paese.

**L'efficacia di una misura di reddito minimo dipende anche dai livelli di copertura rispetto ai potenziali beneficiari. Pertanto, solo se il numero di destinatari effettivi della misura è sufficientemente elevato, la prestazione sarà efficace in termini di riduzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale.**

Se caliamo in questo quadro il Reddito di cittadinanza, indipendentemente da valutazioni di sostenibilità economica, la misura pare avere un importo adeguato. Viceversa, **sarà da verificare se la definizione dei requisiti di accesso consentirà sufficienti livelli di copertura in modo da poter essere efficace e avere un impatto positivo sulla riduzione della popolazione a rischio di povertà.**

**Ovviamente soltanto un monitoraggio dell'implementazione della misura consentirà di valutare l'efficacia e l'impatto, tuttavia permangono i dubbi sulle criticità già evidenziate (si veda S. Spattini, *op. cit.*), in particolare il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti nell'attuazione della misura e la conseguente difficoltà di coordinamento; senza contare il necessario adeguamento dei Centri per l'impiego, indispensabili, quantomeno nel sistema delineato dal decreto-legge, per attuare una effettiva condizionalità della misura.**

## Reddito di cittadinanza e Quota 100, pregi e difetti di un decreto tanto atteso\*

*di Francesco Seghezzi*

Reddito di cittadinanza (cfr. S. Menafra, [Reddito di cittadinanza, ecco la bozza definitiva](#), in [Open](#), 17 gennaio 2019) e Quota 100 non sono ancora legge ma il decreto che li istituisce avrà effetto non appena sarà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* (cfr. A. Gennaro, [Via libera a reddito di cittadinanza e Quota 100. Di Maio: «Un nuovo welfare state»](#), in [Open](#), 17 gennaio 2019). A quel punto le Camere avranno 60 giorni per convertirlo, ma nel frattempo l'iter che porta all'avvio dei provvedimenti, promesso per aprile, potrà partire. Si è scritto molto su questi temi e spesso la ricerca spasmodica di novità e dettagli passati inosservati, condita magari da dichiarazioni contraddittorie, ha fatto passare in secondo piano lo scopo e il senso delle due misure cardine di questo avvio di legislatura. Ora è possibile provare a leggerli con più calma e interpretarli.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3](#).

## Il reddito di cittadinanza tra principi corretti e rischi concreti

Il reddito di cittadinanza presenta già nel nome una grande illusione ottica (cfr. C. Matteini, [Partono le domande per il reddito di cittadinanza: ecco come ottenerlo. La Guida di Open](#), in *Open*, 17 gennaio 2019). Infatti si tratta di un reddito minimo garantito, per accedere al quale è necessario possedere dei requisiti specifici legati principalmente all'ISEE (che deve essere inferiore ai 9.360 euro annui), alla cittadinanza e al possesso o meno di determinati beni. Non un reddito garantito dalla nascita quindi, non un reddito universale (*Universal Basic Income*), non una liberazione dal lavoro per potersi dedicare all'ozio, come dichiarato più volte da Beppe Grillo.

Il reddito di cittadinanza ha quindi due scopi principali: reinserire le persone nel mercato del lavoro e combattere la povertà (cfr. F. Seghezzi, [Lavoro e povertà: le due facce del reddito di cittadinanza](#), in *Open*, 6 gennaio 2019). Il reinserimento avviene attraverso Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro che individuano e offrono proposte di lavoro al disoccupato che non può rifiutarne più di due (a distanza geografica crescente) pena la perdita del reddito. La lotta alla povertà si realizza utilizzando lo stesso sistema del Reddito di inclusione (Rei) del Governo Gentiloni. Due obiettivi importanti e sui quali l'Italia deve fare passi avanti, ma che presentano criticità.

Il primo obiettivo è fondamentale per un mercato del lavoro come quello italiano colpito pesantemente dalla crisi, ma rischia di non essere la soluzione. Infatti sappiamo che in Italia il numero di persone che pur avendo un lavoro si trovano in povertà o a rischio di povertà è in crescita (cfr. F. Seghezzi, [Quando lo stipendio non basta: indagine sui \(bassi\) salari in Italia](#), in *Open*, 12 gennaio 2019). Per cui ci troveremo in molti casi di fronte al paradosso di

persone che percepiranno il reddito di cittadinanza pur avendo un lavoro, lavoro magari trovato proprio grazie al percorso di reinserimento dato dal reddito stesso.

Per non parlare del rischio di comportamenti opportunistici da parte delle imprese che potrebbero abbassare i salari reali (magari con mezzi illeciti), rassicurate dal fatto che lo Stato ripianerà la differenza con il reddito di cittadinanza. Rischi che andranno monitorati e che ci fanno già capire che sono necessari interventi di rafforzamento del tessuto economico-produttivo affinché le offerte di lavoro stesse possano migliorare.

Il secondo obiettivo, quello della lotta alla povertà, è sacrosanto a fronte di numeri in continuo aumento. Il reddito di cittadinanza non fa che ampliare la platea del Rei e alzare (vedremo di quanto in base alle risorse stanziare) l'importo. Occorrerà però monitorare l'accesso a questo secondo canale. La componente di discrezionalità di Centri per l'impiego e servizi sociali infatti è alta e i criteri separano i richiedenti tra le due strade possibili sembrano molto ampi. Pensiamo, ad esempio, che un giovane di 27 anni senza lavoro da due anni che vive con un genitore anch'esso senza lavoro da due anni non verrà indirizzato ai Centri per l'impiego, ma direttamente ai servizi sociali.

### **Quota 100, una misura contro i giovani**

Il capitolo sulle pensioni ha come obiettivo quello di consentire alle persone che hanno 62 anni e 38 anni di contributi di andare in pensione senza attendere i tempi stabiliti dalla legge Fornero, indipendentemente dal lavoro che svolgono, che sia considerato usurante o meno. Se per il reddito di cittadinanza è facile condividere il principio alla base delle misura, in questo caso siamo di fronte a un principio che difficilmente può essere sostenibile in

un Paese come l'Italia che soffre anno dopo anno un continuo invecchiamento della popolazione dato soprattutto dai cali di natalità (cfr. [I giovani dovranno pagarsi da soli la pensione: il report del Fmi](#), in *Open*, 16 gennaio 2019).

Una misura come quella di Quota 100 condanna gli under 40 di oggi a pagare per il pensionamento anticipato di molte persone (non tutte) che potrebbero continuare a lavorare ancora per qualche anno (cfr. C. Matteini, [Quota 100, davvero andare in pensione prima favorirà le assunzioni dei giovani?](#), in *Open*, 18 gennaio 2019). Infatti il sistema previdenziale italiano funziona a ripartizione: chi lavora versa i contributi che si traducono negli assegni mensili a chi è in pensione nello stesso periodo. Tenendo conto della speranza di vita che è cresciuta molto negli ultimi anni e che, ci auguriamo, crescerà ancora, nel futuro il peso sulle spalle delle nuove generazioni crescerà sempre di più.

A questa obiezione il Governo risponde rilanciando con la [promessa di nuove assunzioni per i giovani](#) come conseguenza dei pensionamenti (cfr. F. Seghezzi, [Giovani-pensionati: tutti i dubbi sulla staffetta al lavoro](#), in *Open*, 28 dicembre 2018). Si tratta però di calcoli che non hanno fondamenti teorici ed empirici e che si basano su una idea di mercato del lavoro immaginato come una torta fissa per la quale ogni fetta tolta viene rimpiazzata, quasi in automatico, con una fetta nuova. Tecnologia, innovazione, concorrenza internazionale, riorganizzazione delle imprese ci dicono che non è affatto così.

E anche se così fosse, per assurdo, non sarebbe sostenibile. Infatti sappiamo che i contributi versati da un giovane neo-assunto sono almeno 4 o 5 volte inferiori a quelli versati da un lavoratore che a 62 anni va in pensione. Per questo anche se ci fosse un ricambio uno a uno tra pensionati e nuovi assunti, questo si tradurrebbe comunque in un peso sempre sulle spalle delle nuove generazioni. Altro giro, stessa corsa.

I prossimi mesi serviranno per monitorare l'andamento dei due provvedimenti e servirà particolare attenzione nella fase iniziale, sia per verificare se tutto partirà nei tempi previsti sia per valutare le platee coinvolte (cfr. C. Matteini, [\*Il reddito di cittadinanza riuscirà davvero a partire il 1° aprile?\*](#), in *Open*, 8 gennaio 2019). Infatti a oggi sia il reddito di cittadinanza, sia Quota 100 si fondano su previsioni in merito al numero di persone che vi faranno richiesta. Non possiamo che augurarci che il funzionamento e le prime conseguenze di queste misure vengano monitorate nel dettaglio e che si abbia il coraggio di intervenire nel caso in cui le criticità possibili si rivelino effettive.

## **Reddito di cittadinanza: una prima lettura\***

*di Silvia Spattini*

Il d.l. n. 4/2019, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* lo stesso 28 gennaio 2019, disciplina al capo I il reddito di cittadinanza. Si tratta di una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, subordinata a diversi requisiti soggettivi del richiedente oltre a condizioni reddituali e patrimoniali del nucleo familiare. L'erogazione è inoltre condizionata alla partecipazione del beneficiario a percorsi personalizzati volti e all'inclusione sociale, nonché a misure di politica attiva del lavoro, dirette alla sua attivazione nella prospettiva di un reinserimento nel mercato del lavoro.

### **Istituzione del reddito di cittadinanza**

L'art. 1 del d.l. n. 4/2019 istituisce, a partire dal mese di aprile 2019, il reddito di cittadinanza (di seguito RdC), descritto come una misura di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

Innanzitutto, preme sottolineare che la misura in esame non può definirsi tecnicamente un reddito di cittadinanza. Infatti, con tale termine si intende una prestazione assistenziale universale ed incondizionata, basata sulla cittadinanza [1], anche riconducibile al concetto più ampio di *reddito di base* (*basic income*) nel senso di un trasferimento monetario periodico erogato a tutti in modo incondizionato, su base individuale, senza prova dei mezzi [2].

Più correttamente il RdC come disciplinato dal decreto-legge in commento è inquadrabile tra le misure definite come *reddito minimo garantito*, nel senso di un sussidio sociale la cui erogazione è subordinata a diverse condizioni soggettive, in particolare la situazione di indigenza, e generalmente a forme di condizionalità consistenti nella ricerca attiva di un lavoro, nella disponibilità ad accettarlo oppure a svolgere attività utili alla comunità. Tali caratteristiche, infatti, ricorrono tutte nel RdC italiano. Peraltro, a sostegno di quanto argomentato, la stessa relazione tecnica descrive la misura come un reddito minimo garantito [3].

Altro aspetto che meriterebbe una riflessione approfondita è la definizione del RdC come *una misura di politica attiva del lavoro*. Tale espressione compare soltanto nella versione definitiva del provvedimento, mentre nelle versioni precedenti è sempre stata indicata come «misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Quindi da politica sociale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, pare divenuta una misura di politica attiva del lavoro. Questo lascia quanto meno qualche dubbio e perplessità, poiché evidentemente le finalità di queste due tipologie di politiche sono differenti, anche se in parte contigue. In questo ambito, ci si limita a sottolineare che quanto meno la misura del RdC ha due componenti, una consistente in una politica sociale di contrasto alla povertà e all'inclusione (la prestazione economica) e una seconda consistente in interventi

di politica attiva per il lavoro, che ne definiscono la condizionalità.

Accanto al RdC, è poi istituita una Pensione di cittadinanza, misura di contrasto alla povertà delle persone anziane, destinata ai nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti con almeno 67 anni di età.

### Destinatari, requisiti ed esclusioni

Sono destinatari del RdC non singole persone, ma nuclei familiari che soddisfino diversi requisiti e condizioni reddituali e patrimoniali che ne certifichino l'indigenza, oltre a requisiti soggettivi che deve avere il componente del nucleo familiare che richieda il RdC (si veda in dettaglio la tabella 1).

**Tabella 1**

DESTINATARI	Nuclei familiari dove i componenti siano in possesso cumulativamente dei requisiti stabiliti
REQUISITI	Posseduti al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio
<b>Requisiti soggettivi relativi a cittadinanza, residenza e soggiorno</b>	
CHI	Componente richiedente
QUALI	1) In alternativa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• cittadinanza italiana o di Paese Membro dell'UE del componente richiedente;</li> <li>• cittadinanza di un Paese terzo con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;</li> <li>• diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente di un familiare del richiedente;</li> </ul> 2) residenza in Italia per almeno 10 anni, di cui ultimi 2 in modo continuativo
<b>Requisiti reddituali e patrimoniali</b>	
CHI	Nucleo familiare

QUALI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ISEE inferiore a 9.360 euro;</li> <li>2) patrimonio immobiliare (esclusa casa di abitazione) non superiore a 30.000 euro;</li> <li>3) patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro + 2.000 euro per ogni ulteriore componente il nucleo familiare. <i>Massimali:</i> 10.000 euro + 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 euro per ogni componente con disabilità;</li> <li>4) reddito familiare; <ul style="list-style-type: none"> <li>• inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per il parametro di equivalenza (tabella 2);</li> <li>• inferiore a 7.560 euro per la Pensione di cittadinanza;</li> <li>• inferiore a 9.360 euro in caso di residenza in abitazione in locazione</li> </ul> </li> </ol>
<b>Requisiti relativi godimento di beni durevoli</b>	
CHI	Ciascun componente il nucleo familiare
QUALI	<p>non deve essere intestatario o avere piena disponibilità di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti la richiesta (esclusi auto- o moto-veicoli per persone con disabilità)</li> <li>2) navi e imbarcazioni da diporto</li> </ol>

Vengono anche individuate alcune esclusioni specifiche, che dipendono da comportamenti della persona o dalla sua condizione. In particolare, l'art. 2 al comma 3 esclude l'accesso al RdC per i nuclei familiari con componenti disoccupati a causa di dimissioni volontarie, fatte salve le dimissioni per giusta causa. Tuttavia, tale esclusione è limitata ai 12 mesi successivi alla data delle dimissioni. Pertanto, possono essere destinatari di RdC i nuclei familiari i cui componenti siano disoccupati a seguito di dimissioni avvenute più di un anno prima della richiesta della misura.

Nel caso, invece, di componenti il nucleo familiare beneficiario che siano detenuti oppure ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o comunque di una amministrazione pubblica (in sostanza già a carico dell'attore pubblico), tali persone non sono computate nel

nucleo familiare ai fini della determinazione dell'importo del RdC (art. 3, comma 13).

**Tabella 2 – Parametri della scala di equivalenza**

<b>Componenti</b>	<b>Parametro</b>
1° componente il nucleo familiare	1
Ogni ulteriore componente maggiorenne	0,4
Ogni ulteriore componente minorenni	0,2
<b>Valore massimo complessivo</b>	<b>2,1</b>

### **Variazione dei requisiti**

I requisiti appena esaminati, come già anticipato, devono sussistere per tutta la durata della fruizione del reddito di cittadinanza. Ne consegue che qualsiasi modifica della situazione reddituale, patrimoniale o familiare, tale da incidere sulle condizioni fondanti il diritto al beneficio, va comunicata tempestivamente all'Inps. Nel dettaglio, la comunicazione deve pervenire entro 15 giorni nel caso di variazioni patrimoniali, entro 30 giorni nel caso di variazioni reddituali.

### **Compatibilità con la Naspi**

Il d.l. n. 4/2019 stabilisce la compatibilità del RdC con la Naspi o altro strumento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, ammettendone anche la cumulabilità, quando comunque ricorrano le condizioni per l'accesso al RdC e computando tali importi percepiti ai fini ISEE per la verifica dei requisiti di accesso al RdC. Questo significa che un nucleo familiare de-

stinatario di RdC può avere tra i suoi componenti uno o più disoccupati percettori di Naspi, se, nonostante il godimento di tale beneficio, ricorrono i requisiti per l'accesso al RdC.

### **Ammontare del RdC e trattamento fiscale**

Per la definizione dell'ammontare del RdC, concorrono due elementi: uno ad integrazione del reddito e uno eventualmente aggiuntivo per i nuclei familiari residenti in una abitazione in affitto (art. 3, comma 1). La prima componente può arrivare fino ad un importo di 6.000 euro annui, 500 euro mensili, da moltiplicare per il parametro della scala di equivalenza, che tiene conto della composizione del nucleo familiare e dell'età dei suoi membri (tabella 2).

La seconda componente è erogata nella misura dell'importo del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di 3.360 euro annui, 280 euro mensili. Tuttavia, anche nell'ipotesi di una casa di proprietà (art. 3, comma 3), se gravata da un mutuo, viene concessa una integrazione pari alla rata mensile del mutuo, per un massimo di 1.800 euro annui (150 euro mensili).

**Tabella 3**

IMPORTO DEL RDC		
Componente	Imposto annuale	Importo mensile
Integrazione del reddito	Max 6.000 €	Max 500 €
Contributo per affitto	Max 3.360 €	Max 280 €
Contributo per mutuo	Max 1.800 €	Rata mensile del mutuo, fino a 150 €

PENSIONE DI CITTADINANZA		
Componente	Imposto annuale	Importo mensile
Integrazione del reddito	Max 7.560 €	Max 630 €
Contributo per affitto	Max 1.800 €	Max 150 €
Contributo per mutuo	Max 1.800 €	Rata mensile del mutuo, fino a 150 €
<b>Massimale totale</b>	<b>9.360 €</b>	<b>780 €</b>
<b>Minimale</b>	<b>480 €</b>	

Nel caso della Pensione di cittadinanza, la componente di integrazione può raggiungere i 7.560 euro annui (630 euro mensili), mentre il contributo per l'affitto è erogato per un massimo di 1.800 euro annui (150 euro mensili), al pari di eventuale contributo per il mutuo.

Il beneficio ha la natura di integrazione, pertanto l'importo massimo potrà essere percepito soltanto da chi non ha nessun reddito. Complessivamente, gli importi erogati non possono superare il limite di 9.360 euro annui, moltiplicato per il parametro applicabile della scala di equivalenza e ridotto del reddito familiare. Viceversa, il beneficio non può essere inferiore a 480 euro annui. Inoltre, essi sono da considerare netti, in quanto non sono soggetti ad Irpef (art. 3, comma 4), come prescritto per i sussidi erogati a titolo assistenziale dallo Stato o da altri enti pubblici (d.P.R. n. 601/1973, art. 34, terzo comma).

**Esempi di nuclei familiari**

nucleo	integrazione reddito	contributo affitto	totale	scala (max 2,1)
1 componente	500	280	<b>780</b>	1
1 adulto, 1 minorenni	600	280	<b>880</b>	1.2
2 componenti adulti	700	280	<b>980</b>	1.4
1 adulto, 2 minorenni	700	280	<b>980</b>	1.4
2 adulti, 1 minorenni	800	280	<b>1080</b>	1.6
3 adulti	900	280	<b>1180</b>	1.8
1 adulto, 3 minorenni	800	280	<b>1080</b>	1.6
2 adulti, 2 minorenni	900	280	<b>1180</b>	1.8
3 adulti, 1 minorenni	1000	280	<b>1280</b>	2
4 adulti	1050	280	<b>1330</b>	2.1
2 adulti, 3 minorenni	1000	280	<b>1280</b>	2
3 adulti, 2 minorenni	1050	280	<b>1330</b>	2.1
<b>Pensione di Cittadinanza</b>	integrazione reddito	contributo affitto	totale	scala (max 2,1)
1 componente +67 anni senza casa	630	150	<b>780</b>	
2 componenti +67 anni	882	150	<b>1032</b>	1.4

Fonte: slide di presentazione del Governo

A ulteriore supporto della condizione di indigenza dei nuclei familiari destinatari di RdC, viene concessa anche l'applicazione delle agevolazioni relative alle tariffe elettriche previste per le famiglie economicamente svantaggiate (art. 1, comma 375, l. n. 266/2005) e quelle relative alla fornitura di gas naturale (art. 3, comma 9, d.l. n. 185/2008).

**Presentazione della domanda**

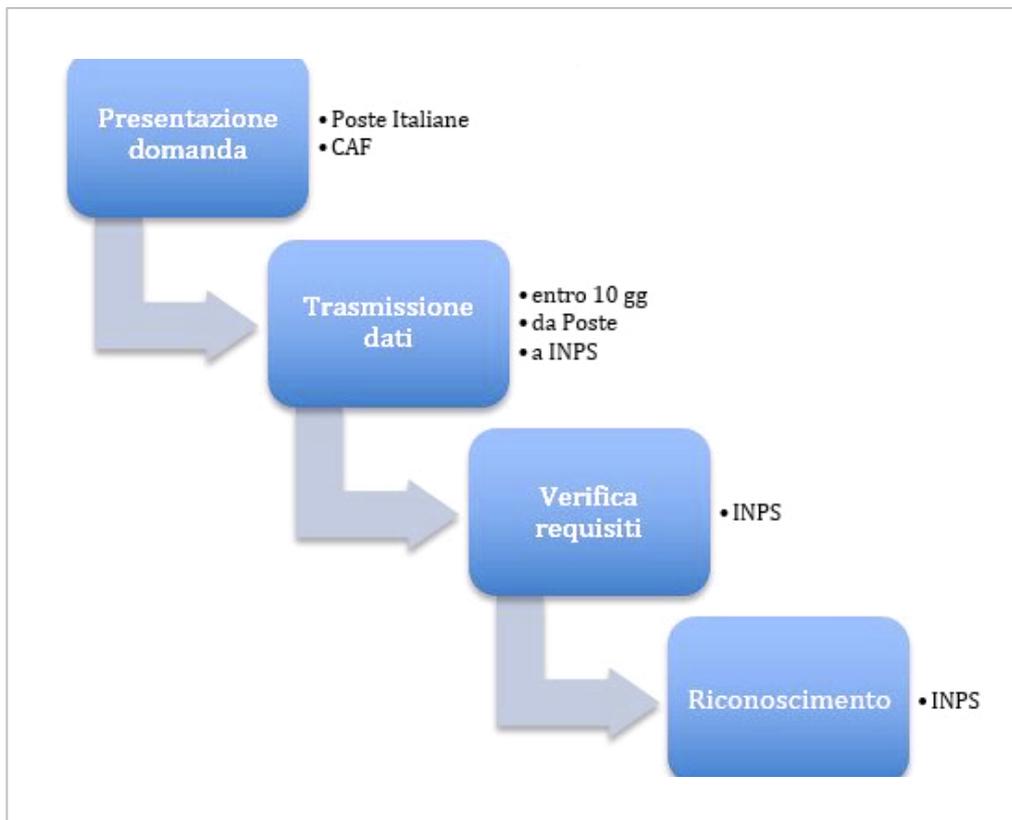
Il primo step per l'ottenimento del RdC è la sua richiesta. Essa deve essere presentata a Poste Italiane, in quanto gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti, su modulo predisposto dall'Inps, dopo il quinto giorno di ciascun mese. La richiesta può essere presentata anche in modalità telematica. In al-

ternativa, è possibile presentare domanda presso i CAF, che siano però convenzionati con l'Inps a tal fine (art. 5, comma 1).

Anche se la domanda deve essere presentata a Poste Italiane, perché coinvolto poi nella gestione dell'erogazione attraverso la carta, è, tuttavia, l'Inps competente per il riconoscimento del beneficio, verificata la sussistenza dei requisiti (art. 5, comma 3). A tal fine, Poste Italiane deve trasmettere all'Inps, entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta, le informazioni contenute nella domanda del RdC (art. 5, comma 1). A sua volta l'Inps ha un termine di 5 giorni lavorativi per la verifica dei requisiti per l'ottenimento del RdC. L'effettivo riconoscimento del beneficio è tuttavia previsto entro la fine del mese successivo alla trasmissione della domanda all'Istituto (art. 5, comma 3).

La verifica da parte dell'Inps dei requisiti dovrebbe essere supportata dalla possibilità di acquisire da altre amministrazioni pubbliche i dati necessari. Qualche difficoltà e rallentamento potrebbe essere determinato per esempio dalla necessità dell'intervento dei Comuni per la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno, in attesa del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (art. 5, comma 4).

Anche dalla sola descrizione, pare evidente la (almeno apparente) complessità della procedura che si caratterizza per diversi passaggi e vede coinvolti diversi soggetti che devono intervenire e coordinarsi nella stessa.

**Procedura per la concessione****Decorrenza della prestazione e durata**

Il RdC decorre dal mese successivo a quello della richiesta (art. 3, comma 5). La sua durata è prevista per il tempo in cui sussistono i requisiti, fino ad un periodo continuativo massimo di 18 mesi.

In caso di interruzione, il RdC può essere richiesto nuovamente per una durata corrispondente al periodo residuo non goduto. Nell'ipotesi invece di nuova richiesta decorso un anno dall'interruzione per maggior reddito da nuovo lavoro, la richiesta viene considerata quale prima richiesta (art. 13, comma 14).

Nel caso, invece, del godimento continuativo per 18 mesi del beneficio, è possibile presentare nuova richiesta del RdC soltanto a seguito di un periodo di sospensione dell'erogazione di un mese.

Nel caso delle Pensione di cittadinanza, non è prevista sospensione.

### **Erogazione e fruizione**

La prestazione viene erogata mensilmente per un importo pari a un dodicesimo del valore annuale (art. 3, comma 5), attraverso la Carta RdC (art. 5, comma 6), emessa da Poste Italiane (nell'ambito del servizio di emissione della carta acquisti).

La carta non è solo abilitata agli acquisti, ma anche al prelievo di contanti entro il limite di 100 euro per un singolo individuo, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza, oltre che bonifici mensili al locatore della casa o al concedente il mutuo, nel caso di erogazioni di questa tipologia di contributi. Non sarà però possibile l'utilizzo per giochi con vincite in denaro (art. 5, comma 6).

Inoltre, si prevedono regole stringenti anche per la sua fruizione. Poiché si ipotizza che i beneficiari siano indigenti e necessitino di tali misure per garantirsi uno standard di vita sufficiente, si ritiene, allora, che la misura debba essere di norma spesa entro il mese successivo a quello di erogazione. Nel caso di residuo, esso verrà decurtato dalla mensilità successiva a quella non completamente utilizzata. La decurtazione, tuttavia, non potrà superare il 20% dell'importo mensile erogato (art. 3, comma 15).

### **Compatibilità della prestazione con un nuovo rapporto di lavoro e cumulabilità con il relativo reddito**

Se durante la fruizione del RdC uno o più componenti del nucleo familiare iniziano una attività lavorativa subordinata, il reddito

derivante viene computato per l'80% per la determinazione dell'importo del beneficio a decorrere dal mese successivo all'intervenuta modifica dello status occupazionale, in attesa che il maggior reddito venga computato nell'ISEE (art. 3, comma 8). Questo è, peraltro, ciò che accade per esempio anche per la Napi.

Nel caso, invece, di una attività di lavoro autonoma o di impresa individuale, il relativo reddito (calcolato secondo il principio di cassa, come differenza tra ricavi e spese) deve essere comunicato entro il quindicesimo giorno successivo al termine di ciascun trimestre dell'anno. L'importo del RdC non subisce variazione per le prime due mensilità successive a quella di inizio della nuova attività autonoma. Successivamente, il beneficio è aggiornato ogni trimestre, in base al reddito del trimestre precedente (art. 3, comma 9).

In entrambi i casi, l'inizio del nuovo lavoro deve essere comunicato all'Inps, entro un mese dall'inizio della nuova attività lavorativa, pena la decadenza dal RdC.

### **Condizionalità**

Il godimento della prestazione è subordinato a forme di condizionalità consistenti nell'attivazione del beneficiario verso un suo inserimento nel mercato del lavoro e l'inclusione sociale attraverso percorsi formativi di riqualificazione, il completamento degli studi, attività utili alla comunità, fino all'accettazione di un lavoro.

Innanzitutto, ogni componente maggiorenne del nucleo familiare beneficiario del RdC (non occupato e non frequentante un regolare corso di studi o di formazione) deve rendere la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (art. 4, comma 1). Lo può fa-

re, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, presso un centro per l'impiego (anche in occasione del primo incontro a seguito di convocazione) oppure per via telematica (anche per il tramite degli istituti di patronato convenzionati) (art. 4, comma 4).

Dall'obbligo di prestare la dichiarazione di immediata disponibilità sono invece esclusi i destinatari di pensione o persone con almeno 65 anni oppure destinatari di Pensione di cittadinanza, oltre a eventuali componenti disabili del nucleo familiare. Sono ugualmente esonerati i componenti del nucleo familiari con carichi di cura (minori di tre anni, disabili, non autosufficienza).

Entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, il centro per l'impiego convoca il richiedente che appartenga a un nucleo familiare con almeno un componente che presenti almeno uno dei seguenti requisiti:

- a) assenza di occupazione da non più di 2 anni;
- b) età inferiore a 26 anni;
- c) beneficiari di Naspi o di altro sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria o averlo terminato da non più di un anno.

Nel caso il richiedente sia esonerato dagli obblighi, viene individuato altro componente che possa assolvere agli obblighi della condizionalità.

I componenti del nucleo familiare che non siano esclusi dagli obblighi stipulano presso il centro per l'impiego o servizio accreditato un patto per il lavoro, ossia un patto di servizio personalizzato che dovrebbe definire le attività che il beneficiario deve intraprendere per il proprio reinserimento nel mercato del lavoro. Nel dettaglio sono definite una serie di obblighi e impegni ai quali i beneficiari sono tenuti (cfr. tabella 4)

**Tabella 4**

<b>Obblighi del beneficiario</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• collaborare con l'operatore alla redazione del suo bilancio delle competenze</li> <li>• registrarsi nella costituenda piattaforma digitale</li> <li>• consultare quotidianamente la piattaforma per la ricerca del lavoro</li> <li>• svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo quanto definito nel Patto per il lavoro</li> <li>• accettare corsi di formazione o riqualificazione professionale, oppure per l'auto-imprenditorialità</li> <li>• svolgere colloqui psicoattitudinali e selezione volte all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti</li> <li>• accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue</li> </ul>

Rispetto alla congruità delle offerte lavorative, essa si misura sulla base di tre criteri: la remunerazione, la coerenza con le esperienze e competenze del disoccupato e la distanza del luogo di lavoro dal domicilio (ai sensi dell'art. 25 del d. lgs. n. 150/2015 e del d.m. 10 aprile 2018). Questi criteri mutano gradualmente, irrigidendosi, all'aumentare della durata della fruizione del RdC e del numero di offerte rifiutate. Il decreto-legge in commento non interviene in merito ai criteri della coerenza professionale e della remunerazione (l'offerta di lavoro deve essere retribuita in misura maggiore del 20% al sussidio percepito), ma modificando ai fini dell'applicazione al RdC, la disciplina della congruità in riferimento alla distanza del luogo di lavoro dal domicilio (si veda la tabella 5) [4].

**Tabella 5**

OFFERTA CONGRUA	
<b>Nei primi 12 mesi</b>	
1 <sup>a</sup> offerta	entro 100 km dalla residenza o raggiungibile in 100 minuti con i mezzi pubblici
2 <sup>a</sup> offerta	entro 250 km dalla residenza
3 <sup>a</sup> offerta	ovunque nel territorio italiano

<b>Dopo 12 mesi</b>	
1 <sup>a</sup> o 2 <sup>a</sup> offerta	entro 250 km dalla residenza
3 <sup>a</sup> offerta	ovunque nel territorio italiano
RINNOVO	
1 <sup>a</sup> , 2 <sup>a</sup> , 3 <sup>a</sup> offerta	ovunque nel territorio italiano
NUCLEO FAMILIARE CON COMPONENTI DISABILI	
Offerta	Non oltre i 250 km

Nell'ipotesi di accettazione di offerta oltre i 250 km di distanza, presumendo la necessità di un trasferimento, è previsto l'erogazione della prestazione per tre mesi dall'inizio del nuovo lavoro, a integrazione, se non a copertura, delle spese sostenute dal beneficiario per tale trasferimento (art. 4, comma 10).

### **Attivazione e assegno di ricollocazione**

A ulteriore supporto dell'attivazione dei beneficiari del RdC, è prevista (non oltre 31 dicembre 2021) l'erogazione anche dell'assegno di ricollocazione per consentire ai destinatari di poter usufruire di servizi di assistenza intensiva e specializzata nella ricerca del lavoro e a supporto del loro inserimento nel mercato del lavoro, erogati dai centri per l'impiego o da operatori accreditati.

### **Condizionalità e Patto per l'inclusione sociale**

Fuori dalle ipotesi (sopra descritte) che determinano la convocazione del richiedente da parte dei centri per l'impiego, sono

competenti i servizi sociali dei comuni per una valutazione preliminare dei bisogni del nucleo familiare (art. 4, comma 11).

Se da questa valutazione, emerge che i problemi del nucleo riguardano prevalentemente il lavoro, allora interviene il centro per l'impiego e vengono comunque stipulati Patti per il lavoro con i componenti maggiorenni e abili al lavoro. Nel caso contrario, se i bisogni del nucleo familiare sono bisogni complessi e multidimensionali, è prevista la sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale e interventi integrati dovranno essere coordinati tra i servizi sociali, il centro per l'impiego ed eventuali altri servizi territoriali, eventualmente competenti (art. 4, comma 12).

### **Attività utili alla collettività**

Un altro aspetto caratterizzante la misura, ancora una volta nell'ottica delle retorica "anti-divano" (espressione presente anche nelle slide di presentazione dal beneficio da parte del Governo), è lo svolgimento da parte dei beneficiari (sia nell'ambito del Patto per il lavoro, sia del Patto per l'inclusione sociale) di attività (fino ad un massimo di 8 ore alla settimana) in ambito di progetti comunali utili alla collettività, da svolgersi nel comune di residenza e coerenti con il profilo professionale, competenze, interessi o propensioni dei beneficiari. L'effettività di tale obbligo dipenderà dalla concreta attivazione da parte dei comuni di progetti di questo tipo, viceversa non potrà essere richiesta ai beneficiari lo svolgimento di tali attività.

## Piattaforme per la gestione dei Patti

Per l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, nonché il loro monitoraggio, è prevista la strutturazione di due differenti piattaforme digitali che devono contenere tutte le informazioni utili al monitoraggio e al controllo dell'attuazione dei Patti e consentire lo scambio di informazioni e il coordinamento in particolare tra i centri per l'impiego e i comuni, nonché i soggetti accreditati.

## Decadenza e sanzioni

Per garantire l'effettività degli obblighi imposti al beneficiario, sono individuate le violazioni punite con sanzioni di diversa gravità dalla decurtazione del beneficio, alla decadenza dalla prestazione, fino a sanzioni penali (art. 7).

È l'Inps competente per l'irrogazione delle sanzioni, non penali, (per i dettagli si veda la tabella 6) e il recupero di quanto percepito indebitamente dai beneficiari (art. 7, comma 10). Provvede anche alla disattivazione della Carta RdC in caso di decadenza.

**Tabella 6 – Sanzioni**

<b>Ipotesi</b>	<b>Sanzione</b>
1 <sup>a</sup> mancata presentazione a convocazione dei Cpi e servizi comunali	1 mensilità
2 <sup>a</sup> mancata presentazione a convocazione dei Cpi e servizi comunali	2 mensilità
3 <sup>a</sup> mancata presentazione a convocazione dei Cpi e servizi comunali	Decadenza
1 <sup>a</sup> mancata partecipazione (senza giustificazione) alle iniziative di orientamento	2 mensilità

2ª mancata partecipazione (senza giustificazione) alle iniziative di orientamento	Decadenza
1° richiamo per mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale	2 mensilità
2° richiamo per mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale	3 mensilità
3° richiamo per mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale	6 mensilità
Ulteriore richiamo per mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale	Decadenza
Mancata DID	Decadenza
Mancata sottoscrizione Patto per il Lavoro o per l'Inclusione sociale	
Mancata partecipazione (senza giustificazione) alle iniziative formative o altre attività di politica attiva del lavoro	
Mancata adesione ai progetti per attività utili alla comunità	
Rifiuto della terza offerta congrua	
Mancato aggiornamento sulle variazioni del proprio nucleo	
Mancata comunicazione della variazione della condizione occupazionale	
Dichiarazioni mendaci in sede di DSU	

Con riferimento alle sanzioni penali, è opportuno sottolineare come per la prima volta il legislatore abbia adottato questa opzione nell'ambito di prestazioni economiche di sostegno al reddito e all'inclusione. È evidente la volontà di rendere particolarmente severe le sanzioni e prevenire radicalmente ogni eventuale tentativo di accesso indebito allo strumento. Le sanzioni penali sono applicate in due circostanze. Nel caso di presentazione di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti situazioni non vere o omissione di informazioni per ottenere indebitamente il RdC, è prevista la sanzione della reclusione da 2 a 6 anni (art. 7, comma 1). Nell'ipotesi di mancata comunicazione all'Inps delle variazioni

del reddito o del patrimonio (viene specificato anche se provenienti da attività irregolari), la sanzione è la reclusione da 1 a 3 anni (art. 7, comma 2). A seguito di condanna in via definitiva per i reati sopra descritti, ne conseguirà la revoca dal RdC e la restituzione di quanto indebitamente percepito. Inoltre, eventuale nuova richiesta potrà essere presentata soltanto trascorsi dieci anni dalla condanna (art. 7, comma 3).

Nel caso di accertamento di dichiarazioni mendaci, tutti i soggetti competenti per i controlli hanno l'obbligo di trasmettere alle autorità giudiziarie il fascicolo.

### **Incentivo all'assunzione e all'auto-imprenditorialità**

Come nel caso di diverse misure di sostegno al reddito, è prevista l'incentivazione del reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori del RdC attraverso l'erogazione, sotto forma di sgravio contributivo Inps (non Inail), ai datori di lavoro che assumono un beneficiario, dell'importo corrispondente alla differenza tra le 18 mensilità del RdC e quanto già percepito dal beneficiario, nel limite di 780 euro al mese (art. 8, comma 1). Invero, l'incentivo è applicabile soltanto nel caso in cui l'azienda realizzi un incremento occupazionale netto con l'assunzione del beneficiario del RdC. Analogamente, è riconosciuto un incentivo nel caso in cui il beneficiario intraprenda una un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del RdC. In questo caso però, l'incentivo consiste nell'erogazione in un'unica soluzione di 6 mensilità aggiuntive nei limiti di 780 euro mensili. In sostanza, si tratta della differenza tra i 18 mensilità alle quali il beneficiario avrebbe diritto e le 12 mensilità massime percepite.

## Considerazioni conclusive

Da questa prima lettura del provvedimento relativamente al RdC, appare del tutto evidente la complessità della misura o meglio della sua attuazione, legata al coinvolgimento nelle diverse procedure, sia relative al beneficio economico, sia agli interventi di politica attiva del lavoro, di molti e differenti soggetti che dovranno necessariamente trovare un adeguato livello di coordinamento e collaborazione perché il RdC possa essere implementato in modo efficiente ed efficace. Nel disegno della misura tale complessità dovrebbe essere ridotta o sciolta dalle piattaforme digitali, ma questo accadrà solo quando queste saranno effettivamente funzionanti e disponibili.

Le maggiori difficoltà sembrano riguardare, come accade anche nel caso della Naspi, l'effettività della condizionalità. Oltre ad adeguate risorse e competenze nei Centri per l'impiego e soggetti accreditati, solo con un adeguato livello di domanda di lavoro nella economia italiana sarà eventualmente possibile offrire ai beneficiari posti di lavoro e quindi testare concretamente la loro disponibilità o a realizzare l'obiettivo del loro reinserimento nel mercato del lavoro.

[1] Si veda la definizione in <http://citizensincome.org/>, nonché S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, 2016.

[2] Si veda la definizione in <https://basicincome.org/>.

[3] Con riferimento alla questione del nome attribuito alla misura, sia consentito rinviare anche a S. Spattini, *Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia*, in *Boll. ADAPT*, 8 gennaio 2019, n. 1.

[4] Si veda M. Marocco, *Eppur si muove...La disoccupazione dipende dalla scarsa mobilità dei lavoratori?*, in *Boll. ADAPT*, 28 gennaio 2019, n. 4.

## La sfida dei navigator, che ci piacciono o no\*

*di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi*

**Non mancano zone d'ombra e difetti di natura tecnica. Sta di fatto che il reddito di cittadinanza è oggi una realtà anche nel nostro Paese.** Sono state avanzate molte critiche a una misura che, per come configurata, si colloca a metà tra l'assistenzialismo e le politiche di inclusione anche attraverso la ricerca di un lavoro. Ma resta difficile pensare a una breve sperimentazione: il costo elettorale di una marcia indietro nelle prossime legislature sarebbe probabilmente troppo elevato. Allora la sfida di oggi è quella di trovare il modo giusto per far funzionare il reddito di cittadinanza, migliorandolo e dandogli la possibilità di non essere solo un sussidio passivo ma piuttosto una occasione per rilanciare l'inclusione di gruppi vulnerabili e svantaggiati in un Paese come il nostro in cui il basso tasso di occupazione resta tra i problemi principali. Per far questo occorrerebbero molte modifiche alla norma, ma difficilmente arriveranno in tempi brevi. Per ora sappiamo solo che il reddito di cittadinanza sarà erogato tra poco più di un mese. Nulla ancora si sa invece delle misure di riattivazione e di presa in carico dei percettori in modo da restituire alle persone coinvolte non solo una quota di ricchezza

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

ma anche la dignità e il senso di appartenenza a una comunità che solo il lavoro può dare.

**Un fronte importante sul quale si potrebbe iniziare fin da subito a lavorare ci pare quello dei c.d. navigator**, formula forse poco felice e per questo oggetto di satira e sbeffeggio. Eppure è proprio questa la figura sulla quale si dovrebbero investire oggi risorse e progettualità perché centrale nei moderni e sempre più complessi mercati del lavoro. Invece, con riferimento al bando con cui si dovranno reclutare queste figure, siamo davanti al rischio di un nuovo scontro istituzionale tra Stato e regioni che, pur con argomentazioni di sicuro peso tecnico e formale, porterà ad un ulteriore slittamento della componente lavoristica del reddito di cittadinanza. Infatti è molto difficile immaginare che il Governo non possa trovare le modalità per erogare il reddito prima delle elezioni europee, con la conseguenza che il contenzioso non farà altro che bloccare il sistema di accesso al mercato del lavoro e alla riqualificazione professionale, rendendo il reddito ancor più uno strumento assistenziale.

**Bisognerebbe invece partire al più presto col definire i contorni di contenuto di un profilo professionale, quello dei questi facilitatori dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che oggi non è affatto chiaro.** Precisare le loro competenze, i percorsi formativi che dovranno intraprendere, i luoghi fisici in cui dovranno lavorare, le modalità di contatto con i percettori del reddito di cittadinanza, il loro prezioso ruolo di orientatori e guide. Ma non basta il profilo professionale. Sappiamo che senza una infrastruttura tecnologica moderna anche il miglior navigator non potrà svolgere il suo ruolo.

**Per far tutto questo servono soggetti che conoscono il mercato, le moderne tecniche di mappatura delle competenze, i percorsi di formazione possibili e attivabili sia sul territorio che a livello regionale o nazionale.** Ma anche persone sappia-

no discutere con le imprese offrendo loro un interlocutore credibile che le convinca a rivolgersi (anche) ai centri pubblici per l'impiego per trovare il personale di cui ha bisogno. Non sono molte le persone in Italia in grado di svolgere questo ruolo con professionalità, c'è bisogno di una formazione adeguata ai tempi e alla complessità del ruolo. E i tempi per la costruzione di queste figure sono inevitabilmente lunghi e siamo già ampiamente in ritardo per partire ad aprile.

**Sarebbe utile quindi che anche chi si oppone, con motivi giusti, all'infrastruttura del reddito di cittadinanza si faccia portatore di proposte migliorative contribuendo alla costruzione di quelle politiche attive di cui si parla, senza esito, da oltre trent'anni nel nostro Paese.** E che il Governo e i tecnici impegnati nell'implementazione ascoltino i consigli pratici dei territori e degli operatori accreditati che già operano pur con tutte le difficoltà di un mercato del lavoro ancora caratterizzato da un elevato tasso di informalità, da prassi al limite della legalità, dalla logica delle raccomandazioni e del passa parola. In caso contrario sarebbe l'ennesima occasione sprecata.

È questa convinzione che ci ha spinto a impegnarci in un **esperimento di innovazione sociale che in poco più di una settimana ha superato le 3.500 adesioni.** Si tratta di un MOOC, un corso massivo, online e completamente gratuito, in ***Teoria e pratica dei servizi al lavoro*** con l'obiettivo di creare, dal basso, una comunità di apprendimento che concorra a delineare il **profilo professionale** ideale di un navigator. Profilo per il quale **non è sufficiente una definizione a tavolino** attraverso i repertori pubblici delle professioni. Punto di partenza è sempre la realtà del mercato del lavoro e a quello italiano ha bisogno di **soggetti che conoscono il mercato, le moderne tecniche di mappatura delle competenze, i percorsi di formazione possibili e attivabili sia sul territorio che a livello regionale o nazionale.**

**Ma anche persone che sappiano discutere con le imprese offrendo loro un interlocutore credibile che le convinca a rivolgersi (anche) ai centri pubblici per l'impiego per trovare il personale di cui ha bisogno.** Tutti compiti che ancora troppe poche persone in Italia sanno svolgere con professionalità.

## **Il ruolo dei navigator nel reddito di cittadinanza\***

*di Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi*

**L'[analisi di Dario Di Vico sul reddito di cittadinanza](#) tocca un punto fondamentale: dal momento in cui le persone si mettono in fila per richiederlo, cambia tutto.** Le polemiche e le critiche, spesso giuste e doverose, che hanno accompagnato il tortuoso iter della riforma simbolo del Governo ora hanno un peso inferiore. Che piaccia o meno infatti, il reddito di cittadinanza verrà erogato nei prossimi mesi ad una platea che, secondo l'Istat, sarà di circa 2,7 milioni di persone. E il provvedimento nella sua fase operativa entra in un territorio ignoto nel quale giocano un ruolo fondamentale attori non coinvolti nelle fasi iniziali: le Regioni, i Caf, i Centri per l'impiego, le Agenzie per il lavoro, i servizi sociali dei comuni e altri ancora. Il funzionamento del reddito di cittadinanza dipenderà soprattutto da loro, nei suoi successi e nei suoi fallimenti.

**Uno di questi attori sono i tanto discussi Centri per l'impiego, dei quali sono note l'inefficienza, le poche competenze degli addetti, le infrastrutture tecnologiche datate o spesso assenti.** Per provare a invertire la rotta il Governo ha pensato di introdurre, in un numero tra i 4.500 e i 6.000, gli ormai celebri navigator. Ed è proprio su questo aspetto che non

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

siamo d'accordo con Di Vico il quale consiglia di bloccare le assunzioni di queste figure che, in quanto reclutati con contratti di collaborazione di due anni, rischiano di diventare l'emblema del nuovo precariato generato proprio da un provvedimento che vorrebbe ridare centralità al lavoro. Siamo coscienti dei rischi e anche dell'assenza dei tempi necessari per selezionare e formare queste figure, ma senza di loro il danno sarebbe ancora maggiore. Infatti se le 900mila persone che firmeranno il patto per il lavoro si affideranno unicamente al personale presente oggi nei Centri per l'impiego l'ipotesi di un reddito di cittadinanza rinnovato negli anni senza alcun reinserimento lavorativo è quasi una certezza. Con il risultato che il reddito non sarebbe altro che una misura puramente assistenziale, e quindi un costo senza alcun investimento.

**La sfida oggi dovrebbe essere quella di individuare il profilo professionale del navigator, magari cambiando un nome che ha generato più scherno che riflessione.** C'è chi ha parlato di cacciatori di teste, chi di collocatori, chi di operatori della rete dei servizi al lavoro, chi ha richiamato i profili professionali dei repertori pubblici delle Regioni. Ma tutte queste definizioni sono lontane dalla realtà della platea dei beneficiari del reddito di cittadinanza. Platea composta da persone in seria difficoltà economica e in stato di povertà, oltre che per il 65% con la terza media o senza titolo di studio. Non quindi persone in un momentaneo momento di debolezza che hanno bisogno di una semplice spinta per tornare del mercato del lavoro.

**E così si intuisce la complessità del ruolo del navigator che sarà soprattutto quello di lavorare per l'inclusione sociale. Ben vengano dunque nuovi operatori di un sistema di welfare che cambia pelle, a condizione che venga loro affidato un compito ragionevole che è quello di accompagnare una vasta platea di invisibili e inattivi alla riconquista della di-**

**gnità di cittadini prima ancora che di lavoratori.** Tenendo peraltro a mente che sono in ogni caso destinate al fallimento quelle vecchie politiche di collocamento da “posto” a “posto” che stridono con le dinamiche di un lavoro che è profondamente mutato. Le persone non si collocano come pacchi postali, ma con loro si costruiscono percorsi di occupabilità che sono possibili a condizione di mettere finalmente al centro del dibattito pubblico una vera rivoluzione della formazione.

**Navigator: 6(mila) personaggi in cerca di autore.  
Un (piccolo) contributo di ADAPT  
al dibattito pubblico col MOOC #Navigator2019\***

*di Michele Tiraboschi*

Nessuno sa dire oggi, con certezza, come verrà descritto ufficialmente il profilo professionale di un navigator. Solo con la pubblicazione del relativo bando da parte di Anpal sapremo se ci sarà una descrizione dettagliata di attività, compiti, competenze, conoscenze, titoli di studio richiesti.

Non serve però aspettare (anzi!) per provare a dare un contributo al dibattito pubblico. C'è stato infatti chi ha parlato, sbagliando, di cacciatori di teste, chi ha parlato di collocatori, chi di operatori della rete dei servizi al lavoro e, infine, chi ha richiamato i profili professionali contenuti nei repertori pubblici delle Regioni, sicuramente strumenti preziosi. Ci sono però altre due strade, in parte diverse e da percorrere in parallelo prima di ricongiungersi.

La prima strada si imbecca partendo dal dato normativo, che, pur indirettamente, già fornisce informazioni rilevanti sul profilo. In particolare, l'art. 12, comma 3, del [d.l. n. 4/2019](#), che autorizza la spesa a favore di Anpal servizi per stipulazione dei contratti con i c.d. Navigator, parla di «professionalità [...] anche con il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale». La disposizione descrive quindi per le professionalità necessarie *anche* competenze sul mercato del lavoro, competenze che perciò sono da considerarsi, a rigore, come una componente di un quadro molto più ampio.

Un altro dato normativo proviene dal [bando Anpal](#) per l'affidamento del servizio di gestione e organizzazione della prova scritta per la selezione dei c.d. Navigator («incarichi di collaborazione a supporto dell'avvio del RDC»). Il bando indica dieci tematiche e ambiti che comporranno il test al quale i candidati saranno sottoposti. Il punteggio di valutazione indicato è parimenti ripartito in quesiti di cultura generale, psicoattitudinali, di logica, di informatica, sui modelli e gli strumenti di intervento di politica del lavoro, sul reddito di cittadinanza, sulla disciplina dei contratti di lavoro, sul sistema di istruzione e formazione, sulla regolamentazione del mercato del lavoro e sull'economia aziendale. Da questo punto di vista quindi il dato normativo prevede una selezione che si concentra su figure molto vicine agli operatori del mercato del lavoro.

Sin qui il dato normativo. La seconda strada si segue invece tentando di considerare il dato di realtà, ossia tentando di prefigurare la platea dei destinatari del reddito di cittadinanza. La descrizione del profilo professionale di un navigator non può infatti logicamente prescindere dalla conoscenza del profilo dei beneficiari. Ebbene, la platea degli aventi diritto sarà costituita da persone che in molti casi, come prevede il decreto, dovranno firmare non solo un patto di lavoro ma anche un patto di inclusione sociale a seconda che siano o meno pronti per un (tentativo) di inserimento nel mercato del lavoro. Non stiamo infatti parlando “semplicemente” di disoccupati da ricollocare. A spiegarlo chiaramente è lo [studio della platea dei beneficiari effettuato dal consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio Alberto Zanardi](#) e

presentato durante l'audizione informale sul d.d.l. n. 1637 di conversione del decreto-legge. Secondo una delle ipotesi dell'Ufficio, la maggioranza dei nuclei e dei nuclei familiari beneficiari (37%) sarà inserita nei percorsi di inclusione attivati nei casi in cui sia individuato un bisogno «complesso e multidimensionale». Solo il 26% saranno invece i nuclei inseriti in un percorso lavorativo attraverso i Centri pubblici per l'impiego. La situazione prefigurata non è molto diversa in una seconda ipotesi, sviluppata considerando la definizione di occupato *ex Jobs Act*: i nuclei in percorsi di inclusione sarebbero comunque il 33%, a fronte di un 38% inserito in un percorso lavorativo.

**Tabella 1 – Ripartizione dei nuclei e degli individui beneficiari di RdC**

	Famiglie nel percorso lavorativo (CPI)	Famiglie nel percorso di inclusione (Comuni)	Famiglie senza obblighi	Totale
<b>Ripartizione dei nuclei</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>100</b>
<b>Composizione dei nuclei</b>				
Individui immediatamente attivabili	40	0	0	13
Individui non immediatamente attivabili	14	47	0	23
Individui esclusi da obblighi	46	53	100	64

**Tabella 2 – Ripartizione dei nuclei e degli individui beneficiari di RdC nell'ipotesi di definizione di "occupato" del *Jobs Act***

	Famiglie nel percorso lavorativo (CPI)	Famiglie nel percorso di inclusione (Comuni)	Famiglie senza obblighi	Totale
<b>Ripartizione dei nuclei</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>100</b>
<b>Composizione dei nuclei</b>				
Individui attivabili	42	0	0	19
Individui non attivabili	14	49	0	23
Individui esenti	45	51	100	58

Solo tenendo in considerazione sia il dato normativo sia il dato di realtà della platea dei beneficiari si può passare in modo utile a considerare i repertori e i profili esistenti. Tali profili, per definizione, non possono che essere stati pensati per altre funzioni da quelle indicate ora dal reddito di cittadinanza, mentre i navigator non devono rispondere a criteri di selezione astratti, ma alle esigenze delle persone interessate dalla misura. In altre parole, assumere truppe di collocatori avrebbe poco senso, perché in moltissimi casi servirà un intervento a monte.

A questo punto del ragionamento va quindi tenuto in considerazione anche un fattore politico. Il percettore del reddito di cittadinanza verrà preso in carico da un sistema già esistente di servizi socio-assistenziali e di servizi per il lavoro. Quale sarà dunque il valore aggiunto fornito dai navigator? Andranno a incrementare gli organici dei servizi o, piuttosto, svolgeranno un ruolo diverso di raccordo tra il percettore del reddito e il sistema?

È ancora presto per trarre delle conclusioni e le scelte competono alla politica. Tuttavia ci è parso ragionevole unire le forze di molte persone interessate a contribuire a questo dibattito con un esercizio collettivo che rappresenta anche un esperimento di innovazione sociale. Esperimento che ha già raccolto, in una vera e propria “comunità di apprendimento”, oltre mille aspiranti navigator e qualche esperto di welfare e politiche attive. Un esercizio collettivo di condivisione e “ricerca partecipata” che trova nel confronto il suo punto di forza rispetto alle evidenze empiriche date dai bisogni reali della platea dei percettori del reddito di cittadinanza.

Se per esempio si assume che il destinatario del RdC e dei servizi collegati sarà un disoccupato di lunga durata (più di 6 mesi), che versa in condizioni economiche inferiori alla soglia di povertà e che possiede titoli di studio difficilmente spendibili, si deve allora immaginare un navigator che sia in grado innanzitutto di ricom-

porre i frammenti della vita formativa e professionale del beneficiario e di intervenire anche, per esempio, sulle sue carenze motivazionali o sulla scarsità delle sue relazioni sociali. È d'altronde quello il dato di realtà dal quale può e deve trarre origine un "patto" che si riveli realmente efficiente per un'inclusione effettiva nel mondo del lavoro. Lontano tanto da sterili adempimenti burocratici alle procedure normative quanto da astrazioni a tavolino noncuranti delle reali situazioni di difficoltà che impediscono di convertire l'esclusione sociale in partecipazione attiva alla vita produttiva del Paese.

## **Il Piano per l'occupazione della Regione Toscana, un "ponte" tra l'assegno di ricollocazione e il Reddito di cittadinanza\***

*di Giancamillo Palmerini*

**Il decretone in materia di "reddito di cittadinanza" sta terminando il suo iter di conversione in legge con la terza lettura attualmente in corso al Senato.** La nuova misura contro la povertà entrerà, definitivamente, nel nostro ordinamento. Bisogna, tuttavia, segnalare come diverse iniziative a titolo "sperimentale" sono state attivate nei mesi scorsi da alcune amministrazioni regionali. Tra queste si può certamente annoverare il Piano integrato per l'occupazione lanciato dalla Regione Toscana, come misura "ibrida" è "ponte" tra l'assegno di ricollocazione e, appunto, il reddito di cittadinanza che verrà.

**Nello specifico, infatti, il Piano integrato per l'occupazione, finanziato con le risorse residue degli ammortizzatori sociali in deroga, prevedeva l'attuazione di tre misure rivolte ai disoccupati privi di strumenti a sostegno del reddito: un assegno per l'assistenza alla ricollocazione, che permetteva ai disoccupati di usufruire di un servizio di attività specifiche mirate all'inserimento occupazionale, della durata di 6 mesi, un'indennità di partecipazione riconosciuta ai disoccupati du-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12.](#)

rante il percorso delle attività previste dal servizio dell'assegno per l'assistenza alla ricollocazione ed **incentivi all'occupazione e un contributo riconosciuto alle imprese** che avessero assunto i disoccupati interessati dal Piano.

**Le misure dell'assegno di ricollocazione e dell'indennità di partecipazione erano rivolte, con criteri per molti aspetti più ampi e semplici del RdC, ai disoccupati residenti o domiciliati in Toscana, iscritti allo stato di disoccupazione presso un Centro per l'Impiego della Toscana, ai sensi del d.lgs. n. 150/2015 attuativo del *Jobs Act*, che avessero sottoscritto il Patto di servizio personalizzato, in questo stato da almeno 12 mesi** (per i residenti nelle aree di crisi industriale complessa/non complessa e regionale l'anzianità di disoccupazione era ridotta a solamente 6 mesi) e **privi di strumenti a sostegno del reddito.**

**Dal 6 marzo 2018 (curiosa coincidenza) la persona disoccupata in possesso dei requisiti sopra descritti poteva recarsi presso un Centro per l'Impiego toscano per richiedere l'assegno per l'assistenza alla ricollocazione.** L'assegno poteva essere, quindi, utilizzato o presso il Centro per l'Impiego stesso o presso un soggetto privato accreditato che avesse dato la propria disponibilità alla concreta realizzazione della sperimentazione regionale dell'assegno di ricollocazione all'interno del Piano Integrato.

**L'intervento previsto dall'assegno per l'assistenza alla ricollocazione comportava, nello specifico, la definizione di uno specifico Programma di assistenza intensiva alla ricollocazione tra il disoccupato e il soggetto erogatore** (Centro per l'Impiego o soggetto privato), in cui doveva essere stabilite nel dettaglio le attività specifiche messe a disposizione del cittadino/utente al fine di realizzare l'inserimento/reinserimento occupazionale.

**L'indennità di partecipazione era riconosciuta nella misura di 500 euro mensili, per un massimo di 6 mesi, ed erogata dall'Inps.** È opportuno, a questo punto, ricordare che l'accesso al godimento del sostegno economico si realizzava solo dopo che era stato effettivamente attivato il percorso con la definizione del Programma di assistenza intensiva alla ricollocazione. Per continuare a percepire l'indennità era, infatti, necessario svolgere regolarmente tutte le attività previste nel Programma individuale.

**Il piano, come detto sopra, prevedeva un incentivo all'occupazione per i datori di lavoro che avessero assunto uno dei soggetti disoccupati coinvolti nei percorsi per la ricollocazione del Piano integrato per l'occupazione.** L'importo dell'incentivo variava **da 250 a 8.000 euro** in ragione della tipologia contrattuale e dell'orario di lavoro (part-time o full-time) oggetto dell'assunzione.

**L'iniziativa è andata, certamente, oltre le più rosee previsioni almeno in termini di adesioni che sono state bloccate dopo solamente un paio di giorni avendo già superato il numero di destinatari previsti inizialmente.**

Le risorse relative, quasi 30 milioni, messe in campo sono state così rimodulate per dare risposte agli oltre 6.700 cittadini che hanno presentato domanda.

Come questi numeri fanno facilmente immaginare i soggetti presi in carico da CPI, e agenzie per il lavoro, si caratterizzavano, nella gran parte dei casi, per un indice di profilatura molto alto dal momento che, solitamente, oltre alle problematiche legate all'assenza di lavoro, queste persone necessitavano di risposte in altri ambiti della vita.

Di fronte a questa nuova sfida si può, quindi, probabilmente sostenere che le agenzie non si sono dimostrate ancora pronte ad assumere questo nuovo ruolo "sociale" che la normativa le attribuisce.

Da questa constatazione scaturisce una riflessione, che sarebbe stata utile anche al tavolo delle trattative Stato-Regioni delle settimane scorse, che riguarda le competenze che si ritiene dovrà possedere un buon tutor/navigator.

**Esperienze come quella toscana ci insegnano come non basta essere buoni orientatori al lavoro ma servono, in questa nuova prospettiva, conoscenze in materia, a titolo meramente esemplificativo, di immigrazione, formazione professionale e riconoscimento dei titoli di studio stranieri, assistenza sociale e previdenza e l'elenco potrebbe continuare.**

Potrebbe essere una soluzione valida, per superare le difficoltà che certamente vi saranno nella prima fase di attuazione del RDC, puntare sulla valorizzazione delle reti territoriali, partendo dalle buone pratiche già in corso, individuando soggetti chiari di riferimento per le varie tematiche a sostegno, primariamente, dei CPI e le agenzie che saranno, necessariamente, in prima fila. La qualità dei servizi offerti complessivamente dal sistema ai cittadini ne potrebbe, sicuramente, giovare.

## ***Navigator & Case management: istruzioni per l'uso\****

*di Francesco Giubileo*

Immaginate di essere in un ufficio di una grande azienda che deve affrontare la “digitalizzazione” delle proprie attività e per riuscirci può seguire due strade: quella di scannerizzare tutte le informazioni in formato PDF (come immagini JPEG) oppure digitalizzare le informazioni in dati da poterli analizzare ed implementare nel processo organizzativo aziendale.

Ecco al momento la digitalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego che vanno dalle dichiarazioni di disponibilità al lavoro, alle attività erogate dai Centri per l'impiego (orientamento, bilancio di competenza, attività di *scouting* aziendale, ecc.) fino alla raccolta delle comunicazioni obbligatorie sono tutte attività informatizzate, ma al momento tutte queste informazioni vanno pensate come se fossero delle immagini in PDF.

L'attuale piattaforma Anpal o in generale il sistema informativo del lavoro (nazionali o regionali) ha raccolto in questi anni tutte le informazioni (un processo lungo, oneroso e non certo privo di ostacoli), ma queste non sono processate o analizzate all'interno della stessa piattaforma. L'attuale sistema va immaginato come una “scassata” Fiat Uno degli anni '80, il portale del [Mississippi](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16.](#)

[Works](#) o quello ad esempio dei [servizi pubblici per l'impiego olandesi](#) in confronto sono della Tesla.

Utilizziamo Amazon come esempio per capirci meglio. La multinazionale americana leader mondiale della vendita *e-commerce* non si è fermata alla vendita online degli oggetti, ma ha processato tutte le informazioni delle proprie attività, le ha sviluppate tramite algoritmi, in modo da migliorare la propria organizzazione aziendale. Sono gli algoritmi che migliorano le modalità di vendita, la scelta dell'utente e la consegna dei pacchi.

Tornando al portale Anpal e alle politiche attive del lavoro, se pensiamo alla “profilazione” dell'utenza (es. quella utilizzata nel programma *Garanzia Giovani*: si veda M. Albertini, F. Giubileo, F. Pastore, [Profilo dei giovani a rischio disoccupazione](#), in [Lavoce.info](#), 31 marzo 2015), questa avviene perché un gruppo di ricerca estrapola i dati, li analizza e poi assegna una fascia d'intensità di aiuto ai soggetti che presentano determinate caratteristiche socio-anagrafiche. Il limite di questo sistema è la sua “staticità”, se le caratteristiche socio-anagrafiche dei soggetti più svantaggiati cambiano, sarà necessario rifare l'estrapolazione e l'analisi dei dati con conseguente perdita di tempo. Mentre l'idea del prof. Mimmo Parisi, il nuovo presidente di Anpal, è quella di processare i dati attraverso algoritmi realizzati da *data scientists* (si veda F. Giubileo, G. Montaletti, [Professione data scientist](#), in [Lavoce.info](#), 3 agosto 2018), come avviene per l'*e-commerce* di Amazon, in modo da favorire una lettura immediata dei dati, sviluppare un sistema di “profilazione” che si auto-adatti ai cambiamenti delle richieste degli utenti, ma che sviluppi anche servizi di “targeting” in grado di sviluppare modelli che associno il profilo dell'utente a percorsi formativi coerenti con le sue competenze e ovviamente ad eventuali opportunità di lavoro. Quest'ultimo aspetto, ovvero una piattaforma che incroci domanda e offerta di lavoro, rappresenta il vero “Tallone d'Achille”, dato che al momento non è disponibile

nessun strumento che si avvicini alla piattaforma *Mississippi Works* (compresa l'app con decine di migliaia di posizioni aperte), ma neppure al *Recherche* francese, alla *Jobbörse* tedesca o alla *Angelies-apotelesmata* in Grecia.

Il navigator, ovvero un “tutor” che orienta e assiste il beneficiario del Reddito di cittadinanza (ma in teoria chiunque si rivolga al Centro per l'impiego) assumerà un ruolo di “Case Manager” ovvero un professionista che comprende perfettamente i processi alla base dell'elaborazione dati all'interno della piattaforma, insomma sa come funziona l'intero processo: dalla presa in carico, alla lettura delle comunicazioni obbligatorie coerenti con il profilo dell'utente, alle competenze che questi potrà acquisire con i percorsi formativi. È per tale motivo che risulta fondamentale che sia il *navigator* a coordinare le attività di ricollocazione del disoccupato e non l'operatore/funziionario dei Centri per l'impiego, a meno che questo soggetto non venga adeguatamente formato, ma saranno necessari anni dato che una buona parte di questi operatori svolgono, ancora oggi, quasi esclusivamente attività amministrative che in qualsiasi Paese sviluppato (come diceva Giorgio Gaber «lo Stato, peggio che da noi, solo l'Uganda») è ormai completamente digitalizzata.

Il limite per la realizzazione di quello che la stampa ha chiamato *Italy Works*, ovvero una ridefinizione e adattamento del *Mississippi Works* in Italia, è innanzitutto l'intruglio di competenze tra Stato e Regioni, un mostro legislativo che comporta il triplicare dei tempi nelle fasi di attuazioni delle norme nazionali; poi c'è un secondo limite, il *digital divide* dei *policy makers* che siedono sui tavoli decisionali, quanto sanno di digitalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, di *data scientist* e piattaforme del lavoro online? Alcuni politici o dirigenti pubblici mi sembrano come quegli investitori e dirigenti privati che negli anni 2000 pensano che la digitalizzazione e la vendita nel web non avrebbe mai funzionato (si

veda il video di M. Montemagno, [\*7 previsioni sul futuro di internet clamorosamente sbagliate\*](#), 19 marzo 2019), ecco a questi soggetti non mi resta che parafrasare Nanni Moretti «continue così, facciamoci del male».

## **Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator\***

*di Giorgio Impellizzieri*

**Il 18 aprile 2019 Anpal Servizi ha aperto una selezione pubblica per individuare «le professionalità necessarie all'avvio del Reddito di cittadinanza»: è stato dunque pubblicato il bando** per assumere i 3.000 *navigator* che Anpal Servizi S.p.A. distribuirà proporzionalmente sui Centri per l'Impiego di tutte le regioni italiane (471 in Campania, 429 in Sicilia, 329 in Lombardia).

Nel lungo discorrere sul Reddito di Cittadinanza **la figura del Navigator ha ricevuto un'attenzione inedita per i Servizi per l'impiego in Italia. Ora presentato con funzioni messianiche, ora ridotto a macchietta**, sembrava quasi impossibile individuare il profilo professionale di tale “nuovo” operatore pubblico, rimanendo irrisolte alcune domande. In questo dibattito ha voluto inserirsi anche ADAPT attraverso il MOOC (*Massive Open Online Course*) in *Teoria e pratica dei servizi per il lavoro*. L'ambizione era quella di contribuire all'attuazione del Reddito di Cittadinanza – una misura che, piaccia o meno, è legge – con un esperimento di innovazione dal basso, mosso da una platea quanto più larga possibile di interessati. Oltre 5.000 persone si sono iscritte e più

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

di 25.000 hanno partecipato attivamente nelle discussioni online. Tra i tanti nodi affrontati all'interno della comunità di apprendimento, il più coinvolgente si è rivelato proprio quello intorno alla figura professionale del *navigator*, individuata come ago della bilancia. Sul se e sul come i *navigator* si inseriranno nei Servizi per l'impiego italiani potrebbe infatti giocarsi la partita tra un RdC inteso soltanto come misura assistenzialistica ovvero come una misura integrata da interventi di politica attiva, capace di offrire ai cittadini beneficiari non appena i pesci ma anche le canne da pesca.

### **Quale dunque il compito dei navigator? Quale la differenza tra un navigator e un più comune operatore di un Centro per l'impiego?**

Il **d.l. n. 4/2019** attribuiva al navigator un generico «compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale» (art. 12, comma 3) e non si coglieva in che modo l'attività del *navigator* divergesse da quella degli operatori già presenti nei Centri per l'impiego italiani. La **l. n. 26/2019**, ha realizzato – in attuazione dell'intesa raggiunta (a fatica) in Conferenza Stato Regioni nel mese di marzo – un'inversione di rotta attribuendo ai *navigator* la responsabilità di offrire **“assistenza tecnica”** ai Cpi. La legge di conversione, dunque, richiama il *navigator* dalla “prima linea”, dal contatto diretto con i beneficiari del RdC alla ricerca di una nuova occupazione, trasferendolo “dietro le quinte”, non più a ad accompagnare personalmente i cittadini ma a offrire un supporto tecnico ai Cpi e ai suoi operatori.

Il bando appena pubblicato, in attuazione della fonte legislativa, ribadisce come il compito principale dei navigator sia quello di offrire un'assistenza tecnica agli operatori dei Centri per l'impiego. Tuttavia, nonostante qualche passo in più sia stato fat-

to nella definizione di tale supporto, permane ancora qualche interrogativo.

Nel dettaglio, **l'art. 2 del bando nel definire il «profilo e oggetto della collaborazione» attribuisce al navigator quattro funzioni**, di seguito elencate e analizzate:

- 1) il Navigator «supporta gli operatori dei Cpi» nella «definizione e qualificazione del piano personalizzato»;
- 2) svolge al contempo una «funzione di assistenza tecnica» agli operatori dei Cpi nel «supporto ai beneficiari del Reddito di cittadinanza nel percorso di inclusione socio-lavorativa»;
- 3) è altresì responsabile del «raccordo» tra i vari servizi erogati dai «diversi attori del mercato del lavoro» operando «a partire dalle esigenze espresse dalle imprese e dalle opportunità offerte dal sistema di istruzione e formazione»;
- 4) il Navigator infine «collabora» con gli operatori dei Cpi nella «realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma», mirando ad «assicurare i diritti e i doveri dei beneficiari».

**Tale enumerazione, seppur a tratti molto generica, può offrire alcuni primi spunti di riflessione.**

Innanzitutto, **il Navigator sembra coinvolto nella redazione del Patto per il lavoro** che ciascun beneficiario del RdC dovrà stipulare con i Centri per l'impiego (o, in alternativa, con i soggetti privati accreditati). Non si comprende però quale sia la sostanza di tale coinvolgimento perché il navigator sembra destinato a un'attività di *back office* che escluderebbe una relazione diretta con i cittadini stipulanti il Patto. In che modo i *navigator* possono definire il piano personalizzato se non conoscono le caratteristiche professionali (e non) del disoccupato? Gli operatori saranno tenuti a realizzare dei resoconti dei colloqui sostenuti con i beneficiari? Ci sarà modo e tempo perché il cittadino incontri, magari contemporaneamente, sia i *navigator* che gli operatori?

Piuttosto generiche si rivelano, inoltre, i compiti indicati ai n. 2-4, quando il bando riconosce al *navigator* indefinite funzioni di «assistenza tecnica» e di collaborazione «al fine di garantire la realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma». Più che dettagliare tali attività, il banditore si mostra molto attento a non introdurre alcuna gerarchia tra gli operatori regionali e i *navigator* “inviati” dall’Anpal: la scelta dei termini, a tal proposito, è molto oculata: il *navigator* «supporta», «collabora», offre «assistenza», non dirige né decide, tutt’al più co-gestisce l’attività dei Centri per l’impiego. Tale approccio è necessario per inserire correttamente i *navigator* nell’architettura costituzionale, rispettando la competenza concorrente tra Stato e Regioni.

**Più chiara è invece la terza missione dei *navigator*: quella di raccordare i vari attori del mercato del lavoro, con particolare riferimento alle imprese.** Se l’accompagnamento personale dei disoccupati è attribuito agli operatori dei Cpi, al *navigator* spetterebbe il ruolo di interlocutore delle imprese locali (e non). Il rischio di sovrapposizione e di equivalenza tra le mansioni dei *navigator* e quelle dei dipendenti dei Cpi, dunque, potrebbe escludersi nella pratica perché, seppure le relazioni con le aziende del territorio rientrerebbero in teoria fra i compiti degli operatori dei Centri per l’impiego, nel tempo tale missione è stata totalmente disattesa a causa della grave carenza di personale e di competenze che affligge i Cpi italiani. L’ingresso dei *navigator* potrebbe realizzare un’organizzazione simile a quella presente in Germania dove 6mila operatori (dei 98mila totali) sono destinati esclusivamente ai rapporti con le imprese.

**Il miglior *navigator* non può creare lavoro, può però “leggere” il mercato del lavoro e gli scenari economici,** individuando le competenze professionali di cui le imprese hanno bisogno o, ancor meglio, prevedendole: il *navigator* in un certo senso potrebbe esser protagonista della transizione verso la (già in atto)

quarta rivoluzione industriale. Perché ciò accada, accanto alle appena accennate capacità di lettura del contesto economico, appaiono indispensabili delle profonde *skills* relazionali e negoziali grazie alle quali instaurare rapporti seri ed effettivi con le aziende, per entrare all'interno di esse, conoscerne le strategie e i progetti futuri. Ciò non è mai successo con i dipendenti attualmente operativi presso i Centri per l'impiego, i quali raramente si presentano come interlocutori validi e attraenti alle aziende che preferiscono di gran lunga rivolgersi alle agenzie private, quando non optino (ancora più frequentemente) alle tradizionali dinamiche relazionali.

**Come intuibile, le competenze astrattamente “esigibili” ai navigator sono tante, forse troppe.** Tale polivalenza dei *navigator* sembra trovare conferma anche nel bando secondo il quale la prova di selezione consisterà in un test di 100 domande (a risposta multipla) distribuite sui settori più disparati: da quello psicologico a quello giuridico, da quello economico a quello informatico. Che una sola figura professionale presenti un tale mix di *skills* appare poco realistico e **sarebbe forse auspicabile che in ciascun Centro per l'impiego operi un'equipe multidisciplinare**, dove ciascun *navigator* abbia il proprio ambito di competenza, sulla base del quale fornire indicazioni agli operatori che seguono i singoli utenti; piuttosto che una somma di tanti che fanno poco di tutto, sarebbe più efficace un'organizzazione di taluni che conoscono molto bene determinati ambiti.

Le candidature alla selezione possono essere presentate entro l'8 maggio e le 3.000 posizioni saranno assegnate sulla base del punteggio ottenuto, per un punteggio minimo di 60/100. Sul numero di assunzioni si è a lungo discusso e, a tal proposito, non può omettersi un dato: secondo alcune stime, il 74% dei beneficiari del Reddito di cittadinanza non è ricollocabile, non è cioè obbligato a stipulare un Patto per il lavoro presso i Centri per

l'impiego: ciò significa che la stragrande maggioranza dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza non entrerà in contatto con i *navigator* ma con i servizi sociali, con i quali stipulare un Patto per l'inclusione sociale. La carenza di personale presso i Centri per l'impiego italiani permane eppure ha contorni meno tragici, almeno con riferimento al reddito di cittadinanza, del previsto poiché **le strutture pubbliche maggiormente chiamate a sopportare il peso del Reddito di cittadinanza saranno i servizi sociali.**

## Fondo sociale europeo contro la disoccupazione, una proposta\*

*di Giorgio Impellizzeri*

**Un Fondo sociale europeo per l'occupazione: questa è la proposta di Günter Schmid [1]** per riavvicinare i cittadini europei all'Unione. Il professore tedesco, tra i principali ideatori della teoria dei *mercati transizionali del lavoro*, in un [opinion paper pubblicato per l'Osservatorio sociale europeo](#) analizza e prosegue il dibattito intorno all'idea di una *European Unemployment Insurance* (di seguito EUI).

L'opportunità di un intervento comunitario contro la disoccupazione si riconosceva già nel 1975, quando il [Marjolin Report](#), interrogandosi sull'unione monetaria, affermava che una comunità solidale reale non potesse non preoccuparsi di redistribuire il reddito (anche da una Nazione a un'altra). Giunta l'Unione monetaria e sopraggiunta la grande crisi del 2008, l'appello a un'Unione che fosse anche sociale è rimasto inascoltato. Non è un caso che il *paper* sia stato pubblicato appena qualche settimana prima delle elezioni europee: **l'autore infatti individua nella mancanza di solidarietà una delle ragioni dell'attuale «movimento populista antieuropeo».**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

Il sostegno europeo ai disoccupati è stato storicamente ipotizzato secondo due schemi: quello “**genuino**” e quello della “**riassicurazione**”. Nel primo modello i disoccupati percepirebbero il sussidio *direttamente* dall’Unione europea mentre nel secondo lo Stato membro riceverebbe dei fondi *ad hoc* per sostenere i costi del proprio sistema previdenziale in periodi di particolare stress.

Lo schema genuino, in realtà, sembra precluso dall’ordinamento comunitario poiché l’art. 153 TFUE stabilisce che solo gli Stati membri possono «definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale». Per queste ragioni, ad esempio, **László Andor**, Commissario europeo per l’occupazione, gli affari sociali e l’integrazione, durante il suo mandato (2010-2014), propose tutt’al più un Fondo orientato a una funzione stabilizzatrice a scopo anticiclico per stimolare la domanda interna in fase di recessione.

Chi propone lo schema della riassicurazione procede dalla convinzione che la sicurezza sociale debba, almeno per il momento, rimanere nelle mani degli Stati membri. Un EUI genuino, infatti, imporrebbe un livello di governance centrale e accentrato che contraddirebbe il principio di sussidiarietà.

Nel **2018** due europarlamentari – il tedesco von Weizsäcker e lo spagnolo Fernández – hanno proposto una *robust European Unemployment Insurance*, immaginando un sistema miscelaneo, composto da un elemento di “auto-assicurazione” e uno di “riassicurazione” (cfr. Aa.Vv., [Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance](#), Friedrich-Ebert-Stiftung). Ciascun Paese membro avrebbe dovuto effettuare un versamento pari allo 0,1% del proprio PIL in un Fondo appositamente creato. La maggior parte di tale versamento sarebbe stata vincolata e destinabile esclusivamente allo stesso Paese versatore (qui la dimensione auto-assicurativa) e un’altra a una riserva condivisa e accessibile da tutti i Paesi membri in caso di grave crisi (qui la

dimensione di riassicurazione). In caso di necessità ciascuno Stato, inoltre, ove la propria quota fosse insufficiente, avrebbe potuto chiedere un prestito dalle quote degli altri Paesi o dai mercati finanziari.

Schmid si mostra perplesso rispetto a tale proposta, nella misura in cui risulta orientata prevalentemente alla stabilizzazione macroeconomica piuttosto che a un'effettiva riattivazione dei disoccupati e a una sostanziale protezione dei livelli di reddito. E qui arriva la proposta dell'autore: la creazione di un nuovo fondo, un *European Employment and Social Fund* (EESF), che coniughi una funzione riassicurativa, nel supportare i Paesi membri che non dispongono delle risorse necessarie, con una di assicurazione sociale che copra le perdite reddituali causate dalla disoccupazione. La proposta nasce dalla convinzione che i lavoratori sovvenzionati con generosi sussidi trovano una nuova occupazione più velocemente di coloro che hanno percepito *beneficia* marginali (o non ne hanno percepito alcuno). L'obiettivo, infatti, potrebbe essere quello di coprire almeno il 66% dei disoccupati, erogando loro sussidi che non siano inferiori al 50% dell'ultima paga, per almeno 26 settimane.

Sul lungo periodo, ritiene Schmid, sarebbe auspicabile la creazione di un'**imposta europea autonoma** per finanziare il fondo. Si può discutere cosa tassare, se le retribuzioni dei lavoratori, il valore aggiunto o le rendite da capitale ma l'idea, comunque, è quella della formica che accumula risorse per l'inverno: una stima ragionevole prevede un versamento pari allo **0,2% del PIL** di ciascun Paese membro, per un totale annuo di 32 miliardi di euro (su un budget europeo annuo di 160 miliardi) cioè l'1% del PIL europeo, contro il 20% del PIL di cui consta il bilancio federale degli Stati Uniti.

Il Fondo svolgerebbe una **funzione solidaristica** che si inserisce nel contesto dell'unione monetaria dove coesistono livelli di svi-

luppo economico differenti: nell'ottica proposta da Schmid i Paesi con bilancia commerciale positiva dovrebbero supportare quelli con bilancia negativa. L'intervento dello EESF, combinato con lo sviluppo dell'Agenzia per l'impiego europea (EURES), impegnata a intrecciare domanda e offerta di lavoro nel territorio europeo, e con la promozione di mobilità professionale, rappresenterebbe un passo importante nella lotta alla disoccupazione.

Un primo step in questa direzione, magari in attesa di una riforma dei trattati verso un'Unione fiscale, potrebbe essere quello di unire il già esistente Fondo sociale europeo con il Fondo di adeguamento alla globalizzazione. Si tratterebbe comunque di risorse limitate ma non va sottovalutato il valore simbolico di un'erogazione proveniente dall'Unione europea a favore dei cittadini che vivano una transizione occupazionale e una situazione di insicurezza economica: il Fondo potrebbe rappresentare il primo mattone di un'Europa federale e sociale su cui costruire una vera cittadinanza europea.

[1] Insegna all'Università libera di Berlino ed è uno dei massimi teorizzatori dei mercati transizionali del lavoro. Per un'introduzione sul tema si veda G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper, 1998, FS I 98-206; G. Schmid, *Full Employment in Europe. Managing Labour Markets Transitions and Risks*, Edward Elgar, 2008; L. Casano, *La riforma nel mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, n. 3, 634-686.

## Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019\*

*di Annalisa Scarlino*

La spesa pubblica per le politiche attive del lavoro non passa il vaglio del report OCSE 2019 “[Strengthening Active Labour Market Policies in Italy](#)“: troppo bassa rispetto alla media UE e con poca varietà negli strumenti di politica attiva. Di contro, la spesa per le politiche passive, pari al 1,29% del PIL, si rivela elevata rispetto alla media OCSE (pari allo 0,79% nel 2015) e poco efficace in quanto in Italia solo l’8,5% dei disoccupati nel 2016 ha ricevuto sussidi di disoccupazione, la quota più bassa dopo la Repubblica Slovacca. Il disallineamento rispetto alla media OCSE è spiegato dal fatto che un’ampia parte della spesa è dedicata ai piani di integrazione salariale per i lavoratori con orario di lavoro ridotto.

Secondo i dati OCSE, inoltre, i costi salariali reali aumentano mentre la produttività totale dei fattori è diminuita negli ultimi vent’anni in media dello 0,2% all’anno, posizionando il mercato del lavoro italiano tra i peggiori dei paesi OCSE. Il tasso di disoccupazione tra i 15 ed i 74 anni è relativamente alto (pari all’11,2%); risulta, invece, basso quello di occupazio-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26](#).

ne (pari al 50,6% nel 2017). Seppur il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro si avvicina nuovamente al suo livello pre-crisi, quello di disoccupazione rimane ben al di sopra, il terzo più alto tra i paesi OCSE. Inoltre, L'Italia con il 6,5% nel 2017 condivide la seconda posizione insieme alla Repubblica slovacca in termini di quota di disoccupazione di lunga durata, appena dietro la Grecia.

**La percentuale della popolazione italiana, in età lavorativa (25-64 anni), con istruzione terziaria è inferiore al 18,7%, la più bassa tra i paesi dell'OCSE dopo il Messico, senza grandi variazioni nei diversi territori regionali.** Allo stesso tempo, la percentuale della popolazione con livello di istruzione inferiore a quella secondaria superiore è pari al 39,1%, una delle più alte nel quadro delineato dall'OCSE. Quasi il 40% degli adulti di età compresa tra i 15 ed i 64 anni sono sovra qualificati o non qualificati per il proprio lavoro. Inoltre, il disallineamento formativo, con il 36,5%, supera di gran lunga il numero di lavoratori occupati in un settore diverso da quello di specializzazione. Contrastare il *mismatch* di competenze appare cruciale per l'economia del paese: basti pensare che i guadagni simulati da una diminuzione del disallineamento, pari alla migliore pratica dell'OCSE, potrebbero aumentare la produttività italiana di circa il 10%.

**I dati evidenziano, poi, una lenta ripresa degli indicatori del mercato del lavoro, seppur le disparità regionali siano relativamente elevate rispetto ad altri paesi.** Di fatto, la mobilità del lavoro interregionale si verifica con le regioni meridionali che registrano flussi migratori netti negativi a favore di quelle settentrionali. Tuttavia, la mobilità della manodopera è ancora molto modesta, infatti, il tasso di migrazione interprovinciale è dello 0,5% in Italia, contro il 2% in media dell'OCSE, risulta, quindi,

indispensabile investire sul miglioramento delle competenze e sulla promozione della mobilità, anche tra occupazioni e settori.

**Occupazione e divario di genere: la strada da percorrere è ancora lunga. Nel 2017 il 75% degli uomini tra i 15 ei 64 anni era attivo sul mercato del lavoro, mentre solo il 56% delle donne, contro il 46% del 2000.** Tuttavia, altri paesi dell'Europa meridionale, che hanno avuto una partecipazione femminile simile in passato, si sono evoluti molto più velocemente (70% delle donne in età lavorativa partecipano alla forza lavoro in Spagna ed il 60% in Grecia). Ad oggi, le prospettive del mercato del lavoro per le donne sono ancora in ritardo rispetto a quelle per gli uomini. Un quarto di tutte le donne in età lavorativa afferma che la ragione della loro inattività sia la carenza di istruzione e formazione. Più di una donna su dieci dichiara, poi, di essere fuori dalla forza lavoro a causa dei doveri familiari, mentre solo meno di un centinaio di uomini in età lavorativa percepisce i doveri familiari come principali barriere alla partecipazione alla forza lavoro.

**Giovani e crisi: I NEET “*Not in Education, Employment or Training*” rappresentano un terzo dei giovani italiani.** Negli ultimi dieci anni l'Italia ha subito il maggiore aumento del tasso di NEET (30,1%), dopo la Turchia. Il 13,9% dei nostri giovani non lavora, non studia, non è in cerca di occupazione, contro una media OCSE del 8,9%; il 12,6% cerca un lavoro e non lo trova (media Ocse 6%). Nonostante i lievi miglioramenti del 2017, i tassi di occupazione per i giovani dai 15 ai 24 anni (17,1%) e 25-34 anni (61,3%) erano ancora di circa dieci punti percentuali in meno rispetto a un decennio fa. Allo stesso tempo, oltre la metà dei lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni lavora con contratti a termine.

**Perché i disoccupati italiani preferiscono, di gran lunga, i social network ai centri per l'impiego?** L'Italia è il penultimo paese europeo per percentuale di disoccupati che ricevono supporto economico. Il 40% dei disoccupati è registrato presso i Centri per l'impiego (da qui in poi CPI), ma senza ricevere alcuna assistenza. Secondo quanto rilevato dall'OCSE, gli italiani in cerca di un'occupazione preferiscono attivare la propria rete sociale: famiglia e amicizie sono di gran lunga le modalità preferite per la ricerca del lavoro. Di fatto, nel 2017 solo il 2,3% dei nuovi occupati in Italia ha trovato lavoro tramite un CPI, contro una media OCSE del 7,9% (Cfr. Francesco Giubileo, [\*L'era digitale dei Centri per l'impiego in Europa\*](#), in bollettino ADAPT 3 giugno 2019, n. 21). L'analisi OCSE evidenzia come l'assetto decentrato dei CPI in capo alle regioni porti con sé diversi approcci alla fornitura di servizi, con annesse modalità di accesso e qualità dei servizi diseguali sul territorio nazionale. Le politiche attive del mercato del lavoro sono erogate dai CPI o esternalizzate agli intermediari privati accreditati per i servizi al lavoro. Sebbene il consolidamento delle competenze dalle province alle regioni sia iniziato già nel 2014, a giugno 2018 solo 10 regioni avevano completato il processo e solo la legge di bilancio per il 2018 ha stabilito un trasferimento permanente delle risorse finanziarie dal bilancio dello Stato alle Regioni. La frammentazione del sistema, seppur diminuita con il consolidarsi della responsabilità a livello regionale, è considerata una delle principali sfide delle parti interessate e richiederebbe maggiore cooperazione tra queste. Infatti, l'opinione diffusa che i mercati del lavoro regionali siano molto diversi, lascia poco spazio per apprendere gli uni dagli altri; in realtà i dati ISTAT evidenziano come le regioni condividano caratteristiche e sfide simili, portando i mercati del lavoro regionali ad interconnettersi.

**Leggendo il dato relativo ad età e livello di istruzione negli uffici pubblici di collocamento, poco più di un quarto del personale (27,9%) ha un'istruzione terziaria**, mentre la maggioranza ha un diploma di scuola secondaria superiore e una parte sostanziale del personale ha un'istruzione secondaria inferiore (12,3%); incide, poi, sul quadro delineato un *turnover* del personale molto basso. Da una panoramica su scala nazionale emerge come in Umbria e in Sardegna più della metà dei membri dello staff abbiano titoli di studio universitari, contro il 15% di Basilicata, Sicilia e Puglia. Emerge come il livello di istruzione tenda ad essere più basso nelle Regioni dove anche il numero di addetti dei CPI risulta inferiore, andando ad aggravare ulteriormente la mancanza di risorse umane sufficienti e la fornitura di servizi adeguati. Degno di nota è come la situazione descritta non si identifichi con le aree del Sud e Nord Italia, distribuendosi a macchia d'olio su tutto il territorio nazionale. Oltre al numero in calo del personale dei CPI, le disparità regionali in termini di risorse umane disponibili sono aumentate dopo la riforma del 2014, quando alcune regioni con un numero inizialmente basso di addetti per CPI hanno subito ulteriori perdite (come Campania, Puglia, Piemonte), mentre quelle con un numero di dipendenti più elevato (come la Valle d'Aosta, Trento, Sicilia, Sardegna) hanno potuto assumere dipendenti supplementari, andando ad incidere in modo considerevole sulla capacità di fornire misure di politica attiva, non solo tra le diverse regioni ma anche all'interno delle stesse aree.

**Secondo l'OCSE, l'Italia trarrebbe vantaggio da un'allocazione più efficace delle sue risorse umane**, infatti, la percentuale di personale dei servizi pubblici per l'impiego dedicato all'assistenza delle persone in cerca di lavoro è solo del 30% (al quartultimo posto tra i paesi dell'OCSE) contro l'80% della Sve-

zia che si posiziona al primo posto. Nel modello italiano un'ampia parte del personale è sopraffatta da compiti amministrativi, di fatto l'impostazione dei processi non lascia spazio ad attività di consulenza e attivazione di persone in cerca di lavoro o volte a facilitare l'incontro tra domanda e offerta.

**Il report denuncia l'assenza di un serio sviluppo di strumenti di profilazione (per orientare le politiche attive del mercato del lavoro) in seno alla gran parte delle regioni italiane.** Dovendo supplire a questo, nel 2015 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sviluppa il primo modello nazionale di *profiling* quantitativo all'interno di Garanzia Giovani, estendendone, poi, l'applicazione a tutte le persone in cerca di lavoro presso i CPI. A questo primo esperimento nazionale, segue, nel 2017, il modello integrativo elaborato da ANPAL in cooperazione con le regioni. L'agenzia nazionale lavora, poi, ad uno strumento per mappare le competenze dei *jobseekers* italiani, integrandone l'utilizzo da parte dei centri per l'impiego con il PIAAC “*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*”, sviluppato dall'OCSE. Nel tempo, i diversi *tools* nazionali, proposti da ANPAL per migliorare il *targeting* o profilazione delle politiche attive italiane, rilevano un'accentuata discrezionalità dell'operatore pubblico nella scelta della misura adatta alla persona, con troppo margine di errore per poter garantire una profilazione “qualitativa”, la quale si distingue da quella quantitativa, anche detta *data-based profiling*; la risposta all'orientamento dei *jobseekers* nella gran parte dei paesi OCSE sembra essere proprio la combinazione di questi due approcci.

**Tra le regioni italiane soltanto nove sviluppano metodi di profilazione, di cui tre di tipo *data-based*:** il Veneto per la garanzia adulti (persone in cerca di lavoro over 50) e per l'assegno

per il lavoro (over 35); l'Umbria per promuovere misure quali formazione e incentivi all'occupazione; la Lombardia per la dote unica lavoro. In linea con i paesi OCSE, la regione Emilia-Romagna adotta un approccio quali-quantitativo per i gruppi svantaggiati, mentre in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trento e Toscana si predilige l'utilizzo di strumenti qualitativi. Di particolare interesse, l'esperienza della provincia autonoma di Trento, madre di uno strumento di profilazione che, con il supporto del sistema IT locale e della formazione specifica degli operatori, procede alla raccolta delle informazioni utili per indirizzare i servizi in base alle esigenze specifiche della persona disoccupata; lo strumento considera 34 variabili per sei aree distinte di dati.

Il fatto che nel resto delle regioni non siano stati attuati dei meccanismi di *profiling* e *targeting* delle persone in cerca di lavoro, insieme agli altri elementi suesposti, aggrava i sintomi di una, ormai patologica, cattiva allocazione delle risorse italiane riservate alle politiche attive del lavoro. Come risultato, ancora una volta l'Italia perde la *chance* di rafforzare le PAL, anche in termini di mancato indirizzo e valorizzazione dei percorsi di formazione di senso, i quali vengono proposti dagli operatori a chi ha voglia di farli e non promossi come una delle papabili strade per svoltare una carriera in *stand-by* o ferma in partenza nel caso del mancato ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

## **Il futuro Governo e quella inaspettata continuità tra le politiche del lavoro di PD e Cinquestelle\***

*di Emmanuele Massagli*

**Non sappiamo con certezza se e come si realizzerà un governo PD-M5S.** È invece indubbio che i nodi più complessi da sciogliere nel programma di questa nuova coalizione non siano da ricercare nell'ambito del lavoro, avendo il Movimento, da sempre, una sensibilità sul tema molto vicina a quella del PD, ancor più a quello zingarettiano, sbilanciato a sinistra rispetto al recente passato. È abbastanza semplice ricostruire i possibili interventi che la nuova maggioranza metterebbe in cantiere.

**Il filo rosso, neanche troppo sottile, che lega le due forze è la convinzione che questa sia una epoca di necessaria riscoperta dello Stato,** a scapito della sussidiarietà verticale (si prospettano giorni difficili per i processi di autonomia) e di quella orizzontale (i corpi intermedi dovranno tornare ad obbedire a quel che decide per loro il Legislatore). Certo, anche la Lega è, tutto sommato, una forza centralista, ma solo nella dimensione orizzontale, mentre ha sempre creduto ai benefici economici derivanti da una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni più vicine al cittadino. Argomento che non persuade per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30.](#)

nulla né il PD, artefice in passato di un referendum costituzionale volto proprio a redistribuire maggiori poteri verso lo Stato, né il Movimento di Grillo e Di Maio, che raccoglie i voti nei territori che temono una “fuga” del produttivo Nord.

Allora: “più Stato e meno società”. Come si può declinare questo proposito nelle sfide prossime in materia di lavoro e occupazione?

**Il primo punto del programma è già scritto poiché concerne un nodo con il quale entrambi i partiti si sono cimentati, tanto nella azione di Governo, quanto in sede di proposta legislativa.** Si tratta della approvazione di un salario minimo fisso per legge, volto, quantomeno a parole, a innalzare i livelli salariali italiani. La proposta della Capogruppo alla Commissione Lavoro in Senato del M5S, Nunzia Catalfo, è già in buono stato di avanzamento e il PD non avrebbe particolari ritrosie a votare un testo non così dissimile da quello presentato da un suo esponente di punta, Tommaso Nannicini. Corollario inevitabile a questo intervento sarebbe l'approvazione di una legge sulla rappresentanza sindacale e datoriale, necessaria per potere individuare i contratti collettivi più rappresentativi e quindi deputati a diventare riferimento in ogni settore. In un colpo solo sarebbero così abbattuti due colonne portanti della autonomia collettiva e della storia del movimento sindacale, sancendo l'ingresso del Parlamento nelle dinamiche delle relazioni industriali.

**Operazione, questa, che potrebbe dispiacere anche alla CGIL, indubbiamente la forza sociale più vicina al nuovo e ipotetico esecutivo.** Il malessere sarebbe agilmente colmato dalla approvazione di altre misure molto prossime alle tesi di Maurizio Landini. In particolare, non sono da escludersi interventi in

materia di licenziamento collettivo, la blindatura del Decreto Dignità (al massimo potrebbe esservi un intervento di consolidamento sulle causali necessarie per la stipulazione dei contratti a termine) e l'incoraggiamento delle sole assunzioni a tempo indeterminato per il tramite di incentivi economici ad hoc (come fu fatto ai tempi del Governo Renzi), finanziati dal superamento della *flat tax* per i lavoratori autonomi, destinati a tornare ad essere visti come evasori “fino a prova contraria”.

**E del reddito di cittadinanza che ne sarà? Per quanto provino a nascondarlo, è palese la volontà dei dirigenti del PD di entrare nei meriti di questa misura.** Erano convinti che non si potesse fare nulla oltre gli 80 euro e il Reddito di Inclusione (ReI). Di Maio, invece, ha dimostrato di sapere portare a compimento una politica ben più vasta e maggiormente rivolta alla popolazione in difficoltà. Per una forza che ambisce ad essere di sinistra, una misura di questo genere non solo non può essere messa in dubbio, ma anzi va potenziata. Il tentativo del PD potrebbe allora essere quello di innestare nel Reddito di Cittadinanza alcuni contenuti delle proprie proposte precedenti, per dimostrare *ex post* come questo non sia altro che l'evoluzione dell'azione Renzi-Gentiloni. Gli 80 euro saranno allora riciclati in chiave più sociale e sarà affiancato all'impianto dell'attuale Ministro del lavoro un nuovo disegno sulle politiche attive, sul rientro al lavoro dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza. Uno dei contenuti più originali della riforma costituzionale renziana era il ri-accentramento delle politiche attive allo Stato, che avrebbe affidato la competenza all'ANPAL, creata proprio a questo scopo (e poi rimasta una scatola vuota). Di Maio è riuscito laddove il PD si era fermato: i Navigator sono un tentativo di controllo dal centro delle politiche di ricollocazione, sono il frutto geneticamente modificato dell'albero piantato il 4 dicembre 2016 e poi

contagiato dalla Chernobyl politica che fu il referendum. Il PD non potrà che prendere atto della paternità culturale di queste misure.

**I punti della possibile collaborazione sembrano quindi abbastanza chiari.** Assolutamente incerti sono invece gli esiti sul Paese di un programma che, se fosse così concepito, sarebbe molto più vicino alla agenda degli anni Settanta che a quella del 2030.

## **Politiche attive, serve un sistema più moderno\***

*di Francesco Seghezzi*

**Se lo scoglio maggiore nella costruzione del nuovo governo sembra superato dopo le consultazioni al Quirinale, un occhio alle possibili dossier che il nuovo esecutivo dovrà affrontare ci riporta a una difficile realtà.** Se consideriamo infatti le scelte in materia di lavoro, ad esempio, gli ultimi cinque anni hanno visto la strada intrapresa dal PD con il Jobs Act (sebbene non senza opposizione interna) radicalmente criticata dal M5S che, non appena al governo, è subito intervenuto con il c.d. Decreto Dignità ed è legittimo pensare che senza la presenza della Lega quel decreto avrebbe riguardato anche il grande totem che sempre ritorna nelle discussioni sul diritto del lavoro: l'articolo 18. Viste le componenti del governo, tutt'altro che omogenee al loro interno oltre che lo scostamento, nel PD, tra dirigenza e parlamento, si potranno individuare sintesi spostate più sul lato del riformismo o, al contrario, sulla restaurazione del regime pre-Jobs Act.

**Ma tutte queste complesse dinamiche devono essere osservate all'interno del più ampio contesto economico e sociale**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#). Pubblicato anche su *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2019.

**che caratterizza il mercato del lavoro italiano, e globale, contemporaneo.** Infatti a fronte di un lavoro costantemente riformato nel corso dell'ultimo decennio, nel quale si possono contare almeno dieci riforme differenti, la sua mancanza, la sua instabilità, la sua debolezza restano tra le prime preoccupazioni degli italiani. Occorre quindi individuare un obiettivo comune tra le due componenti del nuovo governo che diventi oggetto di tutte le attenzioni dei ministeri competenti, senza perdere troppo tempo in misure minori che porterebbero solo ad evidenziare ed acuire distanze innegabili.

**Una strada potrebbe essere nel dare finalmente il via ad un moderno sistema di politiche attive del lavoro in Italia.**

Obiettivo non certo semplice né banale, e che necessita inoltre di risorse, ma che, se ben inquadrato, può rispondere a quella che sembra la domanda principale dei cittadini in merito al lavoro: la sua sicurezza. Sicurezza che nei mercati del lavoro di oggi, profondamente dipendenti dalla domanda incostante, dalla richiesta di personalizzazione e quindi da processi produttivi mutevoli, non può essere garantita unicamente dalle tutele del contratto di lavoro. Se anzi queste fossero ripristinate come da Statuto dei lavoratori del 1970, o anche ampliate rispetto a quello (come qualcuno propone), il rischio sarebbe quello di un ingessamento del mercato che ridurrebbe le opportunità di accesso, soprattutto per le categorie più svantaggiate, giovani in primis.

**Politiche attive che possono ripartire da un ponte che unisca i due provvedimenti identitari di M5S e PD, il reddito di cittadinanza e il Jobs Act, in particolare il decreto 150/2015.**

Il primo si è visto essere soprattutto una misura di contrasto alla povertà in quanto il 70% degli aventi diritto non verrà inserito nel percorso di inserimento lavoratori tramite i Centri per

l'impiego e i navigator. Oltre a questo, ed è l'elemento più grave e urgente, ad oggi la seconda fase, quella del reinserimento lavorativo, è al palo con centinaia di migliaia di persone che ricevono un reddito senza fare nulla in cambio, pur potendolo fare. Data la difficoltà di cancellare una misura così importante per il M5S, si potrebbe ripartire proprio da una vera attuazione della fase due così che possa incontrarsi con quanto previsto dalle norme del Jobs Act mai pienamente attuate, coinvolgendo non solo i percettori del reddito ma potenzialmente tutti i lavoratori che ne hanno bisogno. Non nuove leggi quindi, che impiegherebbero anni per essere applicate e che verrebbero, come sempre ormai accade, vanificate da nuovi interventi normativi dei governi che si succederanno. Lo sforzo è quello della costruzione, a partire da questi due provvedimenti, di un quadro unitario del sistema delle politiche attive che possa consentire il funzionamento di un mercato del lavoro moderno nel quale transizioni e sicurezza possano far parte di un unico disegno con al centro il lavoratore.

**Questo è un auspicio e una proposta concreta, che potrebbe anche prendere una forma specifica differente, ma il cui metodo sembra essere l'unico che può funzionare.** Chiaro, è sempre possibile una soluzione più comoda, quella del rintanarsi in un nuovo populismo sociale, che promette per via legislativa diritti sotto forma di tutele anacronistiche, nella convinzione che Stato e mercato siano due entità nemiche e che il primo debba combattere il secondo, il tutto all'interno della dimensione geografica nazionale. Se così fosse i lavoratori e le imprese sarebbero i primi a pagarne le conseguenze.



17.

## **PREVIDENZA**

## La previdenza complementare nell'Italia del 2019\*

*di Tortuga*

**Il welfare aziendale, inteso come insieme di misure finalizzate a migliorare, arricchire e completare il rapporto tra un lavoratore e un datore di lavoro, è uno strumento fondamentale in un qualsiasi rapporto di natura lavorativa. I modi in cui questo rapporto può essere arricchito sono vari e numerosi; il nostro obiettivo in questo primo contributo è concentrarci sulle pensioni integrative, a nostro avviso il più importante tra tutti gli strumenti a disposizione dei datori di lavoro e dipendenti. Non è nostra intenzione attraverso questo contributo offrire una precisa mappatura tecnica e giuridica della previdenza complementare in tutta l'Italia (compito già svolto egregiamente e costantemente da ADAPT). Ci prefiggiamo invece l'obiettivo di provare a spiegare l'importanza che questo pilastro riveste nella costruzione di un rapporto di lavoro e di una carriera previdenziale adeguata alle necessità di ciascuno – in particolare alla luce delle contingenze dell'Italia che si affaccia al 2019 – e provare a spiegare perché sia ancora troppo poco diffuso. Tuttavia, prima di affrontare questi punti, è opportuno proporre una breve definizione di ciò di cui stiamo parlando, inquadrandolo da un punto di vista tecnico all'interno**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11.](#)

dei contratti di contrattazione nazionali e presentandone una descrizione basata sui numeri a disposizione.

**Con previdenza complementare intendiamo una forma di integrazione alla previdenza obbligatoria (primo pilastro) la cui adesione è libera e volontaria** (cfr. A.M. Sabato, voce [16. Previdenza complementare – Dizionario breve sul welfare aziendale a cura di ADAPT e AIWA](#)). Se stipulata attraverso accordi collettivi o individuali viene definito rispettivamente secondo e terzo pilastro. Sono state molte le riforme apportate a questo strumento previdenziale, che è stato in vigore in forme e modalità diverse già da diversi decenni. Tuttavia, la riforma fondamentale è avvenuta nel gennaio del 2007 con l'entrata in vigore del [d.lgs. n. 252/2005](#).

**Questo decreto si prefiggeva di incentivare lo sviluppo e l'uso delle forme di previdenza integrativa e l'ampliamento delle forme istitutive e ha avuto come risultato principale l'affidamento dell'erogazione dei servizi in questione ad enti privati con modalità differenti.** Le principali tipologie di fondo sono i fondi pensioni chiusi o negoziali, i fondi aperti e i PIP (Piani Pensionistici Individuali). I fondi chiusi negoziali sono fondi la cui adesione si basa su accordi collettivi stipulati tra i partiti a livello nazionale e aziendale e hanno la caratteristica che la contribuzione deriva da tre fonti: contributi del lavoratore, del datore di lavoro (stabiliti dal contratto di riferimento) e il TFR. La gestione è poi affidata a intermediari professionali specializzati. I fondi aperti o non negoziali invece sono istituiti e gestiti direttamente da banche, assicurazioni, SIM e SGR e sono caratterizzati dall'adesione individuale dei lavoratori che versano contributi e TFR (l'adesione collettiva è comunque contemplata, ma molto meno comune). Infine vi sono i PIP, anch'essi istituiti da assicurazioni ma esclusivamente attraverso specifici strumenti finanziari (polizze vita, *unit linked* o miste). La caratteristica princi-

pale di quest’ultimi è che l’adesione può avvenire esclusivamente su base volontaria attraverso versamenti di contributi e del TFR. Le tre tipologie differiscono quindi significativamente in merito alle modalità di adesione, i soggetti aderenti, la tipologia di contribuzione, di gestione ma soprattutto in merito ai costi complessivi. Usando infatti l’ISC, cioè l’indicatore sintetico dei costi, si può notare come i PIP, per cui l’adesione è esclusivamente individuale, hanno costi nettamente superiori a quelli dei fondi negoziali e dei fondi aperti.

**Tabella 1 – Fondi pensione e PIP “nuovi” – Indicatore sintetico dei costi (dati di fine 2017; valori percentuali)**

	Indicatore sintetico dei costi (ISC)			
	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali	1,0	0,6	0,4	0,3
<i>Minimo</i>	0,5	0,3	0,2	0,1
<i>Massimo</i>	3,0	1,4	0,9	0,6
Fondi pensione aperti	2,3	1,6	1,3	1,2
<i>Minimo</i>	0,5	0,5	0,5	0,1
<i>Massimo</i>	5,1	3,4	2,8	2,4
PIP “nuovi”	3,9	2,7	2,2	1,8
<i>Minimo</i>	1,0	0,9	0,6	0,4
<i>Massimo</i>	6,5	4,9	4,1	3,5

L’indicatore sintetico dei costi a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti.

Fonte: Covip, [Relazione per l’anno 2017](#), 2018

Nel nostro contributo ci soffermeremo sullo scenario fiscale e dei rendimenti relativi prevalentemente ai fondi chiusi o negoziali e ai fondi aperti, perché maggiormente toccati dalla riforma del 2005 rispetto ai PIP.

Il principale risultato di quest’ultima è stato in sintesi quello d’incentivare significativamente l’uso della contrattazione secondaria, in tutte le sue forme, all’interno dei contratti nazionali. Il numero di fondi pensione nati all’interno di accordi collettivi ha

visto infatti un forte aumento post-riforma. **A questo ha indubbiamente contribuito un quadro che è, sotto l'aspetto della tassazione e dei rendimenti realizzati, sicuramente in media superiore a quello di un qualsiasi altro investimento, che sia quello di natura previdenziale gestito dall'Inps o un altro investimento privato in asset finanziari.** A supporto di ciò mostriamo alcune elaborazioni contenute in un'approfondita ricerca di Banca d'Italia svolta nel 2007, ma i cui risultati sono ancora di stringente attualità [1].

**Tabella 2 – Rendimenti dei fondi pensione, delle attività finanziarie e del TFR (dati annuali; valori percentuali) (1)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media geometrica 1999-2006
Fondi pensione negoziali (2)	11,2	3,6	-0,5	-3,4	5,0	4,5	7,4	3,8	3,9
Fondi pensione aperti (2)	24,0	2,9	-5,6	-13,1	5,7	4,3	11,5	2,4	3,5
Bot a 12 mesi (3)	2,8	3,2	4,1	2,8	2,4	2,0	1,9	2,3	2,7
Btp (3)	-1,3	5,5	5,8	7,6	3,2	6,7	4,7	0,0	4,0
Azioni italiane (3)	15,2	5,2	-19,3	-18,0	13,7	21,3	16,4	17,4	5,3
Tfr (4)	3,1	3,5	2,9	3,1	2,8	2,5	2,6	2,4	2,9

Fonte: R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori](#), *Questioni di economia e finanza* (Occasional paper), 2007, n. 8

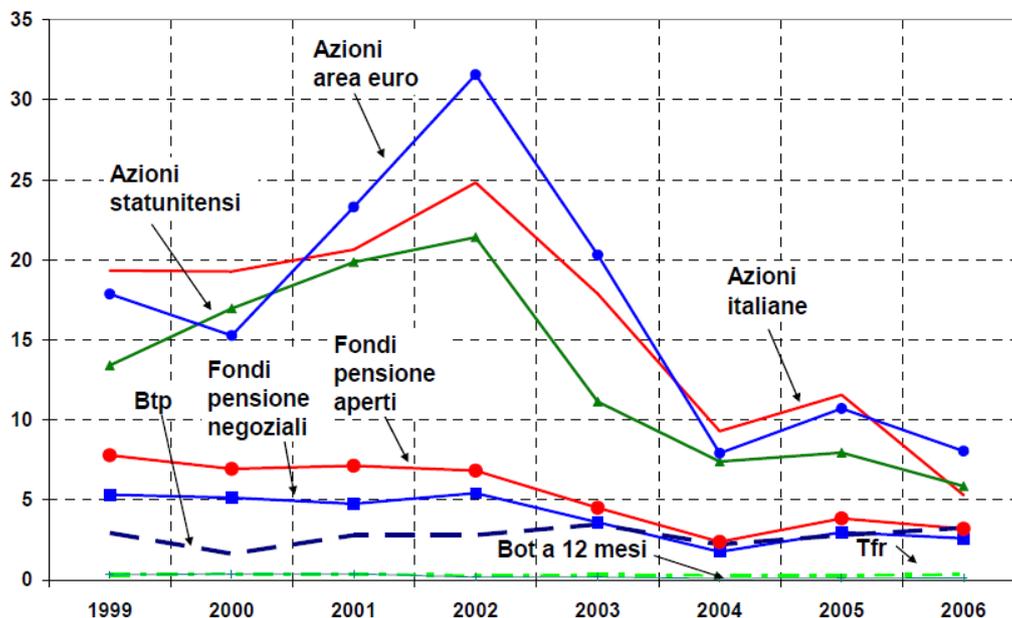
(1) Rendimenti a 12 mesi di fine anno.

(2) Rendimento medio ponderato dei fondi in gestione finanziaria. I rendimenti sono al netto delle ritenute fiscali e di tutti i costi gravanti sul fondo pensione. Per il 1999, il dato relativo ai fondi pensione negoziali si riferisce ai 10 mesi che vanno da marzo a dicembre.

(3) Rendimento al netto di una ritenuta fiscale indicativa del 12,5%.

(4) Dal 2001, tasso di rivalutazione al netto dell'imposta sostitutiva dell'11%.

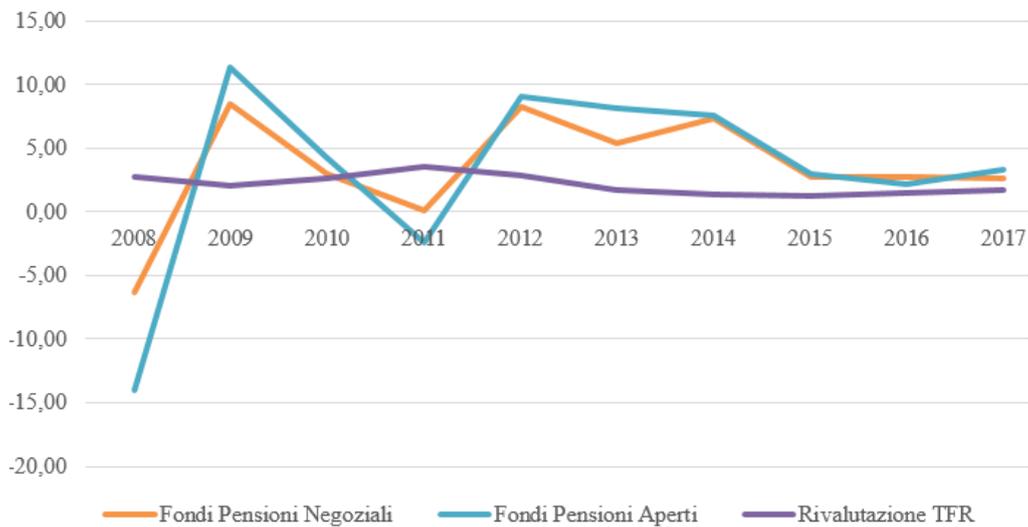
**Figura 1 – Variabilità dei rendimenti di diversi fondi pensione complementari rispetto ad altri investimenti pre-crisi del 2008**



Fonte: R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori](#), Questioni di economia e finanza (Occasional paper), 2007, n. 8

Se l'esercizio di Cesari, Grande e Panetta può sembrare un po' datato, si guardi ai dati degli ultimi anni forniti da COVIP (figura 2), che attestano come, ad eccezione di 2008 e 2011, i fondi pensione mantengano i vantaggi qui sopra descritti.

**Figura 2 – Rendimenti netti post-crisi di diversi fondi di previdenza complementare**



Fonte: COVIP

**Quello che emerge da queste due tabelle è palese e significativo: i fondi complementari rappresentano, sia dal punto di vista dei rendimenti, sia da quello della sicurezza (intesa come scostamento dei rendimenti da un valore medio, appunto la variabilità), un investimento certamente non inferiore ad altri.**

Ai vantaggi sul versante dei rendimenti, si aggiungono i vantaggi relativi all'aspetto fiscale. Senza entrare nel dettaglio, concentriamoci sulle caratteristiche fondamentali del regime in vigore. **La fiscalità che si applica alla previdenza complementare è stata nel suo complesso modificata ad inizio 2007 con la riforma del 2005 (e successivamente precisata attraverso la [circolare Inps n. 98/2007](#)) ed è caratterizzata da esenzione in fase di contribuzione e tassazione agevolata sia in fase di accumulo che d'erogazione (da cui la denominazione "ETt").** In fase di contribuzione, il vantaggio maggiore introdotto dalla riforma è stato il contributo di solidarietà pari al 10%

da applicarsi ad ogni contribuzione o somma, TFR escluso, «destinata a realizzare le finalità di previdenza pensionistica complementare» versata dai datori di lavoro [2] (i PIP non sono dunque toccati). La riforma ha inoltre decretato la possibilità di conferire anche automaticamente sulla base dei contratti di riferimento il TFR ai fondi complementari (modalità parzialmente depotenziata dalla legge di bilancio 2017), somme che sono deducibili fiscalmente dal reddito dichiarato a fini IRPEF nel limite annuale di 5164,17 euro [3]. In merito invece ai contributi individuali da parte dei lavoratori ai fondi complementari, la tassazione è stabilita essere ordinaria sulla base del regime d'appartenenza [4]. In fase di accumulazione, la tassazione è più elevata rispetto all'aliquota standard che si applica a varie tipologie di strumenti finanziari: 20% (legge di stabilità 2015) contro 12,5%. In seguito alle proteste sollevatesi per via dell'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, passata dall'11,5% al 20%, è stato concesso dal legislatore un credito di imposta del 9% del risultato netto, a patto che venga investito a medio o lungo termine un importo corrispettivo in attività finanziarie individuate da apposito decreto del MEF (per un approfondimento si veda la [circolare AE n. 2/E/2015](#)).

In fase di erogazione infine – ma solo al raggiungimento dell'età pensionabile – la riforma ha introdotto un'aliquota agevolata che varia tra il 15 e il 9% a seconda del numero di anni in cui si ha aderito ad un fondo [5]. Se si confronta questa aliquota con quella minima sui redditi o su quella applicata in fase d'erogazione al TFR accantonato in azienda – e che varia tra il 23% e il 43% – i vantaggi fiscali sono evidenti. I vantaggi complessivi per i lavoratori derivanti da questo nuovo sistema fiscale sono ben illustrati nel paper di Banca d'Italia attraverso una chiara ed interessante simulazione in cui i ricercatori ipotizzano infatti due scenari: il primo in cui tre lavoratori, a cui rimangono rispettivamente 10,

20 e 30 anni al raggiungimento dei requisiti per ottenere il pensionamento, versano 1.000 euro all'anno in un fondo pensione complementare, e il secondo, in cui investono invece in un diverso portafoglio finanziario dal medesimo rendimento al lordo della tassazione. Come mostra la tabella che segue, anche sotto questo aspetto i fondi pensione rappresentano una scelta d'allocazione del risparmio (e/o del TFR) competitiva.

**Tabella 3 – Benefici fiscali derivanti dall'adesione ad un fondo pensione in tre diversi scenari d'anzianità contributiva (1)**

	Caso A: Regime 2006	Caso B: Regime attuale	Caso C: Ipotesi di riforma fiscale	Caso D: Regime prevalente all'estero
	<i>ETT</i>	<i>ETt</i>	<i>Ett</i>	<i>EET</i>
Aliquote per i fondi pensione (2)	0; 11; min 23	0; 11; max 15	0; 11; max 15	0; 0; min 23
Aliquote per l'investimento in attività finanziarie (2)	min 23; 12,5; 0	min 23; 12,5; 0	min 23; 20; 0	min 23; 12,5; 0
Lavoratore anziano (10 anni di contribuzione)	5,6	14,2	16,1	2,8
Lavoratore medio (20 anni di contribuzione)	10,7	19,0	23,3	6,2
Lavoratore giovane (30 anni di contribuzione)	14,8	23,8	30,8	9,8

(1) La tabella riporta lo scarto percentuale tra il montante finale accumulato da un lavoratore che aderisce a un fondo pensione e quello di un lavoratore che investe direttamente in attività finanziarie sotto diverse modalità di tassazione. Ciascun sistema di tassazione viene individuato in base al trattamento fiscale – esente (*E*), tassato (*T*) o tassato a un'aliquota relativamente bassa (*t*) – cui è soggetto l'aderente al fondo nelle tre fasi di: contribuzione, accumulazione ed erogazione. Ad esempio, nel sistema ETT l'aderente al fondo può dedurre i contributi ma viene tassato nelle fasi di accumulo e di erogazione. Sia il lavoratore che aderisce al fondo pensione sia quello che acquista direttamente attività finanziarie investono un capitale al lordo dell'Irpef che è inizialmente pari a 1.000 euro e cresce a un ritmo annuo del 3% senza mai superare l'importo massimo deducibile fiscalmente (5.164,57 euro). Al fine di isolare l'effetto fiscale, si escludono i contributi al fondo pensione da parte del datore e gli accantonamenti al TFR da parte del lavoratore. Sia il fondo pensione sia le attività di mercato hanno rendimenti annui lordi del 5%; valori più bassi (più elevati) ridurrebbero (aumenterebbero) il divario tra i montanti finali. L'analisi si riferisce ai montanti dopo 10, 20 e 30 anni; i risultati qualitativi non muterebbero se i due lavoratori trasformassero il montante o parte di esso in rendita.

(2) Aliquote fiscali riferite, nell'ordine, alla fase di contribuzione, di accumulazione e di fruizione del montante o della rendita. L'aliquota Irpef è posta al valore minimo del 23%; aliquote maggiori incrementerebbero il vantaggio fiscale dei fondi pensione. Nei casi B e C l'imposta sulle prestazioni del fondo pensione è posta al 15% per il lavoratore con 10 anni di contribuzione; seguendo la normativa fiscale, viene ridotta al 13,5% dopo 20 anni di contribuzione e al 10,5% dopo 30 anni.

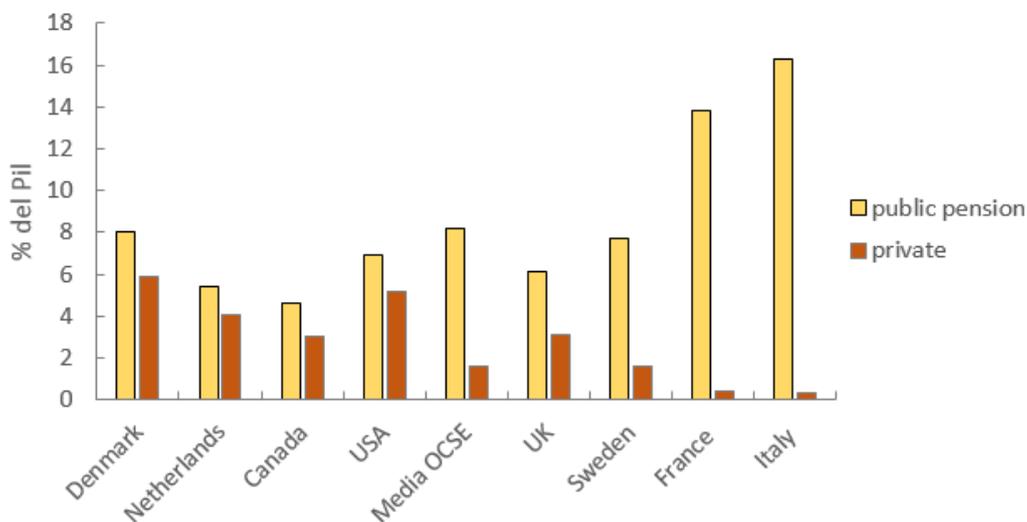
Fonte: R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori](#), *Questioni di economia e finanza* (Occasional paper), 2007, n. 8

**Alla luce della simulazione appena descritta appare evidente che, prendendo in considerazione lo scenario di agevolazione fiscale introdotto a inizio 2007 – quello denominato come ETt e descritto precedentemente – e considerando l'aliquota Irpef meno vantaggiosa (23%), il vantaggio fiscale per i lavoratori derivante dal versamento in un fondo pensione rispetto ad un portafoglio benchmark di attività finanziarie è significativo.** In sintesi, l'adesione a forme di previdenza complementare garantisce contemporaneamente diversi vantaggi per gli aderenti: rendimenti non inferiori alla media, volatilità – dunque rischio – contenuta e vantaggi fiscali nettamente superiori a quelli derivanti da investimenti in altre tipologie di asset finanziari. **Alla luce di questo scenario, obiettivamente vantaggioso sia per i datori di lavoro (Introduzione del contributo di solidarietà del 10%) che per i lavoratori, ci aspetteremo una pervasiva diffusione nel tessuto industriale italiano della previdenza complementare, ma così non è.** Come emerge dal [rapporto Welfare Index PMI 2018 redatto da Generali](#), questa soluzione è ancora troppo poco diffusa nell'ecosistema imprenditoriale italiano, con l'eccezione di diversi territori e accordi collettivi dove invece la parti sociali ed istituzionali hanno cooperato efficacemente. **Il rapporto pensioni private-Pil nel nostro Paese nel 2013 era molto più basso rispetto alla media OECD** (figura 3). Per quanto il nu-

mero degli iscritti ai fondi pensione, sul totale dei lavoratori, sia cresciuto sensibilmente dal 2012 al 2017 [6] non crediamo che tale variazione abbia avvicinato il nostro Paese a quelli più virtuosi nel campo della previdenza integrativa. **Va infatti anche considerato che il contributo medio pro capite, di circa 1.800 euro l'anno, è al di sotto della quota necessaria a garantire un apprezzabile livello delle prestazioni pensionistiche future.** A questo concorrono diversi fattori, di cui si potrebbe scrivere all'infinito, e che spaziano dal ritardo con cui questo strumento è stato importato in Italia, al ruolo non sempre lungimirante delle parti sociali, alle indubbe carenze delle istituzioni a livello nazionale e non solo, ecc. Esistono tuttavia alcune evidenze empiriche che, a nostro avviso, vale la pena presentare al fine di provare a contestualizzare, alla luce anche e soprattutto delle contingenze di un'Italia sul punto di riformare il sistema pensionistico primario, questa situazione e delineare conseguentemente alcuni spunti di policy.

**La più importante di queste evidenze empiriche è quella evidenziata da diversi studi, in particolare [Pension Markets in Focus 2017](#) redatto dall'OECD, nel quale si mostra come vi sia una significativa correlazione negativa tra il volume del primo pilastro di previdenza e il volume del secondo e del terzo.** Più semplicemente, dove le pensioni pubbliche sono in percentuale del Pil più elevate, la previdenza complementare è meno diffusa (ad analoghi risultati erano già giunti T. Boeri, L. Bovenberg, B. Coeuré, A. Roberts, [Dealing with the New Giants: Rethinking the Role of Pension Funds](#), Centre for Economic Policy Research, 2006).

**Figura 3 – Pensioni private (secondo e terzo pilastro) e pubbliche (primo pilastro) in un panel di Paesi OECD misurate in percentuale del Pil rispettivamente nel 2013 e nel 2014**



Fonte: elaborazione degli autori su dati pubblici OECD

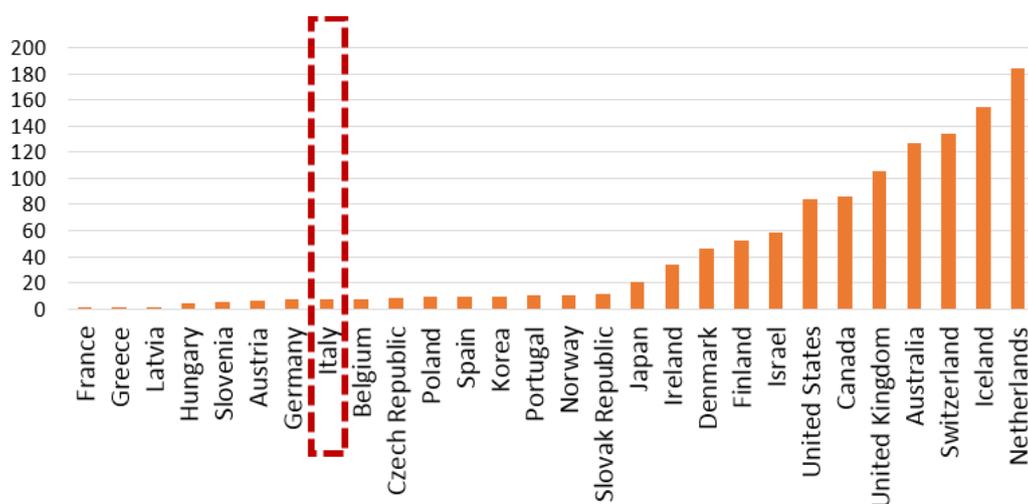
**Sembra dunque evidente come in Italia la previdenza complementare sia schiacciata da quella pubblica. La lettura potrebbe però anche essere diversa: dove il sistema pubblico è pervasivo e garantisce le sufficienti tutele, la previdenza complementare non è necessaria e dunque si sviluppa poco.** Sotto questo aspetto, l'Italia sarebbe un Paese virtuoso. Tuttavia, se questa lettura può aver senso per il passato e per le generazioni più anziane – che hanno beneficiato e in buona parte continuano a beneficiare di pensioni generose – non può certo averlo per il presente e men che meno per il futuro.

**Le recenti riforme approvate dal Governo, Quota100 in particolare, vanno infatti nella direzione opposta a quella necessaria al fine di salvaguardare la stabilità del sistema pensionistico pubblico [7], che già non gode di buona salute [8] e non ne godrà di migliore in futuro. L'idea dell'esecutivo sembra dunque che non ci sia bisogno di trovare delle soluzioni complementari alla previdenza pubblica, e che il primo pilastro debba**

e possa caricarsi sulle spalle il peso di tutto la previdenza. Questa idea, per quanto accattivante, è destinata però a infrangersi sugli scogli della realtà delle previsioni economiche ma, soprattutto, demografiche. (cfr. H. Boulhol, C. Geppert, [\*Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force\*](#), in *Vox*, 4 giugno 2018).

**Alla luce dell'analisi appena condotta, appare chiaro che il welfare aziendale e, in particolar modo, la previdenza integrativa siano fondamentali sia per i lavoratori che per la società in generale.** Per i primi il vantaggio più grande è chiaro: la possibilità di poter affrontare più serenamente il futuro pensionistico, grazie a investimenti a lungo termine relativamente sicuri e profittevoli, è un'idea che fa gola a molti, per di più se incentivata dallo scenario fiscale descritto in precedenza. D'altronde, in buona parte dei Paesi OECD affidare i propri risparmi ai fondi pensione è una pratica diffusa, con eccezioni nell'Europa continentale. È possibile osservare come, considerando il totale degli asset detenuti dai fondi pensione in percentuale al Pil [9], l'Italia si collochi nelle ultime posizioni.

**Figura 4 – Asset detenuti dai fondi pensione in percentuale del Pil nel 2017**



Fonte: elaborazione degli autori su dati pubblici OECD

**Inoltre, è importante notare come il ritardo non riguardi solo l'Italia in particolare, ma tutta l'Europa continentale a causa dell'ampiezza dello stato sociale e della previdenza pubblica** [10]. Le politiche italiane di imposizione fiscale favorevole sui proventi dei fondi pensione – inseriti nel contesto di politiche sul welfare aziendale – sono dirette ad affrontare questo problema e a spostare parte del carico pensionistico dal pubblico al privato.

**In questo senso, è di fondamentale importanza il compito delle aziende nel proporre ai propri dipendenti l'adesione a piani di previdenza integrativa adeguati, in particolare alla luce dei vantaggi fiscali illustrati precedentemente.** I piani di previdenza integrativa, infatti, non sono tra i più diffusi all'interno dei vari piani di welfare aziendale: poco più di un'azienda su quattro ha effettuato almeno un'iniziativa a riguardo. Di contro, è possibile notare – dal citato [rapporto Welfare Index PMI](#) – come la previdenza integrativa venga identificata come la seconda area del welfare aziendale che le imprese vogliono potenziare. Anche i dipendenti domandano maggiore previdenza integrativa: secondo il [1° Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale](#) le iniziative di previdenza complementare sono il secondo servizio più apprezzato tra quelli del welfare aziendale, specie tra i *baby boomers*. Per migliorare la quota di adesione ai piani di previdenza integrativa abbiamo identificato due tra le determinanti più importanti del successo di queste iniziative:

- la dimensione aziendale: le iniziative riguardanti la previdenza integrativa sono più concentrate tra le imprese più grandi. La differenza tra le grandi imprese (con più di 250 dipendenti) e le piccole (meno di 50 dipendenti) è impressionante: la differenza tra quelle che hanno attivato almeno un'iniziativa di previdenza complementare è del 34,3%, percentuale che si dimezza se

si considera il confronto con le imprese di media dimensione. La crescita dimensionale delle PMI permetterebbe di attingere a credito diverso da quello del Tfr dei propri dipendenti, con conseguente crescita delle quote di Tfr disponibili all'accantonamento. La crescita dimensionale dell'impresa permetterebbe inoltre una maggiore sindacalizzazione e – di conseguenza – una maggiore adesione ai piani di previdenza complementare: più grandi sono le imprese, infatti, maggiore è l'accuratezza dei piani di comunicazione. Si noti, però, come la crescita dimensionale dell'impresa – nonostante sia una soluzione first best – sia di difficile attuazione nel brevissimo periodo;

- l'attività di comunicazione e di informazione delle aziende e dei dipendenti circa i vantaggi della previdenza integrativa: il numero delle adesioni ai fondi pensione (e il contributo medio pro capite di 1.800 euro) non sono sufficienti a garantire sicurezza circa il livello delle prestazioni pensionistiche future. Ad oggi, è stato raggiunto poco più di un terzo dei lavoratori, una quota in crescita ma pur sempre bassa. Tra le altre, una delle cause scatenanti di ciò è il c.d. “buco nero informativo”: la quota di lavoratori che possiede una conoscenza precisa e strutturata dei contenuti del welfare aziendale è ridotta. Si tratta solo il 17,9% dei dipendenti [11]. Anche l'attività di informazione aziendale varia a seconda della dimensione dell'impresa: la differenza tra le grandi imprese e le piccole è di quasi 20 punti percentuali.

**A fronte di queste problematiche una delle principali soluzioni potrebbe essere la collettivizzazione a livello territoriale nell'offerta dei piani di welfare aziendale e – in particolare – di previdenza integrativa.** Sulla dimensione territoriale il welfare aziendale può generare effetti positivi amplificati: per esempio può tenere insieme la dimensione produttiva con quella

sociale per sostenere e mettere a valore le risorse e le potenzialità del territorio di riferimento. Difatti, le PMI più virtuose in termini di servizi offerti riconoscono molto di più della media l'importanza di associarsi tra loro per aumentare l'efficienza nell'offerta di attività di welfare aziendale. Parimenti, è aumentata rispetto allo scorso anno la propensione delle PMI a creare alleanze con lo scopo di radicare sistemi di welfare aziendale nel territorio, specie tra le imprese più attive. Questo permetterebbe sicuramente una maggiore circolazione delle informazioni, fronteggiando il problema del buco nero informativo, abbattendo i costi di intermediazione nel caso delle pensioni integrative.

[1] R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [\*La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori\*](#), Questioni di economia e finanza (Occasional paper), 2007, n. 8.

[2] Citando la [\*circ. Inps n. 98/2007\*](#): «L'articolo 16 del D.Lgs. 5 dicembre 2005, n.252, recante disposizioni in materia di disciplina delle forme pensionistiche complementari, dispone che [...] sulle contribuzioni o somme a carico del datore di lavoro, diverse da quella costituita dalla quota di accantonamento al TFR, destinate a realizzare le finalità di previdenza pensionistica complementare di cui all'articolo 1, è applicato il contributo di solidarietà previsto nella misura del 10 per cento dall'articolo 9-*bis* del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1991, n.166».

[3] R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [\*op. cit.\*](#), 32: «Per quanto attiene ai contributi, la soglia di esenzione è stata fissata solo in valore assoluto, nel limite di 5.164,57 euro».

[4] Dalla [\*circ. Inps n. 98/2007\*](#), cit.: «Fermo restando l'assoggettamento a contribuzione ordinaria nel regime obbligatorio di appartenenza di tutte le quote ed elementi retributivi di cui all'articolo 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, anche se destinate a previdenza complementare, a carico del lavoratore».

[5] R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, [\*op. cit.\*](#), 32: «Il decreto 252/05 ha reso, a partire dal gennaio del 2007, più favorevole la tassazione della previdenza

complementare [...] l'aliquota fiscale è stata però ridotta al 15% [...] con la possibilità di una ulteriore riduzione di 0,30% per ogni anno tra il 15esimo e il 35esimo di partecipazione alla previdenza complementare (fino quindi a un minimo del 9%)».

[6] Dal 26,2% al 36,5%, secondo la Covip.

[7] Cfr. Tortuga, [\*Quota 100: una riforma contro i giovani\*](#), in [www.buffingtonpost.it](http://www.buffingtonpost.it), 8 novembre 2018.

[8] Cfr. Tortuga, [\*Le pensioni anticipate non creano lavoro\*](#), in [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it), 10 dicembre 2018.

[9] Gli asset dei fondi pensioni sono definiti come tutti gli asset comprati grazie alle contribuzioni a fondi di previdenza complementare che hanno come unico obiettivo l'erogazione di una prestazione pensionistica a chi vi contribuisce. I dati sono espressi in percentuale del Pil.

[10] R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, *op. cit.*

[11] Tutti i dati presentati in questo paragrafo sono tratti dal [\*1° Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale\*](#).

## Esternalizzazioni e tutela contributiva. La Cassazione a sostegno del “sistema” INPS\*

*di Federico Avanzi*

A distanza di due mesi (4 lug. – 4 sett.), licenziando due importanti decisioni di carattere interpretativo, la sezione lavoro della Suprema Corte torna a occuparsi della delicata quanto attuale questione dei processi di esternalizzazione.

Invero, attraverso le pronunce n. 18004 e 22110, il giudice della nomofilachia tenta di consolidare, con iter motivazionali “gemelli”, l’esegesi normativa del c. 2 art. 29 D.l.gs. 276 del 2003, inerente la c.d. responsabilità solidale negli appalti.

Nello specifico, la *vexata quaestio* riguarda la decadenza degli Istituti creditori – *nello specifico INPS* – dall’azione di recupero nei confronti del soggetto a monte della filiera, il committente, a fronte di un passaggio normativo che lo individua quale “...**obbligato in solido con l’appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell’appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi...nonché i contributi previdenziali...**”.

La soluzione offerta dalla corte, che, in sostanza, legittima la pretesa dell’ente anche oltre il termine dei due anni, purché esercita-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33.](#)

ta nei limiti quinquennali di prescrizione, sovverte quello che sembra il tenore letterale della norma, oltre a smentire precedenti tesi ministeriali<sup>1</sup> che confermavano l'indifferibilità dell'azione.

Tuttavia, quelle che sembrano decisioni in violazione del basilare principio di *ermeneutica* sancito dall'art. 12 delle preleggi (*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse...*), trovano invece fondamento nella tesi giurisprudenziale secondo la quale il criterio sussidiario costituito dalla ricerca della *mens legis*, il criterio di interpretazione teleologica, può assumere rilievo, rispetto all'interpretazione letterale, nel caso eccezionale in cui l'effetto giuridico sia incompatibile con il sistema normativo<sup>2</sup>.

E le ragioni addotte, sembrano cogliere nel segno, raggiungendo così il grado di "eccezionalità" richiesto.

In effetti, approfondendo la disamina operata, la corte ammette l'esistenza di due soluzioni interpretative, ma, quella "letterale", atta a generare un'obbligazione contributiva *sui generis* del tutto conformata alla speciale azione riconosciuta al lavoratore e dunque soggetta al medesimo – *e deteriore* – termine decadenziale, non può preferirsi a quella spinta da ragioni di ordine sistemico.

E in un complesso di previdenza sociale fondato sul principio di solidarietà, già di per se svincolato da un equilibrio di prestazioni corrispettive<sup>3</sup>, sarebbe dunque inammissibile una parafrasi normativa che comporti "...la possibilità, addirittura prevista implicitamente dalla legge come effetto fisiologico, che alla corresponsione di una retribuzione – a seguito dell'azione tempestivamente proposta dal lavoratore – non possa seguire il soddisfacimento anche dall'obbligo contributivo, solo per-

*chè l'ente previdenziale non ha azionato la propria pretesa nel termine di due anni dalla cessazione dell'appalto."*

Questo irragionevole risultato, sarebbe per giunta contrario alla differente natura delle predette obbligazioni – *retributiva e contributiva* – che, per quanto tra loro connesse, conservano, ciascuna, la propria autonomia.

Invero, la tipicità dell'obbligo contributivo, che, peraltro, interessa soggetti diversi rispetto a quello retributivo (datore/ente *vs* datore/lavoratore), risiede nel c.d. "minimale contributivo" ossia l'impossibilità di disporre una base di calcolo del *dovuto previdenziale*, inferiore a quella determinata dai contratti collettivi stipulati dalle OO.SS. più rappresentative a livello nazionale<sup>4</sup>.

A tal proposito, è utile rammentare che, a differenza del rapporto tributario, ove il diritto del *Fisco* al prelievo presuppone la percezione effettiva delle somme, la legittimità della pretesa previdenziale non riscontra limiti neppure innanzi alla mancata corresponsione degli emolumenti, trovando invece applicazione una sorta di principio "per competenza", non eludibile, nemmeno in ipotesi di accordo fra datore e lavoratore<sup>5</sup>.

Dimostrata dunque l'infondatezza giuridica di una trattazione uniforme dei crediti in parola, dall'analisi delle argomentazioni emergono ragioni ulteriori a sostegno delle ordinarie prerogative INPS, ragioni che riguardano gli obiettivi di tutela auspicati dal legislatore attraverso l'architettura normativa.

E non vi è dubbio alcuno che la *ratio* dell'art. 29, "...*incentivare un utilizzo più virtuoso del contratto di appalto, inducendo il committente a selezionare imprenditori affidabili e a controllarne successivamente*

*l'operato...evitando...il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori...*"<sup>6</sup>, sia del tutto incompatibile con effetti legali potenzialmente pregiudizievoli verso le provviste previdenziali dei lavoratori e comunque dell'equilibrio finanziario dell'Ente garante della sicurezza sociale.

A maggior ragione nel contesto attuale, dove, a una tesi restrittiva sulle facoltà di recupero contributivo conseguirebbe, con quasi certezza, un incremento dei già dilaganti fenomeni di *dumping sociale*, *law shopping* e delle irregolarità nei processi di *outsourcing*.

In conclusione, sia dal punto di vista giuridico che in ottica di tutela generale del mercato e dei suoi attori, anche in considerazione della ormai pacifica estensione<sup>7</sup> del meccanismo della responsabilità solidale di cui all'art. 29, non può che accogliersi con favore una esegesi normativa, come quella prospettata dai giudici supremi, improntata a garantire il "sistema" governato dall'INPS.

[1] Ministero del Lavoro Circolare n. 5 del 11/02/2011.

[2] Cassazione Sez. Lavoro n. 3382/2009.

[3] Cassazione Sez. Lavoro n. 23845/2017.

[4] Art. 1 D.L. 338 del 1989.

[5] Cassazione Sez. Lavoro n. 15120/2019.

[6] Cassazione Sez. Lavoro n. 444/2019.

[7] Corte Costituzionale n. 254/2017.

**Carica sociale e lavoro subordinato  
in seno alla medesima società:  
i chiarimenti dell’Inps in ordine alla compatibilità  
tra rapporto di amministrazione  
e rapporto di lavoro\***

*di Sara Tiraboschi*

L’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, con il [Messaggio n. 3359 del 17 settembre 2019](#), ha espresso la propria posizione in ordine al peculiare rapporto tra la titolarità di una carica sociale e l’instaurazione, tra la medesima società e la persona fisica che la amministra, di un autonomo rapporto di lavoro subordinato. Il messaggio in esame si colloca nel solco della pluriennale giurisprudenza di legittimità sviluppatasi sul punto e affermativa, al ricorrere di determinati presupposti, della compatibilità tra la qualità di amministratore e quella di prestatore di lavoro nell’ambito della stessa persona giuridica.

L’importanza dell’intervento dell’Inps, dunque, risiede non già nel carattere innovativo delle posizioni assunte dall’Istituto, ma nel recepimento di quei principi giurisprudenziali volti a scongiurare un’aprioristica incompatibilità tra i due ruoli, attesi i possibili

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36](#).

effetti pregiudizievoli ai fini delle assicurazioni obbligatorie previdenziali e assistenziali.

Ed infatti l'Inps – nonostante le pregresse timide “aperture” di cui al messaggio n. 12441 dell'8 giugno 2011 – in precedenza aveva escluso che per i presidenti ed i consiglieri delegati (oltre che per gli amministratori unici) di una società potesse essere validamente riconosciuta la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato con la società medesima.

Orbene, rivisitata la rigida posizione originaria, l'Istituto Previdenziale ha fornito i propri chiarimenti nell'ambito di un pregevole percorso logico argomentativo, strutturato dalla preliminare disamina della portata della carica sociale assunta, seguita dall'indagine in ordine alla sussistenza dei requisiti della subordinazione nell'ambito del parallelo rapporto di lavoro.

*La carica sociale: l'ampiezza dei poteri ed il rapporto con l'organo collegiale.*

Secondo il messaggio in commento, come anticipato, non è necessariamente incompatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato la titolarità della carica di membro o anche di presidente del consiglio di amministrazione di una società, ma ciò purché sussista, in concreto, la soggezione alle direttive, alle decisioni ed al controllo dell'organo collegiale.

Sulla base di tale assunto, dunque, le uniche apodittiche preclusioni all'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato afferiscono alle figure di amministratore unico e di socio unico della società: nel primo caso in ragione dell'assenza dell'organo collegiale a cui consegue il potere dell'amministratore di esprimere da solo la volontà propria dell'ente sociale; nel secondo in quanto la

concentrazione della proprietà delle azioni nelle mani di una sola persona esclude l'effettiva soggezione del socio unico alle direttive di un organo societario.

Orbene, fornite tali preliminari considerazioni, l'Inps entra nel merito dei rapporti tra carica sociale e organo collegiale. Infatti se, da un lato, la presenza del consiglio di amministrazione è idonea a non precludere l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con un suo membro, dall'altro non è di per sé circostanza sufficiente ai fini della valutazione della genuinità di quest'ultimo rapporto. Occorre, dunque, valutare in concreto l'ampiezza delle deleghe conferite, nell'ottica di stabilire se sussista o meno la facoltà del presidente/amministratore di agire senza il consenso del consiglio di amministrazione.

L'Inps, dunque, svincola la propria valutazione dalla mera fotografia del "fenomenico", invitando gli operatori del settore ad un'indagine concreta e accurata in ordine all'ampiezza dell'incarico gestorio (non considerando, peraltro, dirimente ai fini della legittima instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato neppure la rappresentanza legale della società). Sotto tale profilo, dunque, è quanto mai opportuno procedere ad una puntuale disamina afferente ai rapporti intercorrenti tra l'organo delegato e il consiglio di amministrazione, alla facoltà di agire congiuntamente e disgiuntamente, al numero degli amministratori delegati, oltre che, come vedremo, alla concreta sussistenza del vincolo di subordinazione con riferimento al rapporto di lavoro.

*Il rapporto di lavoro: la sussistenza degli indici propri della subordinazione e la distinzione dal rapporto organico con la società.*

Stabilita, dunque, l'astratta possibilità di coesistenza di un rapporto di amministrazione e di lavoro subordinato con la medesima società, occorre verificare, in concreto, l'atteggiarsi di quest'ultimo al fine di poterne affermare l'effettiva genuinità. In particolare, secondo l'Inps, è necessario verificare, *in primis*, l'estraneità delle mansioni rispetto alle attività connesse al rapporto organico nonché la presenza dei caratteri tipici della subordinazione, da individuarsi, come da consolidata giurisprudenza, nella periodicità e predeterminazione della retribuzione, nell'osservanza di un orario di lavoro, nella soggezione al potere disciplinare, direttivo e di controllo della società, nell'assenza di rischio in capo al lavoratore.

Se tale esegesi risulta più agevole per il lavoro dipendente *tout court*, quanto al lavoro dirigenziale occorre far riferimento ai criteri c.d. complementari e sussidiari quali, tra i vari, l'assunzione con qualifica dirigenziale, il conferimento dell'eventuale carica di direttore generale da parte dell'organo amministrativo nel suo complesso unitamente all'effettivo svolgimento delle relative mansioni, la cessazione del rapporto mediante licenziamento, il coordinamento dell'attività lavorativa all'assetto organizzativo del datore di lavoro e l'assoggettamento, seppur in forma lieve o attenuata, alle direttive e agli ordini del datore di lavoro ancorché il prestatore mantenga una effettiva autonomia decisionale connessa alla propria qualità di dirigente.

In entrambi i casi, dunque, l'Inps assume l'irrilevanza del *nomen iuris*, tuttavia valorizzando, ai fini qualificatori, la distinzione tra gli importi corrisposti a titolo di retribuzione e i compensi connessi alla carica sociale ricoperta.

*La compatibilità tra carica sociale e lavoro dipendente: osservazioni conclusive.*

Il messaggio in commento, all'esito dell'analitica indagine svolta, conclude prevedendo che, ai fini della valutazione della compatibilità oggetto di esame, è necessario l'accertamento in concreto, in ogni singola fattispecie, del ricorrere delle seguenti condizioni: (i) l'affidamento del potere deliberativo diretto a formare la volontà dell'ente (come regolato dall'atto costitutivo e dallo statuto) all'organo collegiale di amministrazione della società nel suo complesso e/o ad un altro organo sociale espressione della volontà imprenditoriale che espliciti un potere esterno; (ii) la sussistenza, in concreto, del vincolo della subordinazione e cioè dell'assoggettamento del lavoratore interessato, nonostante la carica sociale ricoperta, all'effettivo potere di supremazia gerarchica di un altro soggetto ovvero degli altri componenti dell'organismo sociale a cui appartiene; (iii) lo svolgimento, in concreto, di mansioni che esulino e che pertanto non siano ricomprese nei poteri di gestione che discendono dalla carica ricoperta o dalle deleghe conferite.

Come anticipato in premessa, l'importanza dell'intervento in esame – da considerarsi una *summa* dell'evoluzione giurisprudenziale in materia – sta nell'aver apertamente recepito i richiamati principi, il che non potrà che assumere precipua rilevanza ai fini ispettivi, nell'ottica di ridurre l'alveo delle fattispecie potenzialmente passibili di gravi pregiudizi previdenziali ed assistenziali, diversamente da quanto occorso in passato.

Sul punto giova, tuttavia, evidenziare come ancora si trascuri l'evoluzione storica che ha interessato l'organizzazione aziendale e ciò con precipuo riferimento alle teorie della c.d. "organizza-

zione multi divisionale”, recepite dalle principali multinazionali mondiali a partire dagli anni cinquanta. Tali teorie, infatti, contemplano la creazione di strutture multi divisionali a livello di gruppo legate a specifiche aree d'affari e/o aree territoriali, spesso prevedendo anche la creazione di *task forces* composte dai vertici o comunque da personale chiave di varie società del gruppo, secondo un più ampio vincolo di subordinazione che si estrinseca rispetto a taluni esponenti della capogruppo o comunque di diverse società appartenenti al gruppo. In un simile contesto (ed in un'ottica speculare rispetto a quanto esposto) nel caso di coesistenza, in capo allo stesso soggetto, della carica sociale e del rapporto di lavoro subordinato con la medesima società, l'eventuale assenza in seno al consiglio di amministrazione di quest'ultima di uno o più esponenti del gruppo gerarchicamente sovraordinati ai fini della subordinazione, potrebbe determinare il “disconoscimento” della sussistenza del rapporto di lavoro subordinato, con le predette gravi conseguenze soprattutto sotto il profilo pensionistico.

Aldilà del rilievo che precede, non può certo svilirsi la portata del messaggio in commento, nell'auspicio che i principi giurisprudenziali e le determinazioni dell'Istituto proseguano congiuntamente il percorso evolutivo intrapreso, anche nell'ottica di una ridefinizione del concetto di subordinazione.



18.

**RAPPRESENTANZA  
E RAPPRESENTATIVITÀ**

## Dopo il salario minimo, una legge sulla rappresentanza?\*

*di Emmanuele Massagli*

**È stata annunciata per i prossimi giorni la discussione in Aula, al Senato, delle proposte relative al salario minimo legale.** Una decisione attesa, che segue un lungo ciclo di audizioni effettuato dalla Commissione Lavoro nelle scorse settimane, dedicate sia alla proposta presentata dal Movimento 5 Stelle che a quella curata dal Partito Democratico. La prima fissa la soglia di legge a 9 euro lordi, laddove non vi siano disposizioni dei CCNL. La seconda ipotizza invece 9 euro netti, senza riferimenti diretti alla contrattazione.

**In sintesi, basandosi su quanto comunicato da Istat e Inapp, la prima (M5S) interesserebbe il 25% degli occupati nelle imprese fino a 10 dipendenti e il 3% di quelle più grandi** (il 14,6% della forza lavoro complessiva, attualmente percepente una retribuzione minore), per un costo complessivo a carico delle imprese di 4,1 miliardi; la seconda (PD) riguarderebbe il 77% degli occupati nella micro e piccola impresa e il 20% degli occupati nella grande impresa (52,6% complessivo), per un costo di 34,1 miliardi.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° aprile 2019, n. 13.](#)

**Dati alla mano, risulta eccessiva la cifra ipotizzata dalla opposizione: si rivelerebbe un boomerang per l'occupazione e un acceleratore di lavoro nero perché sovradimensionata rispetto agli attuali standard di mercato**, per quanto particolarmente bassi, anche in termini comparati.

È invece ragionevole discutere più approfonditamente della proposta ideata dalla sen. Catalfo (M5S), anche perché presentata da uno dei partiti di maggioranza e apprezzata da diversi esponenti del Governo.

Il nodo da sciogliere non concerne l'approvazione o meno di una legge su questa materia: vincoli simili esistono già in 22 Stati europei. Sono invece motivo di discussione il valore economico individuato e l'effetto di una norma di questo tipo sul nostro sistema di relazioni industriali.

**Per quanto concerne il primo punto, difficile non osservare la discordanza tra quanto previsto nella legge di conversione del c.d. decretone a riguardo del Reddito di Cittadinanza e quanto contenuto del disegno di legge sul salario minimo.**

Sono riforme con funzioni e obiettivi diversi; ciò non toglie che il legislatore abbia previsto per i beneficiari del reddito di cittadinanza l'obbligo di accettazione di proposte di lavoro retribuite con almeno 858 euro, giudicati "congrui", anche quando full-time. È un concetto di altro genere rispetto a quello della "equità" sancita in Costituzione, alla quale si richiama ogni intervento sul salario orario obbligatorio. Fatto sta che una legge dello Stato ha accettato come adeguata una retribuzione di circa 5,5 euro all'ora, distante quindi dalla soglia dei 9 euro lordi. Il primo valore (5,5), se confermato come minimo, assolverebbe la funzione di soglia di garanzia contro la proliferazione di sistemi retributivi opportunistici fuori da ogni regolazione contrattuale. Dal punto di vista pratico, però, poco cambierebbe per la grandissima maggioranza dei lavoratori italiani. Il secondo valore (9), d'altra parte,

potrebbe spiazzare oltre il 25% di coloro che lavorano nella piccola impresa, che laddove non avesse fondi per alzare gli stipendi finirebbe con il licenziare i suoi collaboratori. Questi sarebbero destinati, per uno strano paradosso legislativo, a ricevere un Reddito di Cittadinanza il cui meccanismo di funzionamento finirebbe con l'obbligarli ad accettare una offerta di lavoro pagata meno di quanto percepito prima del licenziamento, ordinato proprio perché ricevevano uno stipendio giudicato troppo basso da un'altra legge... Il sistema ovviamente, col tempo, si correggerebbe le discordanze, intendendo la soglia degli 858 euro come inevitabilmente connessa ad una occupazione part-time all'80%, mentre il limite per un tempo pieno si attesterebbe poco sopra il migliaio di euro. La contraddizione, però, permarrrebbe e vi sarebbero una serie di effetti a cascata che è difficile prevedere con certezza come positivi.

**Ancor più rilevante è però l'effetto di una norma di questo genere sulla contrattazione collettiva.** Negli anni si è molto discusso a riguardo della possibile diminuzione della copertura dei CCNL in caso di approvazione di una legge contenente un salario minimo orario "competitivo" con quello oggi stabilito dai contratti comparativamente più rappresentativi. Nel corso delle audizioni, le associazioni datoriali e sindacali sono state concordi nel chiedere alla politica di non impedire ai contratti collettivi la possibilità di determinare gli equilibri interni ad ogni settore, pur rispettando i minimi economici eventualmente imposti dalla legge. Questa potrebbe essere accettata laddove evitasse la fuga dalla copertura contrattuale sancendo l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali, deputati a individuare il minimo salariale in misura maggiore rispetto a quello legale, rendendo così possibile l'intervento della legge solo nei settori economici non regolati dalla contrattazione.

**Il salario minimo così inteso assume le sembianze di una breccia nel muro settantennale edificato dalle parti sociali attorno all'autonomia della loro azione;** una feritoia attraverso la quale potrebbe penetrare nel “fortino” della indipendenza dalla politica di sindacati e associazioni datoriali la legge sulla rappresentanza e, quindi, la pretesa del legislatore di essere lui il soggetto deputato a legittimare la rappresentanza economica e sociale, in luogo della libera e convinta adesione di lavoratori e imprese. Siamo certi sia così auspicabile questa deriva?

## **L'analisi congiunta dei Ccnl tra Cnel e Inps: urgente un dato sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacal\***

*di Ruben Schiavo*

Il [XVIII Rapporto Annuale INPS](#), pubblicato dall'Istituto in data 10 luglio 2019, ha presentato in anteprima alcuni dati sul progetto avviato, in collaborazione con il CNEL, per mappare i contratti collettivi di primo livello presenti in [Italia](#). È stato necessario condurre l'operazione in modalità congiunta visto che il CNEL detiene l'archivio dei contratti nazionali mentre l'INPS, attraverso le denunce contributive mensili, detiene il numero di aziende – quindi anche il numero di lavoratori – che applicano ogni determinato CCNL.

Il principale risultato dell'analisi congiunta è stato quello di individuare, per ogni settore, i contratti che vengono applicati maggiormente ai lavoratori (quindi anche quelli che vengono applicati meno). Sebbene tale dato non sia utile a formalizzare la rappresentatività di ogni organizzazione sindacale all'interno dei diversi perimetri contrattuali indubbiamente contribuisce a restituire la

---

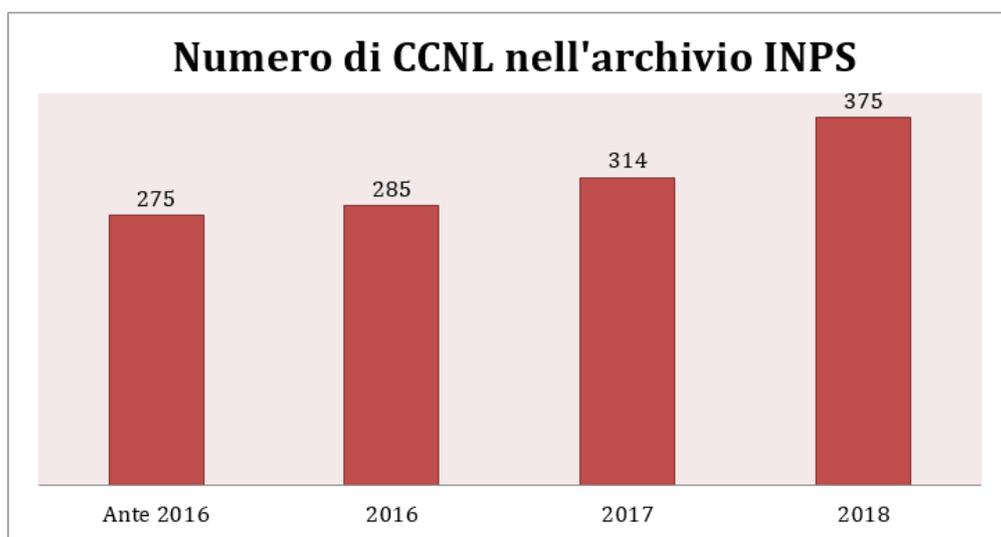
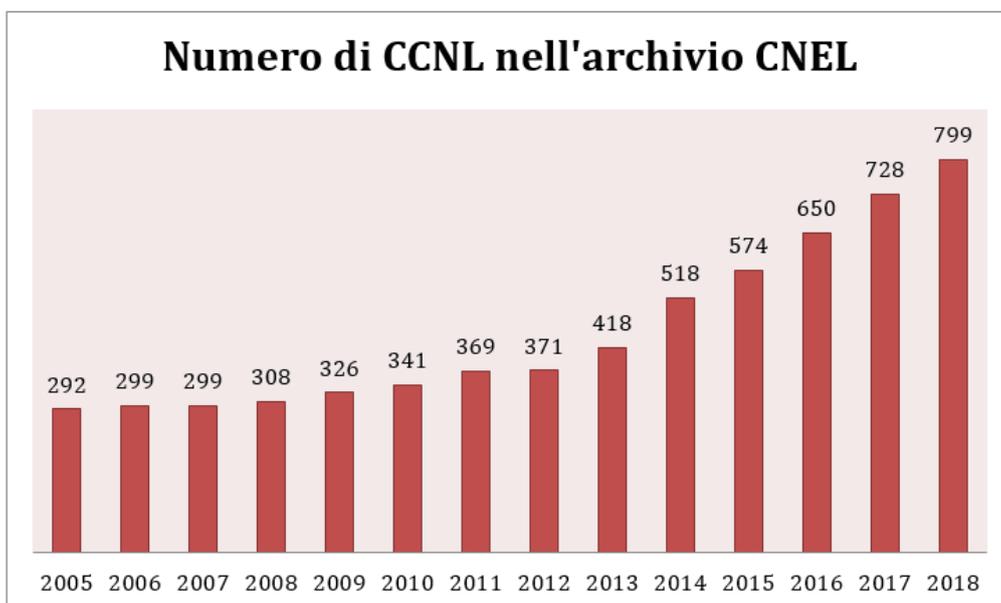
\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#), e in [Boll. spec. ADAPT, 23 ottobre 2019, n. 1](#).

dimensione della tenuta e della effettività dei diversi contratti collettivi sul piano applicativo.

### ***Il dubbioso numero di contratti collettivi nazionali presenti in Italia***

Un primo profilo di interesse che si può rilevare dal Rapporto è il consistente disallineamento tra numero di CCNL presenti nei due archivi: mentre il CNEL dichiara che i contratti collettivi nazionali vigenti al 2018 erano 799, escludendo quelli cessati e confluiti, in totale l'INPS ne conta 375, secondo i Codici presenti nell'applicativo di denunce Uniemens, di cui solo 324 risultano conciliabili con i CCNL depositati presso il CNEL. L'Istituto dichiara tuttavia che i CCNL presenti nell'archivio INPS per i dipendenti del settore privato, hanno un livello di copertura estremamente elevato: coprono un totale di 1,5 milioni di datori di lavoro (il 99% delle aziende presenti in Italia) e di 14,7 milioni di lavoratori (pari al 97,6% della forza lavoro impiegata nel settore privato).

Il fattore che accomuna entrambi gli archivi è l'elevato numero di contratti collettivi nazionali registrati, soprattutto nell'arco dell'ultimo quinquennio.



### *Il Codice Inps “CD”: i contratti diversi*

Una volta attestato che i contratti registrati al CNEL sono più del doppio di quelli nell'archivio INPS, il dubbio che sorge è se quei contratti “extra” presenti al CNEL vengano applicati o meno dalle aziende. La risposta a tale interrogativo è ora possibile perché nella denuncia Uniemens che il datore di lavoro fa mensilmente, dove dichiara il CCNL che applica ad ogni lavoratore, egli

ha la facoltà di dichiarare se applica un CCNL associato ad un Codice INPS oppure un CCNL ancora non censito, indicato con la dicitura “CD”, ossia “Contratto Diverso”. Incrociando i dati presenti negli archivi dei due Istituti, emerge che tra i “CD” non risultano soltanto contratti inapplicati o quasi, bensì nella categoria sono presenti taluni contratti collettivi di lavoro di primo livello, di sicura applicazione, in cui la parte datoriale è direttamente l’azienda, e non l’associazione di categoria, tra i quali quelli applicati ai lavoratori del gruppo FCA-CNH Industrial, ai lavoratori e dirigenti della CONI Servizi SpA. Entrambi i contratti sono stati sottoscritti dalle organizzazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil. Tuttavia, la maggior parte dei contratti presenti nell’archivio CNEL, tra quelli figuranti all’INPS sotto la categoria “CD”, sono sottoscritti da altre organizzazioni sindacali: su un totale di 458 CCNL con Codice “CD”, soltanto l’8% (38) sono stipulati dalla Triplice, mentre il restante 92% è firmato da parte di altre OO.SS. meno note.

***A quanti lavoratori si applicano i CCNL delle diverse Confederazioni? Il dato settoriale***

Dal XVIII Rapporto Annuale, l’INPS ha rilevato il numero dei lavoratori ai quali si applicano i diversi contratti operanti nei settori “metalmecanico” e “terziario, distribuzione e servizi”. Prendendo di riferimento i metalmecanici, l’INPS ha considerato utile dividere il settore in quattro aree diverse: industria, piccola-media Industria, artigianato e cooperazione. In ogni area, ha individuato quali sono i CCNL più applicati del settore.

Tavola [4.1]. XVIII Rapporto Annuale INPS

I CCNL DEL SETTORE METALMECCANICO CENSITI DA INPS (rilevazione a dicembre 2018)						
CCNL	OO.DD.	OO.SS.	Aziende		Lavoratori	
			Valore		Valore	
			Assoluto	%	Assoluto	%
Industria	Federmeccanica	Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	57.191	27,08%	1.455.510	62,04%
	Confindustria					
	Confimi impresa meccanica	Fim-Cisl, Uilm-Uil	1.438	0,68%	28.593	1,22%
Piccola-media industria	Unionmeccanica- Confapi	Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	33.391	15,81%	364.598	15,54%
	Unimpresa	Confintesa	29	0,01%	260	0,01%
	Conflavoro PMI <sup>1</sup>	Fesica-Confsal, Fisals-Confsal	29	0,01%	183	0,01%
	Sistema impresa	Fismic-Confsal	33	0,02%	133	0,01%
	Confimpreseitalia, Confimprese Artigianato <sup>2</sup>	Fesica-Confsal, Fisals-Confsal	22	0,01%	59	0%
	Artigianato	Confartigianato, Cna Casa, Clai	Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	118.041	55,89%	482.916
	Fapi, Cesac	Fesica-Confsal, Fisals-Confsal	24	0,01%	42	0%
Cooperazione	Agci, LegaCoop, Confcooperative	Fim-Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil	1.020	0,48%	13.601	0,58%
<b>TOTALI</b>			<b>221.218</b>	<b>100%</b>	<b>2.345.895</b>	<b>100%</b>

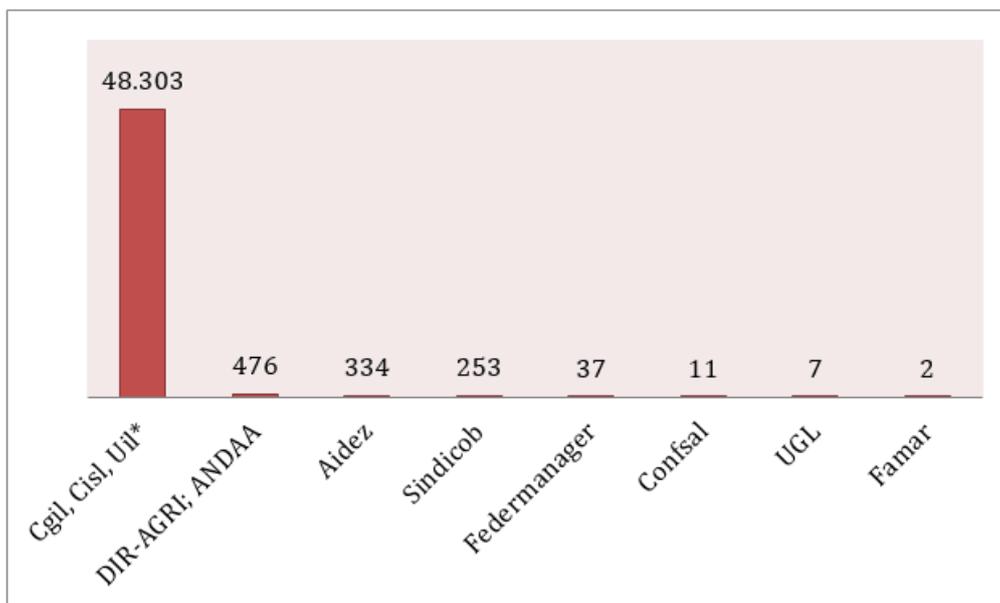
Mentre osservando le organizzazioni sindacali stipulanti, quelle maggioritarie risultano essere sempre le stesse in ogni area, riguardo alle associazioni datoriali, la firmataria del contratto più applicato varia a seconda della natura dell'impresa, della classe dimensionale. A tal proposito, in occasione della presentazione dell'analisi tenutasi al CNEL lo scorso 17 luglio, Pierangelo Albini (Confindustria) ha mostrato delle perplessità sul fatto che esista realmente una differenza tra piccola e grande industria, in termini di contratto collettivo, considerando che il 92% delle imprese associate a Confindustria hanno meno di cinquanta addetti. Inoltre, egli si domanda se nel settore metalmeccanico esistano differenze tra imprese industriali, artigiane e quelle organizzate in forma cooperativa. Secondo Albini, sono le organizzazioni sin-

dacali che hanno il compito di stabilire i confini settoriali nell'applicazione dei contratti: per primo, occorre fissare un perimetro intorno al quale è valido un determinato strumento; la seconda mossa è definire se all'interno di quel perimetro ci sia una frattura per classi dimensionali (es. grande e piccola industria); la terza cosa da fare, infine, è valutare se dentro tale perimetro e tale frattura si debba distinguere anche la natura dell'impresa (artigianato, industria, cooperazione).

Date tali criticità nel comprendere il perimetro settoriale, soprattutto delle associazioni datoriali, attualmente è necessario limitare l'analisi esclusivamente ai valori relativi alle confederazioni sindacali che hanno stipulato contratti collettivi nazionali nel settore, senza divisione per classe dimensionale e natura dell'impresa. L'obiettivo dell'analisi non è, come premesso, individuare il contratto collettivo maggioritario sotto il profilo della rappresentatività delle organizzazioni stipulanti, bensì rendere chiaro quali sono i contratti maggiormente applicati e per ciò dotati di un maggior grado di effettività.

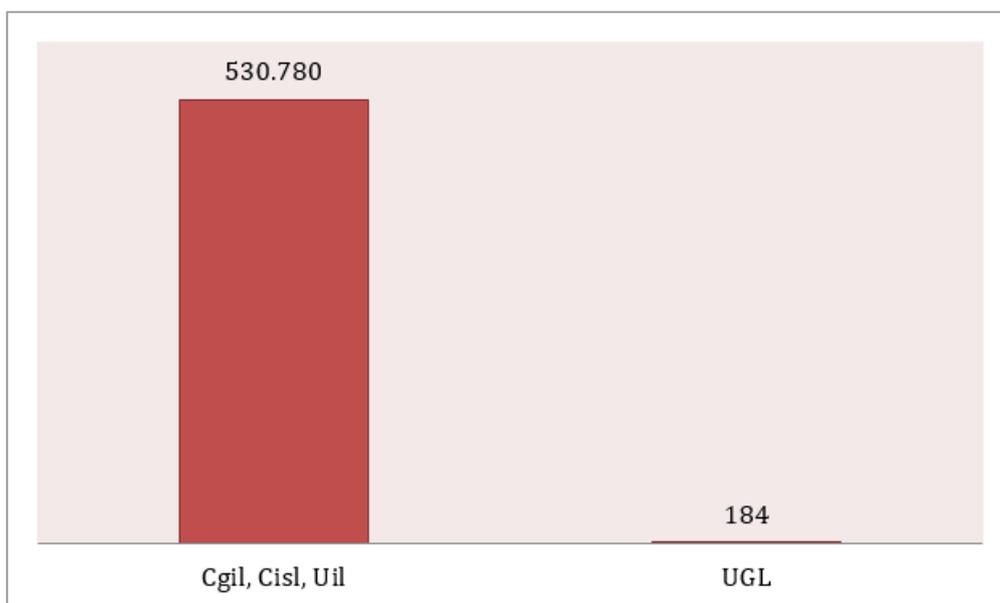
I grafici seguenti sono frutto di una rielaborazione dei dati presenti nel documento "Analisi congiunta CNEL-INPS" di cui si fa riferimento sopra. La scelta di non utilizzare la stessa metodologia dell'INPS di rilevare il numero di lavoratori in base al CCNL a loro applicato, classificato per natura dell'impresa e classe dimensionale, bensì di rilevare la capacità di ogni confederazione sindacale di influire sul numero dei lavoratori sulla base dei CCNL da loro stipulati nel settore, deriva dal fatto che si vuole esaminare il grado di effettività dei contratti collettivi stipulati aggregando sotto un unico valore il totale dei lavoratori a cui si applicano CCNL sottoscritti da uno stesso soggetto sindacale.

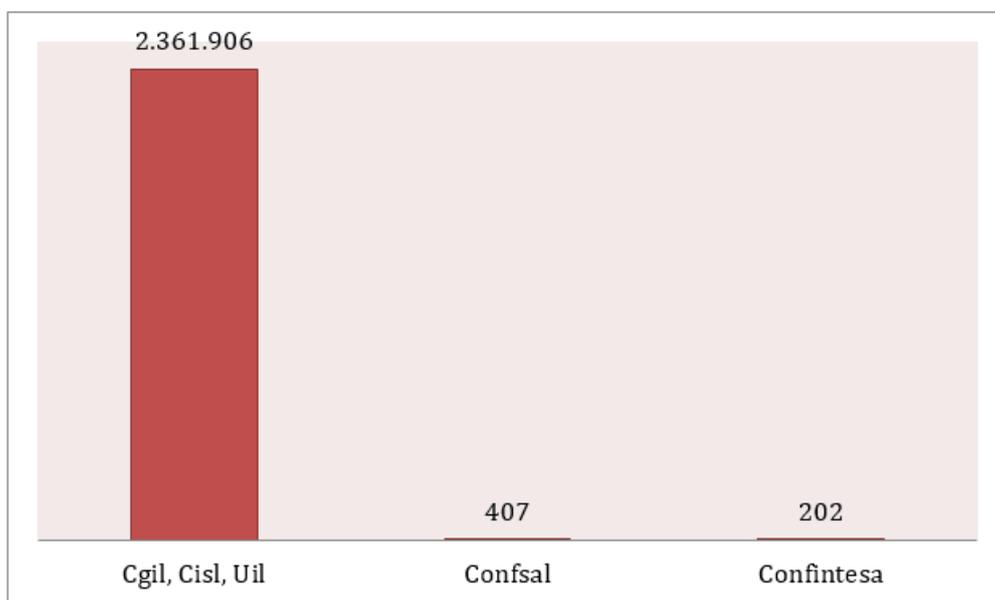
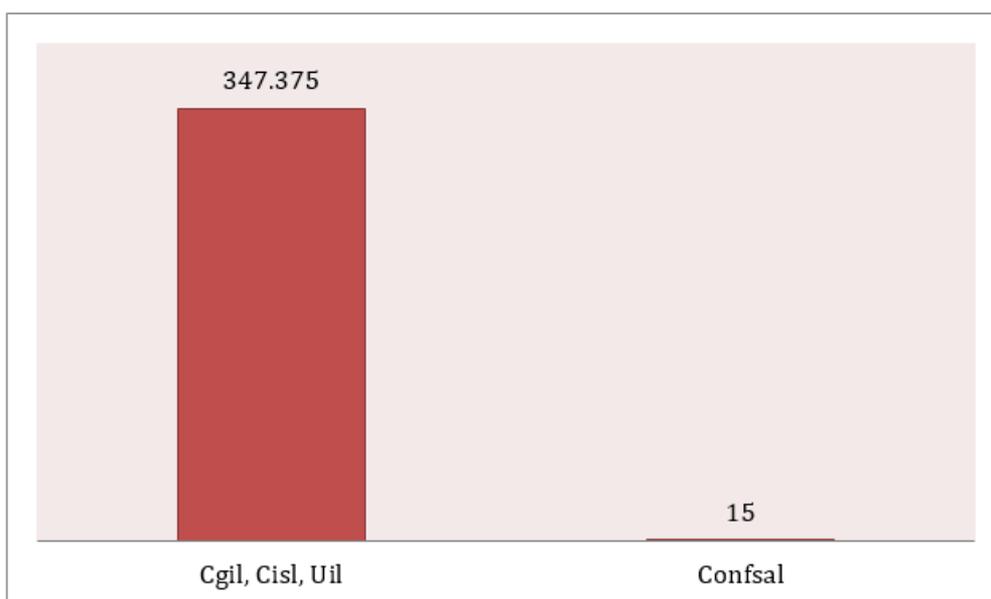
### Numero di lavoratori nel settore “Agricoltura”

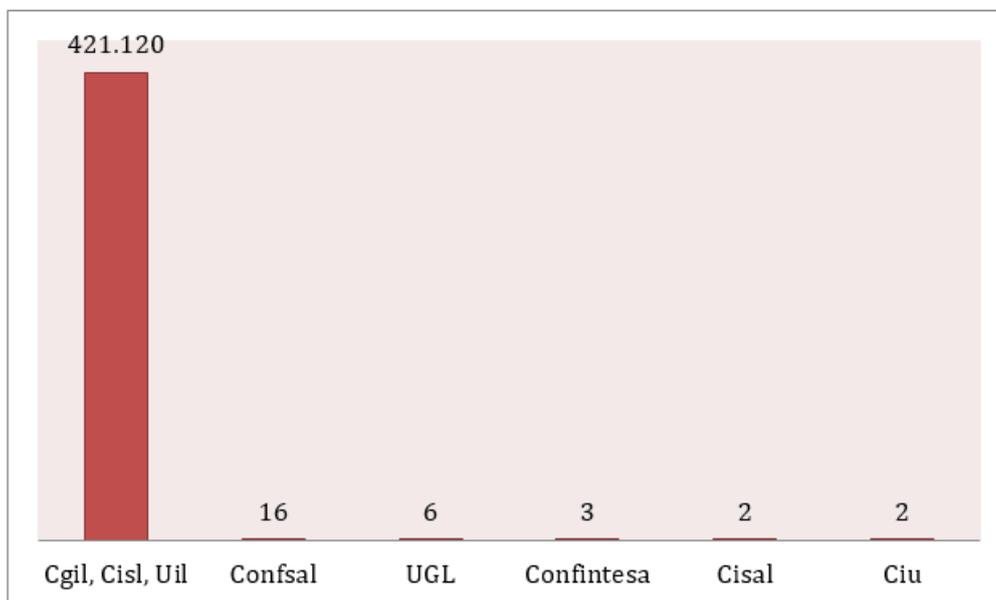
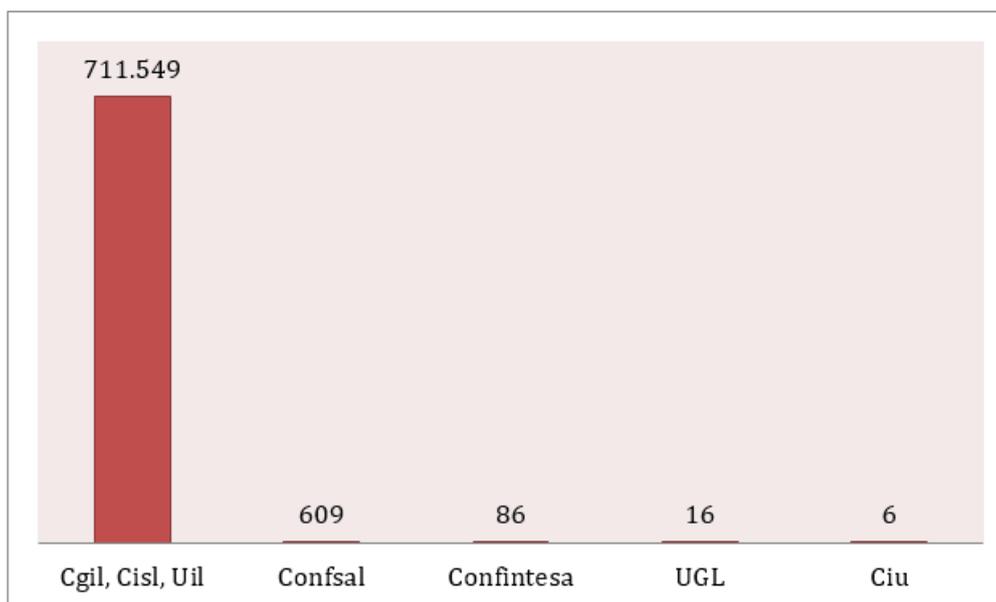


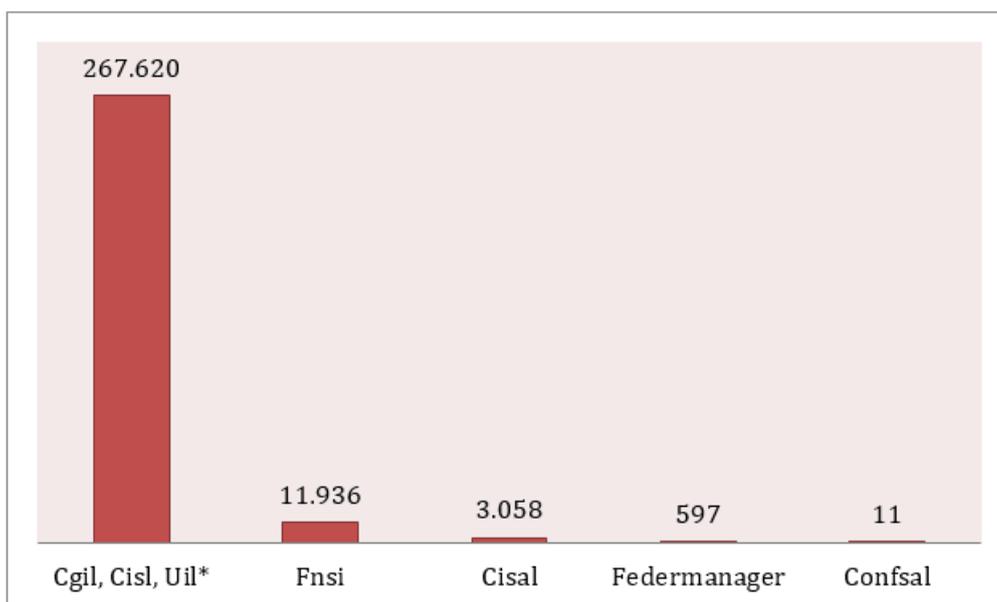
\*in alcuni accordi cofirmatarie Agri-quadri, Confederdia

### Numero di lavoratori nel settore “Chimici”

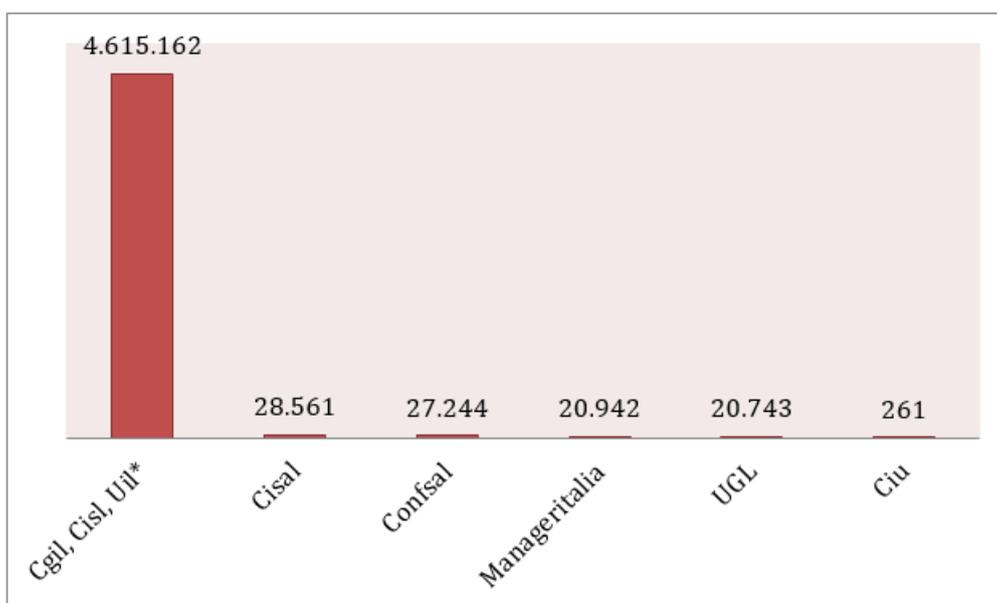


**Numero di lavoratori nel settore “Meccanici”****Numero di lavoratori nel settore “Tessili”**

**Numero di lavoratori nel settore “Alimentaristi”****Numero di lavoratori nel settore “Edilizia”**

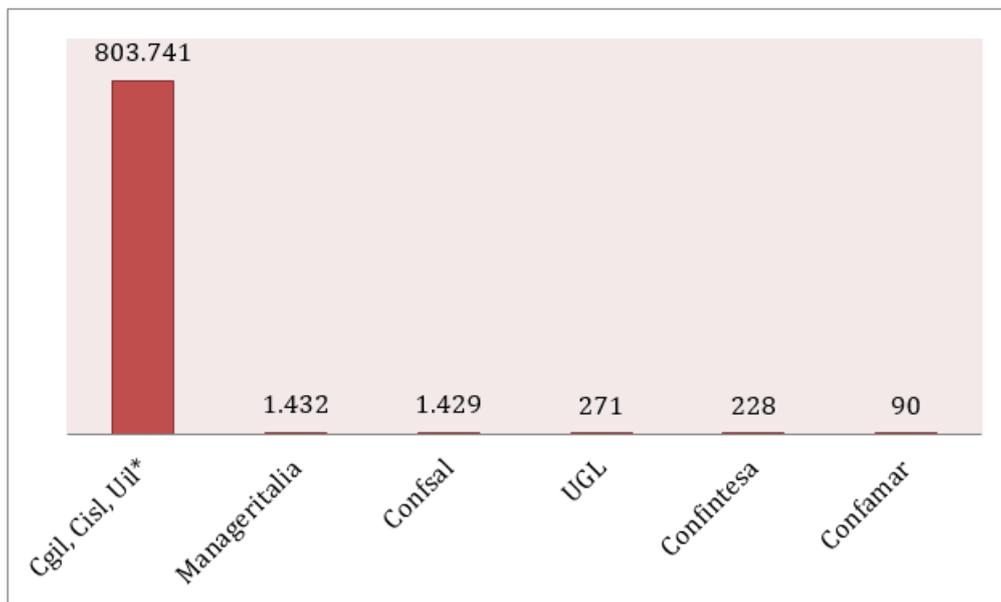
**Numero di lavoratori nel settore “Poligrafici e Spettacolo”**

\*in alcuni accordi cofirmatarie UGL, Confsal, Cisl

**Numero di lavoratori nel settore “Commercio”**

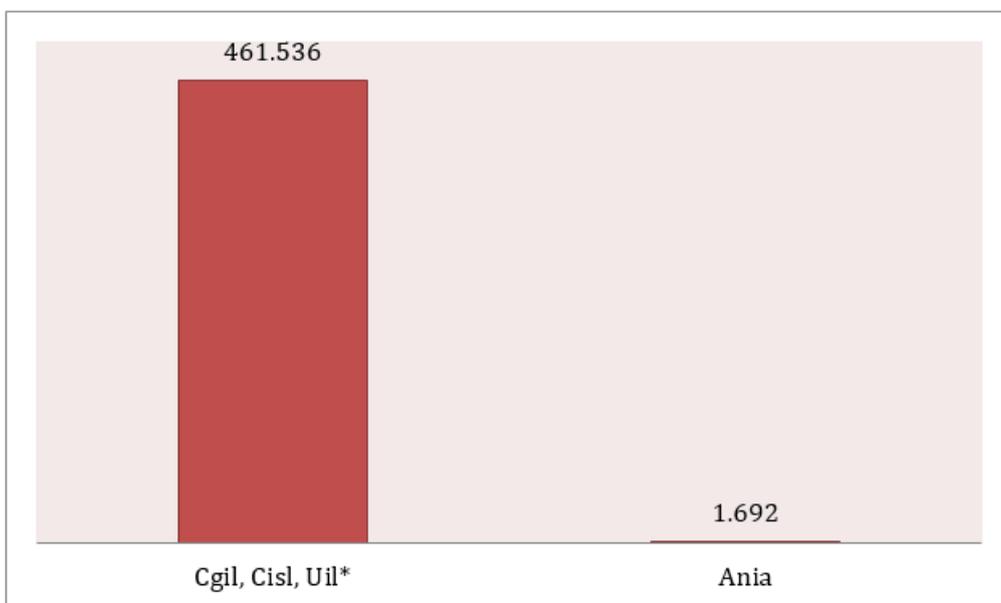
\*in alcuni accordi cofirmatarie Confamar, Federcolf, UGL

### Numero di lavoratori nel settore “Trasporti”

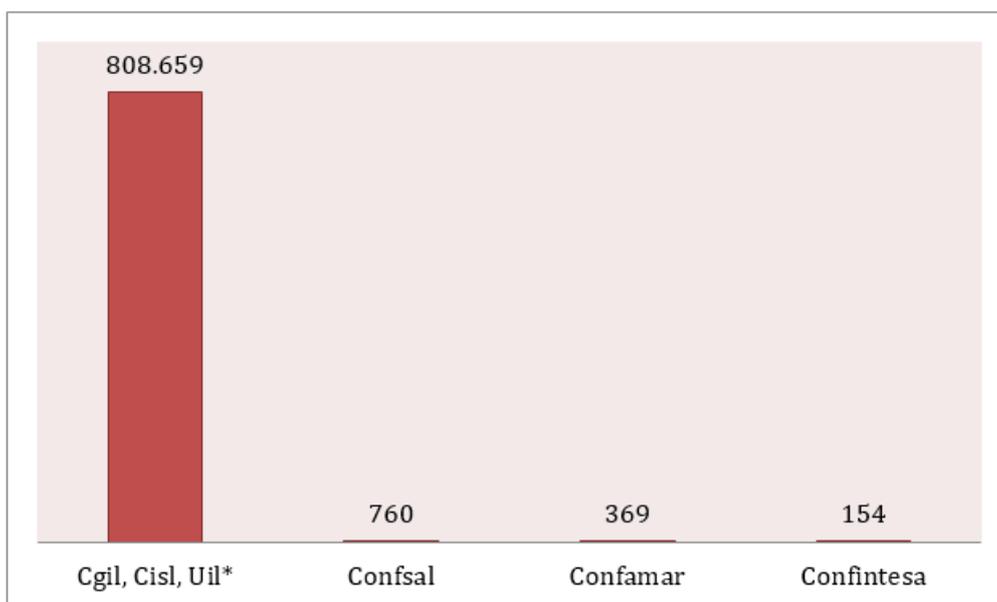


\*in alcuni accordi cofirmatarie Cisl, Usclac, Uncdim, Confsal, Orsa, Savt

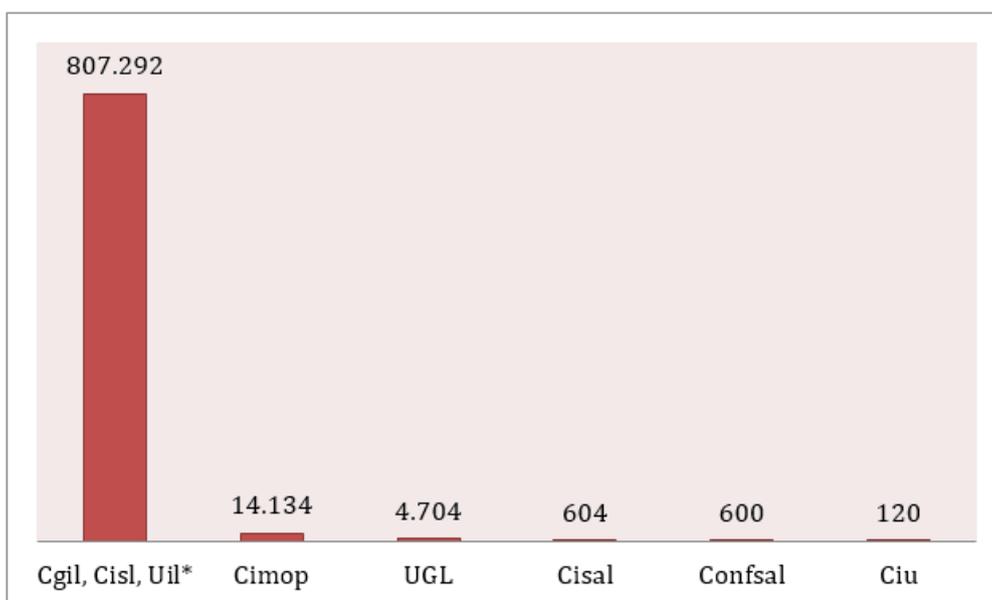
### Numero di lavoratori nel settore “Credito e assicurazioni”



\*in alcuni accordi cofirmatarie Fabi, UGL, Unisin, Dircredito FD, Sinfub, Fna, Snfia, Falcri, Silcea, Snalec

**Numero di lavoratori nel settore “Aziende di servizi”**

\* in alcuni accordi cofirmataria Fiadel

**Numero di lavoratori nel settore “Enti e istituzioni private”**

\*in alcuni accordi cofirmatarie Confsal, Sinasca, UGL

## *Conclusioni*

I dati che emergono dall’Inps rendono chiaro e indiscutibile il quadro di riferimento sui contratti applicati in Italia. Le cifre mostrano quanto oggi (più che mai) sia necessario selezionare i sistemi contrattuali legittimati a determinare la base imponibile minimale per i contributi di previdenza e assistenza, che possano esercitare le deleghe di legge in favore della contrattazione collettiva, nonché stabilire quali aziende possano usufruire di benefici economici e normativi, partecipare a gare di appalti pubblici, sottoscrivere accordi di prossimità, ecc. Dall’altro lato, i dati inducono a una riflessione sulla persistente (in)attualità del criterio della rappresentatività comparativa: anziché affannarsi nella ricerca della “pietra filosofale”, cioè la rappresentatività delle organizzazioni firmatarie del contratto collettivo, non sarebbe forse più pratico e in linea con le caratteristiche del sistema italiano di relazioni industriali valorizzare il dato di effettività dell’azione collettiva, promuovendo i sistemi contrattuali maggiormente applicati perché maggiormente capaci di regolare in modo equilibrato un determinato assetto di interessi nel mercato del lavoro? È chiaro che una prospettiva di questo tipo implicherebbe ripensare la tecnica normativa attraverso cui si selezionano i contratti collettivi abilitati all’esercizio delle deleghe di legge o quelli utili ad identificare la c.d. retribuzione parametro. Ma forse ne varrebbe la pena anche considerate le oggettive (e forse insormontabili) difficoltà di addivenire a un sistema di certificazione della rappresentatività delle parti sociali sia sul versante sindacale che su quello datoriale.

## Dimensione e qualità dei contratti. Spunti e riflessioni dall'analisi Cnel-Inps\*

*di Federico Avanzi*

Il 17 luglio *u.s.*, presso la sede del CNEL, è stato presentato il frutto di una lunga analisi condotta, congiuntamente, dal tanto bistrattato *ente* di viale Davide Lubin e dall'INPS.

Detto che la condivisione di una mole rilevante di informazioni, reperite dall'archivio nazionale dei contratti e dai flussi mensili *Uniemens*, già di per se, rappresenta nel nostro panorama una situazione tanto inedita quanto di *buon auspicio* per il futuro, i risultati evidenziati dalle relazioni accompagnatorie e, soprattutto, dal *report* provvisorio, segnano un evento particolarmente rilevante nell'ambito lavoristico, forse, troppo poco considerato rispetto al suo reale valore.

In estrema sintesi, oltre un faticoso lavoro di analisi (*analisi cessazioni e confluenze contrattuali*) e coordinamento (*abbinamento codici contratti*), i documenti testé menzionati e [disponibili sul sito del CNEL](#), ci restituiscono due pregevoli informazioni: Il **numero di aziende** e di **lavoratori** a cui viene applicato concretamente,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

nel settore privato, un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro.

Ancora più significativo è il fatto che i dati, oggettivi e di sostanziale attendibilità, vengano consegnati all'interno di una ben precisa griglia organizzativa, suddivisa in 13 macro-settori (*agricoltura, chimici, meccanici etc.*), 5 comparti contrattuali (*industria, piccole e medie imprese, artigiani, cooperative e dirigenti*), con breve descrizione dei destinatari del C.C.N.L. di riferimento ed evidenza delle organizzazioni, sindacali e datoriali, stipulanti.

Al netto dell'effetto "quadro sinottico", per comprendere le reali potenzialità di questa prima tappa di approfondita indagine, occorre fare un passo indietro, tenendo ben a mente il contesto di riferimento.

Invero, due delle principali criticità sistemiche del diritto del lavoro italiano, sovente – *ma non sempre appropriatamente* – affrontate in modo indistinto, riguardano, l'una, l'**efficacia soggettiva** degli accordi, limitata causa la mancata applicazione dei commi da 2 a 4 dell'art. 39 Cost., l'altra, la coeva "costellazione", nel *diritto positivo*, di **norme di rinvio** (*talvolta come "parametro" talvolta, come "fonte regolatrice"*) alla contrattazione delle organizzazioni maggiormente ovvero comparativamente più rappresentative, pur in assenza di criteri certi per la loro individuazione e, comunque, sempre in presenza di una libertà sindacale, esplicitamente sancita al comma 1 del precetto costituzionale anzidetto.

Le conseguenze di tale *habitat* giuridico, di fatto mai penetrato dai pur numerosi tentativi<sup>12</sup> di autoregolamentazione dei *corpi intermedi*, sono state la proliferazione, spesso non genuina, delle intese e l'assoluta mancanza di certezza, nonostante il prodigarsi di giuri-

sprudenza e prassi ministeriale<sup>3</sup>, degli interlocutori sociali ritenuti idonei ai sensi di legge.

Ecco che in questa “selva oscura”, in attesa di conoscere le sorti del *disegno di legge*<sup>4</sup> sul salario minimo che istituzionalizzerebbe i criteri di misurazione confederali e di poter apprezzare – *a seguito dell’annunciato [via libera ministeriale](#)* – i dati associativi sindacali già in possesso dell’ente di previdenza, uno spiraglio di luce, un primo appiglio concreto per gli operatori, sembra essere offerto proprio da quell’ente, che per un soffio è scampato all’oblio.

Effettivamente, soprattutto ascoltando le parole degli oratori (*fra gli altri i Presidenti Tren e Tridico*), la **diffusione della contrattazione collettiva**, in termini numerici e comparabili, sembra potersi interpretare come parametro certo e più consona all’individuazione della reale rappresentatività delle organizzazioni.

A ben vedere, se pacifica si ritiene **l’esistenza di una differenza sostanziale fra i concetti di rappresentanza**, intesa come esercizio di altrui diritto individuale, e **rappresentatività**, vista come forza di aggregazione e di coordinamento “*degli interessi dei vari gruppi professionali, di sintesi delle varie istanze rivendicative e di raccordo con i lavoratori non occupati*”<sup>5</sup>, **allora, l’evidenza di essere riusciti a rendere nota e far applicare**, indipendentemente dal metodo (*per associazione, adesione esplicita o implicita*) **le proprie determinazioni economico/normative frutto di trattativa sindacale**, sembra costituire indice idoneo a palesare il requisito, almeno pari a quello del semplice “tesseramento”.

Lato pratico, attingendo dal *report*, come potrà legittimare la sua rappresentatività comparativa un soggetto, che nella medesima

“cella” del C.C.N.L. sottoscritto da Unionmeccanica, FIM, FIOM e UILM (33.569 aziende e 364.544 lavoratori), produce contratti di diritto comune, applicati da sole 23 aziende e 202 lavoratori sull’intero territorio nazionale? L’indifferenza della società alle sue azioni, non evidenzia forse una carenza di forza contrattuale e, di riflesso, di capacità rappresentativa?

Ribadito che trattasi di elaborati precari, suscettibili – *per esplicita richiesta* – di osservazioni e integrazioni, che i limiti delle categorie di comparazione sono alla fase embrionale, che la loro definizione rappresenterà un problema di non poco conto e che dunque, ancora non può parlarsi di *lista dei buoni e dei cattivi*, sicuramente l’intento è meritorio, oltre a rappresentare una prima risposta all’anomalia tutta italiana del reciproco riconoscimento<sup>6</sup>.

In conclusione, considerata la funzione *antitrust*, a tutela del mercato, della regolamentazione collettiva e la sua attitudine a soddisfare quel “*bisogno di continuità e certezza sconosciuto alla normale vicenda del contratto*” individuale, le quotidiane cronache di dumping contrattuale, o peggio, di sfruttamento del lavoro, dovrebbero imporre una collettiva presa di coscienza, retta a indirizzare le proprie azioni, le proprie libere scelte, anche mettendo a frutto, nell’immobilismo legislativo, il lavoro di ricerca e studio prodotto, talvolta, da chi proprio non ti aspetti, da quelle – *apparentemente* – inutili istituzioni.

<sup>1</sup> Testo Unico sulla Rappresentanza – Confindustria, Cgil, Cisl e Uil 10 gennaio 2014

<sup>2</sup> Testo Unico sulla Rappresentanza – Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil 26 novembre 2015

<sup>3</sup> Ministero del Lavoro Interpello 27/2015

<sup>4</sup>DDL Catalfo n. 658/2018

<sup>5</sup>Corte Costituzionale n. 30 del 1990

<sup>6</sup>SWD(2016) 81 final – Box 2.4.1

## **Profili descrittivi della convenzione del 19 settembre 2019 sottoscritta da INPS, INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil\***

*di Giovanni Pigliararmi*

**Il 19 settembre 2019, l'INPS e l'INL hanno sottoscritto una [convenzione](#) con le confederazioni sindacali Confindustria, Cgil Cisl e Uil.** L'intesa disciplina le procedure per la raccolta, l'elaborazione e la comunicazione del dato associativo e del dato elettorale ai fini della definizione del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali aderenti al Testo Unico della Rappresentanza del 10 gennaio 2014.

Questa raccolta è quindi finalizzata a calcolare un dato ponderato tra i due indici per stabilire quali siano le organizzazioni sindacali in possesso del requisito della c.d. maggiore rappresentatività comparata ai fini dell'individuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro da assumere a riferimento ai fini del calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 338 del 1989, così come autenticamente interpretato dall'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995. Non solo. La rilevazione è finalizzata anche ad individuare

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33](#), e in [Boll. spec. ADAPT, 23 ottobre 2019, n. 1](#).

il contratto collettivo, ai sensi dell'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006, da applicare ai rapporti di lavoro nell'impresa per il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa vigente, nonché, recita la convenzione, “*a tutti gli altri fini previsti dall'ordinamento*”. Conseguentemente, il dato rilevato secondo le modalità della convenzione e calcolato secondo gli Accordi Interconfederali che sono intervenuti sul punto, servirà ad individuare i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative tutte le volte in cui la legge fa ad essi richiamo ([\[1\]](#)).

La convenzione giunge all'esito di un lungo percorso intrapreso dalle organizzazioni sindacali sottoscriventi, iniziato con la sottoscrizione dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e perfezionatosi con il Testo Unico della Rappresentanza del 10 gennaio 2014, che ha disciplinato i requisiti per consentire alle associazioni sindacali di accedere alla negoziazione dei contratti collettivi.

### ***Oggetto della convenzione e strumenti di rilevazione dei dati***

All'art. 1 della convenzione, le confederazioni rinnovano la volontà di affidare all'INPS “*il servizio di raccolta, elaborazione e comunicazione del dato associativo*”, nonché, “*l'attività di raccolta del dato elettorale*”. Su quest'ultima attività, vi sarà la collaborazione operativa anche dell'INL. L'art. 1 parla di “*rinnovamento*”, in quanto già il 16 marzo 2015 le confederazioni sindacali aveva sottoscritto una convenzione per le medesime finalità, poi scaduta il 16 marzo 2018 a causa di una inattività e mancanza di impulso da parte di tutti i soggetti coinvolti. L'INPS, con il supporto dell'INL, si occuperà anche della raccolta del dato elettorale – inteso quale in-

sieme dei “*consensi ottenuti dalle singole Organizzazioni sindacali di categoria in occasione delle elezioni delle R.S.U. validamente in carica*” – e della sua ponderazione con il dato associativo (cfr. art. 1, comma 2).

L’art. 2 della convenzione disciplina il procedimento e gli strumenti attraverso i quali gli enti pubblici rileveranno il dato associativo e il dato elettorale. Per quanto concerne il primo, è previsto che l’INPS “*attribuisce uno specifico codice per la catalogazione dei contratti collettivi nazionali di categoria, che sarà comunicato anche al CNEL*” (cfr. art. 1, comma 1) e “*uno specifico codice identificativo a tutte le Organizzazioni sindacali di categoria interessate a partecipare alla rilevazione della propria rappresentanza al fine della stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro*” (cfr. art. 2, comma 2).

A fronte di questa procedura, le confederazioni sindacali sottoscrittrici si impegnano a comunicare tempestivamente all’INPS tanto la variazione dell’assetto dei contratti collettivi di lavoro riferibili al perimetro settoriale in cui rilevare la rappresentatività in relazione ai due indici precedentemente richiamati, nonché “*le sottoscrizioni e le adesioni delle Organizzazioni sindacali al Testo Unico sulla Rappresentanza*”.

È utile osservare che l’attribuzione del codice ai contratti collettivi è una prassi già utilizzata dall’INPS. Infatti, le imprese devono inserire all’interno del modello UniEmens il codice alfa-numerico (il c.d. *codice contratto*) che identifica la fonte collettiva considerata dall’azienda ai fini dell’individuazione del valore della retribuzione imponibile ai fini contributivi. Tuttavia, nei mesi precedenti, il CNEL, ai sensi dell’art. 99, comma 3 Cost. ha presentato un disegno di legge, ancora al vaglio del Parlamento, per creare un unico sistema di classificazione dei contratti collettivi, comune

tanto ad esso che all'INPS ([\[2\]](#)). Infatti, ad oggi i due enti si avvalgono di un sistema di catalogazione alfa-numerico distinto.

È oltremodo opportuno osservare che dal tenore dell'art. 2, comma 2, sembrerebbe che agli enti pubblici sia consentito rilevare anche il dato associativo e il dato elettorale relativamente a quelle organizzazioni sindacali che pur non essendo direttamente sottoscrittori della convenzione, abbiano comunque prestato adesione al Testo Unico della Rappresentanza del 10 gennaio 2014. E, in una certa misura, questa convenzione non dovrebbe essere valutata alla stregua di un nuovo accordo, che necessita di una ulteriore ratifica da parte di queste ma sarebbe un'intesa attuativa delle procedure già stabilite nell'accordo del 2014, al quale molte organizzazioni sindacali hanno deciso di prestare la propria adesione. Conseguentemente, questa convenzione estenderebbe i meccanismi procedurali per la misurazione della rappresentanza anche a quei sindacati che hanno aderito al Testo Unico del 2014 dopo la sua sottoscrizione.

Una rilevazione del numero delle organizzazioni sindacali che abbiano aderito al Testo Unico del 2014 è rintracciabile nell'allegato n. 3 alla circolare dell'INPS n. 76 del 14 aprile 2015 e nell'allegato n. 2 del messaggio dell'INPS n. 3142 del 28 luglio 2017, che aggiorna la precedente circolare circa il numero dei sindacati aderenti e i codici dei contratti interessati ai fini della rilevazione dell'indice di rappresentanza. Tra queste, risultano anche le organizzazioni sindacali c.d. minori (aderenti alle confederazioni sindacali Confsal e Cisl).

### ***Contenuto della comunicazione UniEmens e determinazione del dato associativo***

Chi comunicherà il codice attribuito al contratto collettivo e il codice identificativo dell'organizzazione sindacale alla quali i dipendenti aderiscono sarà il datore di lavoro attraverso la compilazione del modello UniEmens e quindi utilizzando la documentazione per la denuncia contributiva (cfr. art. 2, comma 3). Inoltre, il datore di lavoro (o il professionista intermediario che agisce su delega ai sensi dell'art. 1 della legge n. 12 del 1979) dovrà anche comunicare il numero complessivo dei lavoratori che all'interno dell'impresa aderiscono all'organizzazioni sindacale, il numero degli iscritti appartenenti all'unità produttiva con più di quindici dipendenti e rilevare anche se all'interno dell'impresa vi siano rappresentanze sindacali aziendali o meno. Questa rilevazione consente di consegnare all'Istituto una proiezione mensile di quella che è l'attività sindacale ma, come precisa la convenzione all'art. 2, comma 4, il dato associativo sarà calcolato *“su base nazionale”* e come *“media annua [...] sommando le singole rilevazioni mensili inerenti alle deleghe e dividendo tale somma per dodici”*.

Entro il 30 aprile di ogni anno, l'INPS, una volta elaborato il dato associativo sulla base della procedura indicata all'art. 2, comma 4 della convenzione, lo invia al Comitato di Gestione, organo istituito dall'accordo integrativo al Testo Unico del 2014, sottoscritto il 4 luglio 2017. Inoltre, l'art. 2, comma 7 prevede che *“entro il 30 aprile di ogni anno, anche in considerazione della rilevanza pubblica delle informazioni afferenti alla rappresentatività delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative su base nazionale, l'INPS si impegna a mettere a disposizione del Comitato di Gestione [...] il numero dei datori di lavoro che dichiarano [...] l'applicazione”* di un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro *“ed il relativo numero di dipendenti”*. Prosegue la disposizione prevedendo che *“il numero di dipendenti il cui rapporto di lavoro risulta [...] regolato da ogni CCNL, è calcolato come media delle rilevazioni mensili riferite all'anno civi-*

*le precedenti*". Questa previsione sembrerebbe essere volta a misurare anche il tasso di applicazione di ogni contratto collettivo, da combinare molto probabilmente anche con gli altri due indici ai fini della valutazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali.

### ***La procedura per la rilevazione del dato elettorale***

Circa la raccolta del dato elettorale, l'INPS si è impegnata a predisporre sul proprio portale una sezione dove le diverse sedi territoriali dell'INL accederanno per inserire i dati elettorali risultanti dal rinnovo delle rappresentanze sindacali unitarie (art. 3, comma 2), trasmessi dalle apposite commissioni elettorali (art. 3, comma 3). Anche il funzionario dell'INL dovrà seguire una procedura circa il caricamento dei dati. Infatti, egli dovrà garantire l'anonimato del lavoratore che ha preso parte all'elezione mentre dovrà far risultare *“esclusivamente il numero dei voti ottenuti da ogni Organizzazione sindacale in relazione alla specifica unità operativa dell'azienda”*.

La convenzione fissa al 10 febbraio il termine annuale entro cui terminare la raccolta dei verbali e l'ulteriore termine di 40 giorni entro cui l'INL dovrà consegnare l'elaborazione del dato tanto all'INPS quanto alle organizzazioni sindacali per ogni contratto collettivo considerato (cfr. art. 3, comma 4). Sul termine per la consegna del dato, la disposizione prevede che questo è *“di regola”* pari a 40 giorni, lasciando così intendere che anche se sarà consegnato con qualche giorno di ritardo, il dato sarà comunque utilizzabile. Sembrerebbe essere una scadenza indicativa ma non perentoria.

Ricevuta l'elaborazione del dato elettorale, l'INPS, entro il 30 aprile, comunicherà al Comitato di Gestione “*il numero di lavoratori che hanno preso parte alle elezioni delle RSU rispetto al numero totale degli aventi diritto al voto, distinti per contratto collettivo nazionale di lavoro*” (cfr. art. 3, comma 5).

### ***Il meccanismo di ponderazione del dato associativo e del dato elettorale e loro pubblicazione***

Una volta ricevuto il dato elettorale e il dato associativo, l'INPS, entro il 15 maggio di ogni anno, provvederà alla ponderazione dei due indici secondo le seguenti modalità stabilite dalla convenzione:

1. definirà il dato associativo – e cioè il numero di iscritti alla singola associazione sindacale – in termini percentuali rispetto al numero complessivo di iscritti alle organizzazioni sindacali aderenti al Testo Unico;
2. definirà il dato elettorale – e cioè il numero di voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie dalla singola organizzazione sindacale – in termini percentuali rispetto al numero totale dei voti validamente espressi;
3. sommerà il dato associativo con quello elettorale per calcolarne una “*media semplice*” secondo quanto previsto agli artt. 16, 20 e 21 del Testo Unico del 2014 (e cioè per il raggiungimento della soglia minima del 5% per partecipare ai negoziati e per accedere a tutte le procedure negoziali ai fini della stipula del contratto collettivo di categoria).

Terminata questa procedura di calcolo, entro il 31 maggio, l'INPS ne comunicherà l'esito al Comitato di Gestione. Entro il 31 luglio di ogni anno, le organizzazioni sindacali aderenti si impegnano a rendere noti i dati così calcolati (art. 5, comma 1),

mentre l'INPS se ne avvarrà per fare i dovuti controlli sulla fruizione dei benefici contributivi di cui all'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006 mentre l'INL per la corretta applicazione dei contratti. E ciò, oltre ad essere previsto dall'art. 5, comma 3 della convenzione, è desumibile anche da quanto disposto dall'art. 9, comma 3 della convenzione laddove è previsto che l'INPS e l'INL possano disdettare la convenzione a seguito della mancata pubblicazione dei dati da parte delle organizzazioni sindacali nei tempi e con le modalità prescritte dall'art. 5 della convenzione. Pertanto, gli enti pubblici ripongono una significativa fiducia sulle organizzazioni sindacali, in quanto da questo meccanismo ne deriverebbe un adeguato svolgimento della funzione ispettiva.

### ***Misure di sicurezza, privacy, costi e durata della convenzione***

La convenzione si chiude con la definizione dei costi che le confederazioni sindacali dovranno sostenere ai fini della certificazione dei dati – equamente ripartite – e le modalità di versamento (cfr. art. 6). Inoltre, sono richiamate ai fini del loro rispetto tutte le disposizioni di legge che presidiano la tutela dei dati personali (cfr. 7 e 8). La durata della convenzione avrà durata triennale e la richiesta di rinnovo da parte delle confederazioni sindacali dovrà essere presentata agli enti pubblici almeno tre mesi prima della scadenza (cfr. art. 9). Per ogni eventuale controversia che dovesse insorgere circa l'applicazione o l'interpretazione della convenzione, le parti hanno individuato come foro competente quello di Roma.

**Schema di sintesi delle procedure previste dalla convenzione del 19 settembre 2019**

10 febbraio	Termine ultimo per raccogliere i verbali relativi alle consultazioni elettorali per eleggere le RSU
30 marzo	L'INL trasmette l'elaborazione del dato elettorale all'INPS
30 aprile	L'INPS invia al Comitato di Gestione: a) numero di aderenti alle organizzazioni sindacali; b) numero di datori di lavoro che applicano i contratti collettivi classificati con il codice alfa-numeric; c) numero dei voti ottenuti dalle organizzazioni sindacali
15 maggio	L'INPS procedere alla ponderazione del dato associativo con quello elettorale
31 maggio	L'INPS trasmette i risultati della ponderazione al Comitato di Gestione
31 luglio	Termine ultimo per le organizzazioni sindacali di rendere noti i risultati

**Codici identificativi delle organizzazioni sindacali aderenti al Testo Unico della Rappresentanza del 2014**

<b>Codice</b>	<b>Descrizione</b>
F00001	CGIL FILCAMS
F00002	CGIL FILCTEM
F00003	CGIL FILLEA
F00004	CGIL FILT
F00005	CGIL FIOM
F00006	CGIL FLAI
F00007	CGIL FLC
F00008	CGIL FP
F00009	CGIL NIDIL
F00010	CGIL SLC

F00011	CISL SCUOLA
F00012	CISL FAI
F00013	CISL FELSA
F00014	CISL FEMCA
F00015	CISL FILCA
F00016	CISL FIM
F00017	CISL FISASCAT
F00018	CISL FISTEL
F00019	CISL FIT
F00020	CISL FLAEI
F00021	CISL FP
F00022	CISL SLP
F00023	UIL FENEAL
F00024	UIL FPL
F00025	UIL POSTE
F00026	UIL SCUOLA
F00027	UIL UILA
F00028	UIL UILCOM
F00029	UIL UILM
F00030	UIL UILAPESCA
F00031	UIL UILTEC
F00032	UIL UILTEMP
F00033	UIL UILTRASPORTI
F00034	UIL UILTUCS
F00035	ANPAC
F00036	CISAL COMUNICAZIONI
F00037	CISAL TERZIARIO
F00038	CISAL FEDERENERGIA

F00039	CISAL FAILMS METALMECCANICI
F00040	CISAL FAISA
F00041	CISAL FEDERMAR
F00042	CISAL FIADEL
F00043	CISAL FIALC
F00044	CISAL SLA
F00045	CISAL EDILI
F00046	CISAL FAILTS
F00047	CISAL FNASLA
F00048	CISAL LEGEA
F00049	CISAL FAILP
F00050	CISAL FIALS
F00051	CISAL SINALV
F00052	CISAL FPC
F00053	CONFAIL
F00054	CONFAIL FAILC
F00055	CONFSAL COMUNICAZIONI
F00056	CONFSAL TERZIARIO E CONFSAL FESICA
F00057	CONFSAL FAST
F00058	CONFSAL FIALS
F00059	CONFSAL FISMIC
F00060	CONFSAL SNALS
F00061	CONFSAL LIBERSIND
F00062	CONFSAL FNA
F00063	FAILMS
F00064	FSAA
F00065	FSAM
F00066	FSCA

F00067	FASVIP
F00068	SAVT METALMECCANICI
F00069	SAVT CHIMICI
F00070	SAVT GOMMAPLASTICA
F00071	SAVT MINIERE
F00072	SAVT EDILI
F00073	SAVT MARMI-LAPIDEI
F00074	SAVT LEGNO
F00075	SAVT COSTRUZIONI
F00076	SAVT TESSILI
F00077	SAVT ALIMENTARISTI
F00078	SAVT GRAFICI
F00079	SAVT TURISMO
F00080	SAVT ENERGIA
F00081	SAVT ELETTRICI
F00082	SAVT TRASPORTI
F00083	SAVT TRASPORTI-FUNIVIA
F00084	SAVT TERZIARIO
F00085	SAVT SANITÀ PRIVATA
F00086	SAVT SCUOLA PRIVATA
F00087	SAVT TELEFONIA
F00088	UGL AGROALIMENTARE
F00089	UGL ATTIVITÀ FERROVIARIE
F00090	UGL AUTOFERROTRANVIERI
F00091	UGL CHIMICI
F00092	UGL COMUNICAZIONI
F00093	UGL COSTRUZIONI
F00094	UGL IGIENE AMBIENTALE

F00095	UGL MARI E PORTI
F00096	UGL MEDICI
F00097	UGL METALMECCANICI
F00098	UGL SANITÀ
F00099	UGL SCUOLA
F00100	UGL SICUREZZA CIVILE
F00101	UGL TERZIARIO
F00102	UGL TRASPORTO AEREO
F00103	UGL TELECOMUNICAZIONI
F00104	UGL VIABILITA' E LOGISTICA
F00105	USAS-ASGB CHEMIE UND BERGBAU
F00106	USAS-ASGB METALL
F00107	USAS-ASGB BAU, HOLZ UND WILDBACHVER
F00108	USAS-ASGB TEXTIL
F00109	USAS-ASGB NAHRUNGSMITTEL
F00110	USAS-ASGB MEDIEN
F00111	USAS-ASGB TRANSPORT UND VERKEHR (GTV)
F00112	USAS-ASGB GEBIETSKORPERSCHAFTEN
F00113	USAS-ASGB HANDEL, HOTEL UND GASTGEW
F00114	USAS-ASGB ENERGIEWERKER (GEW)
F00115	USAS-ASGB GESUNDHEITSDIENST
F00116	USAS-ASGB SCHULE (SSG)
F00117	AVIA
F00118	ANPAV
F00119	ASLA COBAS
F00120	COBAS-LAVORO PRIVATO
F00121	SUL
F00122	FILAS

F00123	ADL VARESE
F00124	ANQUI
F00125	SNATER
F00126	OR.S.A FERROVIE
F00127	OR.S.A TRASPORTO AUTOFERRO TPL
F00128	OR.S.A MARITTIMI
F00129	CISAL FISAL
F00130	CONFSAL SNALV
F00131	SIAL-COBAS
F00132	ISA-INTESA SINDACATO AUTONOMO
F00133	USB LAVORO PRIVATO
F00134	SNAP (Sindacato Nazionale Autonomo della Produzione)
F00135	CONFINTESA
F00136	UNIONE TRANVIERI LIBERI (UTL)
F00137	SINDACATO EUROPEO DEI LAVORATORI E PENSIONATI (S.E.L.P.)
F00138	SINDACATO INDIPENDENTE ATTORI DOPPIATORI (S.I.A.D)
F00139	CONFEDERAZIONE SINDACALE UNIONE COMITATI UNITARI DI BASE (CUB)
F00140	FEDERAZIONE ITALIANA AUTONOMA LAVORATORI STRANIERI COLF & BADANTI (FLSCB)
F00142	CONFEDERAZIONE DEI LAVORATORI ASSOCIATI IN SINDACATO (CLAS)
F00143	SINDACATO DELLE PROFESSIONI INFERMIERISTICHE (NUR-SIND)
F00144	CONFAEL TRASPORTO AEREO
F00145	CONFAEL ASSOVOLO TRASPORTO AEREO
F00146	CONFAEL SICUREZZA
F00147	CONFAEL TERZIARIO
F00148	CONFAEL INDUSTRIA E METALMECCANICI

F00149	CONFAEL SCUOLA E UNIVERSITÀ
F00150	CONFAEL SANITÀ
F00151	CONFAEL AGRICOLTURA E FORESTAZIONE
F00152	CONFAEL ENERGIA E CHIMICI
F00153	CONFAEL EDILI
F00154	CONFAEL SPETTACOLO
F00155	CONFAEL POSTE
F00156	CONFAEL MARINA MERCANTILE – PORTI – TRASPORTI – INFRASTRUTTURE
F00157	CONFAEL SPORT, AMBIENTE E TURISMO
F00158	CONFEDERAZIONE INDIPENDENTE SINACATI EUROPEI (CSE)
F00159	FEDERAZIONE LAVORATORI IGIENE AMBIENTALE E SERVIZI (FLIA)
F00160	FEDERAZIONE ITALIANA LAVORATORI DIPENDENTI (FILDI)

Fonte: messaggio INPS n. 3142 del 28 luglio 2017

**Codici identificativi dei contratti collettivi nell'ambito dei quali misurare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali**

<b>Codice</b>	<b>Descrizione</b>
C00001	METALMECCANICO
C00002	ORAFI E ARGENTIERI
C00003	CHIMICO, CHIMICO-FARMACEUTICO, FIBRE CHIMICHE, CERAMICA E ABRASIVI
C00004	GOMMA-PLASTICA
C00005	PIASTRELLE DI CERAMICA E MATERIALI REFRAATTARI
C00006	PETROLIO – ENERGIA
C00007	VETRO E LAMPADE
C00008	CONCIARIO
C00009	MINERARIO

C00010	COIBENTAZIONI TERMO-ACUSTICHE
C00011	EDILIZIA
C00012	LAPIDEI
C00013	LEGNO-ARREDAMENTO, BOSCHIVO-FORESTALE
C00014	CEMENTO, CALCE, GESSO E MALTE
C00015	LATERIZI, MANUFATTI IN CEMENTO
C00016	TESSILE E ABBIGLIAMENTO
C00017	TESSILVARI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00018	CALZATURIERO
C00019	PELLETTERIA E OMBRELLI
C00020	ARTICOLI PER SCRITTURA, SPAZZOLE E PENNELLI
C00021	OMBRELLI-OMBRELLONI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00022	OCCHIALERIA
C00023	RETIFICI MECCANICI DA PESCA
C00024	SISTEMA INTEGRATIVO DI SERVIZI TESSILI E MEDICI AFFINI (EX LAVANDERIE INDUSTRIALI)
C00025	ALIMENTARE
C00026	PESCA MARITTIMA
C00027	CARTARIO E CARTOTECNICO
C00028	GRAFICO ED EDITORIALE
C00029	VIDEOFONOGRAFICI
C00030	FOTOLABORATORI
C00031	INDUSTRIA TURISTICA
C00032	TERMALE
C00033	GAS – ACQUA
C00034	SETTORE ELETTRICO
C00035	MOBILITA- AREA ATTIVITÀ FERROVIARIE
C00036	AUTOFERROTRANVIERI

C00037	LOGISTICA, AUTOTRASPORTO E SPEDIZIONI PER CONTO TERZI
C00038	SOCIETÀ CONCESSIONARIE DI AUTOSTRADE E TRAFORI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00039	NOLEGGIO AUTOBUS E AUTOVETTURE CON CONDUCENTE
C00040	AUTONOLEGGIO SENZA CONDUCENTE
C00041	TRASPORTO A FUNE
C00042	TRASPORTO AEREO – PARTE SPECIFICA GESTORI AEROPORTUALI SETTORE TRASPORTO AEREO; – PARTE SPECIFICA VETTORI SETTORE TRASPORTO AEREO; – PARTE SPECIFICA CONTROLLO E ASSISTENZA AL VOLO – Parte specifica catering aeroportuale
C00043	SERVIZI ELICOTTERISTICI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00044	AREA PORTI (IMPRESE PORTUALI)
C00045	SETTORE NAVIGAZIONE
C00046	INDUSTRIA CINEAUDIOVISIVA
C00047	TROUPES CINEAUDIOVISIVE
C00048	DOPPIAGGIO
C00049	GENERICI E COMPARSE CINEMATOGRAFICI DIPENDENTI DA CASE DI PRODUZIONE CINEMATOGRAFICA
C00050	ESERCIZI TEATRALI
C00051	ESERCIZI CINEMATOGRAFICI
C00052	ATTORI E TECNICI DI TEATRI STABILI E COMPAGNIE PROFESSIONALI (ENTI AUTONOMI LIRICI)
C00053	TEATRI STABILI PUBBLICI E GESTITI DALL'ETI
C00054	IMPRESE RADIOTELEVISIVE PRIVATE
C00055	DISTRIBUZIONE, RECAPITO E SERVIZI POSTALI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00056	SERVIZI AMBIENTALI non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017
C00057	SERVIZI POSTALI IN APPALTO non più utilizzabile a partire da periodo 06/2017

C00058	SERVIZI DI PULIZIA E SERVIZI INTEGRATI MULTISERVIZI
C00059	SOMMINISTRAZIONE LAVORO
C00060	VIGILANZA PRIVATA
C00061	OSPEDALITA' PRIVATA (NON MEDICI)
C00062	OSPEDALITA' PRIVATA (MEDICI)
C00063	SCUOLE PRIVATE
C00064	TELECOMUNICAZIONI
C00065	OSPEDALITA' PRIVATA (R.S.A. – RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI)
C00066	CCNL PER I LAVORATORI DIPENDENTI DALLE IMPRESE CHE ESERCITANO ATTIVITÀ' DI CONTOTERZISMO IN AGRICOLTURA
C00067	CCNL QUADRI IMPIEGATI E OPERAI DIPENDENTI RAI
C00068	SCRITTURA DI PROSA, COMMEDIA MUSICALE, RIVISTA E OPERETTA

Fonte: messaggio INPS n. 3142 del 28 luglio 2017

[1] Tra le norme che rinviano ai contratti collettivi menzionati o, anche alle sole organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative si ricordano, oltre alla normativa previdenziale già richiamata: l'art. 1, comma 2, lett. *m*) del d.lgs. n. 66 del 2003, l'art. 2, comma 1, lett. *m*) del d.lgs. n. 276 del 2003, l'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006, l'art. 8, comma 1 del decreto-legge n. 138 del 2011, l'art. 30, comma 3 della legge n. 183 del 2010, l'art. 51, comma 1 del d.lgs. n. 81 del 2015, l'art. 26, comma 1 del d.lgs. n. 148 del 2015, l'art. 6, comma 4 del d.lgs. n. 150 del 2015, l'art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 151 del 2015, l'art. 30, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, l'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 136 del 2016, l'art. 20, comma 1 della legge n. 81 del 2017.

[2] Trattasi del d.d.l. n. 1232 presentato dal CNEL nell'ambito della XVIII legislatura.

## La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono\*

*di Michele Tiraboschi e Emmanuele Massagli*

La [convenzione](#) dello scorso 19 settembre sulla misurazione della rappresentanza sindacale tra INPS, INL e Confindustria, CGIL, CISL e UIL merita di essere letta da due diverse angolazioni: una propriamente tecnica e una più squisitamente politica. Affidiamo al [contributo di Giovanni Pigliarini](#) la prima di queste letture, tutt'altro che secondaria nella valutazione complessiva di una intesa funzionale alla raccolta, elaborazione e comunicazione del dato associativo sindacale (e alla ponderazione di questo con il dato elettorale) e, dunque, di mera attuazione rispetto a quanto previsto nelle intese del lontano 2011 tra Confindustria e la [triplice sindacale](#), confermate nel [Protocollo applicativo](#) del 2013

Vero è, infatti, che **non poche letture “politiche” e valutazioni del possibile impatto sul nostro sistema di relazioni industriali paiono viziate in radice da una scarsa conoscenza del dato tecnico di dettaglio così come del contesto norma-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33](#), e in [Boll. spec. ADAPT, 23 ottobre 2019, n. 1](#).

**tivo di riferimento**, a partire dal livello più alto delle fonti del diritto (l'art. 39 della Costituzione), improntato al principio di libertà di organizzazione sindacale e dunque di azione e contrattazione collettiva. Impossibile sostenere da questo punto di vista, come pure argomentato da parte del presidente di INPS nella conferenza stampa di presentazione dell'intesa, che su circa 850 contratti collettivi depositati al CNEL ben 600 siano "pirata" per il solo fatto di non essere sottoscritti dalla triplice. Altra cosa, semmai, è valutare le condizioni di azionabilità e di legittimazione della ricca legislazione promozionale della contrattazione collettiva e la retribuzione come riferimento per i versamenti previdenziali che, come noto, introducono criteri di selezione delle parti firmatarie in funzione del grado di rappresentanza comparata (in tema si rinvia a 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-CONFSAL\*](#), in *Bollettino ADAPT* del 12 giugno 2017).

Sempre in via preliminare va altresì evidenziato che i presupposti politici, economici e sociali su cui il protocollo si innesta, oggi, sono radicalmente diversi rispetto a quelli che avevano ispirato l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e, in larga parte, il [\*testo unico sulla rappresentanza\*](#) del 2014. **Ieri non erano in discussione i valori del pluralismo sindacale né la condizione di perdurante astensionismo legislativo nel campo delle relazioni industriali.** Oggi invece la convenzione tra INPS-INL e triplice rappresenta un tassello forse decisivo per un più ampio ripensamento dei rapporti tra politica e rappresentanza che, dopo la fine della Prima Repubblica e i fallimenti della stagione della disintermediazione, spiana la strada alla introduzione di un salario minimo legale a cui far subito seguire una legge sindacale. **Non l'attuazione dell'ordinamento intersindacale di Gino Giu-**

**gni, come ha sostenuto il Ministro del lavoro in carica sempre nella conferenza stampa di presentazione della convenzione, ma la sua fine.** E ciò posto che l'ordinamento intersindacale si reggeva sul presupposto dell'esistenza di un reciproco riconoscimento di rappresentatività tra gli attori sindacali fuori da una cornice di legittimazione statutale che equivale alla incorporazione della rappresentanza nello Stato (in questo senso si esprimeva anche un grande osservatore delle relazioni industriali come [Pietro Merli Brandini](#)). E quindi la valutazione politica sul provvedimento, necessariamente, cambia, sia rispetto all'opportunità di una legge sulla rappresentanza, sia rispetto al punto di caduta dell'intero disegno legislativo che, in ultima istanza, ha come obiettivo la messa a bando dei fenomeni di *dumping* sociale nella forma della contrattazione pirata.

**Di fronte al dilagare della contrattazione al ribasso, in effetti, la via sembra essersi smarrita.** Da tempo anche la dottrina ha agitato la bandiera bianca della legge sindacale o la messa a punto di meccanismi funzionalmente equivalenti. Si tratta di prospettive che sarebbero senza dubbio risolutive del problema del *dumping*, quantomeno sulla carta.

**Ci sono però almeno tre problemi sostanziali che si frappongono alla definitiva *débâcle* del pluralismo sindacale nel nostro Paese** (vedili argomentati, più diffusamente e con i relativi riferimenti dottrinali, in P. Tomassetti, *Contrattazione collettiva, tutele e concorrenza nell'economia globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in G. Rizzuto, P. Tomassetti (a cura di), *Il dumping contrattuale nel settore moda. Cause, conseguenze, rimedi*, Edizioni Lavoro, 2019).

**Il primo è di carattere politico. Regolare il fenomeno sindacale all'interno di una legge sarebbe, probabilmente, anti-**

**storico.** Un salto nel buio che imprese e lavoratori, forse, non capirebbero in questo passaggio delicato in cui la stessa tenuta del Paese e la coesione sociale sono esposte a un serio rischio. La legge sindacale potrebbe infatti suscitare l'impressione di una deriva oligarchica del sistema di relazioni industriali, acuendo il disagio sociale e la disaffezione dell'opinione pubblica verso la classe politica intesa in senso lato (per una più ampia argomentazione vedi M Tiraboschi, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in F. Carinci, [Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013](#), ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 20/2013). **Proprio nel momento in cui la crisi di legittimità del nostro sindacato confederale è così severa, gli si vuole attribuire una legittimazione dall'alto, scollegando definitivamente il dato della rappresentatività da quello della rappresentanza?** Sul punto noi continuiamo a pensarla come Marco Biagi che ci ha da tempo avvertiti, sulla scorta di una meticolosa analisi monografica della esperienza di altri paesi, di come richiamarsi alla legge o al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, «è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti e non farebbe altro che esasperare le divisioni già profonde tra le nostre organizzazioni sindacali, destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso» (M. Biagi, [Votare sui contratti esaspera le divisioni](#), in *Il Sole 24 Ore* del 23 novembre 2001).

**Il secondo problema è di carattere tecnico.** È oramai acquisito dalla dottrina che per calcolare la rappresentatività dei soggetti sindacali si debbano definiti in modo convenzionale i perimetri del calcolo, cioè le aree merceologiche rispetto alle quali le associazioni di rappresentanza, anche e soprattutto datoriali, andrebbero a concorrere. In questo senso, l'autonomia collettiva non può essere autosufficiente perché in assenza di efficacia soggettiva

va generalizzata delle aree merceologiche chiunque potrebbe ad esso sottrarsi, ritagliandosi un perimetro di rappresentanza e rappresentatività su misura. **Ma la giuridificazione di questa procedura, seppur possibile in teoria, rischierebbe di restituire una fotografia settoriale della nostra economia soggetta ad un alto tasso di obsolescenza in ragione non solo delle continue riconfigurazioni che avvengono nei e tra i settori produttivi, ma anche e soprattutto per via del fatto che nei futuri assetti economici, i settori sono destinati a sparire.** Discorso che vale non più soltanto per il lavoro subordinato, ma anche per il lavoro autonomo di nuova o nuovissima generazione che reclama forme di rappresentanza su base professionale, non certo riducibili agli angusti parametri e perimetri del sindacalismo di settore.

Si consideri inoltre che nella prassi delle relazioni industriali sia il dato elettorale che la densità associativa delle organizzazioni di rappresentanza, specie di quelle che operano nei settori caratterizzati dalla presenza diffusa di aziende di piccola e piccolissima dimensione, resta un indicatore che, **in assenza di altri punti di riferimento, rischia di sviare anziché favorire l'individuazione dei sistemi contrattuali costituiti da soggetti in grado di interpretare e rappresentare l'interesse collettivo nelle dinamiche di regolazione e governo del mercato del lavoro.** È la ragione per cui nell'[Accordo interconfederale del 26 novembre 2015](#), accogliendo la nozione pluridimensionale di rappresentatività elaborata dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil avevano scelto di relativizzare il dato associativo e quello elettorale con alcuni indicatori di effettività, che fotografano una dimensione della rappresentanza oltre le dinamiche associative ed elettive. Così, viene ad assumere rilevanza l'attività svolta dalle organizzazioni

sindacali nell'ambito della gestione amministrativa delle politiche passive (pratiche per la disoccupazione) e in quello della vertenzialità, con specifico riguardo alle situazioni di crisi: accordi per cassa integrazione e mobilità, contratti di solidarietà, transazioni, conciliazioni effettuate presso le DTL, nonché quelle trattate in sede sindacale e le conciliazioni effettuate presso le commissioni degli enti bilaterali.

Tuttavia, se in assenza di un qualsiasi intervento legislativo deputato ad attuare l'articolo 39 della Costituzione, o anche solo a fissare inderogabilmente l'equo compenso di cui all'articolo 36, ci si poteva accontentare della soluzione più comoda della misurazione della sola rappresentanza sindacale, **sarebbe ora ineludibile il confronto tecnico su come certificare la rappresentatività delle associazioni datoriali, anch'esse sottoposte da oltre un decennio a fenomeni di disgregamento e parcellizzazione.** In passato non si è mai trovata la cima del filo necessaria per sbrogliare la matassa tecnica del problema: dovrebbe essere lo stesso INPS a monitorare, con nuove procedure, e controllare la veridicità del dato associativo? Questo sarebbe da ponderare con il numero di dipendenti delle aziende associate, come previsto del DL sul salario minimo della Ministra Catalfo? O, come vorrebbero alcune forze di lunga storia contrattuale, ma scarsa attrattività associativa, si dovrebbe tenere in conto anche il numero delle imprese che applicano il contratto sottoscritto dalla forza in misurazione, anche se non iscritte? Le posizioni degli addetti ai lavori e della dottrina sono tutt'altro che unanimi e sarebbe ingenuo sottovalutare la portata politica (ed economica) di queste domande, direttamente proporzionale alla difficoltà nel rispondere.

**Il terzo problema è di natura economica, ma implica effetti giuridici significativi.** Il fenomeno dei contratti pirata attecchisce in aree oramai vaste di sottosviluppo nel nostro paese, in risposta a una prassi commerciale analoga a quella invalsa negli anni Novanta nelle economie emergenti, con le aziende contoterziste che contrattano la sub-fornitura di alcune lavorazioni con le piccole imprese che offrono costi di produzione più vantaggiosi, avallati dai contratti pirata che applicano. In questo senso, **il fenomeno della contrattazione pirata rappresenta non solo un equivalente funzionale della fissazione unilaterale dei livelli minimi da parte del datore di lavoro:** esso opera alla tregua di una sanatoria dell'ampia gamma di schemi fraudolenti da sempre impiegati nei settori produttivi caratterizzati da filiere fortemente disarticolate, con ciò rendendo economicamente sostenibile il *reshoring* degli anelli più deboli della catena di creazione del valore e limitando al contempo l'utilizzo e gli inconvenienti del lavoro nero *tout court*, elemento caratterizzante il sistema della sub-fornitura.

In questo contesto, l'evidenza empirica dimostra che sebbene i lavoratori colpiti dalla contrattazione pirata siano consapevoli delle forti disuguaglianze salariali e normative che connotano i rispettivi rapporti di lavoro, prevale tra di essi un atteggiamento di reticenza nei confronti della denuncia, preferendosi sacrificare i diritti all'altare della opportunità e della continuità occupazionale. Si tratta di un atteggiamento che si accompagna alla rassegnazione, o peggio alla riverenza sociale e psicologica di chi si accontenta di condizioni lavorative non dignitose per mancanza di alternative sul mercato, oppure per il timore di avere una "mala reputazione" con le uniche aziende del comprensorio capaci di creare un minimo di occupazione. **La lettura del dato sociologico del fenomeno ci aiuta a capire perché risulti fortemente depo-**

tenziata l'attività di contrasto da parte degli organi ispettivi, i quali di fronte a casi di *dumping* contrattuale restano inermi non già per connivenza o mancanza di sensibilità, quanto per la necessità di contemperare l'azione ispettiva e sanzionatoria con un criterio minimo di effettività.

**A nostro avviso, una legge sulla rappresentanza non riuscirebbe a disinnescare questi processi.**

Lo stesso dicasi per il salario minimo legale, istituito verso il quale il favore della dottrina italiana è pressoché unanime, ma che non risolverebbe il problema della tenuta della norma inderogabile (di legge, anziché di contratto) sul piano della effettività. **La progressiva espansione dei luoghi ad alto tasso di ineffettività del diritto del lavoro denuncia la insufficienza non già di questa o di quella soluzione normativa, ma la trasformazione di una intera struttura giuridica, quella dello stato di diritto in cui i rapporti economico-sociali sono regolati e controllati mediante la legge sovrana o mediante strutture ad essa funzionalmente equivalenti.** In questa prospettiva, anziché discutere della violazione dei minimi contrattuali da parte di presunti contratti pirata, è verosimile supporre che domani ci ritroveremo a discutere del come e del perché le aziende illecite non applichino il salario minimo legale.

**In conclusione, ci sembra che il tema del *dumping* si connetta solo parzialmente a quello della minore o maggiore rappresentatività sindacale.** Occorre guardare, piuttosto, ai contenuti contrattuali e alle dinamiche della rappresentanza caso per caso. Molto spesso alla base dei contratti pirata non c'è alcun compromesso: nessuna vera negoziazione tra parti contrapposte che, conformemente al principio democratico, agiscono in rap-

presentanza di un interesse collettivo. Da questa prospettiva è più facile rendersi conto che non conta molto stabilire se un sindacato è più o meno rappresentativo di un altro. Conta piuttosto verificare se i soggetti coinvolti nell'azione collettiva siano innanzitutto sindacati ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione e se i sistemi di regole che dalla loro azione scaturiscono, in maniera dialettica con le organizzazioni di rappresentanza datoriale, siano idonei a svolgere le funzioni che l'ordinamento civil-costituzionale gli riconosce.

**È al contempo vero che neppure i contratti di CGIL, CISL e UIL hanno fatto significativi passi in avanti verso la modernizzazione del sistema di relazioni industriali.** A parte rare eccezioni, la stessa contrattazione aziendale non si è ancora smarcata dai riti e dai retaggi del Novecento industriale, per compiere un salto decisivo nella direzione del cambiamento. Senza dubbio le tradizionali centrali confederali pagano dei ritardi storici nel comprendere la profondità della nuova grande trasformazione, e le sfide che questa ha posto al ruolo insostituibile che il sindacato deve (continuare a) svolgere nella promozione dello sviluppo sostenibile del paese. Ma stanno mostrando anche una **straordinaria capacità di resilienza e adattamento incrementale al cambiamento che necessita del tempo per dare i suoi frutti.**

**Indipendentemente dalla possibilità di risoluzione del problema del *dumping*, interventi eteronomi della portata di quelli che si prospettano rischiano di alterare e compromettere il naturale processo di ricostituzione del tessuto sociale dal basso:** unica dimensione nella quale la rappresentanza può rigenerarsi trovando risposte concrete a istanze di tutela che, pur restando immutate nella loro essenza e nei loro obiettivi, recla-

mano forme e tecniche radicalmente diverse da quelle conosciute nel trentennio glorioso, capaci di governare la inedita complessità dell'esperienza economico-sociale del lavoro e dell'impresa nella società di oggi e, ancor di più, in quella di domani. Al contrario, l'approvazione di una legge non soltanto finirebbe per giustificare dall'alto l'azione sindacale, ma, ancor più, per esporre la rappresentanza dei lavoratori al ricatto costante della azione di Governo e della politica partitica. Caduto il muro della non attuazione dell'articolo 39, cosa impedirebbe una regolazione anche dell'articolo 40 (sciopero) o l'uso strumentale della politica dei dati raccolti dall'INPS nei momenti (frequenti) di tensione con i corpi intermedi? Ecco allora che una legge approvata per difendere l'azione del sindacato potrebbe finire con il causarne la delegittimazione sociale e l'emarginazione politica. Ecco perché, accanto alle giuste manifestazioni di soddisfazione per la firma della convenzione tra Confindustria, CGIL, CISL, UIL, INPS e INL è bene non abbassare la guardia in difesa della rappresentanza.

## La rappresentatività tra libertà sindacale e categoria merceologica. A proposito di una recente riflessione di Pietro Ichino\*

*di Giovanni Pigliararmi*

Sono molte le opinioni espresse in questi giorni a proposito della convenzione del 19 settembre 2019, atto che segna la volontà delle maggiori confederazioni sindacali di avviare un processo convenzionale di certificazione della rappresentatività, anche delle altre organizzazioni sindacali aderenti al Testo Unico del 10 gennaio 2014 e attive nei settori produttivi individuati dai contratti collettivi sottoscritti. Tra le opinioni più autorevoli, non è passata inosservata quella di **P. Ichino**, [\*Rappresentanza sindacale: il nodo difficile da sciogliere\*](#), in *lavoce.info* del **24 settembre 2019**, che con la consueta chiarezza, ha messo in luce oltreché gli aspetti positivi di questo passo importante, anche le possibili conseguenze – sul piano logico-giuridico – che ne potrebbero derivare se una legge sindacale intervenisse con l'intento di “codificare” una determinata realtà che ad oggi è gestita autonomamente dall'ordinamento intersindacale.

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35\*](#), e in [\*Boll. spec. ADAPT, 23 ottobre 2019, n. 1\*](#).

Nessuno, infatti, può mettere in dubbio che attraverso l'accertamento del dato associativo e del dato elettorale ai fini dell'individuazione del grado di rappresentatività dei sindacati, si sia fatto un passo in avanti, soprattutto per dare più certezza all'operato degli organi ispettivi nell'applicare il criterio della maggiore rappresentatività comparata, che ha visto per oltre un ventennio giurisprudenza e dottrina impegnati in un fruttuoso dibattito. Tuttavia, come osserva P. Ichino, il meccanismo predisposto dalla convenzione interesserà solo le aziende che aderiscono ai sistemi di rappresentanza facenti parte del o aderenti al Testo Unico del 2014; non a chi, invece, non vi ha prestato adesione.

Quindi, *“soltanto 22.400 imprese, per un totale di 2,4 milioni di lavoratori da esse dipendenti”* potranno beneficiare di questa indagine in materia di rappresentatività. Peraltro, i contratti collettivi il cui campo di applicazione fungerà da perimetro categoriale ai fini della valutazione della rappresentatività settoriale, ne sono solo 68 (quelli appartenenti al sistema confindustriale) sugli oltre 800 censiti dal Cnel. Quindi, preliminarmente ciò che lamenterebbe P. Ichino riguarderebbe la mancata copertura del meccanismo di rilevazione su tutto il tessuto produttivo. Inoltre, l'insegna giuslavorista ritiene che *“comunque la copertura non potrà mai essere totale”*. E ciò perché, nell'idea di P. Ichino, non è possibile preconstituire delle categorie che racchiudano l'universo della produzione nel cui ambito poter misurare la rappresentatività dei sindacati, per un motivo molto semplice: *“la categoria non preesiste al contratto collettivo, ma al contrario è il contratto stesso a definire la categoria”*. Conseguentemente, una volta stabilito in astratto che le categorie, entro le quali misurare la rappresentatività, siano quelle del sistema di relazioni industriali governato da Confindustria e dalle confederazioni sindacali storiche Cgil, Cisl e Uil, si finirebbe per esclude-

re dalla misurazione tutte le categorie non rientranti in questi contratti e magari disciplinate appositamente da altri accordi collettivi, stipulati da sindacati diversi.

Secondo P. Ichino, quindi, pensare di attuare l'art. 39 che mira a garantire l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi, significherebbe attuare un disegno normativo che ha una "crepa interna" in quanto da un lato sancisce "il principio di libertà sindacale [art. 39, comma 1 Cost.], che esclude la possibilità di predeterminare le "categorie" entro le quali i sindacati possano contrattare ed essere misurati, ma nel quarto comma prevede un meccanismo di estensione *erga omnes* degli effetti dei contratti collettivi che presuppone la predeterminazione di quelle "categorie". Se dunque sindacati diversi possono stipulare contratti collettivi che disegnano categorie con perimetri diversi rispetto ai sindacati confederali – in virtù dell'art. 39, comma 1 Cost. – come si individua la categoria a cui si deve fare riferimento per misurare la maggiore rappresentatività delle associazioni stipulanti?".

Questa insanabile contraddizione alla quale fa riferimento P. Ichino fu messa in luce da **F. Mancini** nel noto studio *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1963, p. 570 e ss., evidenziando efficacemente il possibile contrasto tra il primo comma dell'art. 39 Cost. e la sua restante parte. Infatti, l'illustre giurista bolognese osservava che, a differenza di quanto avveniva nell'ordinamento corporativo, nell'impianto dell'ordinamento giuridico costituzionale la categoria merceologica non è precostituita, non precede il sindacato e l'attività contrattuale fungendone da presupposto "ma, tutto all'opposto, [è] il sindacato che precede e forgia la categoria, o meglio, delimita sostanzialmente a suo arbitrio, il ramo dell'economia in cui organizzarsi e negoziare". In questa attività si sostanzia la libertà di cui al primo comma dell'art. 39 Cost. Una libertà assoluta, che finirebbe per

essere invece condizionata dall'attuazione del complesso meccanismo previsto dalla seconda parte dell'art. 39 Cost.

### ***Il peculiare caso del settore assicurativo***

Per rendere in concreto l'idea di quanto sia problematico questo aspetto, P. Ichino richiama una casistica attuale che, alla luce di quanto sopra detto, rischierebbe di mettere in crisi il meccanismo che si intenderebbe attuare per via legislativa. “Recentemente – spiega P. Ichino – una associazione che rappresenta la maggioranza assoluta degli agenti del settore delle assicurazioni ha stipulato con un sindacato autonomo un contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli agenti stessi, che fino a quel momento erano stati assoggettati al contratto collettivo stipulato da Ania, l'associazione delle compagnie assicuratrici, con i sindacati del settore affiliati a Cgil Cisl e Uil; qui, evidentemente, la verifica della “maggiore rappresentatività” dei soggetti stipulanti non può che dare risultati diversi a seconda che si faccia riferimento al perimetro più ampio, oppure a quello più ristretto definito dal nuovo contratto” ([1]).

La vicenda contrattuale alla quale probabilmente fa riferimento P. Ichino è stata ed è al centro di un complesso dibattito giurisprudenziale. Il contratto collettivo applicato dalle imprese operanti nella categoria è stato per lungo tempo il Ccnl sottoscritto dalle associazioni datoriali Sna e Unapass (oggi Anapa) e dalle organizzazioni sindacali Fiba-Cisl, Fisac-Cgil e Uilca-Uil. Tra il 2001 e il 2011, si sono succeduti una serie di rinnovi contrattuali, nell'ambito dei quali sono stati contrattati il trattamento economico-normativo e l'istituzione di un ente bilaterale: l'Enbass. Tuttavia, il 14 aprile 2011, il comitato centrale dell'associazione datoriale Sna non ha approvato l'accordo di rinnovo del Ccnl del 4 febbraio 2011 e, di conseguenza, non ha ratificato la sottoscrizione del contratto collettivo. Sennonché, il 10 novembre 2014,

l'associazione Sna, a seguito di un negoziato aperto con le organizzazioni sindacali Fesica-Confsal e Confsal-Fisals, ha sottoscritto un nuovo Ccnl relativo al settore del credito e assicurativo. A tale contratto aderiva anche Cpmi Italia. Il nuovo contratto collettivo costituiva anche un nuovo ente bilaterale, denominato Ebisep. Da questa scissione di sistema, ne è derivata la vigenza di due contratti collettivi insistenti sul medesimo campo di applicazione. Il che non dovrebbe rappresentare un problema in virtù del rispetto del principio del pluralismo sindacale, se non fosse che tanto la normativa in materia previdenziale (cfr. art. 1, comma 1, D.L. n. 338/1989) che quella in materia contrattuale (cfr. *ex multis* D.Lgs. n. 276/2003; D.Lgs. n. 81/2015) impongono la scelta di un solo contratto collettivo, quello sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative nella categoria, a seconda della funzione che la legge delega alla contrattazione. In questo disordine, la giurisprudenza ha cercato di fornire alcuni criteri per potersi orientare nell'individuazione della fonte *extra ordinem* legittimata ad integrare o a svolgere la funzione parametro rispetto al precetto legale. Nella sentenza n. 14177 del 10 luglio 2018, il **Tribunale di Roma** ha anzitutto stabilito che come “*nuovo contratto*” può essere considerato solo quello sottoscritto dall'associazione Sna e dalle organizzazioni sindacali Fesica-Confsal e Confsal-Fisals, mentre tutti gli accordi siglati dalle organizzazioni sindacali Fiba-Cisl, Fisac-Cgil e Uilca-Uil con l'associazione Unapass (ora Anapa) sono da considerarsi dei “*rinnovi contrattuali*”. Inoltre, precisano i giudici capitolini che la fuoriuscita dal sistema contrattuale dell'associazione Sna non influisce sulla loro validità.

Ulteriore contributo utile a comprendere la vicenda, giunge dal [Tribunale di Genova](#). In questo giudizio, il giudice decide di interrogare gli ispettori che hanno proceduto a contestare

l'applicazione del contratto collettivo ai fini dell'individuazione della retribuzione imponibile ed anche le organizzazioni sindacali coinvolte nella sottoscrizione dei due Ccnl. Secondo le dichiarazioni fornite in giudizio dall'ispettore dell'Istituto previdenziale, durante l'attività di ricerca degli elementi per riscontrare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il Ccnl Sna-Confsal, non è stata trovata *“traccia dei due sindacati Fesica-Confsal e Confsal-Fisals”*; è stato *“reperito un indirizzo dove ci sarebbe dovuto essere un rappresentante”* e invece è stato trovato *“un Club del Genova”* che, a detta di alcuni testimoni, pare sia stato sempre in quel luogo. Prosegue l'ispettore affermando che *“online erano reperibili gli statuti di questi due sindacati: uno limitava l'iscrivibilità ai soli extracomunitari [...] e l'altro si limitava a indicare le fattispecie di cui si occupava tra le quali non erano previsti il settore del credito e quello assicurativo”*.

È stata ascoltata poi una rappresentante territoriale dell'organizzazione sindacale First-Cisl, che ha preliminarmente precisato che le organizzazioni sindacali aderenti alla Confsal e sottoscrittrici il Ccnl siglato anche dall'associazione Sna si occupano di rappresentare, come da statuto, *“colf, badanti e lavoratori stranieri”*, per rimarcare quindi che queste *“non avessero iscritti appartenenti al settore assicurativo”*. La sindacalista, inoltre, fornisce anche alcuni dati statistici relativi lavoratori impiegati nel settore e alla consistenza organizzativa dei sindacati coinvolti. Ha dichiarato, infatti, che *“gli addetti di agenzia assicurativa in Italia superano i trentamila”* e che la First-Cisl ne rappresenta 2.960; questa inoltre *“ha una sede nazionale a Roma, 16 sedi regionali e 67 sedi territoriali”*. La sindacalista, infine, ha aggiunto che *“sul territorio nazionale le agenzie aderenti a Sna sono di più rispetto a quelle aderenti a Anapa/Unapass ma hanno un numero inferiore di dipendenti perché si tratta di agenzie piccole: la media dei dipendenti delle agenzie Sna è 1,5 mentre la media dei dipendenti*

delle agenzie Anapa è 3,5”. Un dato rilevante e forse anche decisivo per le sorti del giudizio, all’esito del quale la società ricorrente ne è uscita soccombente riconoscendo il giudice comparativamente più rappresentativi i sindacati sottoscrittori il Ccnl sottoscritto dall’associazione Anapa e dalle organizzazioni sindacali Fiba-Cisl (ora First), Fisac-Cgil e Uilca-Uil. Ma il versante previdenziale non è il solo dove il Ccnl Sna-Confsal è stato ritenuto comparativamente meno rappresentativo rispetto all’altro accordo collettivo nazionale. Le dichiarazioni fornite dalla First-Cisl nel giudizio trovano riscontro anche nella recente indagine condotta dall’Inps e dal Cnel dalla quale, attraverso l’incrocio degli archivi dei due enti, è emerso quale copertura effettiva abbiano i Ccnl dei diversi comparti del settore assicurativo depositati presso i rispettivi database (nel censimento mancherebbe il contratto Sna-Confsal).

**Estratto da [Cnel – Inps. Database Ccnl. Dati relativi al periodo 01/2018-12/2018. Settore contrattuale Credito e Assicurazioni](#)**

Cod. Inps	Cod. Cnel	Settore contrattuale Cnel	Comparto contrattuale	Destinatari del Ccnl	Organizzazioni datoriali di categoria	Organizzazioni datoriali confederali	Organizzazioni sindacali firmatarie	Numero aziende	Numero lavoratori
056	J111	Credito assicurazioni	Dirigenti	Dirigenti delle imprese assicuratrici	Ania		Fidia	174	1.692
018	J121	Credito assicurazioni		Personale dipendente non dirigente delle imprese di assicurazione	Ania		Fiba-Cisl; Fisac-Cgil; Fna; Uilca-Uil; Snfia	3.108	56.739
008	J153	Credito assicurazioni		Dipendenti delle agenzie di assicurazione in gestione libera	Anapa Rete Impresagenzia	Confcommercio	Fiba-Cisl; Fisac-Cgil; Fna; Uilca-Uil	8.618	30.831

La pronuncia del tribunale genovese, oltre a confermare la sovrapposizione delle due discipline contrattuali, smentirebbe dunque la presunta maggiore rappresentatività della Sna in quanto sul

versante delle associazioni imprenditoriali, rileva, come giustamente osservato in sentenza, non solo il numero delle aziende aderenti ma anche la dimensione occupazionale delle stesse. Anche il legislatore sembra aver preso questa direzione giacché nel disegno di legge sulla rappresentanza sindacale (**d.d.l. n. 788**) all'art. 6, comma 2, individua tra i criteri per misurare la rappresentatività delle associazioni datoriali, oltre che quello della diffusione territoriale, anche quello del “*numero delle imprese associate*” e del numero del “*personale impiegato*”. Peraltro, anche sul versante retributivo, il **Tribunale di Forlì** sembrerebbe aver riconosciuto delle differenze salariali in favore di una lavoratrice condannando quindi la società al pagamento delle stesse tenendo conto del Ccnl Anapa-Fiba-Fisac-Uilca.

***L'interesse, la natura e la procedura dell'organizzazione sindacale come primo approccio per superare il problema***

La prospettiva d'indagine della giurisprudenza, quindi, sembrerebbe avanzare – oltretutto sugli aspetti di natura quantitativa (numero di iscritti, di sedi etc.) – anche sulla “natura” dell'interesse di cui l'associazione sindacale si fa portatrice e in che modo rappresenta l'interesse collettivo, cogliendo così quel suggerimento che da tempo viene sollecitato dalla dottrina (E. Gragnoli, *Retribuzione e Occupazione*, in A. Vallebona (a cura di), *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2014, n. 1, p. 40 e ss., spec. p. 41; E. Gragnoli, *L'impresa illecita*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 341 e ss.). Più di recente, infatti, è stato osservato che sicuramente è un indice di non genuinità del negoziato il sindacato che svolge “*un ruolo di second best nella trattativa, vale a dire [essere] coinvolta di ripiego dall'associazione datoriale quale unica alternativa per tutelare la rappresentanza dei propri iscritti*”. Infatti, l'organizzazione sindacale non dovrebbe mai prestare “*il fianco all'organizzazione datoriale solo per perse-*

*quire, con opportunismo, il mero obiettivo di un riconoscimento contrattuale, disinteressandosi così della reale tutela dell'interesse dei lavoratori destinatari del contratto collettivo. In tale circostanza, infatti, verrebbe meno l'essenza stessa della rappresentatività e della rappresentanza, che si alimenta della forza dell'organizzazione sindacale di aggregare il consenso e comporre il dissenso di una moltitudine di lavoratori per la difesa di un interesse collettivo che qui, a ben vedere, sarebbe inesistente”* (P. Tomassetti, [La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015](#), in DRI, 2016, n. 2, p. 368 e ss., spec. p. 381). Nel settore assicurativo, quindi, il problema di individuare la categoria contrattuale tra i tanti contratti collettivi sottoscritti non si porrebbe perché il contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni Sna e Fesica-Confsal non potrebbe essere ascritto nell'ambito dell'art. 39 Cost. in quanto non espressione, per metodo e procedura, di un negoziato avente carattere sindacale. Ciò che infatti dovrebbe rilevare ai fini dell'indagine circa la genuinità di un sistema contrattuale è *“il momento organizzativo degli interessi collettivi”* che *“si pone necessariamente come preliminare e quindi come condizionante rispetto al sistema contrattuale”* (F. Siotto, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, in RIDL, 2017, n. 1, p. 311 e ss., p. 327). Ciò vuol dire che l'individuazione dei diversi interessi rispetto a quelli già sintetizzati nel primo Ccnl, deve avvenire secondo procedure che siano in grado anzitutto di coinvolgere il più possibile i lavoratori del settore e di mettere in risalto le procedure attraverso le quali si compongono gli interessi in conflitto. In questa prospettiva, sarebbe opportuno chiedersi come fa un sindacato che non agisce nell'ambito del settore merceologico, che non ha iscritti nel comparto, a rappresentare un interesse di categoria diverso da quello che nel suo statuto si prefigge di inseguire e rappresentare; oppure, come si fa ad assegnare natura sindacale a un contratto collettivo rispetto al quale non esistono piattaforme rivendicative che individuano le

aree tematiche di interesse delle parti, non sono stati proclamati scioperi quali forme di espressione di un determinato conflitto di interessi rispetto a specifici istituti contrattuali ([\[2\]](#)), non sono state esperite procedure di confronto negoziale in sessione plenaria, ristretta o esecutiva, non sono state istituite commissioni tecniche *ad hoc*. E potremmo continuare (sugli aspetti procedurali v. A. Testoni, *Manuale di tecnica delle relazioni industriali*, 2014, ed. Giuffrè, p. 219; M. Rusciano, *La difficile metamorfosi del contratto collettivo*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, ed. Cacucci, Bari, 2008, p. 41 e ss., spec. p. 47).

Questo approccio contribuirebbe a razionalizzare il sistema che oggi, per una “esasperazione” del principio della libertà sindacale, presenta diverse aporie, tra le quali una eccessiva frammentazione della rappresentanza, la mancata verifica della concreta rappresentatività degli attori negoziali, il crescente numero dei c.d. *contratti fotocopia* etc. (F. Siotto, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, cit., p. 335). Non va infatti dimenticato che molte delle “categorie” dei “contratti diversi” non sono che parti o accorpamenti del campo di applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil, negoziati proprio per fare concorrenza a questi, attraverso clausole mirate a contenere il costo del lavoro. Ne riportiamo alcune.

**Analisi comparata di alcune disposizioni del contratto collettivo Sna e del contratto collettivo Unapass. Estratto da sito della [Fisac-Cgil di Vicenza](#).**

<b>Ccni Unapass</b>		<b>Ccni Sna</b>	
<b>Apprendistato</b>	Durata max 36 mesi	<b>Apprendistato</b>	Durata max da 48 a 60 mesi
<b>Periodo di prova</b>	max 3 mesi	<b>Periodo di prova</b>	max 6 mesi
<b>Part-time</b>	Previsto min./max di ore	<b>Part-time</b>	Non c'è orario min. o max (3)

Pertanto, pur riconoscendo ancora l'attualità delle problematiche connesse all'attuazione dell'art. 39 Cost. così come illustrate da P. Ichino, occorre valutare con la dovuta cautela gli accordi collettivi che tracciano nuovi perimetri e quindi nuove categorie contrattuali. Infatti, non tutte le negoziazioni perseguono un interesse di natura sindacale in quanto espressione dello stesso. In altre parole, non tutte le categorie contrattuali vengono forgiate nell'ambito di una procedura contrattuale genuina, che miri prima di tutto a riequilibrare una disparità di potere contrattuale (art. 3, comma 2 Cost.) nonché a calmierare la concorrenza al ribasso tra i prestatori di lavoro.

Un primo tentativo per tutelare un genuino pluralismo contrattuale è indagare volta per volta sui sistemi contrattuali, come nascono, quali interessi tutelano e come si articolano. In questo senso, i suggerimenti provenienti dal tribunale genovese sembrano essere utili. Inoltre, va constatato che al momento, contrariamente a quanto rilevato da più parti, un'indagine sulla rappresentanza datoriale non è poi così determinante ai fini dell'individuazione del contratto collettivo. Ciò che rileva è, invece, la stabilità della compagine sindacale dei lavoratori la quale, infatti, pur negoziando con più associazioni datoriali, riesce a mantenere un equilibrato assetto di interessi tale da non generare dinamiche di *dumping salariale*. E nel diritto delle relazioni indu-

striali, è rintracciabile una vera e propria tecnica normativa per ovviare a questo tipo di effetti. Vi sono clausole, a tal proposito, che hanno lo scopo di condizionare l'operato delle organizzazioni dei lavoratori nel momento in cui provano a negoziare con altri soggetti un contratto collettivo coincidente del tutto o in parte con il campo di applicazione del primo ([3]). Dunque, immaginando un'ipotetica attuazione dell'art. 39 Cost., non rileverebbe tanto la presenza di più organizzazioni datoriali quanto la composizione di una compagine sindacale unitaria, che deve cercare di unificare gli interlocutori in un unico negoziato, senza che queste possano alimentare dinamiche concorrenziali all'interno della categoria. Utilizzando questo approccio analitico, di quegli 800 contratti censiti dal CNEL, rimarrebbe ben poca cosa.

[1] P. Ichino ha fatto ricorso al medesimo esempio anche in occasione della replica alla pubblicazione della nota dell'INL del 20 giugno 2018 ove si rendeva noto che i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni aderenti alle confederazioni Cgil, Cisl e Uil erano da ritenersi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative rispetto a quelli sottoscritti dalle confederazioni Confsal e Cisl (clicca qui per leggere la [lettera di replica all'INL](#)).

[2] Altro elemento di notevole importanza è lo sciopero e l'apertura dei negoziati. G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, ed. Giuffrè, 1977, ristampa inalterata, p. 132-139, ha giustamente sostenuto che nell'ordinamento intersindacale è soprattutto la minaccia dello sciopero a costituire il motore della creazione per via contrattuale di nuovo diritto.

[3] A titolo di esempio, si veda la clausola contenuta nel contratto collettivo per le aziende esercenti l'industria della carta e cartone, stipulato il 13 settembre 2012, con decorrenza fino al 30 giugno 2015, rinnovato il 30 novembre 2016 con decorrenza fino al 31 dicembre 2019 da Assografici, Assocarta, Slc-Cigl, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl Carta e Stampa: *“Qualora le Associazioni dei lavoratori contraenti dovessero concordare con altre Associazioni di datori di lavoro o di artigiani condizioni meno onerose di quelle previste dal presente con-*

*tratto, tali condizioni si intenderanno estese alle aziende, che abbiano le medesime caratteristiche e che siano rappresentate dall'Assografici e dall'Assocarta'.*

## Sindacato e misurazione della rappresentanza\*

*di Marco Lai*

Il 19 settembre scorso è stata sottoscritta da Inps, INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) e maggiori Confederazioni sindacali e Confindustria una [nuova convenzione](#), di attuazione del Testo Unico rappresentanza del 10 gennaio 2014, volta a stabilire la rappresentatività delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Nel Testo Unico del 2014 gli enti preposti alla raccolta dei dati erano stati individuati nell'Inps e nel Cnel. Mentre la convenzione con Inps per la raccolta del dato associativo (numero di iscritti) era stata stipulata il 16 marzo 2015, più controversa si era dimostrata la raccolta del dato elettorale (voti ottenuti alle elezioni delle Rsu), stante la proposta di modifica costituzionale, che prevedeva, tra l'altro, l'abolizione del Cnel. Con uno specifico Accordo, del 4 luglio 2017, di modifica del Testo Unico del 2014, le parti firmatarie avevano deciso di affidare all'Inps anche il compito di raccolta del dato elettorale e della sua ponderazione, con un forte coinvolgimento nelle operazioni di reperimento dati degli Ispettori territoriali del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37](#).

**Nel luglio 2018 il Ministero del lavoro della nuova compagine governativa (giallo-verde) non aveva dato mandato al Presidente dell’Inps per il rinnovo della convenzione, nel frattempo scaduta, provocando così un’interruzione del processo di certificazione in atto.**

Dopo uno stallo durato più di un anno, a seguito dell’ulteriore avvicendamento di Governo, si è finalmente dato seguito alla convenzione.

Si affida all’Inps non solo il compito di raccogliere, attraverso i modelli Uniemens, le deleghe sindacali, ma anche quello di reperire, attraverso gli ITL (Ispettorati Territoriali del Lavoro), i verbali delle elezioni delle Rsu.

Sarà invece, secondo quanto previsto dall’Accordo del 4 luglio 2017, affidata ad un Comitato di Gestione, composto dalle Organizzazioni sindacali che raggiungano un determinato livello di rappresentanza e presieduto dal Ministero del lavoro, la facoltà di certificare i dati al fine di stabilire la percentuale di rappresentatività delle Organizzazioni di Categoria rispetto ai CCNL che intendono firmare.

**La nuova convenzione rappresenta una tappa importante per la costruzione di un sistema di relazioni industriali più solido e strutturato.**

Ciò nondimeno persistono alcuni aspetti problematici da considerare.

**In primo luogo l’obbligo per le imprese di comunicare all’Inps il dato relativo al numero dei lavoratori iscritti alle organizzazioni sindacali non è assistito da apposita sanzione in caso di violazione; ciò rischia di falsare tutto il meccanismo di misurazione della rappresentanza.**

È inoltre da sottolineare il forte impegno organizzativo richiesto ad Inps e soprattutto agli Ispettorati territoriali del lavoro, in merito alla raccolta dei risultati delle elezioni delle Rsu, con relativa comunicazione ad ogni Organizzazione sindacale interessata, nel rispetto di stringenti scadenze temporali.

Peraltro, quello di Confindustria, è solo il primo, seppur significativo ambito, per il quale si dà seguito alla misurazione della rappresentanza sindacale (un'analogha convenzione è stata sottoscritta con Confapi il 27 settembre 2019, in attuazione dell'Accordo interconfederale sulla rappresentanza, del 26 luglio 2016). In altri Accordi si sono presi a riferimento ulteriori indicatori, oltre a quello associativo ed elettorale, più rispondenti alle caratteristiche del settore, quali ad esempio il numero di vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro e le pratiche di disoccupazione (cfr. Accordo Interconfederale Confcommercio-Imprese per l'Italia, del 26 novembre 2015), nonché criteri desumibili dal sistema della bilateralità (cfr. Accordo per il settore Artigiano, del 23 novembre 2016), senza peraltro fornire alcuna specificazione in merito alla ponderazione di tali indicatori.

**D'altro lato anche se la convenzione in esame concerne la misurazione della rappresentanza sindacale**, dalla sua piena attuazione possono derivarne informazioni utili anche per l'accertamento della rappresentanza datoriale, quanto a numero di imprese che applicano CCNL riferibili all'area di rappresentanza di Confindustria, nonché a numero di lavoratori occupati presso le stesse. È da osservare che tali criteri, accanto a quello della diffusione territoriale, sono contemplati in proposte di legge sulla rappresentanza, al fine di accertare la rappresentatività delle associazioni datoriali (cfr., tra gli altri, d.d.l. A.C. 788).

La prospettiva di un intervento legislativo sulla rappresentanza sindacale riemerge ciclicamente negli ultimi anni e non è un caso

che figuri tra i punti del programma di Governo in materia di lavoro (al punto 4, lett. c), si prevede infatti di “approvare una legge sulla rappresentanza sindacale, sulla base di indici rigorosi”).

A nostro avviso la strada da perseguire è quella del riconoscimento dei criteri di rappresentatività previsti dagli accordi interconfederali, rafforzando la vincolatività dei contratti sottoscritti dalle associazioni sindacali più rappresentative.

In tale prospettiva specifico rilievo assume l'esatta ricognizione dei perimetri settoriali per la contrattazione collettiva nazionale di categoria nonché l'individuazione del contratto leader o prevalente nell'ambito di una determinata area settoriale (il cd. “Patto per la fabbrica”, sottoscritto tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, il 28 febbraio 2018, affida al Cnel il compito di favorire tale percorso).

**Anche in un ordinamento come il nostro, basato sul principio di libertà sindacale, di cui all'art. 39, comma 1, Cost., la definizione del perimetro settoriale, da prendere a riferimento per la contrattazione collettiva nazionale di categoria, non può essere arbitraria e del tutto sganciata dall'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore.** Pur in un contesto di trasformazione del settore manifatturiero e di crescente terzianizzazione dell'economia non si ritiene pertanto superata la portata dell'art. 2070 del codice civile, che richiama la “categoria professionale” quale riferimento ai fini dell'applicazione dei contratti collettivi. Sono dunque da sanzionare comportamenti, specie di soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività, volti a violare o a forzare gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria oltre il limite settoriale di riferimento.

**Il Ccnl rappresenta sempre un punto di equilibrio tra interessi contrapposti volto a regolare condizioni di lavoro specifiche, che differiscono da settore a settore.**

Una volta delimitato “il campo di gioco” si dovrà valutare “il peso dei diversi giocatori”, cioè dei soggetti che nell’ambito del perimetro settoriale siano firmatari di Ccnl applicati ai lavoratori del settore, per accertarne sulla base di criteri oggettivi l’effettiva rappresentatività.

La convenzione in esame mira appunto ad accertare la rappresentatività delle diverse associazioni sindacali ai fini della contrattazione collettiva. È da osservare, d’altro lato, che la stessa applicazione contrattuale diventa indice di rappresentatività dei soggetti stipulanti.

**Ferma restando la possibilità di una pluralità di contratti che insistono sulla stessa area settoriale sarà dunque solo il Ccnl sottoscritto dalle associazioni sindacali più rappresentative quello da prendere a riferimento ai fini del calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali, ai fini dei benefici normativi e contributivi, nonché a tutti gli altri fini posti dall’ordinamento, compresi i rinvii posti dal legislatore nei confronti della contrattazione collettiva.**

Ciò risulterà particolarmente significativo per orientare l’attività ispettiva, che sul punto, nel periodo più recente, non ha seguito un indirizzo sempre lineare (cfr. circolare INL n. 9, del 10 settembre 2019, di precisazione della circolare n. 7/2019).



19.

## **RELAZIONI INDUSTRIALI**

## Una nuova spinta al dialogo sociale europeo con il programma di lavoro 2019-2021\*

*di Maria Cialdino*

Publicato lo scorso 6 febbraio, il [Work Programme 2019-2021](#), sottoscritto dalle associazioni datoriali europee CEEP (che opera nel settore dei servizi di interesse generale), BusinessEurope (che rappresenta le imprese dell'industria) e Sme United (che organizza le piccole e medie imprese e le realtà artigiane) con la confederazione sindacale europea ETUC, **conferma le potenzialità del dialogo sociale europeo di impattare positivamente sul mercato del lavoro, contribuendo a promuovere la crescita economica e a creare occupazione.**

Coerentemente con gli obiettivi elencati nel TFUE agli artt. 151 ss. e ulteriormente ribaditi nella dichiarazione quadripartita [A New Start for Social Dialogue](#) del 2016, il *Work Programme 2019-2021* propone di perseguire il rafforzamento del dialogo sociale a livello europeo e nazionale, mediante il supporto allo sviluppo delle capacità degli agenti negoziali. In quest'ottica, **il programma definisce sei ambiti di azione prioritaria**, rispettivamente afferenti alla digitalizzazione, al miglioramento delle performance dei mercati del lavoro e dei sistemi sociali, alle competenze dei lavorato-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

ri, alla prevenzione dei rischi psicosociali sul posto di lavoro, al potenziamento del dialogo sociale e all'economia circolare.

## **I sei percorsi prioritari nel dettaglio**

### *Digitalizzazione*

In primo luogo, mediante un apposito seminario e un accordo quadro sulla digitalizzazione, il programma di lavoro triennale mira non soltanto a **favorire il processo di comprensione delle potenzialità e dei rischi connessi alle nuove tecnologie**, ma altresì a fornire linee guida per una efficace regolazione del fenomeno.

### *Miglioramento delle performance dei mercati del lavoro e dei sistemi sociali*

In questo ambito, **si prevede la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato allo studio della tematica** in seno al Comitato per il Dialogo Sociale, composto da 20 rappresentanti per parte. Nel 2019, in particolare, il gruppo di lavoro si occuperà della questione dei NEET, cioè dei giovani che non sono né occupati né inseriti in percorsi di formazione e istruzione, nonché del coinvolgimento delle parti sociali in materia di politiche attive. Per il 2020, invece, sono previsti, previa conferma delle stesse parti sociali europee, due incontri relativi rispettivamente, alle sfide demografiche e alla cura dei bambini.

### *Competenze dei lavoratori*

In un quadro storico caratterizzato da una rapida trasformazione del mondo del lavoro, in virtù di processi di digitalizzazione, di

importanti cambiamenti demografici e della necessaria transizione verso un'economia improntata alla sostenibilità ambientale, **il *Work Programme* conferisce alle parti sociali europee il ruolo di motore di traino verso un sistema che, con azioni congiunte sugli ambiti della formazione e dell'istruzione, promuova la riqualificazione e l'adattamento delle competenze dei lavoratori.** Per questo motivo, le organizzazioni datoriali e la confederazione sindacale si impegnano a realizzare sin da subito un progetto congiunto sull'innovazione, le competenze, l'offerta e l'accesso alla formazione, un seminario *ad hoc* nel 2019 e un rapporto di ricerca entro il 2021.

#### *Prevenzione dei rischi psicosociali sul posto di lavoro*

**Il programma**, a fronte dei rischi psicosociali connessi alle nuove forme di organizzazione del lavoro, **prevede** la prosecuzione delle iniziative avviate dalle parti con gli accordi quadro sullo stress sul lavoro (nel 2004) e sulla violenza e le molestie sul posto di lavoro (nel 2007), tramite **l'organizzazione di un ulteriore seminario che possa portare ad idee condivise circa il ruolo delle parti sociali in questo ambito, alla consapevolezza dei principali fattori di rischio e a nuove possibili azioni da mettere in atto.**

#### *Potenziamento del dialogo sociale*

In questo ambito, le parti firmatarie si impegnano a proseguire l'azione avviata nel 2015 da un gruppo di lavoro interno al Comitato per il dialogo sociale, allo scopo di **aumentare le iniziative di “*capacity building*” per gli attori negoziali, anche grazie a un sapiente utilizzo delle risorse offerte dal Fondo sociale europeo.**

*Economia circolare*

Infine, nella consapevolezza che la transizione verso un'economia circolare costituisca un passaggio imprescindibile per un'Europa davvero libera dal carbone e per una crescita di lungo periodo anche a fronte di una crescente competizione per l'accesso alle risorse naturali, **le parti sociali si propongono di avviare un progetto congiunto per analizzare gli impatti dell'economia circolare in termini occupazionali**. Un rapporto di ricerca sul tema sarà pubblicato entro il 2021.

**I sei percorsi prioritari**, in buona sostanza, **propongono di utilizzare il dialogo sociale come strumento per affrontare, in una prospettiva di lungo periodo e nell'ottica della sostenibilità** (intesa nelle sue tre dimensioni, sociale, economica ed ambientale), **i cambiamenti del mondo del lavoro**, sfidandoci così anche a riflettere sul ruolo che le relazioni industriali nel nostro Paese possono esercitare per una gestione equilibrata e duratura delle attuali trasformazioni. **Si tratta di un approccio, quello del dialogo sociale, imprescindibile**, come dimostrano alcuni casi virtuosi di transizione ecologica (tra tutti, quello di Essen e della Ruhr in Germania sintetizzato nell'ILO ACTRAV Policy Brief, [\*Just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all\*](#), 2018), anche nell'ambito di **progetti di riconversione e sviluppo territoriali**. Tra questi, **in Italia, la prima sperimentazione di una Comunità energetica per l'autoproduzione e condivisione dell'energia nel territorio del Pinerolese, potrebbe costituire un interessante banco di prova**. Il territorio Pinerolese, infatti, dopo l'entrata in vigore della l.r Piemonte n. 12/2018 in materia di comunità energetiche, punta, più di prima, sull'uso di energie generate principalmente

da fonti rinnovabili, sull'efficientamento energetico e sulla sostenibilità ambientale. In questo ambito, **proprio le direttrici prioritarie delineate dalle parti sociali europee per il triennio 2019-2021** potrebbero guidare la stessa costituzione della **Comunità energetica** e favorire, tramite il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse, una gestione efficace e inclusiva delle sfide poste dalla grande trasformazione del lavoro in particolare, in materia di innovazione tecnologica, di conversione ecologica e di miglioramento delle prestazioni del mercato del lavoro locale.

## Conciliazione in sede protetta. La pronuncia capitolina e gli effetti restrittivi sull'azione sindacale\*

*di Federico Avanzi*

Con [sentenza n. 4354/2019](#) pubblicata l'8 di maggio scorso, la magistratura romana torna a occuparsi della delicata questione delle conciliazioni, in materia di lavoro, sottoscritte in sede sindacale.

Per chi si occupa – *soprattutto attivamente* – della materia, il precipuo interesse risiede nell'*iter* motivazionale percorso o, per meglio dire, nelle considerazioni, anche implicite, che da esso necessariamente derivano.

Il risalto mediatico della pronuncia, che, in estrema sintesi, si occupava di verbali abdicativi sottoscritti da lavoratori “in transito” da rapporti di collaborazione a contratti a tempo indeterminato (*con accesso agli agravi ex lege 190 del 2014*), si è concentrato, principalmente, su due aspetti.

Il primo, definito “sostanziale”, è il concetto, tutt'altro che inedito, di **effettività dell'assistenza sindacale**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22](#).

Nel caso di specie, elementi fattuali quali l'assenza di rivendicazioni delle maestranze, l'organizzazione dell'incontro, compresa scelta di sede (*quella aziendale*) e di conciliatore, unilateralmente predisposta dal datore e, soprattutto, la mancanza di qualsiasi contatto o discussione, fra sindacalista e lavoratori *prima delle firme*, portavano a ritenere **“...mancato un contegno concretamente protettivo nei confronti della lavoratrice...un comportamento cioè idoneo a renderla realmente consapevole della portata dell'atto che si accingeva a sottoscrivere...”**.

Come già detto, *nihil sub sole novi*, ossia trattasi di principio tanto consolidato quanto quelli più generali dell'impossibilità di rinunciare/transare diritti futuri<sup>1</sup> (*non ancora entrati nel patrimonio del prestatore*), definiti in termini generici<sup>2</sup> o indisponibili<sup>3</sup> (*vedi trattamento previdenziali delle somme*) alle parti.

Il passaggio di vero interesse riguarda invece quello che il giudice del merito definisce l'aspetto “formale”.

Invero, secondo l'esegesi normativa intrapresa, le **conciliazioni sindacali inoppugnabili** ai sensi del c. 4 articolo 2113 c.c., sarebbero **esclusivamente quelle previste dall'art. 412 ter c.p.c.** ivi richiamato, ossia quelle realizzate in ossequio a termini e procedure definite, esplicitamente, in sede pattizia, dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Detto che nel caso trattato, il C.C.N.L. di riferimento (*tutt'altro che un'eccezione*) non disciplinava la materia, secondo la magistratura romana, l'unica conseguenza plausibile era l'impossibilità dell'accordo raggiunto di beneficiare del regime di “non impugnabilità”, previsto al predetto ultimo comma.

In questo passaggio chiave, la sentenza è assai sbrigativa, risultando dunque opportuna una riflessione più accurata su ciò che essa *mal dice* e sulle conseguenze che, inevitabilmente e per *facta concludentia*, implicherebbe.

Innanzitutto, è bene rimarcarlo, avversando precedenti approdi di legittimità<sup>4</sup> e interpretazioni amministrative<sup>5</sup>, la ricostruzione operata **nega**, di fatto, l'esistenza delle **conciliazioni sindacali** "libere" ovvero quelle previste – *in modo effettivamente non troppo limpido* – dall'art. 411 c.p.c., avulse da predeterminate previsioni collettive, esigenti la sola volontà delle parti e la protezione sindacale del lavoratore.

Da ciò discenderebbe che per casi analoghi a quello in esame, dove la rinuncia/transazione, occupandosi di diritti inderogabili di legge o di contratto (*natura subordinata del rapporto, spettanze retributive, T.f.r. etc.*), risulta nulla *ex lege*, le rimostranze del lavoratore troverebbero riparo giuridico nei primi 3 commi dell'art. 2113, disposizione protettiva che prevede un termine – *decadenziale* – di 6 mesi, per impugnare l'atto abdicativo.

E dunque, se una tale interpretazione dovesse divenire maggioritaria e il C.C.N.L. di riferimento non prevedesse alcuna proceduralizzazione per gestire le controversie, quale spazio rimarrebbe alla conciliazione sindacale "libera"? Quali sarebbero, in sostanza, i diritti derogabili, di legge o contratto e quindi trattabili?

L'analisi giurisprudenziale è inequivocabile, l'ambito di operatività risulterebbe davvero ristretto e, di rimando, l'attuale diffusione di questo strumento *deflattivo* si contrarrebbe drasticamente.

Invero, ciò che l'esperienza (*nelle aule*) definisce come derogabile è presto detto.

Si tratta esclusivamente di diritti migliorativi, non retributivi, derivanti da contratto individuale oppure ciò che concerne, in senso stretto, il “posto di lavoro”<sup>6</sup>, come l'impugnazione del licenziamento, la risoluzione consensuale o il diritto di precedenza.

In conclusione, pur confidando nel futuro isolamento della pronuncia, da oggi (*rectius dall'8 di maggio*), qualora ci si dovesse trovare a gestire, in fase stragiudiziale, una controversia particolarmente impegnata, appare prudente e auspicabile tenere in considerazione anche una siffatta *lettura*, ragionando, magari, sull'opportunità di dirottare la sottoscrizione del verbale su una delle altre sedi protette, comunque disponibili (*sede amministrativa art. 410 c.p.c.; commissioni di certificazione art. 82 D.L.gs. 276 del 2003*).

Con buona pace delle OO.SS.

<sup>1</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 29401 del 2018

<sup>2</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 20976 del 2017

<sup>3</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 9180 del 2014

<sup>4</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 4730 del 2002

<sup>5</sup> INL nota n. 163 del 17 maggio 2018

<sup>6</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 22105 del 2009

## Onnicomprensività della retribuzione. La “vertenza” Fiom-Cgil di Parma\*

*di Federico Avanzi*

Alla fine dell’anno 2018, la provincia di Parma è stata teatro di una rilevante iniziativa sindacale, tutt’ora in corso, e che pare, ogni giorno di più, turbare la quiete di aziende e professionisti del territorio.

Stante il crescente numero di vertenze, anche oltre confine, sembra opportuno fare il punto sull’iniziativa dei rappresentanti provinciali FIOM che, almeno riguardo le modalità comunicative, sembrano percorrere strade nuove, non convenzionali, forse più aderenti al *tempo dei social*.

Invero, a suon di [comunicati](#) (anche *Facebook*), volantini e [sito dedicato](#), lo storico sindacato delle *tute blu* si è fatto promotore della campagna “retribuzione globale di fatto”, ossia l’intransigente rivendicazione di differenze retributive originate dall’errata applicazione del C.C.N.L. *Industria metalmeccanica – Federmeccanica*.

Ad accendere la “miccia” una sentenza del *giudice della nomofilachia* che, con ordinanza 28937 del 12 novembre *u.s.*, confermava la

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26](#).

decisione della Corte d'Appello milanese di riconoscere l'inclusione del compenso per lavoro straordinario – *continuativamente prestato* – nel calcolo della retribuzione percepita per tredicesima, ferie, festività, ex festività e permessi retribuiti.

Una ricostruzione spiazzante? Nuovi approdi con cui fare i conti?

A bene vedere, la pronuncia in esame non porta alcun elemento di novità al panorama lavoristico, essendo, al contrario, fondata su di una *massima* cardine della “retribuzione”, l'interpretazione del **principio di onnicomprensività**.

Infatti, secondo consolidata esegesi giurisprudenziale, in difetto, nel nostro ordinamento, di generale e inderogabile principio di onnicomprensività del salario ai fini dei c.d. *istituti indiretti*, **il computo di eventuali indennità aggiuntive, ricorrerà ogni qualvolta si costaterà la normalità (*id est sistematicità e non occasionalità*) dell'erogazione e, in modo coevo, allorquando la contrattazione collettiva faccia espresso riferimento, al fine considerato, alla retribuzione normale, ordinaria, di fatto o globale di fatto.**

Dunque, al pari di altri consolidati criteri quali la [corrispettività](#), l'obbligatorietà<sup>1</sup>, l'[irriducibilità](#) o l'assorbimento<sup>2</sup> della retribuzione, l'onniconcomprensività, nei termini anzidetti, si pone come dato di fatto, tanto da assurge, in talune sentenze, al rango di “diritto vivente”<sup>3</sup>.

Per tali ragioni, non vi è dubbio alcuno che l'esplicita trattazione del “contratto” per antonomasia, unita al sintetico quanto intelle-

gibile *iter motivazionale*, fanno della recente pronuncia una risorsa di pregio in ottica rivendicativa.

Tuttavia, a dispetto dell'apparente facilità “di passare all'incasso”, *non tutto quel che luccica è oro* e, sull'altro versante, qualche eccezione può essere opposta.

Per fare alcuni esempi, non convince appieno l'estensione del principio operata *tout court* sui permessi (*e di riflesso sulle festività abolite*) ex art. 5 del C.C.N.L. che, a dire il vero, si esprime con la locuzione “...saranno liquidate con la retribuzione in atto al momento della scadenza”.

In aggiunta, dovendosi escludere poteri o provvedimenti costrittivi da parte di sindacato e ispettori del lavoro (*manca la certezza del credito per applicare la diffida accertativa*), altro aspetto tutt'altro che pacifico in sede di eventuale contenzioso, riguarderà sicuramente l'*an* e il *quantum*.

In quali occasioni il giudice, unico soggetto deputato, determinerà la “non occasionalità” delle somme – *tenuto conto del carattere temporale attribuito alla nozione con conseguente rilievo del [requisito della continuità](#)* – e con quali criteri – *media su congruo periodo definito legalmente<sup>4</sup> o contrattualmente?* – effettuerà la *parametrazione* alla base retributiva?

E infine, stante l'attuale assenza di indiscusse indicazioni, anche giurisprudenziali, sulla decorrenza della prescrizione dei crediti da lavoro, soprattutto per le aziende *over 15*, su quale periodo verte-ranno i ricorsi? Sull'intero rapporto, come sostiene risoluto il sindacato, o sugli ultimi 5 anni, dando seguito, pur nel mutato

scenario normativo, a quanto già stabilito in precedenza dal [\*giudice delle leggi?\*](#)

Al netto di queste considerazioni, risulta chiara le necessità di verificare le posizioni in essere (*e quelle cessate?*), ed, eventualmente, avviare percorsi conciliativi – *e non di contrapposizione* – con le OO.SS., volti a **definire *transattivamente* il passato**, ponendo particolare attenzione alla [sede protetta prescelta](#), e approfittando per **concordare**, nel modo più condiviso possibile, **la futura gestione retributiva del rapporto**.

<sup>1</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 7300 del 2004

<sup>2</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 14689 del 2012

<sup>3</sup> Cassazione Sez. Lavoro n. 813 del 2013

<sup>4</sup> Art. 2121 Codice Civile

## **Tavoli, (ir)rituali e piattaforme. La rappresentanza alla prova della competizione politica\***

*di Francesco Nespoli*

**L'incontro con le parti sociali voluto dal Ministro degli Interni e vice Presidente del Consiglio Matteo Salvini per impostare la prossima legge di bilancio è riuscito ad innescare uno sciame polemico inusuale per un evento del genere. Le ricadute peggiori sono per le parti sociali, costrette ora a pensare i prossimi passi della sfida ingaggiata con il governo a partire dallo scorso febbraio.**

Dal 22 di giugno (data dell'annuncio dell'invito da parte di Matteo Salvini) fino al 15 luglio, giorno dell'incontro, i commenti e le critiche avevano riguardato soprattutto le dinamiche interne alle due anime del governo, con il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a sottolineare più volte la scorrettezza istituzionale, la "sgrammaticatura", di un'iniziativa che avrebbe dovuto essere prerogativa della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Economia.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28.](#)

**La presenza al tavolo dell'ex sottosegretario Armando Siri, il cui incarico è stato revocato da Giuseppe Conte dopo l'avvio dell'indagine per corruzione, ha poi trascinato anche i sindacati nel vortice polemico, con molti osservatori a domandarsi perché mai le confederazioni avessero accettato un invito tanto inusuale:** orchestrato come incontro di Governo, ma poi confezionato più come incontro politico, oltretutto con l'obiettivo, o quantomeno l'effetto, di oscurare le difficoltà poste dal c.d. "Savoignate".

Si tratta però di un'accusa dallo scarso tempismo, perché la connotazione politica dell'incontro era chiara sin dall'inizio. L'incursione di Salvini non era tanto nella giurisdizione istituzionale del Ministero dell'Economia, quanto nel perimetro politico del Ministro del Lavoro e dello Sviluppo Economico Luigi di Maio. Se poi non fossero bastati questi elementi, si sarebbe potuto fare ricorso alla memoria per ricordare come spesso nella storia recente gli annunci "mezzo stampa" di invito dei sindacati al tavolo abbiano avuto più l'obiettivo di affermare una leadership politica che quello di incardinare un reale confronto tecnico. Per Matteo Renzi la riapertura della sala Verde proclamata nel settembre 2014 era funzionale a ribadire il suo ruolo di sfidante dei sindacati. Di Maio aveva invece tentato di intestarsi il ruolo di orchestratore di un accordo sui riders, esplicitamente definiti "simbolo" di una generazione. **Per Salvini invece l'obiettivo era quello di imporsi come referente politico, incamerando quel successo delle elezioni europee che non ha però espressione in parlamento e ha quindi bisogno di una continua sollecitazione dell'opinione pubblica.**

L'intento di Salvini non era poi solo quello di fare un'incursione clandestina nel territorio dell'ormai junior partner Di Maio. Se

con la Lega i sindacati hanno poco da spartire in termini ideologici, molto di condiviso hanno in termini di rappresentati, se è vero che, come ha stimato un sondaggio IPSOS, più del 26% di iscritti a un sindacato ha votato per la Lega alle elezioni europee dello scorso maggio. **Salvini mirava così anche a consolidare un elettorato, riconoscendolo**, oltre che a intavolare il rapporto con la rappresentanza delle imprese.

Se allora la natura politica e non istituzionale dell'incontro era chiara, perché le parti sociali, o quanto meno i sindacati, non si sono accordati per rifiutare l'invito, rivendicando la volontà di essere coinvolti in una sede istituzionale più appropriata e seria? Per diverse ragioni. **Sarebbe stata questa una mossa che avrebbe dato adito ad accuse di remissività da parte della politica e comunque si sarebbe trattato di un messaggio molto difficile da comunicare alla base.** Inoltre ha probabilmente prevalso la scelta di non rompere il fronte consolidato a partire dalla manifestazione dello scorso 9 febbraio e di giustificare quindi la presenza all'incontro con la con la natura istituzionale della convocazione.

**La strategia è stata quindi quella di portare la sfida sul piano del merito e non su quella del metodo.** È qui però che si sono osservate le differenze tra le parti sociali in quanto le istanze conferite sono state varie e diverse. È vero che i sindacati si stanno presentando con una piattaforma unitaria, ed è vero che si è registrata una convergenza anche con Confindustria sulla necessità di ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori. Ma, come ha osservato [Dario Di Vico](#), ancora non esiste una piattaforma tecnica che metta in comune tutte le parti sociali, e anzi questa possibilità sembra lontana.

**La differenza più evidente riguarda però l'utilità stimata dell'incontro.** Il segretario della CGIL Maurizio Landini ha messo in dubbio l'unità dell'esecutivo, chiedendosi retoricamente quanti governi esistano. Il segretario della CISL Annamaria Furlan ha parlato di attenzione ai temi posti dalle organizzazioni presenti e di bisogno di cogliere tutte le occasioni di ascolto da parte della politica, con l'effetto collaterale di dare adito a quell'immagine di "sindacati disposti a tutto" tratteggiata attorno alla compresenza di Siri. Diverse le valutazioni anche tra le rappresentanze dell'impresa.

**Come si presenteranno quindi le organizzazioni -e quali, e quante? – al prossimo incontro già messo in calendario per il 6/7 agosto?** Gli elementi sarebbero tutti sul piatto: i contenuti della piattaforma unitaria sindacale sono ormai noti, gli incontri precedenti sono stati perlopiù sterili (si pensi solo a quello del primo luglio con Conte e Di Maio) e lo sciopero generale in autunno resta all'orizzonte. Sarebbe quindi nelle possibilità del sindacato la richiesta di un confronto effettivo e istituzionalmente valido sulla prossima legge di bilancio. Il rischio è altrimenti quello che la competizione politica torni ad inasprire quella nella rappresentanza del lavoro.

## Dalle miniere di Buggerru al primo sciopero generale\*

*di Marco Contu*

**Buggerru è un piccolo paese della costa sud occidentale della Sardegna con 1066 abitanti, nella regione del Sulcis-Iglesiente.** Agli inizi del 1900 la popolazione era cinque volte superiore a quella attuale e venivano censiti 5.749 abitanti; il motivo era dovuto all'intensa attività mineraria, che in quegli anni raggiunse i picchi di maggior produzione. Proprio alle vicende minerarie è dovuta la nascita del borgo di Buggerru nel 1864, sullo sbocco a mare di una impervia valle, il Canale Malfidano, dal quale deriverà il nome della più importante miniera della zona, la Miniera Malfidano[1].

**Il 30 giugno del 1840 venne promulgato il Regio Editto che riformò la legge sulle miniere e prevedeva la separazione della proprietà del suolo da quella del sottosuolo, dando a chiunque la possibilità di richiedere l'autorizzazione ad effettuare ricerche minerarie.** La legge, che diede inizio al cosiddetto sistema industriale capitalistico[2] e che segna l'inizio della storia della moderna industria estrattiva[3], entrò in vigore in Sardegna solo nel 1848 con il R.D. del 6 settembre, dopo che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32.](#)

Carlo Alberto di Savoia proclamò la c.d. Fusione Perfetta tra la Sardegna e gli stati di terraferma appartenenti ai Savoia. La legge, facilitando l'ottenimento di concessioni minerarie (tra l'altro perpetue), richiamò nell'isola numerosi imprenditori stranieri, liguri e piemontesi in primis e così nacquero le prime Società minerarie.

**Nel 1864 nel territorio di Buggerru l'ingegnere belga Jean Eyquem scoprì il più grosso giacimento di calamina (silicati e carbonati di zinco) dello Stato e forse d'Europa[4]; una scoperta importante perché in Sardegna non esistevano ancora miniere di zinco.** Eyquem fondò con capitali francesi la Società Anonima delle Miniere di Malfidano *“avente sede a Parigi, con un capitale di 12,500,000 lire, diviso in 25,000 azioni di lire 500”*[5]. La scoperta diede un forte impulso alla produzione, il minerale era abbondante ed estraibile facilmente, gli imprenditori fecero enormi profitti e un numero sempre più grande di minatori raggiungeva Buggerru: nel 1868 la Miniera Malfidano era già la più produttiva di tutta la Sardegna con 18.436 tonnellate[6]. In Sardegna dai 3.000 minatori nel 1859 si passò a 9.171 nel 1869. Iniziarono ad arrivare tecnici da vari paesi europei e impiegati amministrativi e operai specializzati da altre regioni del Regno. Gli operai sardi erano subalterni all'interno della classe operaia stessa e ricevevano salari inferiori rispetto agli operai italiani; secondo gli ingegneri ciò era dovuto alle ridotte capacità fisiche e ai limiti culturali derivanti dalla loro estrazione contadina[7] e al fatto che fossero meno abili[8]. In ogni caso ai sardi erano riservati i lavori più duri infatti *“quasi la metà dei manovali per l'estrazione e la prima pulitura dei minerali, e la totalità del personale addetto allo spezzamento, alla cernita e lavatura loro, sono forniti dai villaggi più prossimi alle varie coltivazioni”*[9] e rappresentavano un ottimo esercito di riserva per l'estate in quanto *“più resistenti agli insulti della malaria”*[10].

Tutto ciò rispondeva da una parte alla spietata logica del profitto che guida gli industriali e dall'altra mostrava la mentalità del colonialista che caratterizzava i capitali italiani ed europei in Sardegna.

**Al principio del XX secolo la situazione per i 3.431 minatori di Buggerru non era molto migliore.**

**Le miniere si strutturavano in maniera più complessa, le Società cambiavano dirigenti e Buggerru era ormai diventata nota come *petite Paris*.** Infatti i dirigenti vi si erano trasferiti con le loro famiglie e avevano ricreato un ambiente culturale parigino, con il cinema, il teatro, la scuola, negozi e circoli elitari. Ma era la loro città, una città parallela, perché quella dei minatori era ben diversa.

I minatori vivevano in case messe a disposizione dalla Società Mineraria che, come in tutto il mondo, avevano lo scopo di tenere gli operai sempre disponibili; la Commissione d'Inchiesta sulle condizioni dei minatori sardi iniziata nel 1907 dirà che i minatori vivevano *“in cameroni luridi, senza aria e senza luce, contro ogni principio di igiene e di umanità”* e che *“si difetta di acqua potabile e non è strettamente osservata l'applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli e quella degli infortunati”*; i minatori svolgevano turni massacranti, stavano anche 8 ore ininterrotte sotto terra, senza giorno di riposo, per paghe bassissime. I salari nelle miniere sarde erano tra i più bassi del mondo; se nel 1893-1894 variavano da una media di 2,81 lire per un minatore a 1,64 per un manovale, nel 1903-1904 per le stesse figure professionali si arrivava a 2,43 lire e 1,95 lire[11]. Per le donne cernitrici e i ragazzi la paga oscillava da 0,60 a 1,20 lire[12]. *“Le donne erano addette alla cernita ed alla Laveria dei minerali, ai crivelli ed alla vuotatura delle casse di minerale”*[13], avevano una età compresa tra i 12 e i 60 anni e lavoravano in posizione

quasi immobile, eretta e generalmente a piedi nudi; a Buggerru in particolare “*erano quasi tutte anemiche, clorotiche e amenorroiche*”[\[14\]](#).

**Gli strumenti di lavoro erano a carico dei lavoratori, anche l'olio delle lampade; il peso degli arnesi di lavoro poteva variare dai 20 ai 30 chilogrammi**[\[15\]](#). Inoltre vigeva il sistema del *truck system*, cioè l'obbligo di acquistare i beni di prima necessità negli spacci aziendali della Malfidano, infatti “*a Buggerru quasi tutto apparteneva alla miniera, doveva essere acquistato dalla miniera, ai prezzi della miniera. E quando lo stipendio era pagato in ritardo, fatto molto frequente, il minatore era costretto a contrarre debiti o a richiedere dei buoni spendibili nei magazzini della società*”[\[16\]](#).

Spesso si verificavano incidenti mortali sul lavoro.

**Era l'inizio del 900, in tutto il mondo i lavoratori si organizzavano e rivendicavano diritti e dignità, e i minatori sardi non erano da meno.**

A Buggerru i minatori si organizzarono nella “Lega di Resistenza di Buggerru”, affiliata alla Federazione dei Minatori e guidata da due militanti socialisti, Giuseppe Cavallera e Alcibiade Battelli. Fu proprio Giuseppe Cavallera a proporre, durante il secondo congresso nazionale della Federazione che si svolse a Massa Marittima nell'agosto del 1903, la costituzione in Sardegna di un “Comitato Regionale della Federazione dei minatori Sardi” con il compito di coordinare e disciplinare l'organizzazione e gli scioperi spontanei che erano sempre più frequenti.

**In Sardegna gli scioperi complessivi tra il 1879 e il 1903 sono stati 26 e più della metà tra il 1900 e il 1903**[\[17\]](#), segno di un conflitto sempre più intenso. Lo sciopero più imponente, e che rappresentò il primo sciopero moderno e di massa organizzato in Sardegna[\[18\]](#), avvenne nella miniera di Montevecchio a

Guspini (vicino Buggerru) e durò dal 8 Agosto al 17 Agosto del 1903; lo sciopero, nato spontaneo, venne poi guidato dal Partito Socialista. Le prime rivendicazioni dei minatori erano l'abolizione del cottimo, la determinazione della paga su base giornaliera e la durata massima della giornata di lavoro a 8 ore per i lavori interni[19]. Nei tredici giorni di sciopero furono arrestati 18 operai. Il 7 maggio 1904 a Buggerru ci fu l'ennesimo incidente sul lavoro e 4 minatori morirono, riaccendendo la rabbia operaia.

**Il 2 settembre l'ingegner greco Achille Georgiades, direttore della miniera Malfidano, diramò una circolare con la quale stabiliva il ritorno all'orario invernale con un mese di anticipo e la riduzione di un'ora della pausa tra il turno del mattino e quello del pomeriggio.** Chi non rispettava l'ordine veniva licenziato. I minatori insorsero e cominciarono subito uno sciopero spontaneo. Il 4 settembre il leader socialista Cavallera e altri dirigenti sindacali incontrarono Georgiades nella sede della dirigenza per trattare e trovare una soluzione. I duemila scioperanti si radunarono davanti alla palazzina in sostegno alla delegazione. Georgiades temporeggiava: si scoprì poi che alle 6 del mattino aveva richiesto l'intervento dei militari; secondo Alcibiade Battelli della Lega dei Minatori il direttore *“voleva guadagnare tempo, perché attendeva l'arrivo delle truppe per poter respingere tutte le domande dei minatori”*[20]. Alle 16 arrivarono i soldati del Regio Esercito. Gli animi dei minatori si infiammarono; dopo qualche spinta e qualche sasso l'esercitò aprì il fuoco e sparò ad altezza d'uomo. I minatori Felice Littera e Salvatore Montixi morirono all'istante, Giustino Pittau morì dopo quindici giorni in ospedale, Giovanni Pilloni morirà venti giorni dopo e tantissimi furono i feriti. Ancora una volta l'esercito uccise proletari per difendere l'ordine pubblico e i padroni.

Quell'eccidio fu uno spartiacque nella storia del movimento operaio italiano[21].

**Il 9 settembre la Camera del Lavoro di Monza voterà un ordine del giorno secondo cui a una nuova strage si sarebbe risposto con lo sciopero generale; l'11 settembre la Camera del Lavoro di Milano lancerà un appello a tutti i lavoratori per uno sciopero da svolgersi nei successivi otto giorni con la richiesta di una legge sul disarmo delle forze dell'ordine in occasione di conflitti del lavoro.** Sorsero contrasti tra il sindacato e il Partito Socialista circa l'opportunità e gli obiettivi dello sciopero e si susseguirono diverse riunioni. Ma il 14 settembre arrivò notizia dell'ennesimo eccidio: a Castelluzzo in provincia di Trapani i carabinieri spararono sui contadini e ci furono due morti e dieci feriti.

Non c'era più tempo per le riunioni. La Camera del Lavoro proclamò lo Sciopero Generale dal 16 settembre al 20 Settembre.

Fu il primo sciopero generale di tutti i lavoratori della storia d'Italia e d'Europa.

[1]Cfr. [parcodessi.it](http://parcodessi.it).

[2]Cfr. Salvatorico Serra, *Un'antica civiltà del futuro, Profilo storico del settore minerario sardo nella storia della Sardegna dalle origini ai giorni nostri*, pag.68. Consultabile integralmente [qui](#).

[3]Cfr. Francesco Manconi, *Prefazione* in Quintino Sella, *Sulle condizioni dell'industria mineraria nell'isola di Sardegna*, Nuoro, 1999, p.7. Consultabile integralmente [qui](#).

[4]Cfr. Salvatorico Serra, *op.cit.* p.69, "La scoperta avvenne in modo del tutto occasionale e fortunosa. L'Eyquem, che aveva lavorato a lungo in Sardegna, notò su una partita di Galena contenuta nelle stive di una nave nel porto di Anversa un minerale: la Calamina (Silicato di Zinco)".

[5]Cfr. Quintino Sella, *Relazione alla Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulle Condizioni dell'industria mineraria nell'isola di Sardegna*, Firenze, 1871, p.68. Consultabile integralmente [qui](#).

[6]Cfr. Francesco Manconi, *op.cit.*, p.10.

[7]Ivi. p.11.

[8]Ivi. p.12.

[9]Ivi. p.12.

[10]Ivi. p.12.

[11]Cfr. Salvatorico Serra, *Conflitti sociali e ambiente di vita e di lavoro nelle miniere sarde*, p.79, anche per una comparazione del salario con altre realtà minerarie.

[12]Cfr. Valentina Orgiu, *Bugerru: per non dimenticare la storia della lotta operaia*, in «La donna sarda», 11 settembre 2014.

[13]Cfr. Salvatorico Serra, *op.cit.*, p.81.

[14]Ivi.

[15]Cfr. Sandro Ruju, *I mondi minerari in Sardegna e il caso dell'Argentiera, 1860-1960*, p.327, in Stefano Musso, *Tra fabbrica e società. Mondi operai nell'Italia del Novecento*, 1999.

[16]Cfr. Walter Falgio, in *Domenica 4 settembre 1904, sangue operaio su Buggerru*, in L'Unione Sarda, 4.09.2014.

[17]Cfr. Girolamo Sotgiu, *Lotte sociali e politiche nella Sardegna contemporanea (1848-1922)*, Cagliari, 1974, pp. 223-224.

[18]Cfr. Luciano Marrocu, *I minatori sardi in lotta. Il primo sciopero a Guspini* in La Nuova Sardegna, 11.7.2016.

[19]Cfr. [sardegnaminiere.it](http://sardegnaminiere.it) per vedere le altre rivendicazioni.

[20]Cfr. Walter Falgio, *op.cit.*

[21]Cfr. Carlo Ghezzi, *Lo spartiacque*, in Rassegna Sindacale n. 42/2004.

**Giorgio Usai.**  
**In ricordo di un “sindacalista d’impresa”\***

*di Michele Tiraboschi*

Il 5 novembre 2015 ci lasciava Giorgio Usai. Un “sindacalista d’impresa”, come amava definirsi raccontandosi agli studenti e ai nostri giovani ricercatori indirizzati nello studio delle relazioni industriali e di lavoro. Un sapiente negoziatore capace di anteporre, ove necessario, gli interessi delle imprese, e con essi quelli del lavoro, a quelli contingenti degli stessi imprenditori.

Perché anche le nuove generazioni possano conoscerlo abbiamo deciso di raccogliere, già nel 2016, i ricordi degli amici e dei colleghi con cui ha lavorato e anche alcuni dei suoi interventi più significativi e ancora carichi di utili indicazioni per chi è impegnato a costruire un mercato del lavoro più giusto e più efficiente. A quattro anni dalla sua scomparsa vogliamo riproporre a tutti i nostri lettori, in particolare ai più giovani ([qui](#) il ricordo di Emanuele Massagli), questo volume che troverete disponibile *open access*, [Giorgio Usai. In ricordo di un sindacalista d’impresa](#). Testimonianze e ricordi che mi hanno confermato il valore assoluto della persona prima ancora di quell’autorevole “sindacalista d’impresa”

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#).

che tutti abbiamo incontrato e ammirato a fianco dei decisori “politici” sui tavoli della concertazione e della contrattazione.

La scomparsa di Giorgio Usai è avvenuta in un momento storico di profonda trasformazione del mondo del lavoro e in un periodo nel quale si iniziava a discutere anche in Italia, sebbene in grave ritardo, della Quarta rivoluzione industriale. Siamo quindi convinti che le parole di Giorgio siano ancora di grande attualità e ci ricordino la necessità di analizzare le conseguenze delle trasformazioni tecnologiche, demografiche e climatiche sul lavoro coinvolgendo in prima persona le imprese, in modo da calare nel concreto le tante analisi che negli ultimi anni stanno emergendo. «Ripensare al lavoro, educare al lavoro in una società postindustriale» – ammoniva Giorgio – «richiede parametri nuovi. Non più di tipo esclusivamente economico e sociale, ma considerando la dimensione e la valenza del lavoro che va analizzata in termini di competenza».

## Due pesi e due misure? Le pratiche sindacali delle imprese europee negli Stati Uniti meridionali\*

*di Giacomo Pigni*

Nel mese di ottobre è stato pubblicato il report “[The Double Standard at Work](#)“, prodotto dall’American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), che rappresenta la più grande confederazione sindacale degli Stati Uniti d’America. Lo scopo di questo testo è quello di evidenziare la contraddittorietà delle azioni condotte da alcune importanti imprese europee che, se in Europa mostrano attenzione per i diritti dei lavoratori, negli Stati Uniti sfrutterebbero la flessibilità del diritto del lavoro americano e i minori standard sociali.

Il rapporto dell’AFL-CIO parte da un’analisi socioeconomica del contesto produttivo degli Stati Uniti meridionali (tra gli altri, Texas, Florida, Georgia, Tennessee, Alabama e Virginia), caratterizzato da bassi livelli retributivi, servizi sociali scarsamente sviluppati, una ridotta rappresentatività sindacale e una diffusa ostilità imprenditoriale nei confronti delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#).

Questi elementi si aggiungerebbero a un'attività legislativa anti-sindacale (il riferimento è soprattutto alle cosiddette "right to work laws" che impediscono ai sindacati di sottoscrivere accordi con le imprese, in base ai quali richiedere a tutti i lavoratori che beneficiano di un contratto collettivo aziendale, un contributo economico per sostenere le spese di rappresentanza) e ai generosi incentivi fiscali offerti dai governi locali, rappresentando un enorme fattore attrattivo per i grandi gruppi industriali europei.

**Il rapporto prosegue quindi con una analisi del quadro normativo statunitense.** In particolare, si spiega che all'interno del National Labor Relations Act (NLRA) e precisamente nella sezione 7, sono previste diverse prerogative per i lavoratori, tra le quali figura "il diritto di auto-organizzarsi, di costituire, aderire e coadiuvare organizzazioni sindacali, il diritto di contrattare collettivamente attraverso rappresentanti di propria scelta". Sfortunatamente, però, come denuncia l'AFL-CIO, la sezione 7 e la sezione 8 (relativa alle condotte antisindacali) del NLRA risultano spesso inefficaci poiché nella pratica la legislazione statunitense permetterebbe ai datori di lavoro di ovviare agli standard internazionali in tema di libertà di associazione. A titolo esemplificativo, ai datori di lavoro sarebbe permesso ostacolare i tentativi di organizzazione dei lavoratori, mettendo in atto pratiche intimidatorie, negare ai dipendenti il diritto di riunirsi in assemblea per discutere di una loro possibile sindacalizzazione e sostituire i lavoratori in sciopero.

**Nonostante nessuna disposizione nel diritto del lavoro americano costringerebbe le aziende europee ad adottare pratiche simili e anzi, queste società sarebbero pienamente autorizzate ad agire in conformità con le norme internazionali in tema di libera associazione, come del resto fanno nei**

loro paesi di provenienza, il rapporto dell'AFL-CIO rileva nove casi di condotte antisindacali perpetrate da imprese europee come Volkswagen, IKEA, Nestlè, Thyssenkrupp, Schnellecke ed Airbus.

**Proprio quest'ultima rappresenta un esempio interessante. Airbus è infatti il più grande costruttore europeo di aeromobili al mondo e ha come unica concorrente l'americana Boeing.** Nel luglio 2012 il colosso aerospaziale europeo aveva annunciato un investimento di 600 milioni di dollari in una nuova fabbrica di produzione di aeromobili a Mobile, in Alabama. Allo stesso tempo, l'Alabama aveva favorito l'investimento di Airbus, stanziando 158 milioni di dollari sotto forma di obbligazioni statali per l'edilizia, miglioramenti infrastrutturali, servizi di assistenza formativa in loco, la creazione di un nuovo centro di formazione professionale e generosi incentivi fiscali. Inoltre, secondo le parole dello stesso governatore dell'Alabama, la presenza di una "right to work law" nell'ordinamento statale avrebbe rappresentato un ulteriore fattore di attrazione per Airbus. Non a caso, la multinazionale, che in tutti i paesi in cui opera riconosce e intrattiene relazioni con la rappresentanza sindacale, avrebbe messo in atto in Alabama una aggressiva condotta antisindacale, tesa a contrastare i tentativi dei dipendenti di affiliarsi all'Associazione internazionale dei macchinisti (IAM), il principale sindacato dei lavoratori aerospaziali negli Stati Uniti. In particolare, il rapporto dell'AFL-CIO imputa ad Airbus gravi azioni di pressione sui lavoratori al fine di screditare l'azione sindacale fino a minacciare azioni di crumiraggio, mobilitare un gruppo di lavoratori contro il sindacato IAM e selezionare nuove figure professionali espressamente dedicate al contrasto alla sindacalizzazione nello stabilimento.

**Un altro caso descritto dal rapporto è rappresentato da Volkswagen in Tennessee. La vicenda segue una trama piuttosto simile a quella di Airbus. Anche in Tennessee, infatti, una radicata cultura antisindacale e bassi tassi di sindacalizzazione sarebbero stati, a detta della stessa amministrazione statale, elementi di successo nell'attrazione di investimenti diretti esteri.** Nel caso specifico di Volkswagen, nel 2008, lo stato del Tennessee avrebbe inoltre stanziato la più ingente sovvenzione statale mai erogata prima a una compagnia privata (circa mezzo miliardo di dollari) per convincere la multinazionale tedesca a costruire uno stabilimento per l'assemblaggio di automobili nella città di Chattanooga. Volkswagen, nota per gli impegni assunti a livello internazionale per la tutela dei diritti dei lavoratori, una volta approdata in Tennessee avrebbe presto abbandonato la propria neutralità per uniformarsi al comportamento e alle pratiche antisindacali dell'amministrazione statale. Infatti, nel 2014, in seguito all'esito positivo delle elezioni tra i lavoratori dello stabilimento di Chattanooga per il riconoscimento del sindacato in azienda, il management decise di non accettare il risultato elettorale, appellandosi al National Labor Relations Board (agenzia indipendente del governo federale che vigila sull'applicazione del diritto del lavoro negli Stati Uniti). Nonostante il parere favorevole dell'agenzia, Volkswagen avrebbe continuato a rifiutarsi di sedere al tavolo di contrattazione con il sindacato dei metalmeccanici UAW (United Auto Workers), in un susseguirsi di vicende legali e campagne antisindacali proseguite fino ai giorni nostri. È di gennaio 2019 infatti, la notizia della decisione dell'organizzazione sindacale internazionale IndustriALL Global Union, di sospendere l'accordo quadro globale con Volkswagen, di fronte all'ennesimo rifiuto del management di contrattare con il sindacato americano.

Al termine della descrizione dei casi aziendali, il rapporto invita non soltanto le grandi imprese europee a rispettare, lungo la loro catena di fornitura, le norme fondamentali in tema di libertà sindacale e gli accordi quadro sottoscritti con le organizzazioni sindacali internazionali, ma suggerisce altresì ai governi del vecchio continente e alla Commissione europea di adottare una disciplina più stringente per vincolare le imprese al rispetto degli standard internazionali anche negli Stati Uniti meridionali e di vigilare in maniera sistematica sulle pratiche messe in atto dalle multinazionali all'estero, tramite la produzione di ricerche e rapporti pubblici.

**Il memorandum di Effat e Hotrec  
del 29 novembre 2019:  
spunti sulla platform economy  
dal dialogo sociale europeo\***

*di Michele Dalla Sega*

**Con l'avvento delle principali piattaforme digitali, in grado di fungere da intermediari tra fornitori e clienti-consumatori, un nuovo modello di business si è affermato in diversi settori economici.** Realtà quali Deliveroo, Uber, Airbnb e Amazon sono diventate nel corso di questi anni protagoniste del mercato mondiale, portando con sé nuove sfide per i legislatori dei diversi paesi, impegnati a cercare soluzioni per garantire parità di condizioni e leale concorrenza tra le diverse imprese operanti.

Uno dei settori più toccati, per la natura delle attività e i servizi offerti da diverse piattaforme, è quello alberghiero e della ristorazione. In assenza di regolamentazioni organiche sia a livello dei singoli stati che a livello comunitario, **le parti sociali europee, Effat (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) dal lato sindacale e Hotrec (Hotel, Restaurants and Cafés in Europe) dal lato datoriale,**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44.](#)

nell'ambito delle procedure del dialogo sociale, hanno siglato il 29 novembre 2019 a Bruxelles un [memorandum sulla Platform Economy](#).

Nella dichiarazione comune, le parti sociali europee evidenziano innanzitutto la crescente attività e il valore economico delle piattaforme di *home* e *food sharing* e **i rischi che possono nascere dalla mancanza di controlli e regole certe per tali realtà**. In particolar modo, la presenza di operatori non registrati nella *platform economy*, i quali possono usufruire di agevolazioni fiscali e di sussidi abitativi riservati all'utilizzo personale, può rappresentare un fattore di concorrenza sleale nei confronti degli operatori regolarmente soggetti ad adempimenti fiscali e amministrativi in ragione della loro attività.

Di fronte a un simile scenario, **le parti sociali europee del settore alberghiero concordano sulla necessità di accrescere la cooperazione sul tema della *platform economy***, con l'obiettivo di valutare il reale impatto di quest'ultima sugli affari e sull'occupazione nei settori di competenza e di promuovere l'adozione di specifiche azioni, insieme alle pubbliche autorità, per prevenire o rimediare alle irregolarità sul mercato e garantire parità di condizioni tra gli operatori.

**Forte appare infatti la domanda di un'azione organica da parte delle istituzioni, perché vi siano le stesse “regole del gioco” per tutti gli operatori**. In particolar modo, il memorandum sollecita le autorità pubbliche a prendere misure specifiche nei seguenti termini.

In primo luogo, le parti demandano alle pubbliche autorità una **legislazione che limiti l'impatto negativo delle attività eco-**

nomiche della *platform economy* sulle attività commerciali e sull'impiego dei lavoratori nel settore e la raccolta di dati coerenti relativi al fenomeno.

Inoltre, viene aggiunta la **richiesta di appropriate sanzioni, come misure deterrenti proporzionate nei confronti di coloro che non rispettino i requisiti stabiliti dal legislatore.**

Infine, è richiesta l'**assegnazione di adeguate risorse e di potere legale alle pubbliche autorità**, affinché vi sia un'effettiva applicazione della legge, per garantire i diritti dei consumatori e dei lavoratori impiegati nel settore e una leale concorrenza tra le imprese. Si tratta di questioni per le quali esistono già obblighi amministrativi e regole da rispettare e costi da sostenere per gli operatori registrati. **Nel memorandum viene chiesto il rispetto di tali standard da parte di tutti i fornitori di servizi nel mondo alberghiero e del turismo, e un adeguato supporto del legislatore per perseguire tale obiettivo.**

Le parti riconoscono che qualche primo timido passo in avanti è già stato compiuto, a livello europeo, come dimostra l'[accordo tra Airbnb e la Commissione Europea](#) relativo ai diritti dei consumatori. Effat e Hotrec però, col memorandum del 29 novembre, **richiedono un intervento più incisivo, completo e in grado di rivolgersi a tutti gli operatori della *platform economy*.**



20.

## **SALUTE E SICUREZZA**

## Le nuove tecnologie digitali: dall' *Industry 4.0* al *Safety 4.0*\*

di *Andrea Tundo*

Che le moderne tecnologie digitali abbiano rivoluzionato il tradizionale mondo del lavoro e siano, pertanto, il fattore scatenante della c.d. Quarta Rivoluzione industriale, racchiusa nella più suggestiva etichetta di “*Industry 4.0*”, non è più una novità. Un’ulteriore conferma della centralità dalle stesse acquisite negli attuali processi produttivi deriva dalla notizia, riportata il 5 dicembre scorso dalla nota testata giornalistica britannica *The Guardian*, di un incidente avvenuto nel magazzino di Amazon sito in Robinsville, New Jersey, ove un robot, “reo” di aver perforato una lattina di repellente per gli orsi che, accidentalmente, era caduta da uno scaffale, ha “costretto” 24 lavoratori a recarsi in ospedale per gli opportuni accertamenti precauzionali.

La portata espansiva del fenomeno “digitalizzazione” ha indotto gli interpreti ad allargare l’area di influenza di *big data*, *internet of things* (IoT) *et similia*, superando l’area del comparto industriale fino ad abbracciare l’intera organizzazione imprenditoriale, tanto da indurre i più a preferire l’onnicomprendensiva sigla di “*Impresa 4.0*”. Software sempre

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3.](#)

più avanzati, oggetti intelligenti capaci di comunicare in autonomia reciprocamente, macchine in grado di prendere decisioni senza il minimo coinvolgimento dell'uomo continuano a rivelare tutto il proprio potenziale in termini di produttività aziendale, offrendo agli imprenditori innumerevoli occasioni per digitalizzare parti sempre più ampie del processo produttivo, limitando gradualmente gli apporti dell'uomo e alleggerendo i rispettivi costi di produzione.

**Il conflitto uomo-macchina, però, continua ad acuirsi, tanto da spingere alcuni a interrogarsi se, alla luce dell'intelligenza delle macchine e della loro autonomia nell'assunzione di decisioni, non sia l'uomo stesso, oggi, ad essersi ridotto a macchina [1]:** emblematica, al riguardo, l'esperienza del braccialetto elettronico che, in magazzini dalle dimensioni "metropolitane" quali possono essere quelli di Amazon o Leroy Merlin, indicano al lavoratore stesso il singolo compito da svolgere di volta in volta, con indicazioni precise sul dove reperire l'oggetto, tra l'altro entro tempistiche rigidamente predefinite.

Al di là degli effetti in termini di produttività e conseguente competitività dell'impresa, l'impatto delle tecnologie è tale da coinvolgere anche il delicato tema della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, racchiuso dalla nomenclatura internazionale nella sigla OSH. **Studi approfonditi – condotti, in particolare, da EU-OSHA [2] a livello europeo e da Inail [3] sul piano nazionale – evidenziano i rischi e i pericoli derivanti dall'utilizzo delle tecnologie in ambienti di lavoro, nonché le nuove patologie da essi nascenti ribattezzate come "tecnopatie",** tra le quali si annoverano il c.d. *tecnostress*, problemi muscolo-scheletrici, diffuso senso di isolamento, perdita della componente socio-relazionale sul lavoro, generalizzata sensazione di mortificazione professionale per coloro i quali siano chiamati ad eseguire compi-

ti meramente ripetitivi ed esecutivi in più sulla base delle istruzioni derivanti dai macchinari intelligenti, sindrome di *burnout* (o *burn-out*), la c.d. FOMO (*fear of missing out*, ovvero l'ossessione di rimanere esclusi) o la c.d. nomofobia (ossia il timore di restare disconnessi), dipendenza dai social e fenomeni di c.d. *phubbing* (consistente nel prestare maggiore attenzione, nel corso di un'interazione sociale, agli strumenti digitali piuttosto che agli interlocutori).

Gli stessi studi, tuttavia, pongono l'accento sugli effetti benefici che le medesime tecnologie digitali possono recare con sé, proprio sul delicato terreno della salute e sicurezza sul lavoro, dimostrando come, in un futuro non troppo lontano ma che, anzi, già comincia a tradursi in "presente", il rapporto uomo-macchina possa essere capovolto, **abbandonando la logica conflittuale per intraprenderne una maggiormente collaborativa** (i c.d. "cobot", ovvero robot collaborativi, ne costituirebbero l'epifania), **che faccia delle macchine intelligenti un mezzo non soltanto di efficientamento produttivo, ma, altresì, di salvaguardia dell'uomo stesso, in particolare per ciò che riguarda la sua salute e sicurezza sul luogo di lavoro, di cui il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 2087 c.c., è tenuto a farsi carico.**

**A sostegno dell'imprenditore nell'assolvimento di questo massiccio onere potrebbero intervenire proprio le tecnologie digitali**, quali ad esempio software e sensori intelligenti capaci di misurare la qualità dell'aria rilevando, qualora presenti, sostanze tossiche o pericolose per l'incolumità dei lavoratori o la presenza di "uomo a terra", consentendo di tal guisa di agire in via preventivo-precauzionale piuttosto che successivo-correttiva e, dunque, prima che si realizzi l'evento dannoso. In quest'ottica si innestano diversi esperimenti promossi dai vari organismi, *in primis* l'Inail, deputati allo studio della materia, tra i quali già si

annoverano il progetto *Sa.S.I.A.*, testato in un'azienda del chimico e "incaricato" di monitorare la situazione ambientale del luogo di lavoro nonché l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale; l'applicativo *Aermes* di assistenza nella valutazione dei rischi connessi alla movimentazione manuale dei carichi e ai movimenti ripetitivi, al fine di facilitare l'individuazione delle cause dei disturbi muscolo-scheletrici nelle mansioni lavorative *labour-intensive* e poco standardizzate; gli strumenti di ergonomia virtuale in grado di guidare il lavoratore nella tenuta del comportamento ergonomicamente corretto nell'esecuzione di una qualunque attività, magari accompagnato da un meccanismo di allerta che segnali le imperfezioni posturali del dipendente; e, infine, i c.d. "giochi seri" che, con modalità interattive, istruiscono i lavoratori sulle precauzioni da adottare nell'assolvimento dei propri compiti, valutati come strumenti di "*watch and learn*" particolarmente efficaci proprio alla luce del fattore interazionale.

**Infinite, pertanto, le potenzialità delle tecnologie rispetto alla prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.**

Il problema, tuttavia, è che, spesso, le imprese vedono le corrispondenti spese come un costo, tra l'altro di difficile preventivazione, piuttosto che come un investimento capace di produrre un ritorno economico (quantomeno in termini di risparmio) in un secondo momento. Superata la renitenza di molti datori, **all'opera di preventivazione dei costi possono concorrere le stesse tecnologie**, come dimostra l'applicativo "Co&Si", sviluppato da Contarp e Csa nell'ambito dell'attività di ricerca "targata" Inail, e volto all'assistenza alle imprese nella determinazione delle spese generate tanto dalle misure di prevenzione e protezione quanto e soprattutto dal verificarsi degli eventi infortunistici: la sperimentazione del software ha rivelato un dato certamente non scontato, ovvero il fatto che gli investimenti in prevenzione e

protezione determinano un risparmio di costi pari mediamente al 18% dell'intera spesa destinata alla sicurezza.

**Dopo aver “scatenato” la dirompente Impresa 4.0, dunque, le tecnologie digitali sembrano pronte a porre le fondamenta di quella che, specularmente alla maliosa formula dell’*Industry 4.0*, potrebbe essere definita come “*Safety 4.0*”** (espressione che già comincia a frequentare gli ambienti istituzionali): si tratterebbe, in sostanza, di inaugurare un nuovo corso per il sistema posto dall’ordinamento a protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, che, lungi dall’osteggiare l’avvento della digitalizzazione quale mera fonte di pericoli e infortuni, sfrutti appieno tutto il potenziale che la medesima può offrire in termini di prevenzione.

Le principali difficoltà, tanto sul piano giuridico quanto a livello pratico, derivano dal funzionamento di **tali innovativi meccanismi, che si basano sulla massiccia raccolta di dati personali e sulla successiva aggregazione sistematica dei medesimi, intersecandosi con due prerogative personali e altrettante discipline normative volte alla tutela della *dignitas hominis*:** da un lato, infatti, la **GDPR** (*General Data Protection Regulation*, regolamento (UE) 2016/679) e il **Codice della privacy** (d.lgs. n. 196/2003 come modificato da ultimo con il d.lgs. n. 101/2018) erigono un’imponente argine al trattamento dei dati personali, al contempo «frammenti dell’identità personale» [4] e «nuovo petrolio della società digitale» [5]; dall’altro lato, invece, l’art. 4 dello **Statuto dei lavoratori** (l. n. 300/1970) continua, nonostante le incessanti modifiche dettate da uno sviluppo tecnologico cui il diritto stenta a star dietro [6], a tutelare il dipendente dall’evenienza dei controlli a distanza. Il coordinamento delle due normative avviene per il tramite del terzo comma del succitato articolo che, arricchendo le prescrizioni imposte dai primi due commi ai fini dell’installazione di un lecito sistema di controllo,

ammette l'utilizzabilità a qualunque fine dei dati così raccolti – che dovranno essere trattati pur sempre nel rispetto generale del Codice Privacy – ma soltanto allorché è fornita adeguata informativa al dipendente. A ciò si aggiunge, inoltre, il categorico divieto di indagare su «fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore», che sul datore di lavoro grava per effetto dell'art. 8 dello Statuto.

**L'avvento di una *Safety 4.0* fondata su una tecnologia collaborativa al servizio delle istanze di protezione del dipendente e, più in generale, della persona è pertanto prossimo: organismi influenti, quali EU-OSHA e Inail (l'istituendo progetto *Artes 4.0* di quest'ultima costituisce la più recente testimonianza) hanno già intrapreso questo nobile percorso e altrettanto può e deve fare, sfruttando la maggiore contiguità al contesto pratico in cui è chiamata a operare, la contrattazione collettiva, i cui sforzi rischiano però di risultare vani se non assecondati da un'efficace opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla centralità della materia della salute e sicurezza sul lavoro non soltanto nel contesto imprenditoriale, ma nell'intero sistema socio-economico.**

[1] L'affascinante riflessione è stata espressa dalla Prof.ssa Carinci in occasione della *pre-conference* della IX edizione del convegno internazionale ADAPT, dall'eloquente titolo [Nuovi lavori: un nuovo diritto? Spunti per il dibattito](#), 29 novembre 2018, Bergamo.

[2] Aa.Vv., [Foresight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025](#), European Risk Observatory Report, EU-OSHA, 2018.

[3] Inail, [Sfide e cambiamenti per la salute e la sicurezza sul lavoro nell'era digitale. Atti Seminario di aggiornamento dei professionisti Contarp, Csa, Cit](#), 2018.

[4] L'incisiva immagine è della Prof.ssa G. Finocchiaro, *Il diritto all'identità personale su Internet: il diritto alla contestualizzazione dell'informazione* (nota a Cass.

5 aprile 2012, n. 5525), in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2012, n. 3, 383-394.

[5] L'icastica espressione è del Prof. F. Pizzetti, *Il prisma del diritto all'oblio*, in F. Pizzetti (a cura di), *Il caso del diritto all'oblio*, Giappichelli, 2013, 41.

[6] La disciplina derivante dalle recenti novità apportate con la l. n. 151/2015 si fonda, tra le altre cose, sulla distinzione tra strumenti di lavoro e strumenti di controllo di cui al secondo comma del citato articolo, differenziazione già smentita dalla realtà empirica da cui emerge la frequente commistione di entrambe le funzioni nel medesimo strumento: l'apparente arretratezza di una norma di ultimissima generazione come quella di cui al secondo comma ha indotto il Prof. Voza, nella medesima occasione di cui alla nota 1, ad affermare significativamente come il «diritto più aggiornato sia già vecchio».

## Appunti di viaggio nel mondo della sicurezza sul lavoro: attori e competenze\*

*di Stefania Negri*

L'intento di questo articolo non è produrre nuova conoscenza per coloro che padroneggiano a fondo il tema "salute e sicurezza sul lavoro", ma il reale scopo è accompagnare, proprio come fa una guida turistica, i non esperti alla scoperta degli attori che, quotidianamente, nei luoghi di lavoro si occupano della prevenzione, della messa in sicurezza e della salute di tutti.

Il tema della salute e sicurezza sul lavoro è sempre molto attuale e degno di interesse scientifico in quanto ancora oggi, nel ventunesimo secolo, alcuni lavoratori perdono la propria vita o subiscono infortuni (più o meno gravi e lesivi) proprio nei luoghi di lavoro, come dimostrato dalle recenti cronache e come riportato dai dati forniti dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail).

In Italia la materia antinfortunistica è disciplinata dal **d.lgs. n. 81/2008**, denominato spesso come **Testo Unico della sicurezza sul lavoro** (TUSL). Tale testo costituito da 306 articoli e 51 allegati si applica ai lavori eseguiti in tutti i contesti ad eccezione degli ambienti di lavoro domestici e familiari.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

Il d.lgs. n. 81/2008 prevede e regola i soggetti che si occupano in diversi modi della prevenzione, della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro a seconda della posizione ricoperta nell'organigramma aziendale e delle competenze e titoli di studio posseduti. Da qui in avanti, considerando alcuni commenti alla legge (Furin, De Negri, 2008; Lepore, 2010; Lai, 2017; Lazzari, 2014; Gallo, 2016; de Vita, 2009; Miglietta, Fantini, 2009; Gentile, 2009) verranno presentati gli attori della salute e sicurezza sul lavoro, specificandone la definizione, i compiti e le competenze.

Prima di addentrarci in questa rassegna è però utile precisare che la sicurezza e la prevenzione sul lavoro non possono essere salvaguardate da un solo soggetto ma è necessaria la collaborazione di tutti gli interessati che, operando simultaneamente come gli ingranaggi di un orologio, devono segnalare eventuali situazioni di rischio, notificare i malfunzionamenti e prevenire condizioni di pericolo a seconda dei compiti e degli obblighi che competono a ciascuno.

Il **datore di lavoro** (sia privato sia pubblico) è un attore di fondamentale importanza poiché è il «primo garante della sicurezza nell'impresa» (Furin, De Negri, 2008, 113) ed è la «figura con maggiori responsabilità e doveri in termini di salute e sicurezza sul lavoro» (ivi, 126). **Il datore di lavoro privato è definito dall'art. 2, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 81/2008 come «il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa».** Tale nozione, come specificato da Furin e De Negri (2008), è sia formale sia sostanziale e la presenza di una delle due basta a definire un soggetto come datore di lavoro. **La figura del datore di lavoro pubblico può invece spesso coin-**

**cidere con quella del dirigente al quale spettano poteri di gestione**, secondo l'art. 1, comma 2, del d.lgs n. 165/2001. Nel caso in cui all'interno di una PA non sia presente la figura del dirigente, **l'art. 2, lett. b, del d.lgs. n. 81/2008 attribuisce la qualifica di datore al funzionario non dirigente**, che sia preposto ad un ufficio pubblico con autonomia gestionale ed egli stesso deve possedere autonomi poteri decisionali e di spesa.

Per tale soggetto sono previsti alcuni obblighi ai quali deve adempiere per non incorrere in sanzioni di natura penale e che Furin e De Negri (2008) hanno sistematizzato in tre grandi categorie: doveri di prevenzione tecnica ed organizzativa, doveri di prevenzione informativa e formativa e doveri di vigilanza e controllo. Per esempio il datore deve organizzare il servizio di prevenzione e protezione (SPP), deve occuparsi in prima persona della valutazione dei rischi e della nomina di altri attori fondamentali (quali il responsabile e gli addetti al servizio prevenzione e protezione (RSPP, ASPP) e il medico competente) e la nomina del RSPP e la redazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR) sono obblighi che non può delegare ad altri. Oltre ai compiti che gli competono, può ricoprire anche altri ruoli come quello di RSPP o di Formatore per la salute e sicurezza sul lavoro, qualora sia in possesso delle qualificazioni a tal fine richieste.

Il datore di lavoro, non potendo controllare tutto (soprattutto in contesti lavorativi molto grandi) è coadiuvato dal dirigente e dal preposto che Gentile (2009) ha definito come «figure chiave in ambito aziendale poiché quotidianamente presenti nel luogo di lavoro e, pertanto, a costante contatto con i lavoratori» (Gentile, 2009, 329).

**Il dirigente «è la persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di**

**essa**» (art. 2, comma 1, lett. *d*, d.lgs. n. 81/2008) e tale figura ha subito un'evoluzione normativa che ha determinato di fatto un ampliamento delle sue responsabilità. Infatti, come stabilito dal d.lgs. n. 81/2008 il dirigente «non solo deve far osservare tutte quelle misure di sicurezza presenti nel luogo di lavoro ma diviene soggetto co-obbligato insieme al datore di lavoro, alla predisposizione delle misure di sicurezza idonee a garantire la sicurezza dei lavoratori» (Gentile, 2009, 330). Dunque non è un semplice esecutore di ordini imposti dall'alto ma ha anche responsabilità riguardo alle sue attribuzioni proprie e competenze.

Il **preposto** non è altro che la «figura chiave dell'organizzazione dell'impresa, in quanto fondamentale anello di congiunzione tra i lavoratori ed il datore di lavoro» (Gentile, 2009, 327) e nel d.lgs. n. 81/2008 è identificato nella **persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa** (art. 2, comma 1, lett. *e*, d.lgs. n. 81/2008). Solitamente tale ruolo è ricoperto da quei lavoratori che gestiscono e coordinano un determinato gruppo di colleghi come il capo reparto, il capo ufficio, il capo squadra, il capo cantiere, il capo officina e l'assistente edile. Secondo il d.lgs. n. 81/2008 il preposto non solo deve avere esperienza lavorativa e capacità di gestione di un gruppo ma per svolgere i compiti che gli competono deve disporre di una specifica formazione e informazione. Il principale compito del preposto è svolgere un'azione di vigilanza, cioè si deve assicurare che i lavoratori applichino le dovute misure preventive e gli standard di sicurezza.

Vi è poi il **medico competente** definito dall'art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008 come **colui che, essendo in possesso di spe-**

**cifici titoli formativi e professionali, collabora con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è da quest'ultimo nominato per effettuare la sorveglianza sanitaria dei lavoratori ed ogni altro compito inerente all'incarico conferitogli.** È un soggetto la cui presenza in azienda è riconosciuta e normata sin dal 1956 da un decreto del Presidente della Repubblica (n. 303/1956) e che negli anni ha assistito ad un ampliamento dei suoi obblighi e compiti. Oggigiorno, secondo il TUSL il medico competente è direttamente chiamato a collaborare con il datore di lavoro per valutare i rischi presenti, deve svolgere attività di sorveglianza sanitaria per stabilire l'idoneità ad una mansione specifica da parte di un lavoratore e ha il compito di gestione delle cartelle sanitarie e di rischio.

**Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) è invece la persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali individuati dall'art. 32 del d.lgs. n. 81/2008, designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi** (art. 2, comma 1, lett. *f*, d.lgs. n. 81/2008). Il RSPP coordina le attività in capo al SPP, ha funzioni di consulenza ed è «il collaboratore più stretto del datore di lavoro in materia di sicurezza sul lavoro in quanto è chiamato ad assisterlo sia nella delicata attività di valutazione dei rischi che nell'individuazione delle necessarie misure di prevenzione e protezione» (Gallo, 2016, 25).

Altro soggetto fondamentale per l'applicazione del SPP è **l'addetto al servizio di prevenzione e protezione (ASPP) che è nominato dal datore di lavoro ed è la persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali previsti dall'art. 32, facente parte del servizio di prevenzione e protezione** (art. 2, comma 1, lett. *g*, d.lgs. n. 81/2008). L'ASPP può essere interno o esterno e le sue funzioni sono di supporto al servizio di

prevenzione e protezione (SPP), in stretta collaborazione con RSPP e datore di lavoro.

**Il lavoratore è il soggetto beneficiario della regolamentazione antinfortunistica** e la normativa in materia ha nel tempo esteso l'ampiezza della relativa definizione poiché con il passaggio all'81/2008, è stata abbandonata la logica formale-contrattualistica in favore di una incentrata sulla sostanza organizzativa, portando attualmente a definire come lavoratore anche alcuni soggetti presenti nei luoghi di lavoro che non sempre erano facilmente identificabili in tale categoria. **Di fatto, il d.lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. a, qualifica come lavoratori tutelati tutti i prestatori di lavoro che, indipendentemente alla tipologia contrattuale, svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.** Viene quindi definito come lavoratore chiunque risulti inserito nell'organizzazione del datore di lavoro indipendentemente dalla tipologia contrattuale (precedentemente con il d.lgs. n. 626/1994 era ritenuto lavoratore solo «il soggetto che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro, con rapporto di lavoro subordinato, anche speciale»). Sono così inclusi in questa definizione anche i soci lavoratori di cooperativa o di società, gli associati in partecipazione, i soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento, gli allievi o gli studenti, i volontari e i lavoratori socialmente utili. Il lavoratore oltre ad essere il diretto beneficiario del SPP deve attenersi alle norme di sicurezza vigenti per tutelare la propria e l'altrui salute ed incolumità. **Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS)** che è, secondo l'art. 2, comma 1, lett. i, del d.lgs. n. 81/2008, **la persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per**

**quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro**, è una figura molto importante poiché di fatto svolge un ruolo di intermediario e portavoce tra il gruppo di lavoratori (suoi colleghi) e il datore di lavoro e proprio grazie a tale soggetto tutti i lavoratori hanno la possibilità e il diritto di partecipare alle scelte intraprese nel luogo di lavoro in materia di salute e sicurezza. È di norma eletto direttamente dai lavoratori con regimi differenziati sulla base delle dimensioni aziendali. Ha compiti consultivi e di controllo, ha il diritto di ricevere informazioni da parte del datore di lavoro, può consultare il DVR e il Documento unico per la valutazione rischi da interferenze (DURVRI) in azienda e può avanzare proposte riguardo ad attività di prevenzione.

Tra le figure previste dal d.lgs. n. 81/2008 c'è anche quella del **formatore per la salute e sicurezza sul lavoro** che è **colui che tiene i corsi di formazione per la salute e sicurezza sul lavoro previsti e organizzati per tutte le figure elencate sin ora**. Il Formatore svolge un importante ruolo nel sistema prevenzionistico poiché fornisce le conoscenze necessarie per potere agire in sicurezza nel contesto di lavoro, anche perché con il d.lgs. n. 81/2008 la formazione in materia è divenuta necessaria e fondamentale per tutti gli attori presentati. Il formatore, oltre ad avere almeno un Diploma di scuola secondaria di secondo grado, deve possedere la conoscenza in materia di sicurezza sul lavoro (es. laurea inerente alle materie oggetto della docenza), l'esperienza (data dal numero di anni di attività lavorativa in materia) e la capacità di didattica (certificata dalla partecipazione a corsi di formazione per formatori).

Infine ci sono anche **altri attori della sicurezza** come gli **addetti alle emergenze** che sono «**I lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave ed immediato,**

di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza devono ricevere un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico» (art. 37, comma 9, d.lgs. n. 81/2008) e quelli definiti dal Titolo IV TUSL, che disciplina i cantieri temporanei o mobili. Nel dettaglio le figure peculiari di questo tipo di lavori sono il **committente**, il **responsabile dei lavori**, l'eventuale **lavoratore autonomo**, il **coordinatore della sicurezza per la progettazione** e il **coordinatore della sicurezza per la esecuzione dei lavori**.

Nel campo della prevenzione esistono dunque numerosi soggetti che agiscono per la tutela e la salvaguardia di tutti in virtù di specifiche attribuzioni. Le figure delineate in questo breve approfondimento sono quelle disciplinate dal d.lgs. n. 81/2008 ma, guardando al mercato del lavoro odierno, sarebbe interessante indagare se in contesti organizzativi e produttivi in continua evoluzione esistono delle professioni che, pur non essendo normate, si occupano quotidianamente di salute e sicurezza del lavoro per fronteggiare le continue trasformazioni in atto.

## Bibliografia

de Vita P. (2009), *Formazione di lavoratori, dirigenti e preposti*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (A cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 669-672

Furin N., De Negri E. (2008), *La nuova sicurezza del lavoro: soggetti responsabilità e sanzioni. Guida operativa al nuovo Testo Unico (d.l.vo 9 aprile 2008, n. 81)*, La Tribuna

Gallo M. (a cura di) (2016), *Sicurezza del lavoro. La gestione in azienda dopo il Jobs act*, Il Sole 24 Ore

Gentile M.R. (2009), *I Dirigenti e i preposti*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 325-335

Lai M. (2017), *Il Diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli

Lazzari C. (2014), *L'Organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, Working Paper di Olympus, 2014, n. 30

Lepore M. (2010), *Manuale di diritto della sicurezza sul lavoro*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

Miglietta L., Fantini L. (2009), *Il medico competente*, in M. Tiraboschi, L. Fantini (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, 361-364

## **28 aprile 2019: Giornata mondiale della sicurezza nei luoghi di lavoro\***

*di Paola de Vita*

**Il 28 aprile ricorre la Giornata mondiale della sicurezza nei luoghi di lavoro. Istituita dall'ILO nel 2003**, quest'anno la Giornata internazionale si colloca nel centenario di fondazione dell'Organizzazione. Dunque, è il momento propizio per volgere lo sguardo al passato, a tutti i passi che l'ILO ha compiuto per migliorare la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche per guardare al futuro, alle sfide ancora aperte: introduzione di nuove tecnologie e impatto sul mercato del lavoro, cambiamenti demografici, sviluppo sostenibile, incluso anche il discorso sui cambiamenti climatici.

Questa è anche la Giornata dedicata alla commemorazione dei morti e degli infortunati nei luoghi di lavoro. È di pochi giorni fa la notizia della morte, in provincia di Bergamo, di una giovane mamma lavoratrice di soli 50 anni che ha perso la vita poiché la sua sciarpa è rimasta impigliata negli ingranaggi di una macchina. Una morte atroce.

**È noto che tra i rischi legati all'uso delle macchine in azienda vi è, tra gli altri, anche quello di impigliamento.** Le macchine devono essere sicure e dotate di schermi di protezione,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14.](#)

ma per prevenire questo rischio occorre che il lavoratore segua regole precise nella scelta del vestiario: bisogna evitare l'uso di lacci, sciarpe e maglie larghe. Il lavoratore deve inoltre ricordarsi di legare sempre i capelli.

**Accanto a questi accorgimenti fondamentali viene da chiedersi se la lavoratrice fosse stata informata e formata sul rischio di impigliamento o se, anche conoscendolo, lo abbia sottovalutato.**

Vengono cioè in rilievo due questioni: l'informazione e la formazione dei lavoratori, che costituiscono i pilastri della prevenzione degli infortuni, e l'altrettanto basilare discorso sulla percezione del rischio.

Quanto ai due primi elementi (formazione e informazione) occorre rilevare che molti passi in avanti si sono compiuti, anche grazie alle numerose sentenze della Corte di Cassazione sul tema. Nella sentenza n. 25012/2018 la Corte di Cassazione ha confermato l'orientamento sancito già due anni prima (cfr. Cass. n. 20051/2016) in base al quale in materia di sicurezza esiste uno stringente obbligo formativo e informativo sui rischi specifici della lavorazione. In relazione al diritto del lavoratore ad essere informato sui rischi specifici della lavorazione, la Corte di Cassazione ha stabilito che non sono sufficienti indicazioni generiche, ma occorre la verifica della formazione e delle informazioni fornite con riguardo ad ogni fase rischiosa, unitamente ad una capillare opera di sensibilizzazione e prevenzione attiva.

**Il datore di lavoro, anche attraverso il servizio di prevenzione e protezione, deve garantire una formazione e informazione "adeguate".** È chiaro che il concetto di adeguatezza della formazione e dell'informazione debba essere letto alla luce dell'art. 2087 c.c. che pone come criteri di adeguatezza il costante riferimento alla specificità del lavoro e al progresso della scienza e della tecnica.

Si chiama dunque in causa la condotta attiva del datore di lavoro il quale può operare delle scelte precise e innovative nei programmi di informazione affinché essi raggiungano la massima efficacia in termini di prevenzione infortunistica.

**Anche la scelta e consegna ai lavoratori di libretti informativi snelli circa i comportamenti da evitare appare un punto strategico.**

Si potrebbero costruire guide informative sui rischi, comportamenti da evitare e misure di prevenzione e protezione come quello che è stato messo a punto per il settore del legno, frutto di concertazione tra parte datoriale e sindacale, e reperibile facilmente in rete.

**Passando poi all'altro delicato tema della percezione del rischio sappiamo bene dalla letteratura che si tratta di un discorso complesso**, poiché purtroppo risponde al vero che anche lavoratori esperti possano essere indotti a trascurare il rischio per eccessiva fiducia nelle proprie capacità.

Studi effettuati hanno messo in evidenza che siamo portati a valutare la rischiosità di una attività in base a quanti esempi riusciamo a recuperare in memoria. Per questo tendiamo a sopravvalutare rischi legati ad inondazioni o incidenti aerei e a sottovalutare la rischiosità di cardiopatie legate al lavoro o dell'asma lavoro correlato (si vedano gli studi citati da E. Rubaltelli, A. Maass, *Percezione del rischio*, 2016, in [www.dfa.unipd.it](http://www.dfa.unipd.it)).

**Inoltre, secondo questi studi, alcune attività hanno caratteristiche tipicamente associate al rischio (vedi automobilismo o paracadutismo).** Tuttavia queste attività non sono contraddistinte da tasso di decessi superiore ad altre attività, le cui caratteristiche sono meno associabili al rischio elevato (per esempio andare in bicicletta).

Vi è poi da considerare la teoria dell'“illusione del controllo”, che Langer formulò già nel 1975, intesa come forma di sovrastima

delle proprie capacità. Lo studio di Langer ha dimostrato che la sovrastima delle proprie capacità si verifica anche quando l'esito dell'evento è determinato in tutto o in parte dal caso, poiché le persone tendono a sottovalutare il ruolo del caso.

**La formazione in materia di sicurezza gioca sicuramente un ruolo determinante nel miglioramento della percezione del rischio.**

Si è visto infatti che lavoratori che ricevono adeguata formazione percepiscono più correttamente la pericolosità di alcuni rischi rispetto a quelli che non hanno frequentato corsi di formazione.

Occorre senz'altro però a questo punto riflettere sulla tipologia di formazione che garantisce una corretta percezione del rischio associato alla mansione lavorativa.

**Accanto ai corsi che trasferiscono le nozioni indicate dagli artt. 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, già da tempo vengono proposti a gruppi di allievi giochi della sicurezza** (sul tema si veda Aa.Vv., *81 esercitazioni esperienziali sulla sicurezza sul lavoro*, Franco Angeli, 2015).

Essi mirano a aumentare la consapevolezza delle situazioni di rischio e a migliorare anche la qualità della comunicazione tra i lavoratori che un giorno potranno essere chiamati in azienda a gestire e comunicare all'esterno situazioni anche di stretta emergenza.

È chiaro dunque che l'ambizioso obiettivo di riduzione del tasso infortunistico è ricollegato anche alla capacità di rispondere ad interrogativi e problematiche che travalicano il semplice nozionismo giuridico, come la tematica della percezione del rischio dimostra.

## Tariffe Inail: “rivedere” non è “ridurre”\*

*di Luca Vozella*

**La pubblicazione del d.m. 27 febbraio 2019** afferente le *Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni Industria, Artigianato, Terziario e Altre attività e relative modalità di applicazione ai sensi dell'articolo 1, comma 1121, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha reso operativa la revisione delle tariffe Inail che, a decorrere dal 1° gennaio 2019 sostituiscono quelle previste dal d.m. 12 dicembre 2000. Tale revisione delle tariffe, che prima della predetto decreto erano ancora ferme al dato normativo del 2000, si è resa necessaria per realizzare un adeguamento ad un mondo del lavoro in continua evoluzione e ai cambiamenti avvenuti sotto il profilo sia della tecnologia che della sicurezza sul lavoro i quali hanno portato, da un lato, alla nascita di una serie di nuove lavorazioni che non erano contemplate nel vecchio tariffario e, dall'altro, a una sensibile riduzione del numero di infortuni sul lavoro.*

**Il percorso che ha portato alla revisione è stato molto lungo e non si è giunti a questo obiettivo al primo tentativo**. Già nel 2010, infatti, si tentò di attuare questa revisione che però non andò a buon fine principalmente per questioni finanziarie in quanto l'Inail rientra nella finanza pubblica allargata e, quindi, le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15](#).

risorse dell'istituto fanno parte del bilancio dello Stato e come tali vanno a ridurre l'indebitamento dello Stato. Da questo ne deriva che qualsiasi risorsa venga sottratta all'Istituto, in senso di minori entrate legate ad una possibile riduzione delle tariffe, si traduce nella necessità di reperire ulteriori risorse per coprire l'indebitamento.

**Il decreto interministeriale però è stato accompagnato da due grandi equivoci che hanno portato ad una lettura distorta dell'intero processo di revisione delle tariffe.**

**Il primo grande equivoco consiste nel fatto che l'operazione oggetto di analisi nel presente contributo consiste in una revisione delle tariffe e non in una riduzione delle tariffe stesse**, come era avvenuto, ad esempio, con l'art. 1, comma 128, della l. n. 147/2013. La legge di stabilità 2014, aveva, infatti, introdotto una «riduzione percentuale dell'importo dei premi e contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, da applicare per tutte le tipologie di premi e contributi oggetto di riduzione, nel limite complessivo di un importo pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2014, 1.100 milioni di euro per l'anno 2015 e 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016» in attesa che vi fosse un aggiornamento delle tariffe dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Dalla lettura del presente comma, inoltre, si può evincere come la revisione e la riduzione siano due operazioni ben distinte tra di loro e che, anche nel 2013, era emersa la necessità di operare una revisione delle tariffe in quanto la riduzione era stata introdotta in attesa che venisse attuata una revisione più ampia.

**La distinzione tra riduzione e revisione è centrale perché rischia di far sorgere diverse incomprensioni soprattutto per quelle aziende che, a fronte delle nuove tariffe, si vedrà incrementare il proprio premio.** Questa incomprensione tra revi-

sione e riduzione è stata sicuramente alimentata anche da quanto contenuto all'interno dei comunicati stampa del Ministero del lavoro e dell'Inail, nonché da diverse testate giornalistiche. Prendendo ad esempio il [comunicato stampa del 1° aprile del Ministero del lavoro](#), viene affermato, già nel primo paragrafo, che «con la registrazione da parte della Corte dei Conti, avvenuta lo scorso 26 marzo, diventa pienamente operativa la revisione delle tariffe INAIL che prevede risparmi in media del 30% per le aziende». Una simile affermazione farebbe auspicare che, per mezzo di tale revisione, si sia arrivati ad un taglio medio dei premi aziendali Inail pari circa al 30% (in un precedente [comunicato stampa del 27 febbraio 2019](#), sempre del Ministero del lavoro, si parlava addirittura di una «diminuzione del 32,72% dei tassi medi per le aziende») e che quindi, **ogni azienda, con l'autoliquidazione 2019, vedrebbe ridotti di un terzo i premi pagati all'Istituto per l'anno in corso. Ma non è così.**

**Tale incomprensione, volutamente veicolata, si fonda su secondo grande equivoco che accompagna la revisione delle tariffe e che consiste su un improprio utilizzo terminologico e sull'assimilazione tra il concetto di tasso medio di tariffa e di tasso medio aziendale, concetti che però, pur interagendo tra di loro, devono essere mantenuti distinti.** Punto di partenza per comprendere la distinzione è il fatto che sia con le precedenti che con le nuove tariffe, ad una eventuale riduzione del tasso medio di tariffa, non corrisponde una eguale riduzione del tasso medio aziendale. Questa mancata corrispondenza è dovuta al fatto che per passare da un tasso medio di tariffa al tasso medio aziendale intervengono una serie di altri indicatori, quali ad esempio l'oscillazione per andamento infortunistico, per gli interventi di prevenzione (i c.d. OT20 e OT24), le eventuali riduzioni o sconti contributivi, che possono far variare, sia in positivo

che in negativo il risultato finale e quindi l'ammontare dei premi che l'azienda deve versare.

**In aggiunta a ciò bisogna tenere in considerazione quanto affermato in precedenza con riferimento al primo grande equivoco, ossia la distinzione tra revisione e riduzione. Essendo, questa, una operazione di revisione delle tariffe è stato ridefinito, con non poche variazioni, tutto il procedimento che dal tasso medio di tariffa conduce al calcolo dell'effettivo premio che la singola azienda dovrà versare.**

La nuova tariffa introdotta segue logiche molto diverse rispetto alla precedente. È stato completamente rivisto il sistema di oscillazione per andamento infortunistico che, a differenza di prima, risulta essere uguale per tutte le voci di tariffa della PAT, e che prende ora in considerazione una serie di nuovi indicatori come il GLEG, ossia le giornate lavorative equivalenti per grado di inabilità permanente l'ISA, l'indice di sinistrosità aziendale, l'ISMp, l'indice di sinistrosità medio ponderato e ISAr, l'indice di sinistrosità aziendale riproporzionato inesistenti fino allo scorso anno; sono state profondamente riviste e riduzioni per gli interventi migliorativi delle condizioni di salute e sicurezza oltre quelli previsti dall'attuale normativa adottati dalle aziende attraverso una forte modifica dell'OT20 e una significativa variazione dei criteri di applicazione dell'OT24; è stata abolita la riduzione delle tariffe prevista dall'art. 1, comma 128, della l. n. 147/2013.

**In aggiunta a tutte queste considerazioni bisogna tenere anche presente che in alcuni casi** (Confindustria ne ha conteggiati almeno 25), come conseguenza del nuovo nomenclatore e dell'accorpamento in un'unica voce di alcune voci prima distinte, anche il tasso medio di tariffa aumenta facendo venire meno il principio di invarianza, in aumento, del tasso medio di tariffa che era stato posto alla base di tutto il processo di revisione.

Alla luce delle considerazioni fin qui condotte e al netto di tutti gli equivoci e delle volute imprecisioni comunicative, si può concludere che **la revisione delle tariffe non condurrà all'acclamata riduzione del «32,72% dei tassi medi per le aziende»** e che, **in diverse situazioni, le aziende**, in sede di prossima autoliquidazione, **si potranno trovare di fronte ad un incremento, anche rilevante, dei premi dovuti per il 2019**, derivanti non tanto dall'incremento della tariffa del tasso medio quanto dai nuovi criteri per il calcolo dell'oscillazione dei premi stessi giungendo quindi ad una situazione diametralmente opposta rispetto a quella profilata dal Ministero del lavoro e dall'Inail stessa.

## **Salute e sicurezza nel continuo evolversi del lavoro: il fondamentale contributo dell'ILO lungo i suoi 100 anni di storia\***

*di Paola de Vita*

**Ogni giorno muoiono 1.000 persone per infortuni sul lavoro e, soprattutto, muoiono 6.500 persone a causa di malattie professionali.** Lo dice il Report dell'ILO (si veda la [sintesi del rapporto](#)).

**Le malattie professionali costituiscono la principale causa di morte ricollegabile al lavoro** (2,4 milioni di morti pari all'86,3%), mentre gli incidenti mortali sul lavoro costituiscono il restante 13,7%. Malattie e incidenti sul lavoro, complessivamente considerati, sono la causa di circa il 6% dei decessi a livello globale.

Stime più recenti dell'Organizzazione mondiale per la salute mostrano che quando si considerano sia morti sia disabilità ricollegabili al lavoro, la percentuale del carico di malattia globale nella popolazione generale dovuta all'esposizione lavorativa è pari al 2,7%.

Delle 18 esposizioni misurate nella Global Burden of Disease Survey del 2016, solo l'esposizione occupazionale all'amianto è

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

diminuita nel lasso temporale 1990-2016 mentre tutte le altre esposizioni sono aumentate del 7% circa.

**Ricerche recenti indicano che in tutto il mondo circa il 20% della lombalgia e delle malattie del collo e il 25% della perdita uditiva negli adulti sono attribuibili a esposizioni professionali.** Ciò suggerisce che le esposizioni professionali ai tradizionali e ben noti agenti fisici, chimici e biologici dannosi continuano a verificarsi su larga scala.

Circa due terzi (il 65%) della mortalità correlata al lavoro a livello mondiale è stimato che avvenga in Asia, seguita dall’Africa (11,8%), Europa (11,7%), America (10,9%) e Oceania (0,6%).

I Paesi sviluppati sembrano avere una percentuale più elevata di mortalità derivante da tumori contratti per causa di lavoro (oltre il 50%) e una proporzione molto più piccola di infortuni sul lavoro o condizioni infettive ricollegabili al lavoro (meno del 5%).

**L’ILO fu fondata all’indomani della prima guerra mondiale come Agenzia della società delle Nazioni, entrambe nate dal Trattato di Versailles nel 1919, per dare espressione alla crescente preoccupazione internazionale sulle riforme sociali, lavorative ed economiche.**

L’agenda postbellica comprendeva la consapevolezza della necessità di proteggere i lavoratori dai rischi per la loro sicurezza e salute sul lavoro.

Diverse altre disposizioni della Costituzione dell’ILO riguardavano questioni più ampie come il raggiungimento di standard accettabili sull’orario di lavoro e la protezione di gruppi vulnerabili di lavoratori e dei minori.

In linea con il pensiero che ha dominato le politiche dalla rivoluzione industriale alla seconda metà del XX secolo, i primi strumenti di implementazione delle politiche di salute e sicurezza tendevano a regolamentare singole questioni, come l’esposizione a materiali pericolosi, o alcuni settori dell’attività industriale, co-

me l'industria mineraria, l'industria marittima, il settore delle costruzioni. In ogni contesto, le convenzioni stabilivano regole prescrittive e si concentravano su quale dovesse essere il ruolo dei Governi al fine di proteggere i lavoratori dai rischi.

Ad oggi, 189 convenzioni dell'ILO mirano a promuovere opportunità per uomini e donne di ottenere un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, sicurezza e dignità.

Otto di queste sono classificate come convenzioni fondamentali (sul divieto di lavoro forzato, si veda la Convenzione ILO del 1930), lavoro minorile, discriminazione e diritto di libertà di associazione sindacale e contrattazione collettiva (sul diritto di associazione sindacale vedi Convenzione ILO del 1948); esse sono vincolanti per ogni Paese membro dell'ILO.

**Altre convenzioni sono vincolanti per i Paesi membri i cui Governi le abbiano ratificate.** Una volta ratificate, le convenzioni dovrebbero essere recepite nella legislazione nazionale.

Attraverso il suo sistema di supervisione, l'ILO esamina l'applicazione delle norme negli Stati membri e indica le aree in cui potrebbero essere applicate meglio.

**Gli strumenti utilizzati dall'ILO includono raccomandazioni, convenzioni, oltre a linee guida e codici di raccolta di buone pratiche.** Si veda ad esempio la fondamentale Raccomandazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro n. 164 adottata dall'ILO nell'ormai lontano 22 giugno 1981.

Nel 1920, l'ILO istituì la Sezione Igiene industriale (IHS). L'IHS è stata fondata per fungere da bacino di informazioni sulla medicina e l'igiene del lavoro, oltre ad essere un punto di riferimento per il dialogo tra scienziati, igienisti e medici del lavoro. Nel 1921 fu istituita anche la Sezione di sicurezza industriale (ISS).

**Ciò ha portato alla decisione di creare l'Enciclopedia dell'ILO** (attualmente trasformata in risorsa digitale liberamente accessibile dal sito dell'ILO).

Essa ha contribuito notevolmente ad una visione multidisciplinare della salute e sicurezza del lavoro. Infatti rappresenta la pubblicazione ILO più diffusa e costituisce un riferimento fondamentale per la programmazione delle politiche di salute e sicurezza: per esempio, il *Primo Supplemento all'Enciclopedia di Igiene, Patologia e Benessere Sociale* includeva un riferimento all'amianto e al cancro già nel 1938.

Prima della fine degli anni '20, quindi, gli Stati membri dell'ILO avevano affrontato importanti questioni di politica sociale, come l'assicurazione ricollegabile allo stato malattia e il diritto a pensioni di invalidità.

**Ciò significa che, per questioni di interesse internazionale, a volte ci sono voluti molti anni tra l'iniziale esigenza di tutela della salute e della sicurezza avvertita in sede internazionale e l'elaborazione di standard condivisi, frutto di concertazione sociale.** Nel caso dell'amianto, ad esempio, il primo riferimento dell'ILO alla problematica risale al 1938, ma sono trascorsi quasi 50 anni per arrivare alla adozione della Convenzione sull'amianto entrata in vigore il 16 giugno 1989.

**Negli anni '30 vi è stato un forte impegno dell'ILO per la prevenzione della silicosi.** La silicosi è una pneumoconiosi, ossia una affezione dei polmoni provocata dall'inalazione prolungata per 20 o 30 anni di polvere contenente piccole particelle di silice cristallina libera. La pericolosità dipende anche dal tempo di permanenza nello specifico ambiente di lavoro.

La Convenzione ILO ha chiarito le conoscenze preesistenti, definito la malattia, confutato le ipotesi relative alle sue cause e creato una piattaforma per azioni future sul riconoscimento, la diagnosi e la prevenzione della malattia.

**Col passare del tempo tuttavia il lavoro dell'ILO è diventato più difficile, soprattutto quando l'Europa ha cominciato ad assumere posizioni politiche più polarizzate e conflittuali.**

La successiva Dichiarazione di Philadelphia del 1944 in materia di sicurezza e salute sul lavoro affermava che «La Conferenza riconosce il compito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro di elaborare ulteriori programmi tra le nazioni del mondo finalizzati a realizzare [...] una protezione adeguata per la vita e la salute dei lavoratori in tutte le occupazioni».

**Nel 1959, l'ILO fondò il Centro internazionale di informazione sulla salute e la sicurezza sul lavoro (CIS).** Lo scopo del centro era di contribuire alla promozione della salute, della sicurezza e del benessere dei lavoratori in tutti i settori di attività economica raccogliendo, analizzando tutti i dati utili e rendendo disponibili i risultati di questa analisi a tutti gli interessati. Il Centro di informazione internazionale sulla salute e sicurezza è diventato il fulcro di una rete internazionale di istituzioni coinvolte nella raccolta, creazione, trattamento e diffusione di informazioni sul tema. Il Centro ha svolto inoltre un ruolo importante nelle successive revisioni dell'enciclopedia dell'ILO, con la seconda edizione pubblicata nel 1971.

**A livello globale, l'ILO ha anche sostenuto lo studio internazionale di questioni rilevanti per la sua Costituzione.** Ciò è avvenuto principalmente attraverso l'Istituto internazionale di studi sul lavoro con sede a Ginevra, istituito nel 1960, e attraverso attività di istruzione e formazione realizzate dal Centro di formazione internazionale istituito a Torino nel 1965.

Nel 1970 il numero di Stati membri era raddoppiato e i Paesi sviluppati erano diventati una minoranza di tutti i membri dell'ILO.

Di conseguenza, l'ILO ha introdotto un programma di assistenza tecnica, fornendo sostegno allo sviluppo della capacità degli Stati in via di sviluppo di attuare politiche e costruire istituzioni nazionali e sistemi di ispezione del lavoro.

**Occorre annoverare anche i codici ILO, che sono generalmente negoziati a livello tripartito, non sono legalmente**

**vincolanti, né sostituiscono le leggi e i regolamenti nazionali, ma forniscono indicazioni su ciò che è necessario fare per soddisfare standard accettabili.**

Da quando sono stati introdotti negli anni '50, hanno fornito indicazioni sulla salute e sicurezza in vari settori economici (ad es. settore delle costruzioni, miniere a cielo aperto, miniere di carbone, industrie siderurgiche, metalli non ferrosi, agricoltura, costruzioni navali e riparazioni navali, silvicoltura), sulla protezione dei lavoratori contro vari rischi (ad es. radiazioni, laser, sostanze chimiche, amianto,) e sulla registrazione e la notifica di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Le linee guida dell'ILO sono anche i documenti di esito delle riunioni tripartite di esperti. Le due linee guida principali sulla sicurezza sono le linee guida sui sistemi di gestione della salute e sicurezza del lavoro e le linee guida etiche per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori.

All'indomani del disastro nucleare di Chernobyl nel 1986 è cominciato ad emergere il concetto di "cultura della sicurezza": diverse inchieste recenti e rapporti su incidenti importanti hanno considerato quali fossero i punti di debolezza e le sfide aperte per costruire una vera cultura della sicurezza.

**L'economia politica globale ha subito cambiamenti significativi durante l'ultimo quarto del ventesimo secolo, spostandosi verso il liberalismo di mercato.**

Due importanti sviluppi hanno definito questo periodo dal punto di vista della salute e sicurezza.

Il primo è stato il crescente uso della nozione di ambiente di lavoro, per trasmettere un approccio più olistico alla sua comprensione e al suo miglioramento, esemplificato, ad esempio, dalle politiche della sicurezza e salute del lavoro dei Paesi scandinavi a partire dagli anni '60 in poi.

Il secondo è stato lo spostamento dell'attenzione dalla prescrizione agli approcci più orientati ai risultati e ai processi.

**In combinazione questi due approcci hanno portato a una serie di riforme normative prima nell'Europa nordoccidentale, progressivamente allargandosi ad altre economie di mercato come il Nord-America e l'Australia.** Questi Paesi hanno revisionato i sistemi precedenti e li hanno sostituiti con standard più olistici e obiettivi adeguati ad un mondo del lavoro in rapida evoluzione.

Questa visione olistica che abbraccia la sicurezza e la salute sul posto di lavoro è stata rafforzata con l'adozione della Convenzione sui servizi per la salute e sicurezza del lavoro del 1985 (n. 161) e la relativa Raccomandazione (n. 171), che sono stati attuati per garantire le misure preventive e di controllo.

**Da questo momento ai servizi di medicina del lavoro sono affidati compiti di prevenzione e essi sono responsabili della creazione e del mantenimento di ambienti di lavoro sicuri e salubri, per facilitare la salute fisica e quella mentale e l'adeguamento del lavoro alle capacità dei lavoratori.**

La Convenzione e la Raccomandazione indicano che i servizi di medicina del lavoro dovrebbero essere multidisciplinari e godere dell'indipendenza professionali dai datori di lavoro, dai lavoratori e dai loro rispettivi rappresentanti.

Un ulteriore sviluppo negli anni '80 è stato il passaggio a una maggiore attenzione al rischio specifico.

**Ci sono state varie influenze su questo sviluppo, comprese quelle derivanti dall'analisi dei principali disastri industriali** (come quella di Seveso in Italia nel 1976, ad esempio, che ha suscitato attenzione e preoccupazione a livello mondiale). Una decisa influenza è stata esercitata anche dalla scienza dell'identificazione, dell'analisi e del controllo del rischio, che era ormai ben sviluppata nell'igiene del lavoro, soprattutto in rela-

zione alle esposizioni pericolose agli agenti chimici, fisici e biologici.

Gli approcci sistematici alla gestione della sicurezza e della salute sono diventati centrali sia a livello strettamente normativo sia a livello politico.

Allo stesso tempo, gli standard sui sistemi di gestione sono stati sviluppati su base volontaria e sono stati introdotti sistemi di certificazione.

**La globalizzazione e il liberalismo del mercato alla fine del XX secolo si sono riflessi nella struttura e nell'organizzazione del lavoro e dell'occupazione.**

È stato dunque necessario considerare la reingegnerizzazione delle imprese, il ridimensionamento, l'esternalizzazione delle attività dell'impresa, la crescita delle micro, piccole e medie imprese creando nuove sfide per l'effettiva protezione dei diritti dei lavoratori, compresa la tutela della sicurezza.

**All'interno dei Paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo, esistono reti di produzione e servizi al di fuori dell'economia formale che forniscono lavoro e forme di impiego a milioni di lavoratori. All'interno delle economie in via di sviluppo ed emergenti, queste spesso superano di gran lunga quelle impiegate nelle grandi organizzazioni dell'economia formale. Molti lavoratori nell'economia informale sono donne e bambini, alcuni lavorano in micro e piccole imprese mentre altri semplicemente operano come individui. Organizzare e monitorare adeguate condizioni di sicurezza e salute sul luogo di lavoro per le imprese informali rimane per l'ILO un compito estremamente impegnativo.**

La risposta dell'ILO alla necessità di approcci meno prescrittivi verso la regolamentazione e il controllo della salute e sicurezza era già evidente nella Convenzione n. 155 e nella Raccomanda-

zione n. 164, nonché nel Protocollo alla Convenzione, adottato nel 2002, che riguardava i requisiti per migliorare la sicurezza e salute dei lavoratori.

**Come identificato nella risoluzione della 60<sup>a</sup> sessione dell'ILC, nel 1975, le circostanze richiedevano politiche a livello nazionale e a livello di singola impresa.** Questa richiesta ha trovato espressione nell'adozione della Convenzione n. 155 e della Convenzione sulla promozione della sicurezza e della salute sul lavoro del 2006 (n. 187) e della sua Raccomandazione di accompagnamento (n. 197).

Insieme, tali strumenti supportano gli Stati membri a introdurre un quadro promozionale per la sicurezza nell'ottica del miglioramento continuo delle politiche di salute e sicurezza, per prevenire infortuni sul lavoro, malattie e decessi, attraverso lo sviluppo, in concertazione con le organizzazioni più rappresentative di datori di lavoro e lavoratori, di una politica nazionale.

**La strategia globale dell'ILO per la sicurezza e la salute sul lavoro conferma gli standard internazionali del lavoro come pilastro centrale per la promozione della sicurezza, chiedendo un'azione integrata per collegare meglio gli standard con altri mezzi di azione.** Descrive diverse aree chiave per l'azione attraverso l'attuazione e il funzionamento di strumenti dell'ILO, ma anche la continua promozione, sensibilizzazione e difesa della salute e sicurezza, nonché l'assistenza tecnica continua agli Stati mantenendo sempre ferma la cooperazione e la collaborazione internazionale.

Al fine di promuovere la diffusa ratifica e l'effettiva attuazione degli strumenti di salute e sicurezza (Convenzione n. 155, Protocollo e Convenzione n. 187 del 2002), l'ILO ha attuato un piano d'azione per gli anni dal 2010 al 2016. Attraverso il piano d'azione, il segretariato dell'ILO ha promosso le convenzioni attraverso una serie di attività a sostegno degli Stati membri, com-

prese analisi e raccomandazioni su progetti di legislazione; cooperazione tecnica per sostenere l'istituzione di una cultura della prevenzione, attraverso consultazioni tripartite, servizi di consulenza o workshop.

Con il supporto del Piano d'azione e di altre attività promozionali, dal 2010 la Convenzione n. 155 ha ricevuto altre 11 ratifiche (67 ratifiche in totale) e il Protocollo sei ulteriori ratifiche (12 in totale), mentre la Convenzione n. 187 ha ricevuto altre 34 ratifiche (46 in tutto) fino ad oggi.

**La successiva dichiarazione di Seul, firmata da 46 leader mondiali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, chiede agli Stati una cultura della prevenzione e della salute, che riconosca il diritto a un ambiente sano e sicuro.** I firmatari della Dichiarazione di Seoul del 2008 si impegnano a partecipare attivamente attraverso un sistema di diritti, responsabilità e doveri definiti, in cui al principio di prevenzione è accordata la massima priorità.

La Dichiarazione di Istanbul è stata firmata da 33 Paesi e si è basata sugli impegni della Dichiarazione di Seoul, **riconoscendo un ambiente di lavoro sano e sicuro come un diritto umano fondamentale e fonte di responsabilità sociale**, e impegnando questi Paesi a costruire sicurezza e salute preventive a livello nazionale.

Nel 2017, il Congresso mondiale si è svolto a Singapore, e si è concluso con le richieste dell'ILO e dei partner di un'azione concertata a livello globale al fine di affrontare le nuove ed emergenti sfide in materia di sicurezza e salute sul lavoro.

**Nel 2015, il Direttore generale dell'ILO ha proposto cinque "programmi faro" per rafforzare l'impatto e l'efficienza della cooperazione dell'ILO nelle aree di lavoro chiave dell'Organizzazione, inclusa la sicurezza e la salute sul lavoro.**

Nel 2017 e nel 2018, il Meccanismo di revisione degli standard (SRM) dell'ILO – istituito nel 2011 per garantire che gli standard di lavoro siano solidi e sufficientemente reattivi per proteggere i lavoratori – ha esaminato gli strumenti in materia di salute e sicurezza. Durante il suo terzo incontro, nell'ottobre 2017, il gruppo di lavoro tripartito ha esaminato 19 strumenti.

Questa revisione ha permesso di individuare lacune normative (relative all'ergonomia e ai rischi biologici) e ha condotto a formulare raccomandazioni, tra cui una campagna promozionale sulla Convenzione n. 155 e il Protocollo alla Convenzione, la Convenzione n. 161 e la Convenzione n. 187 e una promozione specifica relativa ad altre convenzioni in materia di sicurezza e benessere dei lavoratori.

**Sebbene siano stati compiuti molti progressi negli ultimi 100 anni, rimane ancora attuale la sfida di creare un lavoro sano e sicuro per tutti.** Troppo spesso le Convenzioni non sono state ratificate dagli Stati o gli strumenti messi a punto non sono stati attuati efficacemente nella pratica. Inoltre, i rischi nuovi e emergenti in materia di sicurezza e salute in un mondo del lavoro in continua evoluzione continueranno a creare nuove sfide che devono essere raccolte con coraggio da tutti gli attori coinvolti.

## **I 25 anni dell’Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro\***

*di Paola de Vita*

### **La recente campagna dell’Agenzia europea per la salute e sicurezza (EU-OSHA) per la gestione delle sostanze pericolose (2018-2019)**

L’ultima campagna dell’Agenzia europea per la salute e sicurezza ha messo in evidenza che in un numero crescente di settori produttivi i lavoratori stanno sperimentando il problema della esposizione a sostanze pericolose: accanto ai tradizionali settori della agricoltura e della manifattura, altri settori come quello della assistenza sociale e sanitaria, dei trasporti potrebbero far registrare elevati livelli di esposizione a sostanze pericolose. In tutti i settori ci sono mansioni che comportano l’esposizione a sostanze pericolose, come la preparazione del cibo e il lavoro di pulizia.

Nessun settore produttivo può dirsi esente dal rischio correlato alle sostanze pericolose, per questo i datori di lavoro devono valutare con accuratezza questo rischio.

È noto che alcune sostanze pericolose possono causare danni alla sicurezza dei lavoratori, come quelli ricollegabili al rischio di incendio o esplosione. Per quanto riguarda i possibili danni alla sa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

lute, invece, sappiamo che i meccanismi attraverso cui può avvenire il contatto con l'organismo umano sono diversi: l'inalazione, l'assorbimento cutaneo e l'ingestione.

Alcune malattie possono scaturire dopo una breve esposizione alla sostanza pericolosa, come ad esempio le dermatiti, altre richiedono una esposizione per un ampio periodo di tempo, come nel caso dell'asbestosi. Il contatto prolungato con sostanze pericolose può determinare anche danni all'apparato riproduttivo e rischi di malformazioni per il nascituro.

L'Unione europea ha posto una precisa regolamentazione relativa alla classificazione delle sostanze chimiche pericolose e valutazione del relativo rischio (si veda il **regolamento REACH** e il **regolamento CLP**). Tuttavia si stanno aprendo nuove sfide per la gestione delle sostanze pericolose sul posto di lavoro, ad esempio nel settore dei c.d. "*green jobs*" e in relazione all'uso di materiali innovativi e tecnologie con rischi ancora sconosciuti per la salute e sicurezza, oltretutto in riferimento a sostanze pericolose che operano come interferenti endocrini, contribuendo allo sviluppo dell'obesità e del diabete.

L'Agenzia europea, con la campagna sulle sostanze pericolose, intende mettere in guardia anche dalla comune considerazione secondo la quale l'uso di sostanze pericolose sarebbe diminuito. È vero che molte esposizioni nocive ben note sono state significativamente ridotte a causa di iniziative politiche, legislative e pressioni da parte dei sindacati. Tuttavia ci sono molte sostanze pericolose meno conosciute.

**Si pensi che solo nel 2017 ben 129.000 sostanze sono state classificate come pericolose ai sensi del regolamento sulla classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze pericolose, c.d. CLP 10.000 sostanze sono state registrate nell'ambito del regolamento REACH (regolamento sulla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione degli**

**agenti chimici pericolosi**). E occorre ricordare che il regolamento REACH non ricomprende le sostanze pericolose generate durante operazioni di lavoro, come le polveri di combustione. I regolamenti REACH e CLP hanno introdotto regole di fondamentale importanza per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e dei consumatori in generale, come le informazioni obbligatorie che devono essere contenute nelle schede di sicurezza che accompagnano i prodotti pericolosi, e l'indicazione degli usi consentiti. Inoltre i regolamenti in questione hanno introdotto nuovi requisiti di classificazione ed etichettatura, compresi nuovi simboli e indicazioni di pericolo.

Al fine di supportare le piccole e medie imprese nel complesso processo di valutazione dei rischi derivanti dall'uso di sostanze pericolose, l'Agenzia propone di suddividere la valutazione di tutti i rischi in vari passaggi: innanzitutto fare un inventario di tutte le sostanze pericolose presenti sul luogo di lavoro, raccogliere le informazioni sui danni provocati e sulle misure di prevenzione raccomandate dai produttori e dai fornitori delle sostanze. Tali informazioni devono essere trasmesse ai lavoratori per una corretta manipolazione delle sostanze. Occorre poi valutare la durata e l'intensità di esposizione dei lavoratori, tenendo presenti anche i rischi ricollegabili alla interazione di più sostanze pericolose tra loro. È necessario pure considerare categorie di lavoratori che potrebbero essere esposti a rischi particolari e coinvolgere i lavoratori nel processo di valutazione del rischio, soprattutto nel caso in cui dovessero essere apportate significative modifiche nelle sostanze utilizzate e nei processi di lavoro.

L'Agenzia europea svolge anche un compito importantissimo nel diffondere la conoscenza in merito a siti o piattaforme a cui le aziende possono far riferimento per una corretta identificazione delle sostanze pericolose come la **piattaforma *Stoffenmanager***,

**che aiuta le imprese ad identificare i rischi chimici e controllare l'esposizione nei luoghi di lavoro.**

**Inoltre viene sollevato il problema dei dispositivi di protezione individuale, utilizzati per la gestione di questo rischio, che molto spesso non sono adeguati alle caratteristiche del corpo femminile.** Per questa ragione molte donne che per lavoro devono gestire sostanze pericolose non indossano i dispositivi di protezione individuale correndo gravi rischi per la propria salute e sicurezza. Tuttavia vi sono anche alcune buone pratiche: in Canada, ad esempio, i centri per la formazione hanno sviluppato delle liste di controllo che possono essere consultate dalle donne lavoratrici per valutare se i DPI sono stati correttamente indossati.

### **I 25 anni di attività dell'OSHA**

L'Agenzia europea per la salute e sicurezza è stata fondata nel 1994 con il regolamento n. 2062. Tra le finalità assegnate nel regolamento vi è quella di fornire agli organi comunitari e agli Stati membri informazioni obiettive di carattere tecnico, scientifico ed economico necessarie per l'attuazione di politiche efficaci in materia di tutela della sicurezza. Un'altra importante finalità riconosciuta nel regolamento istitutivo è quella di fornire alla Commissione europea le informazioni necessarie per portare a buon fine i suoi compiti di individuazione e valutazione di misure e norme in materia di sicurezza, segnatamente per quanto riguarda l'impatto della legislazione sulle piccole e medie imprese.

Nel corso dei 25 anni di attività l'Agenzia europea ha affrontato molteplici temi con uno sguardo sempre attento alle necessità delle categorie più vulnerabili di lavoratori, come i giovani, le donne e i migranti.

L’Agenzia ha messo a punto delle guide in formato digitale facilmente accessibili sul sito, rivolte a tutti i soggetti interessati al problema, dunque non soltanto ai datori di lavoro, ma anche ai lavoratori e agli esperti di salute e sicurezza.

Nella guida elettronica sullo stress lavoro correlato l’Agenzia, ad esempio, al fine di accrescere la consapevolezza del problema, indica i fattori di rischio, il quadro normativo di riferimento di ogni Paese membro dell’Unione europea, unitamente al quadro normativo comunitario. Su questo tema, per quanto riguarda il nostro Paese, è possibile scaricare anche il manuale dell’Inail del 2011, *Valutazione e gestione del rischio stress lavoro correlato*, valido strumento operativo per adempiere agli obblighi normativi.

Anche in materia di gestione delle sostanze pericolose la guida elettronica predisposta dall’Agenzia è composta da un questionario stampabile al termine del quale viene fornita una lista di cose da fare e di raccomandazioni relative a misure da prendere e buone pratiche.

Accanto alle guide elettroniche occorre annoverare un altro strumento di fondamentale importanza quale è l’**OIRA** (*Online Interactive Risk Assessment*).

Lo strumento in questione è pensato dall’Agenzia per facilitare la valutazione del rischio soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni. Il metodo utilizzato è quello di accompagnare, attraverso una serie dettagliata di quesiti, il datore di lavoro nel processo di identificazione e valutazione di tutti i rischi presenti, anche mediante una puntuale indicazione dei possibili rischi nei più disparati settori produttivi.

**L’agenzia, attraverso il suo osservatorio, ha condotto nel corso del tempo studi importantissimi sui rischi emergenti: tra questi occorre ricordare lo studio sui rischi associati alla digitalizzazione del mercato del lavoro** (si veda il report [Fore-](#)

*sight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025*, 2018).

Da questo studio emerge che i lavoratori attualmente cambiano spesso lavoro, non hanno il tempo o i soldi per una formazione di qualità, e sperimentano lunghi periodi di disoccupazione. **I datori di lavoro trasferiscono di solito la responsabilità della gestione della salute e sicurezza ai loro lavoratori attraverso pseudo contratti di lavoro autonomo. La precarietà del lavoro crea la maggiore disponibilità dei lavoratori ad accollarsi i rischi relativi alla sicurezza, pur di lavorare. Accanto a questo discorso l'introduzione di nuovi materiali, come quelli utilizzati per le stampe 3D e 4D può esporre i lavoratori a nuovi rischi derivanti dal contatto con particelle tossiche.** La costante presenza dei personal computer pone anche il problema dei rischi all'apparato visivo e cognitivo, oltreché problematiche muscoloscheletriche. Anche l'affiancamento all'uomo dei robot collaborativi dovrebbe indurre a considerare il rischio di impatto e i rischi legati al rumore e alle vibrazioni. Pur essendo vero che l'uso dei sensori sui robot dovrebbe garantire la sicurezza fisica dei lavoratori, se i sensori si guastano potrebbe determinarsi la collisione con i lavoratori. Dunque, l'automazione, pur offrendo vantaggi per la gestione della salute e sicurezza a molti lavoratori rimuovendoli dall'esposizione ad ambienti pericolosi, potrebbe anche lasciare ai lavoratori solo compiti molto ripetitivi, con il robot che determina la velocità con cui vengono eseguiti, o lasciare che i lavoratori svolgano soltanto i compiti più difficili e/o pericolosi, riducendo la rotazione delle attività.

**L'Agenzia ha condotto anche un importante studio sull'impatto dei lavori verdi sulla sicurezza dei lavoratori. È evidente che la velocità di espansione di questo settore possa determinare dei rischi per la sicurezza dei lavoratori, soprattutto a causa della mancanza di formazione degli stessi.**

**Inoltre occorre essere sicuri che soluzioni appropriate per l'ambiente garantiscano anche il rispetto degli standard di sicurezza per i lavoratori.**

L'uso di nuovi materiali come biomateriali e nanomateriali dovrà essere strettamente monitorato in relazione ai rischi per la salute e la sicurezza, in particolare per i rischi per la salute a lungo termine e si dovranno fare ancora studi più approfonditi, per esempio sulla tutela della sicurezza dei lavoratori a contatto con impianti di energia eolica. In linea generale occorre garantire che le pressioni esercitate da fattori economici e politici ad intraprendere azioni di sostenibilità ambientale non contribuiscano ad ignorare le istanze di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori (si veda [Green jobs and occupational safety and health](#), 2013).

L'Agenzia ha anche affrontato la problematica della tutela della salute e sicurezza nell'ambito delle piccole e medie imprese. Si tratta di un rapporto di fondamentale importanza perché mette in evidenza le problematiche di applicazione della legge in questi contesti. Per esempio, sebbene in tutti gli Stati membri dell'Unione sia ormai obbligatoria la redazione di un documento di valutazione di tutti i rischi al fine di definire un chiaro programma di prevenzione, **soltanto il 46% dei datori di lavoro dichiara di avere questo documento** (si veda [Safety and health in micro and small enterprises in the EU: the view from the workplace](#), 2018).

**Un altro problema fondamentale è che si cerchi di regolare le questioni di salute e sicurezza sulla base della categoria del “buon senso” con la conseguenza di una diffusa mancanza di comprensione circa l'utilità di una gestione complessiva e formalizzata della salute e sicurezza.**

Il lavoro svolto lungo questi anni ha costituito un imprescindibile supporto all'attività della Commissione, del Parlamento e del Consiglio europeo nell'individuazione delle priorità su cui agire. Si pensi che nella recente comunicazione della Commissione al

Parlamento europeo e al Consiglio del 2017 è stata individuata la necessità di incoraggiare gli Stati membri ad una più ampia tutela dei lavoratori autonomi che operano nei settori a più alto rischio, la necessità di garantire una effettiva tutela della salute e sicurezza ai due milioni e mezzo di persone che operano nell'ambito del lavoro domestico, spesso esclusi dalla tutela stabilita dalle regolamentazioni nazionali. Ad oggi solo 6 Stati membri, tra cui l'Italia, hanno ratificato la Convenzione dell'ILO sulla tutela della sicurezza nell'ambito del lavoro domestico. Se ne incoraggia dunque la ratifica e una pratica implementazione sulla base anche delle buone prassi. Si sollecita anche un rafforzamento della cultura della prevenzione, guardando alla esperienza di alcuni Stati Membri, nei quali gli organi ispettivi non irrogano solo le sanzioni ma svolgono un importante ruolo di supporto alle imprese.

## **Campagna EU-OSHA 2019: uno studio individua le più importanti sostanze pericolose e i settori lavorativi più esposti\***

*di Lorenzo Maria Pelusi*

Nell'ambito della campagna "[Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose](#)" 2018/2019, di cui ADAPT è *media partner*, qualche mese fa è stato pubblicato uno studio dal titolo [Developing a data-driven method for assessing and monitoring exposure to dangerous substances in EU workplaces](#), commissionato dall'Eu-Osha, Agenzia di cui il 5 giugno ricorreranno i 25 anni di attività.

In particolare, va ricordato come per **“sostanza pericolosa”** si intenda ogni sostanza liquida, solida o gassosa, che possa essere nociva per la salute o la sicurezza umana. Di sostanze del genere se ne trovano in quasi tutti i luoghi di lavoro e sono milioni i lavoratori che in Europa vengono in contatto con agenti chimici e biologici pericolosi per la loro salute, attraverso il rischio di inalazione, di ingerimento o attraverso la pelle.

**I 5 settori lavorativi che in questo studio sono risultati maggiormente a rischio, in quanto caratterizzati**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21](#).

**dall'esposizione a un elevato numero di sostanze pericolose, sono il commercio e la riparazione di motocicli e automobili, la produzione di sostanze e prodotti chimici, attività di manutenzione degli edifici e di sistemazione del paesaggio, il settore manifatturiero gomma-plastica e infine l'edilizia specializzata.** L'assenza in questa classifica di certi settori industriali in cui l'esposizione alle sostanze pericolose è stata già documentata si spiega, almeno in parte, con i bassi livelli di segnalazione riscontrati appunto in questi settori, come quello agricolo o della silvicoltura. Inoltre è da rilevare anche un problema di ridotta consapevolezza tra i lavoratori di alcuni di questi settori.

In particolare, guardando alle modalità di esposizione alle sostanze pericolose, il rischio più comune è risultato essere l'esposizione a fumi, vapori e polveri, stando alle segnalazioni dei lavoratori dei vari settori industriali, mentre l'esposizione alle sostanze chimiche attraverso la manipolazione diretta o il contatto cutaneo è stato indicato come prevalente in un numero minore di casi.

**Nel corso di questa ricerca si è poi proceduto ad attribuire alle sostanze pericolose diversi livelli di importanza.** Infatti, le sostanze pericolose hanno diversi gradi di pericolosità e pongono rischi differenti per i lavoratori, i quali dipendono, fra le altre cose, dalle condizioni del luogo di lavoro e ambientali, dalle caratteristiche del processo di lavorazione e dalla probabilità di esposizione alla sostanza. A tal fine devono essere prese in considerazione l'area interessata da una certa sostanza pericolosa, la quantità di popolazione coinvolta e le implicazioni sociali, come anche quelle di salute pubblica. I ricercatori hanno quindi adottato un approccio sistematico per identificare e dare un ordine di

importanza alle sostanze pericolose al fine di garantirne una migliore prevenzione, attraverso la stesura di un elenco delle sostanze pericolose e dei settori produttivi aventi maggior rilevanza, secondo i parametri di rischio suddetti.

Sono state quindi individuate le più importanti **sostanze pericolose, tra le quali le 5 di maggior rilievo sono:**

- la **silice**, che riguarda un ampio spettro del panorama produttivo e un gran numero di lavoratori, inclusi quelli del settore edile, minerario e manifatturiero;
- l'**amianto**, il quale rappresenta un pericolo per i lavoratori dell'edilizia dato che, pur essendo proibito il suo utilizzo nei nuovi materiali da costruzione, è ancora presente nei materiali esistenti e i lavoratori potrebbero non essere a conoscenza della sua presenza;
- i **solventi**, alle cui emissioni sono esposti i lavoratori di molti settori produttivi;
- gli **agenti biologici non infettivi**, cui sono particolarmente esposti gli addetti al trattamento e riciclo dei rifiuti, peraltro in condizioni che rendono difficile il controllo dell'esposizione e in assenza di soglie limite di esposizione prestabilite;
- la **polvere di legno**, la quale è classificata come sostanza cancerogena e rappresenta un pericolo per tutti i lavoratori che maneggiano o lavorano il legno.

Lo scopo di questo studio è stato quello di fornire le basi per la costruzione di un sistema di sorveglianza che tenga sotto costante controllo i mutamenti quantitativi che interesseranno in futuro la produzione, l'uso e l'esposizione alle sostanze pericolose. In particolare l'obiettivo della ricerca era quello di individuare po-

tenziali limitazioni quantitative e suggerire miglioramenti nella gestione delle sostanze pericolose, con riferimento alle quali non perde mai importanza la continua opera di sensibilizzazione della società civile, e dei lavoratori in primo luogo, che l'Eu-Osha conduce.

## **L'Intelligenza Artificiale negli ambienti di lavoro: tra fantascienza, business e realtà\***

*di Andrea Tundo*

**Di Intelligenza Artificiale (IA), al giorno d'oggi, non si finisce più di parlare:** testate giornalistiche, riviste scientifiche, convegni e chi più ne ha più ne metta continuano a raccontarne di ogni al riguardo, stimolando un interesse e una curiosità crescenti nei confronti di questo affascinante ma poco esplorato “fenomeno”. **Ma quanto si conosce, realmente, al riguardo?** Quando è nata l'espressione “Intelligenza Artificiale” e quando il dibattito che ruota intorno ad esso e che, repentinamente, è esploso? **Cosa rappresenta, oggi, l'IA per lo sviluppo produttivo, economico e sociale del lavoro?**

Con il [report](#) pubblicato il 15 maggio scorso l'EU-OSHA, l'Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro, con sede a Bilbao e da poco “venticinquenne”, ha cercato di dare risposta a queste e ad altre domande, concentrandosi poi sugli effetti, benefici e non, che gli strumenti di IA possono determinare in termini di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

L'espressione "*Artificial Intelligence*" nasce nell'ambito di una serie di workshops promossi, nel 1956 al Dartmouth College in New Hampshire, da un gruppo di accademici capitanato da John McCarthy, mossi dall'aspirazione di poter insegnare alle macchine a migliorarsi autonomamente e a risolvere problemi tipicamente riservati all'uomo, ad atteggiarsi, in pratica, ad essere umano: la conferenza non ebbe grande successo, ma inaugurò il discorso che, dopo un lungo periodo tra alti e bassi, di oscillazioni tra l'ottimismo che i robot potessero diventare intelligenti quanto e più dell'uomo e lo sconforto indotto dai numerosi fallimenti, è oggi tanto in voga.

È da allora che si susseguono, senza sosta, diversi tentativi di definire questo inizialmente etereo fenomeno, fino alla definizione che l'Agenzia ha mutuato dalla Commissione UE, la quale ha declinato l'IA in termini di sistemi capaci di porre in essere comportamenti "intelligenti" attraverso l'analisi delle condizioni proprie e dell'ambiente circostante e di assumere decisioni, con un certo grado di autonomia, in vista del raggiungimento di determinati obiettivi<sup>[1]</sup>.

Andando più nel dettaglio e cominciando ad entrare nel posto di lavoro, si scopre poi la distinzione tra "*Weak AI*", per tali intendendosi forme di IA più assistenziali e incapaci di pensare, imparare, essere autonome, quelle dunque con funzione servente, strumentale rispetto all'attività, anche lavorativa, dell'uomo, e "*Strong or Universal AI*", espressione da riferirsi invece a quegli apparecchi in grado, quantomeno in potenza, di "pensare", "apprendere", "evolversi" e "decidere" autonomamente, quei robot, in pratica, di cui Alan Turing indagava, già nelle ricerche pubblicate nel 1950 nel libro *Can machines think?*, un'eventuale intellegibilità, questi sì avvertiti come minacce ai posti di lavoro umani in

quanto capaci, un domani ma anche oggi, di comportarsi come l'uomo, e di ridurre il medesimo ad una funzione meramente strumentale rispetto all'attività della macchina. Sono questi ultimi, infatti, quelli che, attraverso l'assistenza fornita dai c.d. *Big Data* e la disponibilità di Internet e delle sue infinite potenzialità di interazione, comunicano con i propri "simili", generando quell'ampio ambito, anch'esso di crescente esplorazione, che prende il nome di "Internet delle Cose"<sup>[2]</sup>.

**Quanto alla pericolosità degli strumenti di IA in un ambiente di lavoro, le insidie nascono già prima di un'eventuale assunzione, ovvero al momento, prodromico ad essa, della selezione e valutazione dei candidati, attività che occupa una buona parte della vita quotidiana degli uffici HR e che oggi viene crescentemente assorbita dagli strumenti c.d. di *people analytics*: anche note come "*human analytics*", "*talent analytics*" e "*human resource analytics*", tali risorse consentono, nell'era delle "*strategic HR*", di combinare dati non soltanto relativi all'attività lavorativa, ma anche rispetto alla vita privata del lavoratore, andando oltre le capacità umane (soprattutto tempistiche e quantitative) di incrociare informazioni ricavandone risultati, aiutando la direzione nelle scelte riguardanti il personale, e acquisendo una crescente fiducia da parte della stessa.**

Un'ulteriore strategia di *people analytics* è rappresentata dalle interviste in cui gli strumenti di IA registrano ogni input dell'intervistato, tanto verbale quanto non, tecnica che, oltre a dimostrare la generale e diffusa preferenza per il candidato maschio, eterosessuale e di pelle bianca (lo stesso vale nei confronti delle donne quanto al lavoro domestico della *gig-economy*), potrebbe essere virtuosamente sfruttata per eliminare pregiudizi del ge-

nere, così come anche per occultarli rendendo un trattamento apparentemente legittimo.

**È proprio il rischio discriminatorio uno dei principali elementi di pericolo che contraddistinguono gli strumenti di IA, ai quali va certamente negato il ruolo di depositari dell'obiettività assoluta, posto che, da questo punto di vista, le macchine si rivelano realmente "umane", in quanto fonti di potenziali discriminazioni (anche pesanti) a danno dei candidati o dei lavoratori:** le informazioni raccolte, infatti, sono spesso parziali, non potendo investire ogni attimo della vita quotidiana della persona, e ciò provoca il rischio di una base informativa diversa tra i vari soggetti. Una tale asimmetria, il più delle volte, rimane irrisolta, nel senso che la mancata mediazione dell'uomo (e delle sue valutazioni qualitativamente comparate) lascia intatta questa idiosincrasia che, tra l'altro, rischia di divampare a fronte di malfunzionamenti tecnici (come può essere nel caso in cui un robot risponda allo stesso modo in due situazioni diverse) o, soprattutto, nel caso in cui l'algoritmo che governa il funzionamento della macchina "erediti" le discriminazioni del programmatore (si pensi ai programmi informatici volti appunto alla selezione del nuovo personale, calibrati su elementi suscettibili di risultare discriminatori, com'è nel caso di quelli che escludono tout court donne in gravidanza o candidati di una determinata provenienza geografica). Senza contare poi il rischio giuridico di infrangere il disposto dell'art. 8 dello Statuto dei Lavoratori (la l. n. 300/1970), che vieta ogni forma di valutazione su qualsivoglia elemento estraneo alla qualificazione professionale del lavoratore.

Gli stessi strumenti, tuttavia, se ben congegnati tanto a livello tecnico quanto in termini di rispetto dell'ordinamento giuridico

(e dunque anche dell'art. 8 dello Statuto), possono altresì rivelarsi utili nell'affrancare le valutazioni riguardanti il personale o il potenziale tale dal soggettivismo degli impiegati che compongono l'ufficio HR, nel senso di limitare, quantitativamente ma anche qualitativamente, l'oggetto dell'indagine agli elementi realmente rilevanti ai fini di una decisione disciplinare o di una assunzione.

**Entrando nella c.d. Industria 4.0, governata da sistemi sempre più sofisticati di digitalizzazione della gestione logistica e organizzativa del lavoro, crescono i rischi per la salute e sicurezza dell'uomo,** legati all'insorgere di stress o patologie ansiogene derivanti dall'incremento produttivo dei ritmi indotto dalle macchine stesse, soprattutto quando i lavoratori non sono informati circa il trattamento dei dati che è alla base del funzionamento di tali strumenti, ma anche qualora lo siano e siano per ciò consapevoli che da tale forma, magari velata, di sorveglianza possano derivarne conseguenze anche disciplinari, il che potrebbe indurre gli stessi lavoratori a ritmi estenuanti con potenziali pregiudizi in termini di salute e sicurezza. La situazione si aggrava a fronte di implementazioni frettolose e non accompagnate da opportuni corsi di formazione, utili appunto nel corroborare la consapevolezza degli interessati rispetto al funzionamento di tali tecnologie e, conseguentemente, la fiducia da essi riposta nelle stesse.

**Ma il profilo discriminatorio non è l'unico gravido di insidie per la dignità del lavoratore, la quale è messa ulteriormente a repentaglio nell'ambito dei grandi magazzini tipici del settore industriale,** ove, spesso, l'IA si confonde con l'automazione, che invece consiste nella sostituzione del braccio umano con quello robotico, e che consente di allontanare i lavoratori da diversi rischi di SSL sostituendosi ad essi nelle mansioni

più routinarie. Queste realtà sono popolate da un crescente numero di c.d. *cobots* (*collaborative robots*), autori di diversi benefici anche in termini di SSL, ma al tempo stesso potenziali fonti di pericolo: al persistente rischio di sostituzione dei lavori umani e non soltanto quelli più routinari o ripetitivi (si pensi alla valutazione dei rischi, che ben può essere effettuata ormai anche da uno strumento digitale), si associa il costante pericolo che tali apparecchi cadano in mal funzionamento che possano compromettere la tranquilla convivenza coi “colleghi” umani, sul cui rapporto rischia di incidere negativamente anche il fatto che l’uomo sia indotto a lavorare al ritmo della macchina (piuttosto che viceversa). A ciò si aggiungono le criticità relative alla determinazione delle responsabilità, anche giuridiche, nel caso in cui la macchina provochi dei danni[3].

**Ad “affollare” ulteriormente i magazzini dell’industria 4.0 contribuiscono poi gli strumenti c.d. *wearables*, ovvero dispositivi indossabili dall’uomo e idonei a carpire informazioni dall’ambiente circostante e a dare eventuali indicazioni, sulla base delle stesse, al lavoratore, utili anche nella prevenzione e nel contrasto rispetto al verificarsi di eventi lesivi della salute dell’uomo stesso (si pensi a uno strumento capace di rilevare la presenza di fumo o di sostanze tossiche in misura superiore a quella consentita). Gli stessi apparecchi, inoltre, sono in grado di adempiere ad un’utile funzione di training rispetto ai lavoratori meno qualificati, oltre a sostituire completamente penna e quaderno: basti pensare ai *Google Glasses* che riproducono virtualmente contesti reali, con potenziate capacità di apprendimento per i lavoratori, i quali possono però scontare una mancanza di comunicazione con le macchine, o meglio una incomprendenza con il rispettivo linguaggio che, oltre a poter essere positivamente attenuata tramite la formazione e l’esperienza, induce**

a riflettere sull'effetto complessivo dell'IA sui ritmi di lavoro, lo stress, la qualità del lavoro stesso.

**All'indagine dell'Agenzia europea non potevano poi sfuggire i modelli di business, di recente diffusione, che compongono quella fetta crescente di mercato che prende il nome c.d. di *gig economy*, in cui il fattore digitale-tecnologico riveste una posizione di essenzialità:** si allude, in pratica, a tutte quelle forme lavorative incentrate sull'utilizzo di applicazioni chiamate piattaforme (v. Uber, Upwork or Amazon Mechanical Turk (AMT)), le quali, talvolta non includendo strumenti di IA, svolgono un rilevante ruolo di intermediazione nella domanda e offerta di prodotti e servizi ma anche e soprattutto di combinazione dei dati, recensioni e quant'altro sia utile alle valutazioni dei clienti o degli offerenti incidendo, di conseguenza, sulle preferenze degli stessi, come dimostra il rilevante peso assunto dalla digitalizzazione nei business di Deliveroo o Uber, solo per citarne alcuni, ma anche DiDi, un'applicazione cinese di servizio di guida, in cui lo strumento del riconoscimento facciale fungeva da strumento di prevenzione dei reati, nonostante l'esperienza riportata comunque di uno pseudo-autista reo dell'assassinio di un passeggero.

**Seppur apprezzata nella misura in cui consente una pur labile formalizzazione giuridica dei rapporti di lavoro, la *gig-economy* non consente però la piena liberazione dal rischio di lavori sotto-qualificati e sottopagati:** si pensi al tempo spesso, e in forma completamente gratuita, per il miglioramento della propria reputazione (fondamentale per il successo on-line di un *gig-worker*, posto che l'algoritmo di frequente sponsorizza chi ha manifestato la più ampia disponibilità ed efficienza o chi abbia ottenuto il più alto tasso di soddisfazione della clientela) e lo svi-

luppo delle proprie competenze, complice la frequente diffusione di forme obbligatoriamente autonome di lavoro che precludono l'esercizio di diversi diritti, non ultimi quelli sindacali, ma anche quelli alla sicurezza, alla salute, all'equilibrio tra vita privata e vita lavorativa, alla formazione continua, ad una retribuzione equa e dignitosa.

**Nata come un'aspirazione, dunque, l'IA rappresenta oggi un importante fattore di sviluppo per le diverse realtà industriali**, i cui investimenti in ricerca e sviluppo di forme artificialmente intelligenti continuano a crescere senza sosta: lo sviluppo tecnologico costituisce infatti uno degli elementi tramite i quali misurare la competitività globale delle imprese, e in questo ambito l'IA è destinata ad acquisire una crescente rilevanza.

**Per il successo pratico di queste forme di IA, tuttavia, sarà necessaria un'implementazione che valorizzi più “la funzione sociale” di tali strumenti piuttosto che la loro “funzione produttiva”**, rendendoli il più possibile rispettosi della dignità umana, che dalle stesse forme riceve duri colpi sotto il profilo della tutela dei dati personali e della salute e sicurezza del lavoratore, fattori capaci di incidere negativamente sulla reputazione di una data realtà produttiva e conseguentemente sul successo della stessa.

Ecco perché anche **il rispetto delle normative poste a presidio della salute, sicurezza e protezione dei dati personali** assurge a vero e proprio fattore di competitività e attrattività aziendale, imprescindibile nelle strategie di consolidamento e miglioramento della propria posizione di mercato, ed ecco perché la **Dichiarazione di Filadelfia**, con cui nel 1919 nacque l'**Organizzazione Internazionale del Lavoro**, si è da

ultimo impresiosita dell'eloquente affermazione secondo cui *“labour is not accomodity; nor it is robot”*.

[1] La quale aveva provato a rispondere alla domanda sul cosa fosse l'IA nella [Communication on artificial intelligence for Europe, Brussels: European Commission](#), pag. 1, del 25 aprile 2018, in cui si legge che l'“Artificial Intelligence” “*refers to systems that display intelligent behaviour by analysing their environment and taking actions — with some degree of autonomy — to achieve specific goals*”.

[2] L'espressione originale è di “Internet of Things”, coniata da Kevin Ashton nel 1999 in occasione di una presentazione presso Procter & Gamble (fonte: Wikipedia 2019, consultato, da ultimo, il 3 giugno 2019).

[3] Il rapporto tra robot e uomo nell'ambito dell'*Industry 4.0*, soprattutto con riferimento al tema della protezione della salute e sicurezza del lavoro, è indagato dalla stessa EU-OSHA nel report [Foresight on new and emerging occupational safety and health risks associated with digitalisation by 2025, EU-OSHA 2018](#), [qui](#) commentato.

## **Il *burnout* inserito nell'*International Classification of Diseases (ICD11)* dall'organizzazione mondiale della sanità\***

*di Paola de Vita*

L'Organizzazione mondiale della Sanità (Oms) ha aggiornato l'**International Classification of Diseases (Icd)**, la classificazione internazionale delle malattie, ossia la base per identificare trend e statistiche relative alla salute in tutto il mondo. La classificazione, con le sue circa 55 mila voci, fornisce un linguaggio comune agli operatori sanitari, consentendo loro di condividere informazioni mediche.

L'undicesima versione dell'ICD è stata presentata all'Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2019, e sarà adottata dagli Stati membri dal gennaio 2022. Nella nuova classificazione internazionale figura anche il *burnout*.

Le modifiche dell'*International Classification of Diseases* vanno di pari passo con le nuove conquiste della medicina e gli avanzamenti delle conoscenze scientifiche, come ad esempio i dati relativi alla resistenza ai farmaci, uno dei problemi più scottanti per la sanità internazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

Anche il capitolo sulle dipendenze si arricchisce di un nuovo lemma: la **ludopatia** o “gaming disorder”, che è caratterizzato da una “gravità sufficiente a causare una compromissione significativa nelle aree di funzionamento personali, familiari, sociali, educative, professionali o di altro tipo” entra a pieno titolo nella classificazione patologica. Innovativo anche l’inserimento di un capitolo dedicato alla **medicina tradizionale**, che nonostante sia utilizzata da “milioni di persone in tutto il mondo – spiega l’Oms – non è mai stata classificata in questo sistema”. Modificate e riviste secondo le conoscenze attuali anche le sezioni che riguardano cardiologia, allergie e disturbi del sistema immunitario, malattie infettive, cancro, demenza e diabete.

Anche la veste della classificazione ICD 11 è del tutto rinnovata: in un formato completamente elettronico contiene 55.000 codici rispetto ai 14.400 della versione precedente ed è il frutto di un lavoro che ha ricevuto un “coinvolgimento senza precedenti” degli operatori sanitari, come sottolinea l’Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il burnout è una sindrome concettualizzata come conseguenza dello stress cronico sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo.

Di qui già è possibile evidenziare una importantissima caratterizzazione del burnout, come sindrome derivante da una problematica di stress lavoro correlato non adeguatamente gestita. Dunque, con riferimento alla normativa italiana vigente in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, laddove il datore di lavoro abbia correttamente gestito lo stress, attraverso gli strumenti valutativi di supporto predisposti dall’Inail, unitamente alla valutazione dello stress lavoro correlato prevista dall’art. 28 del decreto legislati-

vo n. 81 del 2008, il problema del burnout non dovrebbe porsi a monte.

Laddove la situazione di stress non fosse stata correttamente gestita e fosse cronicizzata nel burnout, occorrerà valutare la simultanea presenza dei tre fattori indicati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Devono infatti essere presenti gli elementi così indicati: 1) sentimenti di esaurimento o esaurimento energetico; 2) aumento della distanza mentale dal proprio lavoro, o sentimenti di negativismo o cinismo relativi al proprio lavoro; e 3) ridotta efficacia professionale.

A ben vedere, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha fatto propri i parametri **indicati dalla dott.ssa Cristina Maslach che nel 1981 pubblicò, unitamente alla dott.sa Jackson, il primo strumento di valutazione scientifica del burnout occupazionale, noto come “Maslach Burnout Inventory”, test psicologico composto da 22 quesiti attraverso cui era possibile rilevare la presenza del fenomeno del burnout. Il test, che è stato oggetto di revisioni nel corso degli anni, è stato utilizzato in diversi ambiti professionali per rilevare la sussistenza del burn out, tra cui l'ambito delle professioni mediche, che molti studi attestano essere tra le più esposte al rischio in oggetto.**

**È stato anche creato un questionario utilizzabile in generale per altri settori produttivi, nel quale, attraverso lo strumento del test, vengono valutati i parametri su richiamati dell'esaurimento, ridotta produttività lavorativa, negatività nei riguardi del lavoro. Tali strumenti di valutazione sono naturalmente utilizzati dai medici psicologi e sono uno strumento fondamentale per una diagnosi corretta, finalizzata anche**

**ad escludere il ricorrere di altre malattie e sindromi di carattere psichiatrico.**

Burnout vuol dire letteralmente “bruciato dentro”: il soggetto colpito da questa sindrome diventa infatti apatico, logorato, incapace di tollerare il carico di stress e di affrontare il proprio lavoro con l’empatia dovuta.

Maslach, Schaufeli e Leiter hanno significativamente indicato sei fattori di rischio per il burnout: **disallineamento nel carico di lavoro, disallineamento nel controllo, mancanza di premi appropriati, perdita di un senso di connessione positiva con gli altri sul posto di lavoro, percezione di mancanza di equità e conflitto tra valori.**

Maslach e Leiter hanno evidenziato che il burnout si verifica quando c’è una disconnessione tra l’organizzazione e l’individuo rispetto a ciò che essi definiscono le sei aree della vita lavorativa: carico di lavoro, controllo, ricompensa, comunità, equità e valori.

**La risoluzione di queste discrepanze richiede un’azione congiunta del lavoratore e dell’organizzazione in cui opera.**

Una migliore connessione sul carico di lavoro significa assicurare risorse adeguate per soddisfare le richieste di equilibrio lavoro / vita privata in modo da incoraggiare i dipendenti a rivitalizzare la propria energia.

Una migliore connessione sui valori significa impostare valori organizzativi chiari a cui i dipendenti possano aderire con entusiasmo. **Una migliore connessione alla comunità significa creazione di una leadership e di rapporti di supporto tra i colleghi, piuttosto che di discordia.**

Per quanto riguarda le tutele giuridiche, sia nel caso dello stress che in quello del burnout la responsabilità del datore di lavoro

deriva, come noto, dall'art. 2087 del codice civile, che impone di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore da tutti i rischi che possano derivare dall'esercizio dell'impresa. Eventuali danni psico-fisici potranno quindi essere attribuiti al datore di lavoro solo laddove si dimostri la presenza di elementi stressogeni e il nesso causale tra questi e il danno subito; ugualmente per il burnout, bisognerà dimostrare che l'esaurimento nervoso sia dovuto a un comportamento commissivo od omissivo del datore.

**Il confine tra indumenti da lavoro *tout court*  
e dispositivi di protezione individuale:  
sull'obbligo datoriale di lavaggio e manutenzione  
(commento a Cass. n. 17354/2019)\***

*di Sara Tiraboschi*

La Corte di Cassazione, con la [pronuncia n. 17354 del 27 giugno 2019](#), detta importanti principi volti ad orientare la corretta interpretazione della normativa in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nel rispetto del diritto comunitario nonché del dettato codicistico e costituzionale. Più in particolare **la Suprema Corte si è occupata di stabilire allorquando le uniformi fornite al dipendente siano da considerarsi D.P.I. (i.e. dispositivi di protezione individuale) e non già indumenti da lavoro *tout court*, con conseguente obbligo per il datore di lavoro di provvedere alla relativa manutenzione e lavaggio.**

Giova innanzitutto precisare come, seppur la normativa vigente all'epoca dei fatti di causa fosse il d.lgs. n. 626/1994, le considerazioni svolte siano da ritenersi tuttora valide altresì alla luce del vigente d.lgs. n. 81/2008, che ricalca integralmente il testo delle norme oggetto di esame.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26](#).

La pronuncia delle Corte di Cassazione trae origine dall'impugnazione della sentenza della Corte d'appello di Cagliari che aveva escluso il diritto del lavoratore, operatore ecologico autista, al risarcimento del danno da inadempimento all'obbligo datoriale di lavaggio e manutenzione degli indumenti da lavoro. La Corte di merito è addivenuta a tale considerazione assumendo che gli indumenti forniti al dipendente non costituissero dispositivi antinfortunistici, in quanto privi di specifiche caratteristiche tecnico protettive, tanto da non essere qualificati come tali nel documento aziendale di valutazione rischi.

La Suprema Corte, adita dal dipendente, nel riformare la richiamata pronuncia ha fatto chiarezza in ordine alla *ratio* sottesa alle previsioni normative dedicate alla disciplina dei dispositivi di protezione individuale, da valutarsi come tali secondo un approccio pragmatico che tenga conto del contenuto della prestazione lavorativa, dell'ambiente di lavoro e dei rischi connessi, sgombrando il campo da tassative classificazioni, peraltro non rinvenibili nell'impianto normativo, abrogato e vigente, in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tale considerazione trae origine dallo stesso tenore letterale dell'art. 40 d.lgs. n. 626/1994 (norma oggi sostituita dall'art. 74 d.lgs. n. 81/2008 che ne ricalca integralmente il contenuto) che così dispone: «1. Si intende per dispositivo di protezione individuale (DPI) qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo. 2. Non sono dispositivi di protezione individuale: a) gli indumenti di lavoro ordinari e le uniformi non specificamente destinati a proteggere la sicurezza e la salute del lavoratore (...).» La Suprema Corte, fornendo una corretta esegesi della richiamata

norma, ha così chiarito come le espressioni “aperte” quali «*qualsiasi attrezzatura*» e «*ogni complemento e accessorio*» destinati a proteggere il lavoratore «*contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro*» siano precipuamente volte ad imporre una interpretazione finalizzata a tutelare, in concreto, il bene primario della salute.

Sotto tale profilo, infatti, se il legislatore, da un lato, con riferimento a determinate fattispecie ed istituti, ha tenuto a porre specifici e tassativi obblighi di prevenzione e protezione in capo al datore di lavoro, dall'altro ha prediletto formulazioni non caratterizzate da tassatività affinché ne derivi una applicazione, in concreto, che tenga conto della finalità di tutela della salute quale diritto fondamentale ai sensi dell'art. 32 della Costituzione nonché della norma di chiusura di cui all'art. 2087 c.c. dedicata alla tutela delle condizioni di lavoro da parte dell'imprenditore, chiamato, secondo il dettato codicistico, «*ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*».

Ad ulteriore conferma della natura di norma di chiusura da attribuirsi all'art. 2087 c.c., depone altresì l'elenco di cui all'allegato VIII al d.lgs. n. 81/2008, espressamente definito come «*indicativo e non esauriente delle attrezzature di protezione individuale*». La Corte di Cassazione ha così precisato, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, l'assoluta irrilevanza della previsione o meno dei dispositivi quali D.P.I. nell'ambito del documento di valutazione rischi, trattandosi di elaborato redatto dal datore di lavoro medesimo. Peraltro, a parere di scrive, diversamente opinando si giungerebbe al paradosso di attribuire carattere tassativo ad

una qualificazione operata in un documento di parte, tassatività, di converso, espressamente esclusa dal legislatore medesimo con riferimento al richiamato elenco di fonte normativa.

**La pronuncia in commento ha così chiarito come la categoria dei D.P.I. debba essere definita in ragione della concreta finalizzazione delle attrezzature, degli indumenti e dei complementi o accessori alla protezione dei lavoratori dai rischi per la salute e la sicurezza esistenti nelle lavorazioni svolte, a prescindere dalla qualificazione operata all'interno del documento di valutazione rischi e dal contratto collettivo.**

In ragione di quanto sopra a nulla può valere la richiamata esclusione degli indumenti da lavoro quali D.P.I. operata dal comma 2, lettera a), dell'art. 40 d.lgs. n. 626/1994, che già letteralmente rimanda ad una valutazione in concreto della finalizzazione dei medesimi alla tutela della salute e della sicurezza del lavoratore.

Venendo al caso concreto, **la Suprema Corte ha così ritenuto che gli indumenti forniti dal datore di lavoro ad un operatore ecologico siano da configurarsi quali dispositivi di protezione individuale, in quanto idonei, seppur in maniera minima, a ridurre i rischi legati allo svolgimento dell'attività lavorativa, quali il contatto con sostanze infettive e nocive.**

Ciò posto la Corte di Cassazione, sulla base del quadro normativo in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori – di rilievo costituzionale e attuativo di direttive comunitarie e convenzioni internazionali – incentrato, espressamente, sull'obbligo di prevenzione quale insieme di *«disposizioni o misure adottate o previste in tutte le fasi dell'attività lavorativa per evitare o diminuire i rischi profes-*

*sionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno» (cfr. art. 2, lett. g), d.lgs. n. 626/1994), ha chiarito come **dalla qualificazione degli indumenti in esame quali D.P.I. ne derivi l'obbligo, in capo al datore di lavoro, non solo di fornitura dei medesimi ma altresì di manutenzione e lavaggio, ponendo attenzione non solo alla salute del lavoratore ma anche dei suoi familiari, parimenti soggetti al rischio di contaminazione in caso di lavaggio in ambito domestico.***

Il Giudice di legittimità, rinviando alla Corte territoriale, ha concluso enucleando il proprio argomentare in un pregevole ed univoco principio di diritto, ribadendo il **carattere di norma di chiusura dell'art. 2087 c.c., idoneo a determinare un'interpretazione estensiva della normativa speciale in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.**

In un simile contesto è di tutta evidenza come il legislatore, nell'intervenire a tutela di un bene primario e fondamentale come quello della salute, abbia voluto lasciare all'interprete il compito di esaminare, in concreto, quelle situazioni non suscettibili di una aprioristica valutazione, al chiaro fine di non pregiudicare una adeguata tutela in tutti quei casi per cui non è previsto un tassativo obbligo di legge in capo al datore di lavoro.

## Potenzialità e limiti dell'uso degli esoscheletri nel recente rapporto Eu-Osha\*

*di Paola de Vita*

Negli ultimi anni sono stati introdotti sul posto di lavoro nuovi dispositivi di assistenza indossati dal lavoratore, i cosiddetti esoscheletri.

Gli esoscheletri possono supportare il sistema muscoloscheletrico utilizzando vari principi meccanici. Essi possono ridurre lo stress muscolare in regioni del corpo frequentemente colpite, come la parte bassa della schiena o le spalle. Accanto al potenziale beneficio apportato occorre tuttavia considerare anche i potenziali impatti negativi sulla salute e sicurezza del lavoratore.

A questo proposito, **l'Istituto nazionale francese di ricerca e sicurezza per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (INRS)**, già nel 2018 ha condotto un'[approfondita ricerca](#) sulla efficacia degli esoscheletri nel fronteggiare lombalgie e disturbi muscoloscheletrici.

**In tale ricerca sono stati analizzati anche i potenziali rischi per la salute dei lavoratori.**

Il recentissimo studio della Agenzia Europea per la salute e sicurezza del 28 agosto scorso, intitolato "[The impact of using exoskeletons on occupational safety and health](#)" oggetto della presente analisi ,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33.](#)

parte da una importante premessa : **l'imprescindibilità di una ambientazione ergonomica per il lavoratore, prima ancora di ricorrere agli esoscheletri .**

**Si ricordi che nella legislazione italiana il riferimento all'ergonomia è contenuto nello stesso articolo 15 del decreto legislativo n. 81 del 2008, secondo il quale, in relazione al benessere del lavoratore, si deve assicurare il rispetto dei principi ergonomici nella organizzazione del lavoro, nella scelta delle attrezzature e dei metodi di lavoro, al fine di contrastare gli effetti sulla salute del lavoro monotono e ripetitivo.**

Dunque devono essere prese in considerazione innanzitutto misure tecniche e organizzative durante la progettazione dei luoghi di lavoro, e l'uso di esoscheletri per migliorare il design ergonomico dei luoghi di lavoro dovrebbe essere sempre l'ultima risorsa.

Tuttavia, ci sono molti luoghi di lavoro che non sono legati a una posizione specifica, ad esempio se prendiamo in considerazione l'attività di consegna di mobili o tante altre attività come quelle di soccorso. In queste attività misure ergonomiche di progettazione non possono essere implementate a causa dei mutevoli requisiti ambientali.

In queste attività nelle quali i rischi per la salute del lavoratore sono collegati a posture scorrette e sforzi ripetuti ed eccessivi, gli esoscheletri possono offrire la possibilità di migliorare le condizioni di lavoro.

### **Definizione, qualificazione e classificazione degli esoscheletri**

È possibile classificare gli esoscheletri come sistemi attivi o passivi.

Gli esoscheletri attivi utilizzano attuatori (componenti di trasmissione meccanica) per supportare i movimenti umani. Questi componenti meccanici sono costituiti da motori elettrici ma possono anche essere azionati idraulicamente o pneumaticamente). Con questo supporto, forniscono ulteriore forza e quindi aumentano le prestazioni di un lavoratore. Diversamente, gli esoscheletri passivi usano le forze di ripristino di molle, ammortizzatori o altri materiali per sostenere il movimento umano. L'energia immagazzinata in un esoscheletro passivo è generata esclusivamente dal movimento dell'utente. Inoltre, le forze vengono ridistribuite per proteggere specifiche regioni del corpo. Il cambiamento nelle prestazioni dell'utente non deriva da un'ulteriore forza fisica, ma dalla capacità di mantenere posizioni estenuanti per un periodo di tempo più lungo.

L'idea di supportare i movimenti umani con dispositivi tecnici non è uno sviluppo recente. I dispositivi portatili di assistenza come gli esoscheletri sono stati utilizzati a lungo nelle cure mediche ed anche per applicazioni militari

A causa della loro vasta gamma di applicazioni nel campo della riabilitazione, dell'industria e del settore militare e dei loro diversi tipi di costruzione, non esiste ancora una regolamentazione o certificazione uniforme degli esoscheletri. Per colmare questa lacuna, il loro design funzionale e l'uso previsto devono essere presi in considerazione quando ci poniamo l'obiettivo di qualificare l'esoscheletro.

Un esoscheletro può essere definito come un aiuto tecnico, regolato dalla Direttiva Macchine dell'Unione Europea del 2006 n. 42.

Se un esoscheletro è certificato come DPI può essere utilizzato a scopo preventivo per evitare lesioni dovute al lavoro o da sforzo eccessivo.

## **Rischi e benefici per la sicurezza dei lavoratori**

Come noto, i datori di lavoro hanno il dovere generale di garantire a tutti i lavoratori un ambiente di lavoro sano e sicuro e di limitare i potenziali rischi durante il lavoro.

Le valutazioni del rischio sul posto di lavoro, che tengono conto di tutti i possibili rischi professionali, sono obbligatorie e devono essere eseguite da tutti i datori di lavoro in Europa.

Rimangono fermi tutti i doveri a carico dei datori di lavoro, che comprendono la prevenzione dei rischi professionali, l'informazione e la formazione.

**Poste queste premesse, devono essere considerati i possibili rischi legati all'uso di esoscheletri in luoghi di lavoro specifici.**

**I potenziali rischi di esoscheletri negli ambienti di lavoro sono numerosi e riguardano il loro design e la loro funzionalità. I sistemi attivi potrebbero includere difetti meccanici e tecnici. In questo caso, il malfunzionamento può portare a lesioni, poiché il meccanismo di azionamento degli esoscheletri attivi può esercitare ulteriori forze sul corpo del lavoratore.** Attualmente, è difficile classificare le forze dei dispositivi sul corpo e la loro connessione alle lesioni. Come riferimento generale, possono essere considerati i valori soglia biomeccanici dei robot collaborativi

È ipotizzabile che gli esoscheletri possano aumentare il rischio di lesioni durante uno scivolamento o un episodio infortunistico di caduta. A seconda della costruzione e del peso dell'esoscheletro, i lavoratori possono essere limitati nella loro naturale libertà di movimento. Ciò rende difficile ripristinare l'equilibrio attraverso movimenti compensatori in caso di caduta.

Inoltre, si devono considerare possibili collisioni tra un esoscheletro e attrezzature di lavoro, robot o macchine edili. In questo

contesto, sono state eseguite simulazioni al computer per studiare le applicazioni pratiche degli esoscheletri in ambienti di fabbrica virtuali.

I progettisti dovrebbero considerare anche che il lavoratore deve poter togliere l'esoscheletro con velocità in situazioni di gestione delle emergenze.

**Occorre considerare che potrebbero verificarsi punti di pressione in quelle aree in cui esso è attaccato al corpo. Ciò può causare disagio nel tempo. Inoltre, è ipotizzabile che la pressione esterna sui vasi sanguigni, causata da cinghie o cinture, riduca il flusso sanguigno nella corrispondente parte del corpo.**

Infine, è possibile l'irritazione della pelle dovuta all'attrito o alle reazioni allergiche.

Sebbene esoscheletri duri siano giudicati positivamente da molti utenti, alcuni studi hanno dimostrato che la loro accettazione può diminuire nel tempo ed è fortemente correlata a disagio e usabilità. Il disagio è uno degli aspetti più difficili e può impedire un'ampia applicazione di esoscheletri nei luoghi di lavoro industriali. [\[1\]](#)

Indossare esoscheletri può anche portare alla stigmatizzazione sul posto di lavoro, poiché potrebbe sembrare che i lavoratori dipendano dal loro supporto nella esecuzione del lavoro.

Per quanto riguarda i **benefici** attualmente ci sono numerosi studi che dimostrano che gli esoscheletri possono ridurre lo stress fisico nelle aree del corpo locale, come le articolazioni della spalla o della colonna vertebrale inferiore. Tuttavia, allo stesso tempo, può essere rilevante che la redistribuzione dello stress fisico porti a maggiori quantità di stress in altre regioni del corpo se le forze non vengono trasferite a terra.

Le conseguenze muscolari di queste modifiche rimangono difficili da comprendere nella loro interezza senza condurre altri esperimenti. È quindi essenziale dimostrare, in ogni caso considerato, che l'assistenza da parte di esoscheletri non viene fatta a scapito di un aumento di altri vincoli biomeccanici.

Occorrono inoltre ulteriori prove circa l'interesse degli esoscheletri poiché l'unica riduzione delle forze generate dai muscoli della spalla per l'elevazione del braccio non è sufficiente a dimostrare che le strutture muscoloscheletriche saranno interamente preservate mediante l'uso di un esoscheletro.

### **Sfide aperte per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

Per garantire un buon ambiente di lavoro, è necessario prendere in considerazione misure tecniche, organizzative e individuali, in conformità con la direttiva quadro 89/391/CEE.

In termini di impatto è obbligatoria un'applicazione gerarchica: quando tutte le misure tecniche sono state esaurite, ad esempio l'uso di ausili per il sollevamento o la riprogettazione di un posto di lavoro, devono essere presi in considerazione aspetti organizzativi come la riorganizzazione dei processi di lavoro. Infine, possono essere prese in considerazione misure personali per proteggere i lavoratori.

Gli studi futuri dovranno chiarire soprattutto le conseguenze di lungo termine degli esoscheletri sulla salute del lavoratore, che attualmente non sono state approfondite, anche sulla base di parametri psicologici e biomeccanici.

**Lo studio dell'Agenzia Europea per la salute e sicurezza evidenzia in conclusione che, quando si decide di ricorrere all'uso di esoscheletri, essi debbano essere utilizzati come supporto all'attività del lavoratore e non per migliorare la produttività. Tuttavia gli interessi economici paiono rende-**

**re prioritario un approccio alla questione più orientato alla performance, facendo passare in secondo piano, se non addirittura dimenticando, le questioni connesse alla sicurezza dei lavoratori.**

[1] De Looze, M. P., Bosch, T., Krause, F., Stadler, K. S. and O'Sullivan, L. W. (2016). *Exoskeletons for industrial application and their potential effects on physical work load*. Ergonomics, 59 (5), 671- 681.

## Come rispondere alle problematiche derivanti da malattie croniche sul luogo di lavoro? Il recente Rapporto Eurofound\*

*di Paola de Vita*

L'Eurofound ha recentemente pubblicato un [rapporto](#) che consente di conoscere il trend relativo all'incidenza delle malattie croniche tra i lavoratori negli anni dal 2010 al 2017, di comprendere quanto i lavoratori si sentano supportati nei luoghi di lavoro e quali sfide rimangano ancora aperte.

Le persone con una malattia cronica hanno ridotte prospettive di occupazione e guadagno, sia perché hanno maggiori probabilità di lasciare presto il mercato del lavoro sia per la difficoltà di rientrare nel mercato del lavoro dopo un'assenza. Secondo i dati dell'indagine sulla salute, l'invecchiamento e la pensione in Europa (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*), mentre il 74% delle persone sane di età compresa tra 50 e 59 anni ha un impiego, **tale percentuale scende al 70% tra quelli con una malattia cronica e scende al 52% per le persone con due malattie croniche concomitanti.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38.](#)

Non essere al lavoro priva le persone dei benefici che l'occupazione determina sulla condizione generale di benessere, qualità della vita, sicurezza finanziaria e inclusione sociale.

Mentre alcune persone con patologie croniche non sono in grado di continuare a lavorare, **molte lo desiderano e sarebbero in grado di farlo se fossero disponibili il supporto adeguato e l'adattamento del posto di lavoro in base alle caratteristiche della malattia cronica di cui soffrono.**

Il tema dell'impatto delle malattie croniche sulla partecipazione al mercato del lavoro richiede quindi l'attenzione e l'impegno politico, anche a livello europeo. **Soprattutto in ragione del fatto che i dati a disposizione dimostrano che le malattie croniche di lunga durata sono in aumento anche tra i giovani lavoratori. E quindi** vanno considerati anche gli effetti nefasti prodotti dall'esclusione dal mercato del lavoro nella fase iniziale della carriera di un individuo.

In relazione alle politiche europee inerenti alla partecipazione di individui con malattie croniche al mercato del lavoro, si possono individuare due aree di intervento, sebbene nessuna delle due sia limitata strettamente a questo gruppo di lavoratori. **Una è la forte enfasi sulle pari opportunità e sulla parità di trattamento delle persone con disabilità nel mercato del lavoro e nella società in generale. L'altra riguarda le iniziative strategiche e le politiche che mirano all'invecchiamento attivo nel contesto del cambiamento demografico, per promuovere una vita lavorativa più lunga fino all'età pensionabile.** Inoltre, la legislazione e la politica dell'Unione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di accesso ai sistemi sanitari e di protezione sociale svolgono un ruolo importante.

**Occorre ricordare anche che l'equità nel mercato del lavoro e nel benessere sono tra i cardini della Dichiarazione di Sibiu sul futuro dell'Europa**, fatta dai Capi di Stato dell'Unione il 9 maggio 2019. In linea con i principi stabiliti nel pilastro europeo dei diritti sociali, tale equità comprende l'inclusione delle persone con disabilità e sancisce il loro diritto ad accedere ai servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società, nonché il diritto a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze (Principio 17). Il Principio 3 sulle pari opportunità prevede inoltre parità di trattamento e pari opportunità in materia di occupazione per le persone con disabilità. In termini di prevenzione, il Principio 10 si concentra sull'accesso a un ambiente di lavoro sano, sicuro e ben adattato e sottolinea che “i lavoratori hanno diritto a un livello elevato di protezione della loro salute e sicurezza sul lavoro”. Inoltre, legato al concetto di lavoro sostenibile, il Principio 10 sottolinea il diritto a un ambiente di lavoro che consenta alle persone di prolungare la loro partecipazione al mercato del lavoro.

### **Normativa strategica dell'Unione Europea**

**I lavoratori con una malattia cronica non costituiscono una categoria al centro di un obiettivo politico specifico, ma sono spesso inclusi o menzionati in politiche volte all'occupazione delle persone con disabilità.** Ciò vale sia per i quadri politici dell'UE sia per quelli nazionali. La direttiva quadro sulla sicurezza e la salute sul lavoro dell'UE (89/391/CEE) impone ai datori di lavoro di effettuare valutazioni dei rischi e di attuare misure di prevenzione adeguate al fine di eliminare i rischi alla fonte o almeno ridurli al meglio possibile.

**Il quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza 2014-2020 sottolinea l'importanza di affrontare le sfide poste**

**dalle malattie croniche, enfatizzando l'importanza della prevenzione e del reinserimento delle persone che soffrono di tali malattie.**

Dal 2011 l'Unione Europea è parte della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). La strategia europea sulla disabilità 2010-2020, progettata per attuare la convenzione delle Nazioni Unite nell'UE, promuove l'inclusione attiva e la piena partecipazione delle persone con disabilità, anche nel mondo del lavoro. È attualmente in corso una valutazione di questa strategia per promuovere lo sviluppo di un nuovo quadro strategico a sostegno della piena integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro e nella società. **Una consultazione pubblica aperta, condotta nel quadro di questa valutazione, ha concluso che la mancanza di pari opportunità nel mercato del lavoro per questi lavoratori costituisce la sfida principale da affrontare.**

Si ricordi anche che la direttiva quadro sull'uguaglianza (**direttiva 2000/78 / CE del Consiglio**) vieta le discriminazioni fondate su disabilità, età, orientamento sessuale e religione. Obbliga inoltre i datori di lavoro a fornire un "*accomodamento ragionevole*" per le persone disabili, ad eccezione dei casi in cui ciò comporterebbe un onere sproporzionato.

**Vi è tuttavia una mancanza di chiarezza riguardo all'inclusione del concetto di "malattia cronica" nella definizione di disabilità e la Corte di giustizia europea ha giudicato una serie di controversie sulla questione.**

**Mentre in un caso si è stabilito che la malattia cronica non può essere considerata un motivo di discriminazione aggiuntivo rispetto a quelli menzionati nella direttiva, in altri casi la Corte ha suggerito che il concetto di disabilità può includere talune malattie in determinate circostanze.**

Nell'ambito dei processi di monitoraggio del semestre europeo, le relazioni nazionali della Commissione europea monitorano, tra le altre cose, le azioni intraprese dagli Stati membri per rafforzare la partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro. Nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, sono disponibili risorse per sostenere la partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro, anche attraverso misure di politica del mercato del lavoro e investimenti in infrastrutture.

Anche le parti sociali intersettoriali europee – Business Europe, CEEP, CES e UEAPME – hanno contribuito allo sviluppo di questa protezione attraverso l'accordo quadro sull'invecchiamento attivo del 2017. Questo accordo affronta la questione del cambiamento demografico, e stabilisce l'obiettivo di fondo del diritto *all'accomodamento ragionevole* dei lavoratori con malattia cronica.

### **Dati sulla diffusione di malattie croniche**

Una malattia cronica è una malattia di lunga durata, non trasmissibile, che progredisce lentamente e richiede un trattamento continuo della durata di anni o decenni.

I dati del sondaggio europeo sulle condizioni di lavoro 2015 (EWCS) di Eurofound sono utilizzati per esaminare le esperienze dei lavoratori con malattie croniche, incluso se essi si sentano limitati nella loro capacità di lavorare, e se il loro posto di lavoro abbia o meno soddisfatto le esigenze connesse alle problematiche di salute.

**In maniera emblematica risulta che nel 2017, quasi un terzo del totale della popolazione dell'UE e oltre un quarto della popolazione attiva ha riferito di vivere con una malattia cronica.**

**Tra il 2010 e il 2017, la percentuale della popolazione dell'UE che ha riferito di avere una malattia o un problema di salute di lunga data è aumentata di 6 punti percentuali (dal 24% al 30%) nella fascia di età 16-64 anni. L'aumento nell'ambito della popolazione attiva è stato ancora maggiore con 8 punti percentuali (dal 19% al 28%).**

Mentre c'è stato un aumento complessivo della prevalenza di malattie croniche nella popolazione attiva, un certo numero di paesi ha registrato un declino negli anni che vanno dal 2010 e al 2015: Belgio, Croazia, Cipro, Irlanda, Malta, Romania, Slovacchia e Slovenia.

**L'aumento delle persone che segnalano una malattia cronica è stato maggiore in Portogallo (10 punti percentuali), in Germania (9 punti percentuali), in Lettonia (5 punti percentuali).**

La percentuale crescente di persone che segnalano malattie croniche può essere attribuita a una serie di fattori, tra cui i più importanti sono: l'aumento di alcune condizioni, inclusi disturbi muscoloscheletrici, condizioni di salute mentale e malattie cardiovascolari. Deve essere considerato anche il miglioramento dei tassi di sopravvivenza per alcune malattie, come vari tumori e HIV / AIDS (Osservatorio europeo dei sistemi e delle politiche sanitarie, 2010).

Un altro fattore da considerare è l'invecchiamento della popolazione, che ha cambiato il bilancio complessivo relativo alle fasce di età più avanzata, dove le malattie croniche sono più diffuse; inoltre vi è un'apertura culturale e una maggiore accettabilità a livello sociale della malattia cronica.

Tuttavia considerando che avere una malattia di lunga data potrebbe avere un impatto sulla capacità lavorativa di una persona, **non sorprende che un numero minore di persone**

**nell'ambito della popolazione attiva dichiarati di essere affetti da malattia cronica, rispetto a quanto dichiarato dalla popolazione generale.**

L'aumento proporzionalmente maggiore della percentuale della popolazione attiva con malattia cronica rispetto alla popolazione generale potrebbe essere attribuito a una serie di fattori (oltre a quelli sopra menzionati): spostamenti settoriali nell'economia verso compiti meno impegnativi dal punto di vista fisico (il che significa che le persone possono svolgere questo lavoro più facilmente anche con una malattia cronica) insieme a un aumento dell'esposizione ai rischi psicosociali, che possono influenzare la salute e il benessere mentale;

l'enfasi politica posta sulle politiche attive e la preclusione della scelta per il pensionamento anticipato, così come un accesso più limitato alla indennità di disabilità e alle indennità di disoccupazione in alcuni paesi potrebbe significare che le persone con malattie croniche non intravedano alternative finanziarie praticabili e continuino a lavorare nonostante le loro condizioni. Un altro fattore da considerare è il miglioramento complessivo delle terapie disponibili per fronteggiare le malattie croniche, che rende più fattibile continuare a lavorare.

Il rapporto Eurofound oggetto della presente analisi indaga se ci siano gruppi di lavoratori particolarmente colpiti dalle malattie croniche così da poter inquadrare politiche mirate.

Appare così che i lavoratori di età superiore ai 50 anni hanno più del doppio delle probabilità di avere una malattia cronica rispetto ai lavoratori di età inferiore ai 35 anni. E quelli di età compresa tra 35 e 49 anni hanno una probabilità e mezza in più di segnalare una condizione cronica. **Tuttavia, i dati Eurostat mostrano che tra i lavoratori di età compresa tra 16 e 29 anni, la per-**

**centuale di malattie croniche è elevata e in aumento, essendo passata dall'11% del 2010 al 18% del 2017.**

Le cifre mostrano anche una leggera predominanza delle malattie croniche nelle donne (rispettivamente il 24% delle donne e il 21% degli uomini).

Passando alla incidenza del livello di istruzione l'Eurofound mette in evidenza che gli individui con un livello di istruzione inferiore e quelli con professioni meno qualificate hanno maggiori probabilità di essere colpiti da malattie croniche. Ciò probabilmente riflette il legame tra malattia cronica e deprivazione materiale, che può essere sia una causa che un effetto di scarso rendimento scolastico e professionale.

In termini di status occupazionale, i dipendenti con un contratto a tempo indeterminato hanno le probabilità più basse di avere una malattia cronica, mentre i lavoratori autonomi senza dipendenti hanno le probabilità più alte. Ciò conferma i risultati di altri studi che indicano che i lavoratori con contratti atipici hanno maggiori probabilità di vivere con una malattia cronica. Nel rapporto si evidenzia anche che le malattie croniche sono più comuni tra i lavoratori a tempo parziale: le persone che lavorano meno di 20 ore alla settimana hanno maggiori probabilità di riferire di avere una malattia cronica, rispetto a quelle che lavorano 35-40 ore settimanali.

La maggiore incidenza di malattie croniche tra i lavoratori part time potrebbe essere collegata agli adattamenti apportati per rendere il posto di lavoro compatibile con la malattia, sia in termini di adattamenti formali dell'orario di lavoro, sia della decisione di passare dall'orario a tempo pieno al part time.

### **Limitazioni della capacità di lavorare**

Ogni condizione di salute varia non solo nella sua gravità e reattività al trattamento, ma anche nel suo impatto sulla capacità lavorativa di un individuo. Per quanto riguarda le politiche e le pratiche per trattenere i lavoratori con malattie croniche o per consentire il loro ritorno sul mercato del lavoro dopo un'assenza, le esigenze di coloro le cui attività quotidiane (incluso il lavoro) sono limitate a causa delle loro condizioni sono di particolare importanza.

La misura in cui sorgono limitazioni nell'ambito del lavoro è probabilmente influenzata da una serie di fattori tra cui la natura e la gravità della malattia, la qualità delle prestazioni e dei trattamenti sanitari disponibili.

Eurostat riferisce che nel 2015 il 13% della popolazione attiva nell'UE ha dichiarato di avere una malattia cronica limitante. **Il 9% afferma di essere gravemente limitato dalla malattia cronica, il 45% afferma di essere in qualche modo limitato e il 47% ritiene invece di non essere limitato dalla malattia cronica. Ciò significa che poco più della metà dei lavoratori con una malattia cronica è limitato nella sua attività quotidiana a causa del fatto di essere affetto da una malattia cronica.**

La direttiva quadro sulla parità Direttiva 2000/78 / CE del Consiglio prevede il diritto all'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità. **L'articolo 5 della direttiva stabilisce che i datori di lavoro adottano le misure appropriate per consentire a una persona con disabilità di avere accesso al mercato del lavoro, avanzarvi o sottoporsi a formazione, a meno che tali misure non impongano un onere sproporzionato a carico del datore di lavoro.**

I dati del CAE mostrano che circa un quinto dei lavoratori con una malattia cronica indica che il proprio posto di lavoro è stato

adattato per soddisfare le esigenze di salute e sicurezza. Tra coloro che sono limitati nelle loro attività quotidiane dalla malattia cronica, solo il 30% indica che è stato apportato un accomodamento al posto di lavoro. **Ciò significa che oltre due terzi dei lavoratori affetti da una condizione cronica limitante non si sentono supportati nell'adattamento del loro posto di lavoro.**

Per quanto riguarda il diritto all'accomodamento ragionevole, il rapporto si sofferma anche a valutare se vi siano determinati fattori o caratteristiche che impattano sulla probabilità di beneficiare dell'accomodamento.

I dati indicano che i lavoratori con una malattia limitante con contratti a tempo determinato hanno meno probabilità di avere un posto di lavoro adattato (23%). La percentuale più alta si riscontra tra i lavoratori autonomi senza dipendenti (35%). **Ciò può indicare che alcuni individui diventano lavoratori autonomi per essere in grado di adattare la propria attività alle esigenze della propria malattia, requisito che potrebbero trovare difficile realizzare nell'ambito del lavoro dipendente.**

Comunicare la diagnosi di tale malattia e richiedere gli adattamenti necessari è generalmente considerata una questione privata tra il responsabile di settore, o capo, e il singolo dipendente.

Un accomodamento sul posto di lavoro può essere materiale (come postazioni di lavoro accessibili, scrivanie regolabili in altezza e soluzioni tecnologiche incluso il software di riconoscimento vocale) o immateriale (come la regolazione dell'orario di lavoro e il lavoro a distanza). Poiché ogni condizione ha un impatto diverso sulla capacità dell'individuo di lavorare, i requisiti

per l'adattamento del posto di lavoro sono individuali e dipendenti da diverse fasi della malattia.

In base ai dati disponibili, non è possibile valutare in che misura il lavoro a tempo parziale sia una forma di adattamento specificamente concordata o il risultato di decisioni di lavoratori con condizioni limitanti che non sono in grado di lavorare a tempo pieno. Ulteriori ricerche sarebbero inoltre necessarie per determinare in che misura l'orario di lavoro e le modalità di lavoro siano flessibili in base alla fase specifica dello sviluppo di una malattia cronica, che influisce in modo diverso sulle condizioni di salute e quindi sulla capacità di lavorare.

Tra le persone con una malattia limitante e per le quali è stato fatto un adattamento, il 42% pensa che saranno necessari ulteriori adattamenti in futuro per soddisfare la propria condizione. La percentuale è più bassa (27%) tra quelle con una malattia limitante ma senza un attuale adattamento del posto di lavoro.

Il lavoro svolto dall'UE-OSHA indica che semplici modifiche per accogliere le persone, come i miglioramenti ergonomici, possono essere utili non solo per le persone con determinate condizioni croniche (compresi i disturbi muscoloscheletrici) ma per tutti i lavoratori. **Pertanto, la progettazione universale o inclusiva dei luoghi di lavoro potrebbe ridurre la necessità di accomodamenti individuali**

Di particolare rilevanza per i responsabili politici è sapere se gli adattamenti sul posto di lavoro stanno avendo un impatto positivo sulla capacità delle persone di lavorare. Qui viene esaminata la qualità del lavoro dei lavoratori con e senza una malattia cronica, una malattia limitante e un accomodamento sul posto di lavoro, tenendo conto delle sette dimensioni della qualità del lavoro definite da Eurofound.

I principali risultati sulla qualità del lavoro sono i seguenti.

**I lavoratori con una malattia limitante e nessun adattamento sul posto di lavoro hanno la peggiore qualità del lavoro e di vita in termini di ambienti fisici e sociali, qualità dell'orario di lavoro e prospettive. Inoltre, sperimentano una maggiore intensità del lavoro.**

Analogamente, i lavoratori con patologie limitanti e nessun accomodamento del posto di lavoro sono maggiormente stressati sul posto di lavoro rispetto a quelli che hanno potuto adeguare il posto di lavoro alla malattia. Hanno anche maggiori probabilità di essere assenti dal lavoro.

**L'equilibrio tra lavoro e vita privata è un altro fattore importante per rendere il lavoro sostenibile: se i lavoratori sono in grado di bilanciare le esigenze della vita domestica con quelle lavorative, hanno maggiori probabilità di rimanere al lavoro. In tutte le fasce di età, i lavoratori con una malattia cronica presentano un peggior equilibrio tra lavoro e vita privata rispetto a quelli senza tale condizione. Un'ulteriore analisi mostra che per i lavoratori con una malattia limitante, l'adozione di un accomodamento ragionevole sul luogo di lavoro sembra svolgere un ruolo importante nel migliorare il loro equilibrio tra lavoro e vita privata.**

È necessario un migliore riconoscimento dell'impatto delle malattie croniche, per affrontare idee sbagliate che possono condurre a discriminare i lavoratori con malattie croniche.

**È inoltre necessario identificare e condividere esempi di imprese di successo che hanno sviluppato politiche di fidelizzazione attiva o di reclutamento a favore dei lavoratori con malattie croniche e che i loro risultati positivi siano evidenziati.**

Di fondamentale problematicità è il dato con cui si conclude il rapporto Eurofound: **quasi il 3% degli individui con una malattia cronica ritiene di essere stato discriminato per motivi di disabilità. Questa percentuale aumenta al 4,5% se si guarda specificamente a coloro che hanno una malattia limitante.** Ciò è motivo di preoccupazione, considerata la presenza della legislazione dell'UE (pienamente attuata in tutti gli Stati membri) che vieta le discriminazioni fondate sulla disabilità nel mondo del lavoro.

**L'outsourcing: una strategia priva di rischi?  
Il contributo della commissione di certificazione  
DEAL dell'Università di Modena  
e Reggio Emilia\***

*di Giada Benincasa*

**Nel lontano 1997 Marco Biagi scriveva:** «Il titolo di questo intervento può, a prima vista, sembrare provocatorio se non addirittura contraddittorio. Come si può infatti affermare che l'*outsourcing* – e cioè l'esternalizzazione del lavoro nelle sue varie formulazioni – possa costituire, dal punto di vista della gestione del personale, una strategia rischiosa e non invece una opportunità? (...) Eppure possono darsi situazioni di obsolescenza del quadro normativo da trasformare l'opportunità in un rischio e quindi in un vincolo. Tante sono le difficoltà, così molteplici appaiono i rischi di ordine legale, che la valenza strategica dell'*outsourcing* può in alcuni casi vacillare. In questo contributo vorremmo sviluppare la tesi secondo cui le pratiche di esternalizzazione del lavoro si scontrano nel caso italiano con normative non pensate per favorirle, o anche solo governarle, al fine di assicurare correttezza di competizione fra le imprese. In tale quadro l'impresa può essere indotta ad adottare comportamenti “a ri-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#). Pubblicato in [Bollettino certificazione DEAL – UNIMORE, n. 3/2019](#).

schio”» (M. Biagi, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in *Guida lav.*, 1997, 3, ora in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu, *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, pp. 271-272).

**La più recente evoluzione del quadro legale non solo conferma lo spunto, come sempre lucido e puntuale, di Marco Biagi** ma anzi ci consegna oggi, col c.d. decreto fiscale (d.l. n. 124/2019) – con particolare riferimento al sistema degli appalti – un quadro legale ancora più farraginoso e complesso che, nel rallentare i processi di modernizzazione del sistema produttivo, solleva non poche problematiche in punto di responsabilità contrattuale in capo agli imprenditori che ricorrono a queste strategie presenti in tutto il mondo. Le istanze di tutela del lavoro sono, ovviamente, centrali nel discorso giuslavoristico e non si possono negare situazioni di abuso come la cronaca ciclicamente indica. E pur tuttavia l'obiettivo di tutela del lavoro non può essere affidato a prassi normative che penalizzano lo sviluppo delle imprese da cui dipendono i tassi di occupazione e le opportunità di lavoro.

In questa prospettiva il **[cd. decreto fiscale \(d.l. n. 124/2019\)](#)**, **pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 ottobre, ripone alle imprese e ai loro consulenti legali il problema della responsabilità giuridica e dei controlli formali rispetto alle filiere produttive nei casi di esternalizzazione di parte delle proprie attività verso soggetti terzi.**

È da tempo che il legislatore interviene in materia con misure che sono chiare (e anche condivisibili) negli obiettivi e che tuttavia, nella loro applicazione pratica, danno poi luogo a complicazioni burocratiche e normative che frenano l'evoluzione dei modelli organizzativi del lavoro. **In attesa di una modifica**

**dell'indirizzo legislativo, già proposta da Marco Biagi** che richiamava, negli scritti poc'anzi citati, «la necessità di un ripensamento della legislazione sul lavoro dipendente, al fine di porla in consonanza con le mutate pratiche aziendali, mirando a non penalizzare la posizione delle aziende italiane nel confronto globalizzato», **le commissioni di certificazioni possono farsi promotori dei processi di modernizzazione vigilando, al contempo, sul regime delle tutele del lavoro.**

**Con lo sguardo rivolto alla progettazione di buone prassi e soluzioni alternative** si inserisce, in tale contesto, il tentativo della **commissione di certificazione DEAL-UNIMORE diretto a privilegiare l'ingresso – nel mercato del lavoro – di operatori capaci di rendere una prestazione di qualità**, con una idonea organizzazione e in modo da garantire, al contempo, la sicurezza del lavoro e il ruolo centrale della prevenzione. Ponendo infatti l'attenzione sulle problematiche legate all'organizzazione nel suo complesso e alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, si aprono – a fronte di un impianto legislativo rigido e improntato su modelli organizzativi di stampo fordista che tradizionalmente hanno garantito la lineare connessione fra imprenditore-ambiente-prestazione lavorativa – nuove sfide sul campo della prevenzione.

**A tal proposito è stato delineato un sistema di “qualificazione delle imprese” in grado di realizzare la necessaria correlazione tra un'efficace prevenzione, una organizzazione qualitativamente apprezzabile e un solido sistema contrattuale.** Non solo. Un sistema di qualificazione **su base volontaria, tramite una “certificazione di qualità” rilasciata da un ente terzo istituito presso l'Università,** potrebbe ben soddisfa-

re altre esigenze a beneficio degli operatori del mercato del lavoro.

*In primis*, come sancito anche dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, **la qualificazione proposta dovrebbe essere intesa come “fattore organizzativo”, sulla base dell'adozione di funzionali modelli di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sul lavoro**, condivisa dall'azienda durante l'arco dell'intero ciclo di vita. A tal proposito merita ricordare che l'art. 27, d.lgs. n. 81/2008 (come modificato dal d.lgs. n. 106/2009), prevede l'introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che intendono operare in alcuni specifici settori, demandando al Committente l'onere di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice e/o del lavoratore autonomo a cui affida l'esecuzione dei lavori oggetto del contratto. È questo il caso, a mero titolo esemplificativo, degli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento, settore disciplinato dal D.P.R. n. 177/2011 con il quale si prevede espressamente che le attività in questione possono essere svolte soltanto dagli operatori (imprese o lavoratori autonomi) in possesso di determinati requisiti. Infatti, il contesto delineato dall'art. 27, d.lgs. n. 81/2008 è caratterizzato da una logica premiale in favore delle aziende più diligenti, organizzate ed esperte in materia di salute e sicurezza al fine di promuovere l'adozione di buone pratiche aziendali nonché un meccanismo di selezione *ex ante* basato non solo su criteri meramente formali, bensì sul possesso di requisiti sostanziali, la cui qualità viene attestata mediante procedimenti di certificazione ai sensi degli artt. 75 e seguenti del d.lgs. n. 276/2003. Tuttavia, merita segnalare che il legislatore del 2009 sembra aver perso l'occasione per **rafforzare ulteriormente la connessione tra qualificazione e organizzazione**, non recependo, in sede di intervento correttivo, l'incentivo della presunzione di conformità

per le imprese che adottano specifici modelli di organizzazione e gestione e, parallelamente, la possibilità di certificare (ad opera delle Commissioni di certificazione istituite presso Università ed Enti Bilaterali) l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui all'art. 30, d.lgs. n. 81/2008. **Connessione che ben potrebbe essere recuperata tramite l'attuazione di un sistema di qualificazione volontario volto alla puntuale analisi del modello organizzativo adottato, di volta in volta, da singole imprese e sottoposto al vaglio della Commissione di certificazione.**

In secondo luogo, il sistema di qualificazione potrebbe essere identificato come **strumento di preselezione degli operatori sul mercato** al fine di **creare un circuito virtuoso all'interno del quale le imprese selezionate possono distinguersi sul mercato di riferimento** nonché accedere a molteplici benefici: dal diritto di preferenza nelle gare di appalto ad una maggiore spendibilità reputazionale sul mercato nei confronti dei vari *stakeholders* con conseguenti ricadute positive in termini di produttività e competitività. In tal modo sarà possibile offrire maggiori garanzie anche alle imprese Committenti che avranno la possibilità di intercettare facilmente nonché rivolgersi, all'interno di un determinato settore, ad aziende qualificate. **La selezione degli operatori dovrà basarsi dunque sull'effettivo possesso di requisiti sostanziali, da parte degli appaltatori/subappaltatori, inerenti all'affidabilità in termini organizzativi** (tramite la predisposizione di idonei modelli di organizzazione e gestione ex art. 30, d.lgs. n. 81/2008), **alla genuinità del sistema contrattuale posto in essere** (dai contratti di lavoro ai contratti di appalto utilizzati) e, ancora, **al rispetto degli standard di responsabilità sociale d'impresa.**

In terzo luogo, grazie all'adozione di un **sistema di qualificazione delle imprese come strumento di garanzia della salute e sicurezza sul lavoro**, sarà possibile valorizzare il ruolo della prevenzione garantendo al contempo maggiori tutele delle condizioni lavorative nei (nuovi) luoghi di lavoro.

In questa prospettiva si rende necessario, a fronte dell'attuale disciplina prevenzionistica costruita sul modello della fabbrica fordista di grandi dimensioni, **ripensare le tradizionali categorie giuridiche, tramite l'assistenza progettuale della Commissione di certificazione, da applicare ai nuovi modelli organizzativi e ai nuovi ambienti di lavoro.**

La “certificazione di qualità”, rilasciata dalla Commissione di certificazione DEAL-UNIMORE tramite protocolli di verifica costruiti *ad hoc* in base al contesto operativo di riferimento, attesta la bontà dei processi organizzativi e dell'assetto contrattuale delle aziende in un determinato settore, garantendo al contempo un standard minimo di reputazione necessario per stare, oggi, sul mercato del lavoro.

In questa prospettiva, infatti, merita segnalare **il ruolo che l'Istituto della certificazione dei contratti (ai sensi degli artt. 75 e seguenti., d.lgs. 276/2003) ha nel nostro ordinamento e, altresì, l'estensione che potrebbe avere creando lo spazio per rendere massima la sua applicazione in scenari ancora inesplorati.** In chiave evolutiva sembra possibile ripensare l'Istituto della certificazione dei contratti come **strumento non solo di regolazione (rafforzata) del mercato del lavoro bensì di “controllo” e qualità – di natura volontaria – dell'attività di impresa** (attraverso un percorso di crescita, consolidamento e posizionamento aziendale sul mercato del lavoro) **in vista di una utilità generale da ricercarsi non solo nel vantaggio compe-**

titivo e reputazionale aziendale, ma anche nella riduzione del contenzioso in materia di lavoro (e dunque riduzione dei costi). In questa ottica **la certificazione dei contratti e la promozione di buone prassi**, come il percorso di qualificazione d'impresa nel senso qui richiamato, dovrebbe fungere da **“garanzia presso terzi”**, generando **affidabilità dell'impresa che decide di sottoporsi al vaglio della Commissione** la quale, nel corso del tempo, è stata chiamata ad approfondire non solo gli aspetti formali, ma anche quelli organizzativi e gestionali delle diverse realtà imprenditoriali.

In conclusione, **buone prassi – grazie alle quali è possibile creare progresso nel contesto socio-economico – certificabili tramite un protocollo di verifica** e finalizzate al controllo sostanziale (e non meramente formale) della qualità delle scelte aziendali tenendo conto, altresì, delle loro ricadute in termini pratici sul benessere dei lavoratori, sulla produttività-competitività e sulla qualità del lavoro. Il percorso ipotizzato, attraverso una attestazione rilasciata da un ente terzo al fine di verificare l'idoneità di un soggetto rispetto agli standard richiesti e alla complessità della propria organizzazione nel settore produttivo di riferimento, potrà fungere da **leva strategica per la selezione degli operatori tramite una nuova forma di certificazione (volontaria) per migliorare la gestione dell'ambiente di lavoro in senso lato**. Dunque, **un percorso di certificazione graduale e progressivo teso al raggiungimento di standard elevati di qualità attraverso la composizione degli interessi fra lavoratori, azienda e ambiente** (sempre più frammentato e disomogeneo) nel quale quotidianamente viene svolta l'attività lavorativa.

## **I risultati della Terza Indagine tra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER 3)\***

*di Paola de Vita*

**Il 21 novembre scorso l’Agenzia Europea per la salute e sicurezza ha reso noti i [risultati del terzo sondaggio europeo condotto tra le imprese sui rischi nuovi e emergenti](#).**

L’Agenzia ha inteso così proseguire il prezioso lavoro iniziato già 10 anni fa con una prima indagine e proseguito poi con una seconda edizione della indagine che è stata pubblicata nel 2014.

Il questionario somministrato a circa 40.000 aziende ha inteso indagare principalmente quattro aspetti: l’approccio generale alla gestione della salute e sicurezza, da parte del personale dedicato, nelle aziende site negli Stati Membri dell’Unione Europea; la percezione relativa ai principali fattori che consentono lo sviluppo di buone politiche di gestione della sicurezza e agli ostacoli riscontrati, le modalità di partecipazione dei lavoratori nella rilevazione e gestione dei nuovi rischi.

L’indagine ha riguardato i paesi aderenti all’Unione Europea, nonché l’Islanda, la Macedonia settentrionale, la Norvegia, la Serbia e la Svizzera. La struttura del questionario sottoposto è stata mantenuta sostanzialmente uniforme rispetto alle passate

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45](#).

edizioni in modo da valutare correttamente i cambiamenti occorsi negli anni.

Sviluppato con il supporto di governi e parti sociali a livello europeo, ESENER-3 mira così a comprendere le specifiche esigenze a livello aziendale identificando i fattori che incoraggiano o ostacolano l'azione in materia di sicurezza.

Per quanto riguarda il tema della complessiva gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro vengono riportati innanzitutto i dati relativi alla valutazione del rischio, giustamente definita **“pietra angolare dell’approccio europeo alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”**. Il 77% delle imprese con numero di dipendenti superiore a 3 dichiara di svolgere regolarmente la valutazione dei rischi. **Concentrandosi sui dati relativi ai singoli Stati Membri dell’Unione Europea, si è registrato un aumento nel numero di aziende che effettuano regolarmente la valutazione dei rischi rispetto al dato rilevato nel 2014. I Paesi più virtuosi risultano essere la Finlandia, la Slovacchia e l’Austria. Emerge anche il dato assai positivo della Serbia, quale Stato extra UE.**

La ricerca mette in evidenza il fatto che sarebbe auspicabile che la valutazione del rischio fosse condotta da personale interno all’azienda che ha diretta e maggiore conoscenza dei fattori di rischio. Tra gli Stati Membri dell’Unione Europea, emerge che in Svezia nell’85% delle aziende il personale dichiara che la valutazione del rischio è interna. Mentre in Spagna solo nel 10% delle aziende la valutazione del rischio viene svolta dal personale interno.

Appare interessante anche il dato relativo alla valutazione dei rischi relativi al personale che lavora fuori dal perimetro degli stabilimenti aziendali, non intendendosi compreso in questa analisi il lavoro reso da casa. **Il 65% delle aziende che dichiara di**

**avere questo tipo di accordi con i lavoratori afferma di tenere conto dei rischi nel documento di valutazione.** Tanto appare in modo particolare in Italia (79%) e Lussemburgo (76%).

Le figure di supporto a cui si ricorre per la migliore gestione degli obblighi in materia di salute e sicurezza sono medici del lavoro, medici con specializzazione in salute e sicurezza o esperti nella prevenzione degli infortuni sul lavoro. **Un elemento di criticità è invece rappresentato dal dato relativo alla presenza di psicologi di supporto nella gestione dei rischi psicosociali. Infatti solo il 18% delle aziende negli Stati Membri dell'Unione Europea dichiara di avvalersi di queste figure professionali.** Esaminando poi quegli stabilimenti che non effettuano regolari valutazioni del rischio, **i motivi principali addotti sono che il rischio e i pericoli sono già noti (83% degli stabilimenti) e che non ci sono problemi importanti (80% degli stabilimenti).** Questo dato induce tuttavia ad interrogarsi sulla effettiva consapevolezza dei rischi, che spesso coinvolge soprattutto le aziende di minori dimensioni.

Passando ai motivi che spingono invece le imprese a garantire al meglio la salute e sicurezza dei lavoratori, **il principale è considerato l'adempimento dell'obbligo giuridico.**

Il secondo fattore che motiva le aziende a gestire con correttezza le problematiche di salute e sicurezza è l'esigenza di soddisfare le aspettative dei lavoratori e dei loro rappresentanti. L'indagine infatti mostra che quattro stabilimenti su cinque che effettuano regolarmente valutazioni dei rischi riferiscono di aver coinvolto i propri dipendenti nella progettazione e nell'attuazione di misure seguenti alla valutazione del rischio.

**La complessità degli obblighi legali è ancora segnalata come una delle maggiori difficoltà dal 39% degli stabilimenti nell'Unione Europea, dato questo leggermente in calo rispetto al 40% del 2014.** La ripartizione per paese mostra tuttavia

un quadro molto diversificato, con le quote più elevate registrate in Belgio e Francia (52% degli stabilimenti), a differenza di Lettonia (14%), Lituania (15%) e Finlandia (16%). **È interessante notare che in Italia la percentuale di aziende che menzionano la complessità del dato legale è in netta diminuzione rispetto al dato registrato nel 2014.**

*La percezione da parte delle aziende dei rischi emergenti, in particolare dei rischi psicosociali*

**Per quanto riguarda i rischi emergenti nell'indagine vengono considerati quelli psicosociali e quelli legati alla digitalizzazione del mercato del lavoro.** Risulta innanzitutto dai questionari somministrati che un'elevata percentuale di lavoratori nelle aziende degli Stati Membri dell'Unione Europea deve fronteggiare rischi di carattere psicosociale. Ci si riferisce al dover affrontare pazienti, clienti e alunni difficili (61%) e alla difficoltà di gestione del tempo (44%). **Tra amministratori del personale che dichiarano la presenza di rischi psicosociali, nel 21% delle aziende considerate essi sono percepiti come più difficili da gestire rispetto ad altri rischi;** tale difficoltà è rilevata innanzitutto nei paesi nordici: Svezia (43%), Danimarca (38%) e Finlandia (34%).

Concentrandosi sul dato secondo cui fattori di rischio psicosociale sono più difficili da gestire rispetto ad altri rischi tipici della salute e sicurezza **l'indagine dimostra che una riluttanza a parlare apertamente di questi problemi sembra essere la principale difficoltà da affrontare** (è infatti dichiarata nel 61% degli stabilimenti nell'UE-28).

Tutte le altre difficoltà considerate (mancanza di consapevolezza da parte del personale / della direzione e mancanza di compe-

tenza o supporto specialistico), emergono più frequentemente con l'aumentare delle dimensioni aziendali.

In particolare nei casi aziendali in cui viene segnalato di dover trattare con clienti, pazienti o alunni difficili, il 58% di coloro che impiegano 20 o più lavoratori riferisce di avere una procedura in atto per far fronte a possibili casi di minacce, abusi o aggressioni da parte di clienti, pazienti o altri (media UE-28, in aumento rispetto al 55% nel registrato nel 2014). Questa percentuale sale all'80% tra le aziende che svolgono attività di assistenza sociale e di tutela della salute.

**Nello studio appare anche che solo il 59% delle aziende considerate dichiara di disporre di informazioni sufficienti per includere i rischi psicosociali nella valutazione del rischio.** Questo è un dato che deve indurre alla riflessione e all'azione poiché indica che circa il 40% delle aziende ritiene di non essere adeguatamente supportato nella valutazione dei rischi psicosociali.

### ***Rischi attesi connessi all'uso di nuove tecnologie***

Al fine di misurare meglio i cambiamenti sociali ed economici, nell'indagine è stata inclusa una nuova sezione sull'impatto della digitalizzazione sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Esiste innanzitutto una grande diversità per quanto riguarda i tipi di tecnologie digitali utilizzate. La presenza di PC nei luoghi di lavoro fissi (85% dei casi) e laptop, tablet, smartphone o altri dispositivi mobili (77%) è segnalata in tutti i settori di attività e classi di dimensione aziendale. Solo nel 6% dei casi non vengono utilizzate tali tecnologie.

Tuttavia e con estrema problematicità risulta che solo nel 26% delle aziende in tutta l'Unione Europea si è discusso del poten-

ziale impatto dell'uso di nuove tecnologie sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori.

**Inoltre, in relazione all'impatto atteso nei prossimi anni dell'uso delle nuove tecnologie gli intervistati annoverano problematiche connesse alla flessibilità del luogo e dell'orario di lavoro (66%). Fa riflettere inoltre che molti richiamino i rischi ricollegabili alla sedentarietà (65%) e ai movimenti ripetitivi (60%).**

***L'importanza della partecipazione dei lavoratori attraverso il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza***

Infine, per quanto riguarda la partecipazione dei dipendenti nella scelta e attuazione di misure e concentrandosi su quelle aziende che dichiarano di aver utilizzato misure per prevenire i rischi psicosociali nei tre anni precedenti l'indagine, il 61% degli stabilimenti indica che i dipendenti hanno avuto un ruolo nella progettazione e nella definizione delle stesse misure. **A causa della natura dei rischi psicosociali, ci si aspetterebbe che le misure in questo ambito comportino un coinvolgimento diretto dei lavoratori e un livello particolarmente elevato di collaborazione da parte di tutti gli attori sul posto di lavoro, ma i risultati non lo suggeriscono.**

Per quanto riguarda le forme di rappresentanza dei dipendenti, quella del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è la figura maggiormente presente nei luoghi di lavoro. Infatti tale rappresentante risulta essere presente nel 59% delle aziende dell'Unione, percentuale leggermente superiore rispetto a quanto registrato nel 2014.

Per settore, le quote più alte si registrano tra gli stabilimenti di estrazione mineraria e cava e di elettricità, gas, vapore e aria condizionata (72%), seguiti da istruzione e attività di assistenza sani-

taria e sociale (69%). Come previsto, questi risultati sono in gran parte determinati dalle dimensioni dello stabilimento.

L'elemento davvero critico è rappresentato dal fatto che **ben un terzo delle aziende intervistate negli Stati Membri dell'Unione dichiara di non avere alcuna forma di rappresentanza dei lavoratori, con punte preoccupanti in alcuni Stati come la Polonia, dove risulta che nel 61% delle aziende non vi è alcuna forma di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.**

**Questo sulla rappresentanza è l'elemento conclusivo del rapporto dell'Agenzia Europea della salute e sicurezza.**

La stessa Agenzia precisa che questi risultati costituiscono i primi esiti pubblicati e che ulteriori analisi dei dati emergenti da questi questionari saranno analizzati negli anni 2020-2021.

21.

## **SMART WORKING**

## Legge di bilancio: (nuovi) diritti di precedenza sul lavoro agile. Prime riflessioni\*

*di Marco Menegotto*

Tra le pieghe della legge di bilancio per il 2019 ([l. n. 145/2018](#)) è comparsa anche, al comma 486 del suo articolo unico, una **disposizione in materia di lavoro agile**. Si tratta di una novella additiva rispetto all'originario art. 18 della [l. n. 81/2017](#), per cui il nuovo comma 3-*bis* del medesimo articolo dispone che «I datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere **priorità alle richieste** di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile **formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità** previsto dall'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, **ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità** ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

Nonostante sia fuori discussione la condivisione del principio di fondo, la disposizione – lo diciamo subito – non convince pienamente né sul piano del metodo, né su quello del merito.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1](#).

Quanto al primo profilo, è evidente che una siffatta formulazione – come anche la sua collocazione in legge di bilancio – non fa altro che evidenziare una **mancata riflessione di fondo sul piano sistematico**. È noto che la **l. 81/2017 ha appiattito la regolazione degli elementi essenziali del rapporto di lavoro “agile” sul livello individuale, obbligando datore di lavoro e lavoratore alla stipula di un apposito patto** (modificativo e integrativo dell’originario contratto di lavoro subordinato), pur in assenza di accordi a livello collettivo o regolamentazioni aziendali. In dottrina si era persino evocata la fine dell’era del diritto del lavoro come strumento di protezione del solo “contraente debole” (M. Martone, *Il lavoro agile nella l. 22 maggio 2017, n. 81: un inquadramento*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, 461 ss.), essendo qui le parti del rapporto individuale in grado di regolare in autonomia numerosi profili (dallo spazio ai tempi di lavoro, dal potere di controllo a quello direttivo e disciplinare), finora prerogativa di leggi inderogabili e contrattazione collettiva.

Al contrario, **introdurre meccanismi di priorità che vincolano il potere di scelta datoriale significa spostare le valutazioni a livello di organizzazione di impresa e gestione del personale**, che per essere ben governati forse necessiteranno (in futuro) quantomeno di regolamenti aziendali (non obbligatori) in grado di replicare e “procedimentalizzare” quanto previsto dalla disposizione in commento, altrimenti di difficile attuazione.

Spostandoci invece sul piano del merito, numerosi sono i profili di dubbio. In primo luogo, **non si comprende la scelta dei destinatari** (sole madri entro tre anni dal termine del congedo obbligatorio e genitori con figli con disabilità): vi sono infatti altre **categorie di soggetti, già tutelati dall’ordinamento al pari di quelli citati, che restano di fatto esclusi**. Si pensi al padre (anch’esso titolare di autonomo diritto al congedo), ai lavoratori

disabili, ai lavoratori affetti da malattie croniche o oncologiche, lavoratori anziani, ecc. In termini generali, laddove si introducono per legge elenchi di categorie di lavoratori selettivi, e perciò tassativi, il rischio è sempre quello di escludere soggetti meritevoli di pari tutela.

Peraltro, nella prassi **vi sono già diverse esperienze di contrattazione collettiva a livello aziendale** (sulla prima esperienza contrattual-collettiva si veda, in generale, ADAPT, [\*Il “lavoro agile” nella contrattazione collettiva oggi. Analisi sui contenuti di 915 contratti della banca dati \*www.farecontrattazione.it\*\*](#), Working Paper ADAPT, 2016, n. 2), che dimostrano il grado di attenzione verso la tutela di particolari soggetti, anche **verso una platea ben più ampia di quella identificata dal legislatore**. Basti il riferimento all'accordo Zurich, che introduce grado di priorità per lavoratori malati o con familiari malati; l'accordo Crédit Agricole Cariparma, che si riferisce prioritariamente a lavoratori disabili, in stato di gravidanza, con doveri di cura di figli di età inferiore a 8 anni; l'accordo ENI, che privilegia neomamme, neopapà, genitori con figlio in adozione/affidamento pre-adoattivo (per una specifica mappatura cfr. E. Dagnino, M. Menegotto, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi, *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017. Formule contrattuali – Schemi operativi – Mappatura della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2017, spec. 114-117).

In seconda battuta, **non è chiara la natura del diritto e i termini entro cui farlo valere**. Può valere il momento della presentazione delle domande (non è certo obbligatorio per il datore di lavoro effettuare graduatorie con scadenze prestabilite)? Oppure potrà farsi strada la (assurda) lettura per cui nei tre anni successivi al termine del congedo non potrà essere concesso ad altri lavoratori, sulla falsa riga del diritto di precedenza per i rapporti a termine (art. 24, d.lgs. n. 81/2015) sulle future assunzioni a tempo indeterminato? Nel secondo (infausto) caso si addiverrebbe ad

una **ingiustificata compressione dell'autonomia del fare impresa**.

Si pensi all'ipotesi di lavoratore che chiede oggi di addivenire ad un patto di lavoro agile, gli viene legittimamente concesso e l'anno successivo, in forza del comma 3-*bis*, una madre nel frattempo rientrata dal congedo, avanzi sua richiesta: si genereranno certamente difficoltà sul piano organizzativo (in numerosi regolamenti o accordi aziendali è prevista la necessaria presenza di almeno un lavoratore in azienda o un limite massimo di lavoratori agili per reparto/ufficio).

E qui viene in luce un terzo elemento di perplessità: la **totale assenza di qualsivoglia riferimento alla necessaria compatibilità di tale diritto da un lato con le oggettive esigenze organizzative e/o produttive dell'impresa, e dall'altro con le mansioni cui la lavoratrice/il lavoratore sono adibiti**.

Infine viene alla mente una possibile ricaduta su di un elemento essenziale ed assai rilevante dell'accordo di lavoro agile, ovvero il **diritto di recesso** (G. Franza, *Lavoro agile: profili sistematici e disciplina del recesso*, in *DRI*, 2018, n. 3, 773 ss., secondo il quale «l'effettività della modalità di lavoro agile risulta inevitabilmente condizionata dalle regole di cessazione dell'accordo»), e – elemento a ciò strettamente connesso – la **durata del medesimo patto**.

È prevedibile infatti che il datore di lavoro si accordi con il lavoratore nell'individuare ipotesi legittimanti il recesso coincidenti con la perdita dello status di cui alla novella, come ad esempio: la perdita della condizione di disabilità del figlio; lo spirare dei tre anni dal termine del congedo.

Tale termine pare infatti essere periodo entro cui avanzare richiesta ed entro cui garantire lo svolgimento della prestazione in modalità agile; richiesta che quindi potrebbe essere legittimamente accolta anche a condizione del riconoscimento del diritto al re-

cesso una volta scaduto tale arco temporale. Considerazione che peraltro farebbe **preferire un termine calcolato dalla nascita (o adozione) del figlio ed entro un pre-stabilito numero di anni di età anagrafica dello stesso** (come avviene ad esempio per il divieto di licenziamento o le dimissioni assistite).

Un ultimo profilo merita di essere almeno accennato. Anche con questo intervento si ripropone il grande quesito circa il **rapporto tra (nuova) legge e (previgente) contrattazione collettiva** (su tale rapporto, in generale, di recente cfr. i saggi e gli interventi contenuti in Aa.Vv., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Napoli, 16-17 giugno 2016*, Giuffrè, 2017). Riflessione che di recente si è posta sia con il *Jobs Act*, che dopo il c.d. decreto dignità, ma anche con la l. n. 81/2017 (cfr. M. Tiraboschi, [\*Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro\*](#), in *DRI*, 2017, n. 4, spec. 946-953) ed in particolare avendo riguardo alla nozione legale di “lavoro agile” (art. 18) fondata sull’alternanza fra presenza all’interno e all’esterno dei locali aziendali, spesso distante dalle definizioni di fonte negoziale. Certamente dispiegheranno piena efficacia pattuizioni che già oggi prevedono categorie di destinatari privilegiati più ampie (si veda *supra*). Infausta invece la sorte di clausole non conformi alla novella, che prevedono sistemi di accesso e preferenza che non contemplano le categorie di cui al nuovo comma 3-*bis*, sempreché non intervengano accordi integrativi in tal senso.

A ben vedere, si tratta di una **“invasione di campo”** che – pur mossa da nobili ragioni – **finisce per irrigidire le dinamiche agili dell’organizzazione d’impresa**, spostando il piano degli interventi tutto a favore della **conciliazione**, senza che siano immaginati correttivi a tutela della **competitività**, pure a fronte dell’equilibrio tra le due finalità imposto dallo stesso art. 18,

comma 1, della l. n. 81/2017, a seguito del quale la stessa novella è collocata.

## Contrattazione collettiva e lavoro agile: il nuovo diritto di precedenza attraverso la lente dei precedenti accordi collettivi\*

*di Giulia Cozzi*

Nell'ambito della legge di bilancio per il 2019 ([l. n. 145/2018](#)), al comma 486 del suo unico articolo, è stata realizzata la novellazione della l. n. 81/2017 in materia di lavoro agile, inserendo il nuovo comma 3-*bis* all'art. 18. **Il contenuto della nuova disposizione riguarda la previsione di categorie di lavoratori che devono diventare destinatari di preferenza in relazione alla possibilità di accedere alle modalità agili di lavoro.** Nei loro confronti infatti viene istituito un vero e proprio diritto di priorità. La linea politica adottata pare voler favorire la genitorialità e l'espletamento dei doveri parentali: le richieste presentate da lavoratrici madri nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 151/2001 e da lavoratori con figli in condizione di disabilità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 104/192, infatti, dovranno essere prese in considerazione prioritariamente.

Tralasciando le considerazioni in merito a funzionalità della norma e completezza dell'enunciato normativo, (già oggetto di indagine da parte di M. Menegotto, [Legge di bilancio: \(nuovi\) diritti di](#)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

[precedenza sul lavoro agile. Prime riflessioni](#), in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1](#)) pare interessante focalizzarsi su una questione, peraltro non nuova per il tema del lavoro agile: il rapporto tra il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 18 della legge sopra citata e la contrattazione collettiva. **Il fenomeno del lavoro agile infatti presenta la caratteristica per cui la sua disciplina è fin dall'inizio risultata contesa tra due formanti normativi – la legge e la contrattazione collettiva – non sempre sviluppatasi in pieno accordo.** Per questa ragione pare interessante prendere in esame accordi collettivi sia stipulati prima dell'entrata in vigore della novella additiva, che prima della stessa l. n. 81/2017.

A scapito del frequente riconoscimento, a livello della contrattazione considerata, del potenziale del lavoro agile anche a vantaggio di una migliore conciliazione delle esigenze di vita con quelle lavorative, emerge nella grande maggioranza dei casi la mancanza di una scelta precisa di categorie di lavoratori destinatari di criteri di priorità. Molto spesso le distinzioni tra quanti possono o non possono essere presi in considerazione per avviare progetti di lavoro agile si fondano sulla tipologia contrattuale (E. Dagnino, M. Menegotto, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi, *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2017. Formule contrattuali – Schemi operativi – Mappatura della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2017). Ma parlando di diritto di precedenza ci si riferisce ad una delimitazione ulteriore; si vuole riscontrare cioè la presenza di criteri che forniscano dei parametri per preferire alcuni lavoratori ad altri, nella platea di lavoratori potenzialmente occupabili in regime di lavoro agile.

Si può anzitutto constatare che, qualora il contratto collettivo preveda una suddivisione in articoli, il diritto di precedenza è disciplinato in quello dedicato ai destinatari delle disposizioni in tema di lavoro agile.

**Gli aspetti tendenzialmente valutati con maggiore attenzione e considerati come motivi di preferenza sono il maggior tempo di percorrenza casa-lavoro e, nel maggior numero dei casi, le particolari esigenze conciliative dovute a ragioni familiari o alla necessità di sottoporsi a cure mediche, in genere accorpate nella più generica categoria delle esigenze familiari.** Queste esigenze di tutela trovano realizzazione e considerazione in modo e misura diversa a seconda dei contratti collettivi, i quali pare possano essere raggruppati in queste macro-categorie: accordi in cui le ragioni che legittimano la preferenza costituiscono veri e propri criteri di accesso alla sperimentazione e accordi in cui i criteri delineati configurano criteri di priorità all'interno di una più ampia platea di lavoratori potenzialmente coinvolta nella sperimentazione. In alcuni casi i criteri di priorità vengono anche sfruttati per misurare diversamente il *quantum* della prestazione in regime di *smart working* richiesta ai lavoratori.

Alla **prima categoria** appartiene il verbale di accordo sullo *smart working*, Chimici Gruppo Eni (6 febbraio 2017), in cui vengono individuati come destinatari le neomamme, i neopapà e i genitori con figlio in adozione o affidamento preadottivo; inoltre in una espressa clausola si riporta che è in corso di valutazione la sperimentazione dello “SW” a vantaggio di soggetti che presentano patologie di una particolare gravità.

Nettamente più cospicuo il **secondo gruppo**, a cui appartengono accordi in cui, ad una più estesa platea di lavoratori di volta in volta delineati, vengono riconosciuti dei criteri di priorità aventi ad oggetto talvolta la rilevante distanza casa-lavoro talvolta le esigenze personali, talvolta entrambe: l'accordo *smart working*, Credito-Assicurazioni Sara (17 gennaio 2018) istituisce una priorità per tempi di percorrenza casa-lavoro più lunghi; l'accordo *smart working*, Credito-Assicurazioni Società Cattolica di Assicurazione (3 maggio 2018), precisa di garantire nei limiti del possibile priorità

alle Unità Organizzative in cui vi siano dipendenti con comprovate e gravi esigenze di salute proprie o di stretti congiunti; l'accordo *smart working*, Credito-Assicurazioni Ubi (31 agosto 2018), privilegia le richieste di dipendenti con particolari esigenze come «disabilità, stato di gravidanza, presenza di figli fino a 6 anni o di familiari in condizioni di grave disabilità, figli minori con disagi comportamentali o bisogni educativi speciali o disturbi specifici dell'apprendimento, nonché la distanza rilevante tra residenza e unità organizzativa di assegnazione»; l'accordo *smart working*, Agroindustriale-alimentaristi Barilla (2 marzo 2015), rilevante anche per la precedenza temporale nell'affrontare scelte di questo tenore, riconosce un diritto di priorità allo stato di gravidanza, a dipendenti uomini dalla data di nascita del figlio/a fino al compimento del primo anno di età, all'invalidità superiore all'80% o alle terapie salvavita o ai lavoratori con figlio/a minore che sta svolgendo questo genere di terapie; l'accordo *smart working*, Credito-Assicurazioni Banca del Piemonte (20 gennaio 2017); l'accordo *smart working*, Credito-assicurazioni Crédit Agricole (9 marzo 2017), che riconosce la priorità ai lavoratori che risiedono in luogo rilevantemente distante dalla sede di lavoro, o che presentano esigenze particolari connesse allo stato di gravidanza, alla necessità di cura di figli di età inferiore a 8 anni, a disabilità motorie o gravi problemi di salute; il verbale di accordo sullo smartworking, Zurich (1° giugno 2016), che espressamente riconosce il ruolo dello SW a favore delle future mamme e delle neo mamme, nel loro percorso di mantenimento e prosecuzione del proprio lavoro, senza abbandonare la prospettiva della crescita professionale (nella versione del 29 marzo 2018): questo soltanto come criterio di priorità nella valutazione delle richieste, insieme al caso che queste siano presentate da lavoratori con «comprovate gravi esigenze di salute, proprie o dei familiari, o residenti in zone particolarmente distanti dalla sede di lavoro»;

l'accordo *smart working*, Credito-assicurazioni Santander (29 maggio 2018), rispetto ai lavoratori con disabilità motorie, gravi problemi di salute, in stato di gravidanza, residenti in luogo distante in modo rilevante dalla sede di lavoro. In questo caso l'impiego della formula "problemi di salute", non riscontrata a livello di legge, consente una applicazione maggiormente discrezionale ma anche più ampia della norma, in situazioni in cui pur non versando in condizione di disabilità, possano esserci dei profili problematici che il datore di volta in volta potrebbe essere portato a considerare come causa di attribuzione di una priorità.

Nell'ambito del più recente accordo in materia, concluso da Poste Italiane S.p.A. e le rappresentanze sindacali il 23 gennaio 2019, trova letterale applicazione quanto previsto dall'art. 3-*bis* dell'art. 18, l. n. 81/2017. Infine, in posizione in parte isolata rispetto ai contratti su considerati, l'Allegato I, *Regolamento Smart Working*, Euler-Hermes (15 gennaio 2016), che prevede l'assegnazione di un punteggio (da 2 a 5) per le situazioni che le parti hanno inteso essere più meritevoli di altre all'avvio del progetto di *smart working*, tra cui la maggiore distanza da casa, la presenza di figli in età scolare, l'assenza di coordinamento delle risorse e l'età anagrafica più elevata.

**Ci si domanda, legittimamente, quale sia l'impatto della novella normativa sulle clausole eventualmente presenti a livello di contrattazione collettiva:** il legislatore non fa alcun riferimento ai contratti collettivi né precedenti né successivi e non prevede alcuna disciplina transitoria, dunque si può desumere che qualora il contenuto della contrattazione collettiva dovesse essere sovrabbondante rispetto al contenuto del comma 3-*bis* non si porrebbero problemi rilevanti, potendo ricondurre la disciplina contrattuale ad una deroga *in melius* applicando il principio del *favor*. Ma nell'eventualità in cui la disciplina dell'accordo risultasse più scarna e non conforme a quella di cui al comma 3-

*bis* parrebbe necessaria una modifica del contenuto dell'accordo, in modo da risultare conforme al dettato normativo. A ben vedere ci sono casi in cui la dottrina mette in dubbio la tradizionale derogabilità *in melius* della legge da parte della contrattazione collettiva, quando l'intervento normativo non ha la limitata finalità di tutelare la posizione giuridico soggettiva dei lavoratori, ma quella di promuovere un preciso impianto ideologico (M.L. Picunio, *La questione relativa agli accordi sullo "smart working" sottoscritti prima dello statuto del lavoro agile*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018). Riconoscere agli accordi collettivi la facoltà di derogare la legge potrebbe in questi casi compromettere il risultato che il legislatore mirava a conseguire. Anche non volendo annoverare il caso di specie tra quelli in cui è preferibile escludere la derogabilità *in melius* si riconosce talvolta la difficoltà a comprendere se ci si trovi dinanzi ad una vera antinomia e come risulti preferibile risolvere il celato conflitto.

L'adozione di una interpretazione in base alla quale le uniche categorie di lavoratori destinatari del diritto di priorità dovessero essere quelli di cui al nuovo art. 3-*bis* di cui sopra (cfr. accordo collettivo Poste italiane, 23 gennaio 2019), data la mancata considerazione di situazioni altrettanto bisognose di tutela, risulterebbe rischiosa: la dottrina nettamente prevalente ritiene che una delle più gravi lacune della disciplina sul lavoro agile sia la scarsa, per non dire pressoché nulla, considerazione dell'importanza del ruolo della contrattazione collettiva. Perciò sarebbe auspicabile che il legislatore non avesse deciso di reiterare deliberatamente un errore già commesso nella definitiva formulazione della l. n. 81/2017.

**L'importante intervento del legislatore è preferibile dunque lasci spazio ad uno sviluppo della contrattazione collettiva**

**in un'ottica integrativa e di sempre maggior specificazione  
delle categorie delineate.**

## Lavoro agile, competitività e ruolo della contrattazione\*

di Marco Menegotto e Andrea Rosafalco

La disciplina sugli incentivi di carattere fiscale (tassazione al 10%) ha di fatto anticipato l'ingresso nel nostro ordinamento di diritto positivo della modalità di lavoro agile, al paio con l'intervento della contrattazione collettiva. Ci riferiamo in particolare al [d.m. 25 marzo 2016](#), art. 2, che affianca a meccanismi di riorganizzazione dell'orario di lavoro non straordinario, anche il lavoro agile, quale strumento per perseguire miglioramenti dei fondamentali aziendali.

La [l. n. 81/2017](#) in materia di lavoro autonomo e agile, al suo art. 18, comma 4, ha poi statuito: «Gli **incentivi di carattere fiscale e contributivo** eventualmente riconosciuti in relazione agli incrementi di produttività ed efficienza del lavoro subordinato sono **applicabili anche quando l'attività lavorativa sia prestata in modalità di lavoro agile**».

Di recente, **qualche voce della dottrina** (C. Garofalo, *Produttività, efficienza e lavoro agile*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press, 2018, 399 ss.) **giustamente evidenzia come la mera introdu-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14](#).

**zione del lavoro agile non comporti di per sé l'accesso alla tassazione agevolata**, essendo necessario verificare l'incremento dei criteri ad esempio di produttività, redditività o qualità, rispetto ad un periodo congruo. La stessa autrice **annovera tra gli indicatori proprio il lavoro agile**. Invero, è lo stesso Ministero che nel format da compilare per il deposito dell'accordo, indica il lavoro agile tra i criteri "disponibili" alle parti.

**Neppure questa soluzione convince**, per una serie di motivi, tra i quali in particolare:

- 1) gli indicatori/criteri normalmente sono valutati in termini economici (es. fatturato) o comunque calcolabili (es. numero non conformità), mentre il lavoro agile rimane pur sempre una forma di esecuzione della prestazione;
- 2) la prassi amministrativa/fiscale (e ancor prima la legge) impone che gli incrementi dei criteri debbano essere valutati a livello collettivo e non individuale, quindi semmai ci si dovrà riferire ad un gruppo di lavoro (tutti quelli ammessi al lavoro agile);
- 3) nella prassi negoziale non sembrano rintracciarsi specifici criteri incrementali connessi al lavoro agile.

A rinforzare tale ultima notazione, abbiamo condotto una rapida ricerca nella **banca dati ADAPT Farecontrattazione.it**, prendendo a riferimento i più recenti integrativi di grandi e grandissime aziende nei quali risultassero trattate le materie del premio di risultato e del lavoro agile.

Negli emblematici contratti aziendali di Coca-cola (2018), Lamborghini (2018) e Schneider Electric (2018), seppure si abbiano statuizioni con le quali si mette in luce la possibilità di addivenirsi, grazie allo *smart working*, al soddisfacimento di istanze di conciliazione vita-lavoro per i dipendenti, al contempo mancano di-

sposizioni che diano il segno della funzionalizzazione dell'istituto rispetto a una maggiore performatività del lavoro.

Così pure in altri importanti integrativi come Barilla (2018), l'attenzione delle parti sembra rivolgersi non tanto allo *smart working* come modalità di esecuzione della prestazione “produttiva”, quanto al medesimo come evoluzione organizzativa da esplorarsi con cautela: non a caso, si danno numerose disposizioni volte a prevenirne la degenerazione applicativa, su temi quali il diritto alla disconnessione, nonché l'adeguamento della formazione su salute e sicurezza degli *smart workers*.

Entro le premesse del contratto aziendale Bonfiglioli (2018), emerge invero una considerazione interessante ai nostri fini: si afferma infatti che il lavoro agile può portare a **risultati positivi in termini di maggiore autonomia e responsabilizzazione dei lavoratori coinvolti**. E tuttavia, rispetto a come potrebbero misurarsi detti risultati positivi in un'ottica di costruzione della retribuzione incentivante secondo modalità innovative, l'integrativo Bonfiglioli rimane silente.

Nell'integrativo Ansaldo (2018), infine, lo *smart working* è istituzionalmente definito come orientato al raggiungimento di effetti migliorativi sia sul campo della conciliazione vita-lavoro, sia su quello della **maggiore «produttività e competitività aziendale»**. Ed è proprio alla luce di tale affermazione, che riteniamo di poter leggere una norma di carattere “aperto” collocata all'interno della disciplina del Premio di risultato.

Nell'accordo, si stabilisce che, per il termine dell'anno, direzione aziendale e rappresentanti sindacali individuino «i processi soggetti ad azioni di miglioramento o innovazione più significativi per livello di coinvolgimento, strategicità e valore economico che concorrono allo sviluppo del business aziendale».

Laddove quindi, i soggetti citati constatino che lo *smart working* è modalità di esecuzione della prestazione che, contribuendo a re-

sponsabilizzare i lavoratori, pure determina miglioramenti nella conduzione del business aziendale, pare ragionevole affermare che la sua implementazione, sulla base di dati trasparenti, misurabili ed economicamente rilevanti, potrà essere considerata valida ragione in virtù della quale rafforzare la legittimità dell'interesse aziendale all'accesso alla tassazione agevolata.

Si tratta però, in tal caso, di fare uno sforzo ulteriore per evitare che simili clausole rimangano mere petizioni di principio, e quindi di **individuare criteri di misurazione con specifico riferimento ai lavoratori agili**: criteri con i quali poter valutare gli incrementi, ad esempio, in produttività o efficienza che sono favoriti dalla modalità di lavoro c.d. smart.

In tal senso, potrebbero fare al caso indicatori quali:

- n. commesse evase nei giorni di presenza in azienda/n. commesse evase nei giorni in lavoro agile (al netto della differenza numerica delle giornate);
- produttività lavoratori agili vs produttività altri lavoratori;
- assenteismo (come media collettiva) lavoratori agili vs gli altri.

In questo senso però il lavoro agile assurge quasi a **categoria di riferimento e non già indicatore**.

Sembra cioè di poter dire che più che la “fuga in avanti” del decreto del marzo 2016, abbia inciso sulla diffusione del lavoro agile, la l. n. 81/2017, nella sua essenza di “norma incentivo” (di carattere normativo) che – al di là di alcuni punti ancora scoperti – nella percezione degli operatori ha comunque portato una serie di chiarimenti (si vedano, ad esempio, la copertura Inail o la definizione degli elementi essenziali dell'accordo individuale).

Allargando lo sguardo, e abbandonando la sola logica premiale della detassazione, **la disposizione “finalistica” della l. n. 81/2017** (secondo l'art. 18, comma 1: «allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro») **sembra rimanere sulla carta, almeno laddove non si**

**predispongano effettivi strumenti, anche a livello individuale, di verifica della produttività del lavoratore agile**, anche quale parametro di riferimento ad esempio per la prosecuzione della modalità o quale elemento legittimante il recesso. Si potrebbero in questo senso recuperare le buone prassi di processi valutativi delle *performance* piuttosto che sulle tecniche del c.d. *Management by Objectives* (su cui si veda il recente contributo A. Cezza, [Management by Objectives e Relazioni Industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.](#), ADAPT University Press, 2019).

Solo cioè per il tramite di queste modalità di misurazione, che nulla hanno a che vedere con la direzione e il controllo tipici del Novecento industriale, si riuscirebbe a dimostrare l'effettivo giovamento in termini di competitività per l'impresa.

## Le problematiche del recesso in *smart working*\*

di Paolo Iervolino

**Lo *smart working* è una semplice modalità di esecuzione della prestazione lavorativa e non una nuova tipologia contrattuale.** L'art. 19, comma 2, ne predispone le modalità di recesso. Si riconosce pertanto (implicitamente) che l'attività lavorativa può proseguire secondo le modalità ordinarie del lavoro subordinato tradizionale presso l'azienda.

Se così non fosse, l'accordo per lo svolgimento della prestazione in *smart working* sarebbe sostitutivo del contratto di lavoro ed il recesso per *giustificato motivo* comporterebbe una nuova ipotesi di libera recedibilità *ad nutum*. Nel caso di specie, inoltre, l'articolo non menziona espressamente né il licenziamento ad opera del datore di lavoro, né le dimissioni del lavoratore.

Se da un lato, tale lettura risolverebbe il possibile contrasto tra recesso e licenziamento, dall'altro pone dubbi sulle condotte dello *smart worker*, poiché la norma – apparentemente – non riconoscerebbe la possibilità di estinguere il rapporto di lavoro.

**Le modalità di recesso dallo *smart working*, disciplinate dalla l. n. 81/2017 sembrano essere coerenti con la disciplina del licenziamento individuale: se lo *smart working* è a tempo determinato, il recesso deve avvenire in presenza di un**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14.](#)

giustificato motivo; se, invece, lo *smart working* è a tempo indeterminato, il recesso può avvenire senza preavviso solo in caso di giustificato motivo, mentre, in assenza di giustificato motivo, il recesso deve essere dato con preavviso di trenta giorni (novanta se il lavoratore è assunto come quota riservata ai disabili).

Tale coerenza genera però dubbi in merito alla distinzione dei motivi che giustificano il recesso dallo *smart working* e motivi che ne giustificano il licenziamento: «In presenza di un giustificato motivo, ciascuno dei contraenti può recedere prima della scadenza del termine nel caso di accordo a tempo determinato, o senza preavviso nel caso di accordo a tempo indeterminato». Ma cosa si intende per *giustificato motivo*?

Non può si può fare a meno di notare come *giustificato motivo* di recesso richiami necessariamente il *giustificato motivo* di licenziamento. Il licenziamento per condotta imputabile a titolo di colpa del lavoratore con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato può avvenire per giusta causa (*ex art. 2119 c.c.*) o giustificato motivo di cui all'art. 3 della l. n. 604/1966: «Il licenziamento per giustificato motivo con preavviso è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa».

**Per evitare un corto circuito normativo, le vie da percorrere sarebbero sostanzialmente due:**

- 1) riconoscere la possibilità di risolvere anche il rapporto di lavoro attraverso il *giustificato motivo* di recesso, che in tal caso diverrebbe sinonimo di *giusta causa*;
- 2) riconoscere anche la possibilità di risolvere il rapporto di lavoro in conseguenza del *giustificato motivo* di recesso, che altro non sarebbe che un motivo di cui all'art. 3 della l. n. 604/1966.

Nel primo caso però vi sarebbe una coerenza di risultato (entrambi recesso/risoluzione senza preavviso), ma anche una irragionevole locupletazione terminologica: *giustificato motivo/giusta causa*.

Nel secondo caso vi sarebbe una coerenza terminologica (entrambi recesso/risoluzione per *giustificato motivo*), ma anche una irragionevole mancata immediata risoluzione del rapporto di lavoro.

**Poste le ovvie perplessità per l'espressione terminologica usata dal legislatore, le strade non sarebbero incompatibili tra di loro.** Qualora non fosse percorribile la prima via prospettata, impedendo il licenziamento del lavoratore in caso di *giustificato motivo* di recesso, vi sarebbe una palese lesione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*: se non si ammettesse tale possibilità un lavoratore in *smart working* avrebbe più tutele di un lavoratore che lavora in azienda. Assunte dunque le ovvie differenze tra i due lavoratori in merito alle modalità di svolgimento della prestazione, una condotta che determina il licenziamento per *giusta causa* non potrebbe che comportare un *giustificato motivo di recesso*.

Nel secondo caso, invece, dato che il “*giustificato motivo*” di cui all’art. 19 della l. n. 81/2017 permette il recesso dallo *smart working* senza preavviso, mentre il *giustificato motivo* di cui l’art. 3 della l. n. 604/1966 permette il licenziamento con preavviso: il recesso diverrebbe il preavviso richiesto dall’art. 3 della l. n. 604/1966.

Il giustificato motivo di licenziamento *ex art. 3, l. n. 604/1966*, non si riferisce però solo a condotte imputabili a titolo di colpa al lavoratore, ma anche a ragioni oggettive imputabili all’impresa.

Ad avviso di chi scrive, rientrerebbe nelle piene facoltà del datore di lavoro recedere per *giustificato motivo* anche con conseguente licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ma tale giustificazione non potrebbe dipendere dallo svolgimento della prestazione in *smart working*.

Primo, perché lo *smart working* supera i problemi organizzativi ed economici di un'azienda che non può accogliere tutti gli eventuali lavoratori per limiti di spazio. Secondo, perché, essendo lo *smart working* una modalità di esecuzione della prestazione che viene prestabilita di comune accordo tra le parti, il datore di lavoro non potrebbe essere causa del suo male.

**Discorso a parte è invece il licenziamento a seguito del recesso del lavoratore**, poiché gli ovvi vantaggi (organizzativi ed economici) dello *smart working* potrebbero invece determinare un giustificato motivo oggettivo di licenziamento di cui all'art. 3 della l. n. 604/1966. Non prevedendo alcun tipo di tutela nei confronti del lavoratore, infatti, l'art. 19, comma 2, della l. n. 81/2017 legittimerebbe un licenziamento per giustificato motivo oggettivo dello smart worker che recede per *giustificato motivo*.

In tal caso vi sarebbe una apparente sproporzione dei poteri di recesso tra le parti. Bisogna fare però chiarezza al riguardo.

La sproporzione dei poteri di recesso vi sarebbe nel caso in cui il lavoratore non fosse stato assunto come smart worker. In tal caso, nascendo il rapporto come di tipo subordinato tradizionale, il lavoratore può legittimamente recedere dallo *smart working* per qualsivoglia giustificato motivo.

Non vi sarebbe sproporzione dei poteri di recesso, invece, nel caso in cui la prestazione lavorativa in *smart working* sia una caratteristica strutturale delle mansioni per cui il lavoratore era stato assunto (anche ai fini organizzativi), poiché (dimostrando che il venir meno della natura agile della prestazione comporti una disfunzione organizzativa) il datore di lavoro può legittimamente intimare un licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

## Lavoro agile e subordinazione: prove di convivenza?\*

*di Marco Menegotto*

Sin dalla sua [introduzione ad opera della contrattazione collettiva](#), l'impostazione di fondo delle prestazioni rese in regime di lavoro agile poneva un qualche interrogativo circa la sua piena riconducibilità alla nozione di subordinazione così come conosciuta finora, nel suo senso più tradizionale (cfr. ampiamente [M. Tiraboschi, Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro, in Dir. rel. ind., n. 4/2017, 921 e ss.](#)).

La [legge n. 81/2017](#), disciplinandone gli elementi essenziali, ha ricondotto la modalità di lavoro agile entro l'alveo dei rapporti di lavoro subordinato; e ciò può apparire scontato: i lavoratori autonomi sono "agili" per antonomasia. Tuttavia, tentando una lettura più approfondita, **il regime del lavoro agile sembra minare, come del resto faceva il telelavoro, le fondamenta del concetto stesso di subordinazione, architrave dell'intero sistema di tutele del diritto del lavoro classico.** E se ne può trovare traccia già all'art. 18 della stessa legge, laddove si prevede

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21.](#)

che la prestazione possa essere svolta anche per fasi, cicli ed obiettivi, quasi a riecheggiare le (sane) collaborazioni a progetto.

Si può dunque intuire come, per chi volesse ampliare il raggio di osservazione, lo studio della legge e delle esperienze sul lavoro agile consente di **scavare ancor più a fondo, fino a giungere al nocciolo duro della nostra materia.**

In effetti sono diversi i contributi che indagano il grado di **compatibilità delle nuove coordinate di lavoro con quanto definito all'art. 2094 c.c. – o quantomeno al paradigma tipico in esso incarnato – che appare oggi sempre più messo in discussione**, dal lavoro nell'impresa 4.0 ai *riders*, dal lavoro agile alle collaborazioni etero-organizzate, fino ad arrivare alle co.co.org. Si tratta, più in generale, della **de-strutturazione di tempi e luoghi** di lavoro e di un orientamento al **risultato** piuttosto che al comando/controllo.

Ed è un poco l'intuizione di Domenico Garofalo che nell'ultima opera collettanea da lui curata per i tipi di ADAPT University Press accosta, in un [unico volume](#), il lavoro agile al lavoro autonomo, alle collaborazioni e alle prestazioni occasionali. Ma è proprio con la legge 81 che si intravede la **«messa in discussione (del)la nozione di subordinazione»**, per dirla con le parole di Franco Carinci (*La subordinazione rivisitata alla luce dell'ultima legislazione: dalla “subordinazione” alle “subordinazioni”?*, in *Arg. dir. lav.*, 4-5/2018, 975).

Mentre Oronzo Mazzotta (*Lo stato del lavoro autonomo e il lavoro agile*, in *quotidianogiuridico.it*, 1/2/2016) parlava più semplicemente di un **nuovo modo di chiamare il telelavoro subordinato**, vi è un primo nucleo di autori che individua nel lavoro agile una sorta

di forma **di subordinazione attenuata** nei suoi tratti essenziali. Il riferimento è intanto a Giuseppe Santoro-Passarelli (*La funzione del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3/2018, 348) che intravede «in realtà una fattispecie che si discosta dal tipo legale disegnato dall'art. 2094 c.c.», parlando di una nozione di **subordinazione allargata** o comunque differenziata; in tal senso si esprime pure Marco Cuttone ([\*Oltre il paradigma dell'unità di luogo tempo e azione: la revananche dell'autonomia individuale nella nuova fattispecie di lavoro agile, in AA. VV., Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale\*](#), 50), specificando come si tratti di una «**subordinazione condivisa dalle parti**», per cui «il profilo causale del contratto di lavoro subordinato si allontana dal prototipo tipico [...]».

Più critico verso l'intervento legislativo pare essere invece Perulli (*Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., 14 e 58-59.), che intravede «una forma “speciale” di subordinazione, caratterizzata da una regolazione legislativa assai scarna che rinvia all'autonomia individuale» e che «presenta una **deviazione causale dal tipo legale**».

Ma il dibattito sulla crisi della subordinazione viene da un lontano passato. Ad esempio, se da un lato vi sono autori come Veneziani (*Le nuove forme di lavoro*, in R. Blanpain, M. Biagi (a cura di), *Diritto del lavoro e relazioni industriali nei Paesi industrializzati ad economia di mercato. Profili comparati. I. Diritto del lavoro*, Maggioli, 1991, 107-139) che già denunciavano il venir meno delle **coordinate aristoteliche del diritto del lavoro**, dall'altro viene alla mente Ichino (*Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento. Artt. 2094-2095*, Giuffrè, 1992, 10) che già all'inizio degli anni '90 del secolo scorso rifletteva sul fatto che «La limitazione dell'autonomia ne-

goziale del lavoratore subordinato, espressamente prevista da alcune norme legislative, ha una portata assai meno estesa di quanto le enunciazioni dottrinali ricorrenti in proposito possano far pensare, lasciando essa aperti **cospicui spazi di negoziazione individuale delle condizioni contrattuali, sia in sede di costituzione del rapporto, sia in costanza dello stesso.**

Può ora essere utile riferire di alcune teorie già enunciate in dottrina e che, pur caratterizzate da approcci differenti, hanno in comune il pregio di **ricercare nuovi tratti dell'oggetto del contratto di lavoro**, nel tentativo di superare le impostazioni più classiche (mansioni del lavoratore quale oggetto della prestazione). Oggetto che potrebbe essere in qualche misura ri-modellato proprio in sede di stipula di patti individuali di lavoro agile, integrativi del contratto "originario" e dunque capaci di incidere su modalità di svolgimento e contenuto della prestazione di lavoro.

Si pensi allora all'insegnamento di Mario Napoli (*Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè Editore, Milano, 1995), poi continuato da Cristina Alessi, che in senso assai innovativo proponeva **l'articolato concetto di "professionalità" quale reale oggetto del contratto di lavoro subordinato.**

Oppure la teoria di Carabelli (*Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, n. 101/2004), che ragionando circa la **collaborazione nell'impresa** e il **risultato** della prestazione, **negava in ogni caso l'autonoma rilevanza del risultato atteso** (quello all'organizzazione, al coordinamento) **rispetto all'obbligazione principale.**

Con ciò distinguendosi da altre letture (M. Grandi, *Rapporto di lavoro*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 324; E. Ghera, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2002, 66) che invece enfatizzano il ruolo **dell'obbligo di collaborazione nell'impresa**, riconducendo il dovere di collaborazione all'obbligo di fedeltà. Ma pure Francesco Liso (*La mobilità del lavoratore: il quadro legale*, Franco Angeli, Milano, 1982, 56-9), che ritiene nel rapporto di lavoro vi sia sempre un risultato costante dell'attività, ma non consistente nel coordinamento, quanto nell'«apporto di utilità qualitativa corrispondente soprattutto allo svolgimento delle mansioni» essendo «qualità essenziale della prestazione di lavoro subordinata, (...) quella della sua **idoneità ad aderire al tessuto dell'organizzazione**».

O infine Persiani (*Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966), che ancor prima vedeva nel contratto di lavoro subordinato **un contratto di organizzazione**, uno strumento attraverso il quale il datore di lavoro, si procura la collaborazione del lavoratore, **al fine di soddisfare l'interesse al coordinamento e all'organizzazione dell'attività dello stesso, in vista del risultato ulteriore dell'organizzazione di lavoro nel suo complesso** considerata, e quindi di quello della produzione.

E dunque perché non riprende queste letture, per rileggerle, aggiornarle al contesto e dunque progettare esperienze di lavoro agile qualificanti e sfidanti?

Il **patto di lavoro agile**, potendo intervenire sul potere direttivo e di controllo, come anche sullo spazio e sul tempo di lavoro, potrebbe quindi essere letto **come strumento dell'organizzazione dell'impresa, con cui il lavoratore può**

**esprimere la propria professionalità, orientando (parte del) la sua prestazione a cicli di progetto o a risultati.**

Su questo presupposto ben potranno essere immaginate **clausole contrattuali innovative** che fissino degli **obiettivi** di breve-medio periodo, certo verificabili sulla base di parametri e riscontri oggettivi (schede, fogli di progetto, report, incontri di *follow up*...), che senza snaturare il vincolo di subordinazione, consentano di improntare le giornate di lavoro agile a nuovi schemi di lavoro. A questo si potrà legare l'erogazione di particolari **premieria a titolo di salario individuale variabile** (su cui si è già detto [qui](#)).

Si tratta di una delle sfide che operatori economici e parti sociali hanno la libertà di affrontare o meno, con la consapevolezza però che ogni **passo verso la modernizzazione del lavoro** è un passo verso la ricerca di migliori margini di produttività del lavoro (e dunque del sistema Paese nel suo complesso). Perché **gli indirizzi di visione** che sempre più spesso si leggono in studi, report, analisi, non rimangano semplicemente sulla carta, **ma si traducano in soluzioni operative concrete e verificabili**, in grado di incidere su competitività e benessere dei lavoratori.



22.

## **SOSTENIBILITÀ**

## La transizione verso un'economia sostenibile nella nuova indagine ETUI\*

*di Maria Cialdino*

Publicato lo scorso aprile, il [Working Paper](#) dell'ETUI, concentrandosi sul settore dell'energia, analizza i tratti distintivi e gli effetti pratici dell'attuale transizione verso un'economia che, entro il 2050, la Commissione Europea prospetta totalmente decarbonizzata. Il concetto di "equità" della transizione verso un'economia sostenibile, chiave di lettura dell'intero documento, suggerisce agli attori sociali e ai *leader* politici di ricercare un approccio corretto e consapevole dei costi sociali ed occupazionali che tale processo comporta.

Lo studio, del resto, pur registrando, per il triennio 2014-2017, nell'UE-28 un aumento complessivo della produzione di energia da combustibili fossili, evidenzia, con differenze piuttosto significative tra i diversi stati europei e con maggiori difficoltà per gli stati membri tradizionalmente legati all'uso del carbone, che dal 2007 l'utilizzo dell'energia prodotta da fonti alternative è in netto aumento. Parallelamente, l'industria carboniera, che all'inizio degli anni '60 assicurava l'occupazione di milioni di persone in Europa, è in rapido e continuo declino. Basti pensare che, secondo i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21](#).

dati Eurostat, la sola chiusura delle miniere di carbone europee nel decennio 2007-2017 ha determinato una perdita di 142.000 posti di lavoro. Anche le stime Eurocoal sembrano poco rassicuranti, registrando, per il triennio 2015-2017, una riduzione del 25% di posti di lavoro indirettamente dipendenti dalle attività carboniere.

In tale periodo transitorio verso processi di produzione e consumo a basso impatto ambientale, **l'utilizzo efficiente delle fonti di energia rinnovabili rappresenta una tappa, non soltanto obbligata, ma anche favorita dai progressi tecnologici** che, riducendo il costo delle infrastrutture *green*, accrescono le possibilità di investimento degli stati europei. La graduale eliminazione del carbone dalla nostra economia sembra, quindi, più fattibile ed economicamente accessibile in ampie parti del mondo. In tale direzione, Il *Bloomberg New Energy Finance* (BNEF) stima – rispetto al 2017 ed entro il 2050- una riduzione del 71% dei costi medi degli impianti fotovoltaici e del 58% del costo dell'energia eolica. Elementi che potrebbero non soltanto rendere meno appetibile il mercato delle energie alimentate a gas naturale e a carbone, favorendo lo sviluppo delle energie rinnovabili, ma altresì determinare un'importante transizione verso i cd. “lavori verdi”, compensando le perdite subite.

### **La transizione occupazionale**

Sorprendentemente, l'indagine ETUI evidenzia che le politiche climatiche hanno avuto un impatto limitato sul fattore lavoro. La maggior parte della perdita di posti di lavoro nel settore carbonifero, quindi, non sarebbe legata agli obiettivi europei di sostenibilità, ma alla ristrutturazione industriale e a mere ragioni economiche (crescenti costi di estrazione e basso costo di importazione

del carbon fossile). Tuttavia, pare che l'impatto occupazionale delle politiche europee in materia ambientale sia destinato ad aumentare man mano che i paesi attueranno i piani nazionali per l'energia e il clima, al fine di raggiungere l'obiettivo di un'economia totalmente decarbonizzata entro la metà del secolo.

Gli effetti della graduale eliminazione del carbone dall'economia potrebbero essere più significativi in dimensioni locali e territoriali che basano tradizionalmente la loro economia sull'uso e sulla produzione del carbone (secondo i dati Alves Dias et al. 2018, principalmente Polonia, Bulgaria e Repubblica Ceca). Del resto, secondo l'indagine ETUI, **le implicazioni pratiche della transizione verso il 2050 mutano da paese a paese e, quindi, un approccio unidimensionale è destinato a fallire. L'adozione di un approccio che faciliti la transizione "equa" e che coniughi le strategie di politica climatica ai vari contesti economico – sociali merita, soprattutto nelle regioni maggiormente colpite dalla transizione ecologica, un ruolo centrale nelle agende politiche per lo sviluppo sostenibile.**

Inoltre, nel prossimo decennio, tenendo conto dell'introduzione di politiche comunitarie che negheranno gli aiuti di stato agli stati membri che non si conformeranno ai severi *standard* in materia di emissioni<sup>[4]</sup>, le centrali a carbone europee dovranno affrontare, in più ondate, tra il 2020 e il 2030, una perdita stimata di 130-140.000 posti di lavoro diretti. **Tali disallineamenti strutturali, determinati dalla transizione verso un'economia europea sostenibile, sono fattori che meritano di essere imprescindibilmente considerati nell'adozione di strategie nazionali per l'eliminazione graduale del carbonio capaci di affrontare le sfide che ci attendono sul piano occupazionale.**

I piani nazionali devono, pertanto, non soltanto quantificare i contributi nazionali per il conseguimento degli obiettivi UE-2030 in materia ambientale, specificare la composizione del futuro mix energetico e le tempistiche di sostituzione delle centrali a carbone, ma altresì studiare le modalità di gestione di una transizione efficace e giusta sul piano occupazione. In quest'ottica, la Confederazione Europea dei Sindacati considera il coinvolgimento delle parti sociali un fattore irrinunciabile per la buona riuscita di una transizione socialmente accettabile verso un'economia sostenibile.

Allo stesso modo, le linee guida 2015 dell'OIL evidenziano l'indispensabilità del dialogo sociale ad ogni livello e del coinvolgimento proattivo dei sindacati nell'elaborazione di percorsi per uno sviluppo economico sostenibile e socialmente inclusivo, poiché basato sull'uguaglianza e sul lavoro dignitoso.

### **Riflessioni pratiche**

Individuato lo strumento idoneo nel dialogo sociale, ogni stato membro, ogni territorio e forse ogni realtà aziendale coinvolta dovrebbe munirsi di strategie idonee o di programmi di attività capaci di pianificare ed attenuare l'impatto potenziale della transizione verso la realizzazione degli obiettivi europei di sostenibilità, affrontando le sfide principali individuate dall'indagine ETUI:

- 1) Analizzare gli effetti distributivi di politiche climatiche ben strutturate, capaci di promuovere maggiore tutela sociale, sicurezza alimentare, opportunità di lavoro dignitoso e contribuire a creare nuova ricchezza;
- 2) Facilitare la transizione verso un lavoro *green* con appositi piani di assunzione e di formazione dei lavoratori che utilizzino stru-

menti come l'apprendistato e i tirocini per garantire il trasferimento di competenze e il *turnover* generazionale, incoraggiando la mobilità occupazionale e la flessibilità aziendale;

3) Adottare politiche locali che, in funzione delle peculiarità socio-economiche, pianifichino i costi della trasformazione, traccino gli eventuali finanziamenti europei ed elaborino strategie concrete per l'eliminazione graduale del carbone dalle proprie economie, investendo sull'innovazione ed adeguandosi a uno scenario mondiale in rapida evoluzione.

[1] Una parte degli obiettivi europei in materia di politica climatica concerne una regolamentazione severa sulla riduzione di emissioni di gas a effetto serra. Nel 2017, la Commissione Europea nelle cd. conclusioni BAT (*Best Available Technique*), ha stabilito nuovi *standard* di conformità per i grandi impianti di combustione, mentre il nuovo regolamento, noto con l'acronimo di LCP BREF (*Large Combustion Plants Best available techniques Reference document*) pone limiti a vari tipi di inquinanti (ossidi di zolfo e di azoto) ai quali, entro il 2021, si dovranno conformare le centrali elettriche a carbone. Tali limiti alle emissioni, come è noto, hanno incontrato una forte resistenza di alcuni Stati membri, capitanati dalla Polonia, determinando una fase di stallo superata solo nel gennaio 2019, quando i ministri degli Stati UE hanno approvato, di concerto al Parlamento Europeo, la cd. "clausola polacca". L'accordo, che sarà vagliato entro il primo semestre del 2019 dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, faciliterebbe la Polonia nell'ottenimento di aiuti di stato, fino alla fine del 2019, per la costruzione di nuove centrali elettriche.

## Sostenibilità ambientale, sociale ed economica: i tasselli di un puzzle tutto europeo\*

*di Maria Cialdino*

Nel settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottava l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, costituita da 17 Obiettivi (cd. SDGs) finalizzati non soltanto all'implementazione del progresso sostenibile, ma anche ad avviare una profonda trasformazione economica e sociale. Il raggiungimento dei 17 SDGs ha spinto l'Unione Europea a guidare importanti lotte per la sostenibilità ambientale. Eppure, le sue azioni per lo sviluppo sostenibile non hanno sempre colto il legame con rilevanti sfide sociali ed economiche come il cambiamento demografico, i progressi tecnologici o la distribuzione disomogenea delle opportunità lavorative sul suolo europeo, generando un malessere crescente.

In tal senso, un recente *report* dell'European Political Strategy Centre della Commissione Europea, intitolato [\*Europe's Sustainability Puzzle\*](#), osserva come in tema di sostenibilità "in molti casi, l'UE abbia intrapreso azioni pionieristiche. Tuttavia, **spesso le sue politiche sono rimaste eccessivamente ristrette alla logica dei silos o radicate a premesse economiche tradizionali**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*](#), 17 giugno 2019, n. 23.

**basate su approcci di sviluppo lineare e su preoccupazioni di breve termine** – non riuscendo quindi a cogliere le cause profonde di questi problemi” (p. 2), raccomandando agli attori politici di tutti i livelli di governo di “catturare le molteplici dimensioni della sostenibilità e superare l’approccio incentrato sulla logica dei silos” (p. 3).

Già nel gennaio 2019, la Commissione Europea, mediante un documento dal titolo [\*Towards a Sustainable Europe by 2030\*](#), stimolava una riflessione in merito alle strategie dell’UE per l’attuazione a lungo termine dei SDGs: **ripensare alle scelte politiche future, riconoscendo, anche in funzione degli obiettivi per il 2030, l’interrelazione tra le pressioni economiche, sociali ed ambientali**. Da qui la necessità di ampliare il dibattito, di considerare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica, come tasselli di un *puzzle* europeo, strettamente interconnessi e dipendenti l’uno dall’altro. Il rapporto *Europe’s Sustainability Puzzle* definisce, dunque, il punto di partenza per strategie europee sostenibili in senso lato: dare cioè priorità ad un’economia che sta affrontando rilevanti sfide strutturali, anche ambientali, senza rinunciare a livelli di protezione sociale.

Del resto, in un momento storico che ha registrato un drammatico aumento delle temperature di 2° Celsius, con pesanti ricadute su diversi settori di produzione e con importanti costi socio-economici, l’UE ha il dovere di tentare il suo “*buzzer beater*”, coniugando la riduzione della dipendenza da fossili e la crescita economica con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. “Ora più che mai – si legge nel rapporto – è urgente riconoscere la correlazione tra le diverse pressioni che ricadono nel concetto di “sviluppo sostenibile” ed ammettere che un modello sociale nuovo sarà indispensabile per aiutare i cittadini europei a

resistere ai venti del cambiamento e per mantenere le promesse di prosperità, benessere, sicurezza ed *empowerment*” (p. 3).

### **I tre volti della sostenibilità**

**Secondo il sopracitato *report* della Commissione Europea, i modelli (distorti) di incentivazione favoriscono investimenti finalizzati alla riduzione dei costi e alla massimizzazione dei guadagni a breve termine**, generando un limite culturale. Convincere gli agenti economici dell’importanza di investimenti a lungo termine in settori non soltanto ecologicamente sostenibili, ma anche socialmente inclusivi, rappresenta il primo *step* obbligato. Nel frattempo, l’economia europea, supportata da progressi tecnologici e investimenti *green*, ha dissociato la crescita del PIL dalla crescita delle emissioni di carbonio. Ma quali saranno gli effetti della transizione verso un’economia totalmente decarbonizzata?

Secondo l’indagine europea, le politiche per la sostenibilità probabilmente stimoleranno la crescita del PIL e dei posti di lavoro nel breve periodo, mentre nel medio termine ci aspetta una diminuzione forzata del consumo di risorse naturali nonché un cambiamento dello stile di vita (soprattutto del ceto alto). **Nel lungo periodo, infine, lo studio europeo prevede che la crescita del PIL dipenderà anche dal progresso ambientale e sociale.** Bisogna, dunque, favorire la transizione verso la cd. economia circolare, riducendo l’impatto ecologico ed aumentando le occasioni di lavoro che da questo processo possono derivare; del resto, prolungare il ciclo della vita dei prodotti di consumo quotidiano, mediante processi di riparazione, rigenerazione e riqualificazione, necessita di un’intensità di manodopera più alta rispetto ad attività estrattive sempre più automatizzate.

Sul fronte dell'inclusione sociale, inoltre, il *report* prevede che il costo della transizione verso un'economia sostenibile non sarà spalmato in maniera equa su tutti i territori e settori. Allo stesso tempo, mentre gli incentivi per il passaggio alle energie rinnovabili sono spesso assorbiti dalle famiglie con redditi più alti, il peso della spartizione sotto forma di tasse di tali investimenti e la riqualificazione dei lavoratori in senso "green", graverà sui segmenti meno ricchi della società europea. **L'Europa ha, quindi, bisogno di strategie che riconoscano gli sviluppi ambientali e l'inclusione sociale come due facce della stessa medaglia ed altresì che, per la gestione della transizione verso la sostenibilità, tengano conto delle disuguaglianze di partenza e delle differenze territoriali.**

*I contenuti del nuovo contratto sociale*

**I contenuti del nuovo contratto sociale delineato dal report della Commissione vanno dunque nella chiara direzione di una integrazione di sistema dei tre volti della sostenibilità: ambientale, sociale ed economica.** La sfida è dunque quella, per i decisori politici e per le parti sociali, di trovare strumenti tecnico-normativi e anche culturali per facilitare la integrazione tra queste tre dimensioni. **Il che significa, ammette la Commissione, ripensare radicalmente all'attuale modello di sviluppo socio-economico.**

Il quadro sinteticamente descritto si inserisce, oggi più che mai, nella cornice di un mercato del lavoro che, reagendo ai colpi della crisi economica, della globalizzazione, dell'innovazione tecnologica e degli ambiziosi obiettivi di sostenibilità, genera tipologie contrattuali "non tradizionali", obbligandoci a ripensare ai con-

tenuti di un nuovo contratto sociale. Si pensi alle modalità di esecuzione della prestazione lavorativa a distanza che, oltre a migliorare la produttività, il benessere aziendale e a risolvere i problemi legati agli spazi, hanno impatti importanti sulla riduzione di spostamenti, traffico e inquinamento. La sostenibilità ambientale, ci impone, dunque, di ripensare anche ai modelli organizzativi del lavoro.

Inoltre, anche al di là del loro uso patologico, l'abuso di forme di lavoro "atipiche" genera insicurezza, non soltanto per una serie di crepe di sistema – assistenza sanitaria, reddito da vecchiaia, congedi parentali o indennità di disoccupazione, ma anche per la disparità di accesso all'apprendimento e alla formazione continua che caratterizza i contratti di lavoro "non *standard*". **Eppure, questa fase di transizione verso un'economia sostenibile, spinge le parti sociali a forgiare percorsi di crescita e di sviluppo della professionalità "green" equi e socialmente inclusivi.** La transizione occupazione verso modelli organizzativi del lavoro sostenibili dipende dall'efficacia dei percorsi di apprendimento elaborati che, snodandosi lungo tutto l'arco della vita (non soltanto professionale), faciliteranno l'adeguamento del profilo professionale ad un mercato che si evolve verso la sostenibilità intesa in senso ampio.

Il passaggio da un modello di produzione e consumo da combustibili fossili a un'economia decarbonizzata, implica il coinvolgimento non soltanto del livello europeo, ma anche della dimensione territoriale e persino aziendale che, in chiave sperimentale, sembrano le dimensioni adatte a promuovere indagini sul cambiamento che ci attende.

## **Il recente rapporto ILO “Lavorare in un pianeta più caldo: l’impatto dello stress da calore sulla produttività e sul lavoro dignitoso”\***

*di Paola de Vita*

Il Rapporto pubblicato dall’ILO il primo luglio scorso e intitolato “[Lavorare in un pianeta più caldo: l’impatto dello stress da calore sulla produttività e sul lavoro dignitoso](#)“ offre una importante visione globale sul problema dell’innalzamento della temperatura e sulle conseguenze per la salute e sicurezza dei lavoratori, oltreché per la produttività.

L’impatto dello stress termico varia a seconda dei diversi settori occupazionali e delle aree geografiche. Ad esempio, i lavori che comportano alti livelli di sforzo fisico sono particolarmente influenzati dall’aumento dei livelli di calore perché l’attività fisica stessa induce l’organismo a produrre una gran quantità di calore interno, che deve essere rilasciato per prevenire l’insorgenza di affaticamento termico. Anche i lavori che richiedono ai lavoratori di indossare indumenti pesanti e dispositivi di protezione individuale sono più facilmente influenzati dallo stress da calore. È noto, inoltre, che i lavoratori agricoli e edili sono quelli più esposti a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27.](#)

tale tipo di problematica. Tuttavia, lo stress da calore può diventare un problema anche per i lavoratori industriali in ambienti chiusi, se i livelli di temperatura all'interno di fabbriche e officine non sono regolati correttamente. Alcune professioni del settore dei servizi sono inoltre influenzate dall'aumento dei livelli di calore, compresi i lavori nella raccolta dei rifiuti, i lavori di riparazione di emergenza, i trasporti, il turismo e lo sport. Anche mansioni semplici che si svolgono in ufficio diventano difficili da eseguire a temperature elevate (Hancock, Ross e Szalma, 2007, Costa et al., 2016).

Il fatto che i lavoratori più vulnerabili nei paesi in via di sviluppo ed emergenti siano i più colpiti dallo stress da calore solleva anche questioni di giustizia sociale. Le sfide relative all'equità sociale dell'esposizione al calore si stanno già facendo sentire in alcune aree tropicali (Kjellstrom et al., 2018). Infatti non meno del 79% della popolazione totale dei paesi a basso reddito vive in aree tropicali.

**Sebbene gli effetti fisiologici dell'esposizione al calore sul luogo di lavoro siano stati studiati fin dagli anni '50, il dibattito sull'impatto dello stress termico sul lavoro dignitoso nel contesto dei cambiamenti climatici ha acquisito slancio solo recentemente.** Le preoccupazioni sull'esposizione al calore sul posto di lavoro sono state sollevate per la prima volta nella Quarta relazione di valutazione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2007) e hanno ricevuto maggiore attenzione nella Quinta relazione di valutazione dell'IPCC. Raggiungere una migliore comprensione del problema è diventato possibile solo quando i risultati della ricerca sulle risposte fisiologiche al calore sono stati combinati con la scienza emergente che studia il cambiamento climatico. Il ritardo nel riconoscimento del cam-

biamento climatico come disciplina scientifica ha ritardato infatti le risposte politiche.

Il cambiamento climatico globale in corso sta rendendo i rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro più gravi per una larga fetta della popolazione lavorativa globale.

Le condizioni termiche alterate in molti luoghi di lavoro in tutto il mondo stanno portando alla non conformità con gli standard internazionali (ad es. ISO, 2017) e alle linee guida e codici di condotta dell'ILO in ambienti di lavoro caldi, in quanto le aziende lottano per adattarsi al calore crescente. Inoltre, i futuri episodi di calore estremo potrebbero spingere molti lavoratori vulnerabili a migrare, esacerbando i modelli di migrazione attuali.

Il Rapporto dell'ILO ci offre dati importanti relativi a tutti i continenti.

**Così è possibile leggere che le regioni dell'Africa presentano un rischio da moderato ad alto di esposizione a stress da calore. Infatti, la combinazione dei due fattori rappresentati dall'alta occupazione agricola e dalla posizione geografica rende queste sub-regioni soggette a gravi impatti legati al calore, intensificando i rischi per la salute associati e aumentando il numero di ore di lavoro perse.**

Anche i lavoratori delle sottoregioni con un'alta percentuale di occupazione nel settore edilizio, come gli stati arabi, sono più esposti ai rischi legati al calore. Al contrario, in Nord America e in diverse subregioni europee l'agricoltura rappresenta una quota ridotta dell'occupazione totale. Con l'eccezione di alcune aree del Nord America, queste sottoregioni presentano un basso rischio di esposizione allo stress da calore.

Vi è da considerare anche l'invecchiamento della popolazione lavorativa. È noto che le persone anziane hanno generalmente maggiori difficoltà ad adattarsi a livelli di calore elevati. Infatti, gli anziani sono più a rischio di soffrire di stress da calore a causa della loro ridotta capacità di dissipare calore attraverso il flusso sanguigno della pelle e la sudorazione. **In Asia e nel Pacifico, i lavoratori più anziani rappresentavano il 6% della popolazione totale nel 1990 e si prevede che questa quota aumenterà all'11% nel 2030.**

L'impatto negativo dell'innalzamento delle temperature è distribuito in modo non uniforme attraverso le subregioni. Si prevede che l'Asia meridionale e l'Africa occidentale siano le subregioni maggiormente colpite dallo stress da calore, con perdite di produttività nel 2030 del 5,3 per cento e del 4,8 per cento. I lavoratori agricoli e edili saranno i più colpiti. Il settore agricolo da solo rappresenta l'83% e il 60% delle ore di lavoro globali perse a causa dello stress da calore nel 1995 e nel 2030, rispettivamente. Ciò non sorprende, data la natura fisica del lavoro agricolo, che viene svolto principalmente all'aperto, e anche in considerazione del fatto che un gran numero di lavoratori sono impegnati nell'agricoltura nelle aree che dovrebbero essere maggiormente colpite dallo stress da calore in futuro. Un aumento ancora maggiore della temperatura, renderebbe alcune di quelle aree completamente improduttive, spostando un numero elevato di lavoratori. Anche in altri settori si prevede una perdita di ore di lavoro lavorate. Si prevede, ad esempio, che il settore delle costruzioni rappresenterà il 19% della perdita totale di ore lavorate nel 2030, rispetto al 6% nel 1995. Modelli simili possono essere osservati anche a livello subregionale. Ad esempio, la maggior parte delle ore di lavoro perse a causa dello stress da calore in Nord Ameri-

ca, Europa occidentale, Europa settentrionale e meridionale e negli Stati arabi è concentrata proprio nel settore delle costruzioni.

L'intensità degli aumenti di temperatura può variare all'interno dei paesi e l'impatto può essere particolarmente alto nelle città. **Il fenomeno delle isole di calore urbano (UHI) si riferisce alle aree urbane o metropolitane che sono significativamente più calde rispetto alle zone rurali circostanti a causa dell'assorbimento del calore solare da parte di edifici e strade, e anche a seguito di attività umane. È quindi importante che i responsabili politici adottino misure per affrontare l'effetto UHI, in particolare quando si elaborano strategie di pianificazione urbana. Negli Stati Uniti, ad esempio, diverse città hanno implementato una varietà di strategie per ridurre l'effetto UHI. Queste strategie includono l'installazione di tetti freddi e pavimenti freschi, che utilizzano speciali materiali che riflettono la luce solare e aumentano la copertura dell'albero urbano. Nel 2014, le autorità municipali di Los Angeles hanno approvato un aggiornamento del codice edilizio esistente in modo da richiedere a tutte le case nuove e ristrutturate di avere tetti freschi.**

I paesi che dovrebbero subire perdite significative di produttività del lavoro a causa dello stress da calore tendono ad avere alti livelli di informalità e copertura inadeguata di sicurezza sociale. **In alcuni paesi africani con perdite di produttività legate allo stress da calore superiori al 3%, l'economia informale rappresenta fino al 90% dell'occupazione totale e meno di un quarto della popolazione non è protetta da alcuna forma di sicurezza sociale.**

Il maggiore impatto è avvertito dal Ciad, con il 3,9% delle ore di lavoro perse nel 1995 e il 7,1% destinato a perdersi nel 2030. Ciò può essere attribuito all'esposizione del Ciad al caldo estremo e anche alla vulnerabilità dei suoi lavoratori agricoli, che costituiscono la maggioranza della forza lavoro. A causa della sua grande popolazione, la Repubblica Democratica del Congo dovrebbe perdere l'equivalente di oltre 1,2 milioni di posti di lavoro nel 2030 a causa dell'aumento delle temperature. Se ci concentriamo sull'agricoltura e la costruzione, la nostra analisi indica che il 4,8% delle ore lavorative in questi due settori andrà perso nel 2030 in tutta la subregione.

**Nel complesso, le proiezioni suggeriscono che il 2,3 per cento del numero totale di ore di lavoro in Africa andrà perso a causa dello stress da calore nel 2030 – l'equivalente di oltre 14 milioni di posti di lavoro a tempo pieno.**

**Questa perdita di produttività metterà ulteriore pressione su un numero crescente di lavoratori che sono già minacciati da altri effetti negativi dei cambiamenti climatici, come il cambiamento dei modelli di pioggia, i disastri naturali, la scarsità d'acqua e la perdita di biodiversità. L'impatto significativo dei cambiamenti climatici in Africa solleva questioni di giustizia sociale, soprattutto in considerazione del fatto che il continente ha contribuito a meno dell'1 per cento delle emissioni di GHG responsabili degli attuali cambiamenti climatici.**

Il rapporto ILO considera anche il caso dei lavoratori delle piantagioni di canna da zucchero del Centroamerica. Essi sono esposti a stress da temperature eccessivamente calde e malattie legate al calore. Le loro condizioni di lavoro sono dure, comprese lunghe ore di lavoro sotto la luce diretta del sole e alta umidità con s

brevi interruzioni e accesso limitato all'acqua potabile. Il pagamento è spesso basato sulla quantità di raccolto e questo scoraggia i lavoratori dall'usufruire di pause durante ogni turno. Queste cattive condizioni di lavoro sono causa di notevole preoccupazione in termini di sicurezza e salute sul lavoro, soprattutto in considerazione dell'epidemia di malattia renale cronica (CKD) che si è diffusa tra i lavoratori delle piantagioni della regione. I mietitori sono a rischio di stress da calore durante la maggior parte del turno di lavoro, poiché il lavoro all'aperto dura spesso dalle 5-6.30 alle 10-11, e il limite WBGT di 26 ° C per compiti pesanti è già stato raggiunto entro le 7.30 (Crowe et al., 2013). Sono necessari interventi da parte di governi, datori di lavoro e lavoratori per sensibilizzare e attuare misure adeguate per la protezione dei lavoratori dallo stress da calore. Un buon esempio di un recente intervento di questo tipo è il *“Regolamento per la prevenzione dello stress da calore e la protezione dei lavoratori esposti allo stress da calore”* adottato nel 2015 dal Consiglio della Salute Occupazionale del Costa Rica ai sensi del Decreto n. 39147 S-TSS in risposta all'epidemia di malattia renale cronica osservata nelle piantagioni di canna da zucchero. Queste norme impongono ai datori di lavoro di fornire ombra, acqua, pause di riposo e indumenti protettivi per i lavoratori.

**L'impatto negativo dello stress da calore sulla produttività del lavoro è talvolta molto elevato proprio in quei paesi in cui la mancanza di lavoro dignitoso rimane un problema importante (ad esempio, la Guyana).**

Negli Emirati Arabi Uniti, le malattie legate al calore e il rischio accresciuto di incidenti sono, insieme alle lunghe ore di lavoro, le principali problematiche sanitarie affrontate dai lavoratori edili (Sönmez et al., 2011). In un sondaggio condotto tra i lavoratori migranti nepalesi in Qatar, negli Emirati Arabi Uniti e in Arabia Saudita, il 17,6% degli intervistati ha dichiarato di soffrire di ma-

lattie legate al caldo (Joshi, Simkhada e Prescott, 2011). Per i lavoratori migranti i rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro (SSL) sono anche esacerbati da barriere culturali e linguistiche. In Qatar, il Supreme Committee for Delivery and Legacy, nel 2016, ha imposto rapporti *work-to-rest* basati su un indice di calore e umidità in tempo reale (l'indice "Humidex", utilizzato anche in Canada) per un numero limitato di lavoratori nei cantieri legati ai preparativi per la Coppa del Mondo FIFA 2022. Misure generali di tutela della salute e sicurezza sono state sviluppate nella maggior parte dei paesi. Il Bahrein, il Kuwait, gli Emirati Arabi Uniti e l'Oman includono l'esposizione a temperature estreme come rischio specifico nei loro quadri di regolamentazione della tutela della salute e sicurezza.

Per quanto riguarda la situazione dello stress lavorativo ricollegabile a temperature eccessivamente elevate, il rapporto dell'ILO prosegue con i dati relativi all'Asia e Pacifico e si concentra sulla situazione della regione islamica dell'Iran. Uno studio di valutazione dell'esposizione al calore in diverse regioni della Repubblica islamica dell'Iran ha rilevato che il WBGT supera i valori soglia nell'intero paese tra mezzogiorno e le 15:00 in estate, mentre il sud, il sud-ovest e le grandi aree delle regioni centrali sperimentano situazioni di stress termico sia in primavera che in estate. Non sono state ancora emesse linee guida formali nella Repubblica islamica dell'Iran per proteggere i lavoratori dagli effetti dello stress da caldo sulla salute. Né esistono regolamenti o quadri legislativi incentrati sulla SSL per i lavoratori all'aperto (ibid.). Considerata l'elevata esposizione di questi lavoratori allo stress da calore durante le ore di mezzogiorno nei mesi caldi, sono necessari interventi da parte del governo, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori per aumentare la consapevolezza del potenziale impatto dello stress da calore e di altre malattie legate

al calore. Anche in Vietnam il Ministero della Salute ha messo a punto dei regolamenti e norme per tutelare la sicurezza dei lavoratori ma tali norme sono raramente applicate nell'economia informale.

A livello subregionale, l'Asia meridionale e il Sud-Est asiatico affrontano il maggior rischio di perdite di produttività del lavoro a causa dello stress da calore, mentre l'Asia orientale e le isole del Pacifico sono meno vulnerabili. I paesi più vulnerabili alle perdite di produttività sono quelli con un'elevata quota di occupazione agricola e / o edilizia e quelli che si trovano all'interno delle latitudini tropicali e subtropicali, come Cambogia, Thailandia, Vietnam, India, Bangladesh e Pakistan. D'altra parte, i paesi con una percentuale relativamente alta di occupazione nel settore agricolo sono meno vulnerabili se si trovano al di fuori delle latitudini tropicali e subtropicali, poiché sperimentano valori di WBGT inferiori (ad esempio la Mongolia).

**L'ondata di caldo dell'estate 2003 in Europa ha provocato tra 22.000 e 35.000 decessi durante le prime due settimane di agosto (Schär e Jendritzky, 2004).**

In uno studio che ha valutato la relazione tra temperatura, ambiente e lesioni professionali in Spagna durante il ventennio dal 1994 al 2003, è stato stimato che il 2,7 per cento di tutti gli infortuni potrebbe essere attribuito a temperature ambientali non ottimali. **Questo tasso di infortuni sul lavoro equivale a una perdita annuale di 42 giorni lavorativi per 1.000 lavoratori, pari allo 0,03% del PIL della Spagna nel 2015.** Uno studio condotto presso un impianto di produzione di autoveicoli sloveni ha rilevato che oltre il 90% dei lavoratori intervistati considerava la temperatura durante l'estate del 2016 un problema, e che oltre il 50% soffriva di mal di testa e affaticamento durante il lavoro (Pogačar et al., 2018). A seconda dello scenario di cambiamento

climatico utilizzato, la temperatura in Slovenia dovrebbe aumentare tra 1 ° C e 4,5 °C entro il 2099 e il numero di giorni caldi (temperature superiori a 30 ° C) dovrebbe aumentare tra 2 e 35 giorni nello stesso periodo. Di conseguenza, i lavoratori negli stabilimenti industriali sono soggetti a un crescente rischio di stress lavoro correlato. Un'alta esposizione al calore e un disagio termico durante l'estate sono stati osservati anche tra i lavoratori delle fabbriche di ferro e acciaio in Turchia (Fahed, Ozkaymak e Ahmed, 2018). Nel complesso, l'Europa settentrionale, centrale e orientale sono nettamente meno vulnerabili mentre l'Europa meridionale dovrebbe risentire solo marginalmente dello stress da temperature elevate. Nondimeno, l'aumento della frequenza e dell'intensità delle ondate di calore in Europa può avere gravi conseguenze sulla salute e sulla produttività. Soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale, gli anziani, i lavoratori che svolgono attività lavorativa all'aperto e gli operai che svolgono lavori fisici senza aria condizionata sono vulnerabili a malattie legate al calore.

**Nel complesso, le perdite di produttività dovute allo stress da calore sono – e saranno – le più acute in sottoregioni caratterizzate da fragili condizioni del mercato del lavoro. Le politiche di protezione sociale sono un elemento essenziale nell'ambito delle strategie adottate per proteggere i lavoratori dagli effetti dannosi del calore che mettono a repentaglio la loro capacità di produrre reddito. Lo sviluppo delle competenze è un ulteriore elemento cruciale di tali strategie di adattamento poiché aiuta i lavoratori sfollati a spostarsi in settori in cui vi è una crescita dell'occupazione, proteggendoli così dalle perdite di reddito e da altri effetti sfavorevoli dello stress da calore.**

In questo contesto occorre ricordare anche che le norme internazionali sul lavoro offrono strumenti per la gestione dei rischi legati allo stress da calore e possono facilitare gli sforzi di adattamento da parte dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tra questi figurano la Convenzione sull'igiene (commercio e uffici), 1964 (n. 120), la raccomandazione sulla tutela della salute dei lavoratori, 1953 (n. 97) e la raccomandazione per la custodia dei lavoratori, 1961 (n. 115). Ad esempio, la Raccomandazione n. 97 stabilisce che “le leggi e i regolamenti nazionali devono prevedere metodi per prevenire, ridurre o eliminare i rischi per la salute nei luoghi di lavoro”, compresi i “rischi speciali di lesioni alla salute”. Sebbene non esplicitamente menzionato nella Raccomandazione, il calore è uno di questi rischi speciali. La raccomandazione n. 97 stabilisce inoltre che i datori di lavoro dovrebbero adottare tutte le misure appropriate per fornire “*un’adeguata protezione della salute dei lavoratori interessati*”, in particolare evitando “*brusche variazioni di temperatura*” e “*calore eccessivo*”. La raccomandazione n. 120 è uno degli strumenti ILO più dettagliati che definiscono misure protettive e preventive espressamente adattate alle situazioni di stress da calore. Come principio generale, il paragrafo 20 della raccomandazione n. 120 stabilisce che “*nessun lavoratore dovrebbe essere tenuto a lavorare con regolarità a temperature estreme*”.

Al fine di integrare le attuali norme internazionali sul lavoro, l'ILO ha sviluppato una serie di codici tematici che affrontano lo stress da calore in generale, come “*I fattori ambientali nel posto di lavoro (2001)*”, o in ambienti particolari, come il codice intitolato “*Sicurezza e salute nell’uso delle macchine (2013)*”. Ad esempio, per quanto riguarda la prevenzione e il controllo del rischio in ambienti caldi, il codice consiglia che i datori di lavoro dovrebbero rendere l’acqua a bassa concentrazione di sale o bevande aroma-

tizzate diluite prontamente disponibili per i lavoratori e dovrebbero incoraggiarli a bere almeno ogni ora, fornendo una fonte vicina o organizzando le bevande da fornire ai lavoratori “(ILO, 2001). Ciò naturalmente richiede l’adeguamento dei quadri normativi. I governi sono determinanti nella creazione di un ambiente normativo che faciliti il cambiamento comportamentale tra i datori di lavoro e i singoli lavoratori e che guidi lo sviluppo di misure per contrastare lo stress da calore sul luogo di lavoro. Il rischio di stress da stress sul lavoro diventa particolarmente grave durante le ondate di calore. Pertanto, il miglioramento dei sistemi di allarme per tali eventi è un elemento chiave delle strategie di protezione. I sistemi di sorveglianza e di allarme per le ondate di calore si basano su stazioni meteorologiche. **L’Africa, tuttavia, ha solo una frazione del numero di stazioni che è raccomandato per la raccolta di informazioni. Per realizzare lo sviluppo completo delle infrastrutture necessarie per adattarsi allo stress da calore, è importante promuovere la cooperazione internazionale tra i paesi, compresa la condivisione delle informazioni e l’azione comune sotto l’egida dell’OIL.**

Inoltre i sistemi di protezione sociale devono anche essere radicati in un quadro normativo e istituzionale che garantisca la copertura per tutti, in particolare per i più svantaggiati. In Algeria, ad esempio, la copertura del Fondo nazionale di assicurazione contro la disoccupazione per i settori dell’edilizia, dei lavori pubblici e dell’idraulica è stata estesa nel 2016 alle interruzioni del lavoro legate alle condizioni meteorologiche, comprese le interruzioni del lavoro legate al calore.

Anche il dialogo sociale può svolgere un ruolo cruciale nel raggiungimento del consenso su soluzioni adeguate.

Attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori possono sviluppare e attuare politiche dettagliate per affrontare lo stress da calore sul posto di lavoro. Ad esempio, in Canada, i datori di lavoro e i lavoratori fanno spesso uso dei valori soglia dell'indice "Humidex" per attivare azioni relative alle eccessive temperature. Pertanto, in un accordo collettivo canadese, la compagnia e il sindacato concordano che in qualsiasi turno, quando la lettura di Humidex è uguale o superiore a 39 ° C, i lavoratori possono scegliere di ricevere un ulteriore 25% della loro tariffa oraria regolare per il turno o essere esentati dallo svolgimento del turno lavorativo.

Le politiche per l'occupazione possono sostenere attivamente l'offerta di manodopera e la domanda di lavoro nei settori dell'economia che contribuiscono alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Dal lato dell'offerta, le politiche di sviluppo delle competenze e i sistemi di istruzione e formazione professionale orientati verso le industrie verdi faciliterebbero le attività di mitigazione. Dal punto di vista della domanda, le politiche per incoraggiare lo sviluppo di imprese ecologiche promuoverebbero l'espansione del settore della mitigazione e stimolerebbero la domanda di lavoro.

**Lavoro e ambiente: report di sintesi del workshop  
di presentazione del progetto Agreement.  
A Green Mentality for Collective Bargaining\***

*di Maria Cialdino e Andrea Rosafalco*

Il 4 ottobre si è tenuto a Roma il workshop di presentazione dei risultati preliminari del Progetto [\*Agreement: A Green Mentality for Collective Bargaining\*](#), che coinvolge ADAPT, soggetto capofila, numerosi *partner* accademici (Aix Marseille Université, Universidad De Almería, Universitat Pompeu Fabra Barcelona, University of Szeged, The University of Warwick, Vienna University of Economics and Business) e le parti sociali. Oltre a CGIL, CISL e UIL, nelle persone di Riccardo Sanna, Angelo Colombini e Silvana Roseto (più alcuni loro collaboratori), erano presenti ENEL, ERG e TenarisDalmine.

Di fronte all'imperativo globale di una transizione verso un sistema economico a basso impatto ambientale, basato sulle energie rinnovabili e sulla circolarità delle materie prime e dei rifiuti, **il progetto, finanziato dalla Commissione Europea, si propone di analizzare il ruolo della rappresentanza e della contrattazione collettiva nella promozione della *Just Transition* e dello sviluppo sostenibile nei contesti produttivi e territo-**

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37.\*](#)

**riali.** Oltre all'Italia, i paesi coperti dall'indagine sono Francia, Olanda, Ungheria, Spagna e Regno Unito.

Focalizzandosi sul caso italiano, i ricercatori di ADAPT hanno preso le mosse dalla ricostruzione del quadro normativo, segnalando una difficoltà di coordinamento tra legislazione ambientale e lavoristica, a causa della **marcata segmentazione riscontrabile tra i due settori**. Pur osservandosi significative eccezioni a questa condizione (es. nozione di prevenzione nel d.lgs. 81/2008; appalti pubblici; c.d. *whistleblowing* ambientale; c.d. società benefit), emerge **il primato dell'autonomia collettiva, esercitata a livello di settore e aziendale (prevalentemente nell'area prevenzionistica), nella ricerca di percorsi di integrazione tra lavoro e ambiente e di sintesi degli interessi in gioco.**

Dall'industria chimico-farmaceutica a quella del legno e dell'arredo, dall'edilizia ai settori dell'energia (gas e petrolio, elettrici), dalla gomma-plastica al cemento, **le questioni legate alla sostenibilità ambientale sono oramai penetrate nel nostro sistema di relazioni industriali.** Non minore importanza rivestono quegli accordi territoriali e aziendali in cui gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono giunti oramai a condizionare, oltre all'apparato di prevenzione in materia di salute e sicurezza, anche l'organizzazione dell'orario di lavoro e i livelli retributivi. Si tratta di esperienze per ora ancora isolate ma che presto o tardi saranno destinate a diffondersi su ampia scala, come già avvenuto in altri ordinamenti e sistemi di relazioni industriali.

A tale dato, tuttavia, si aggiunge una certa difficoltà definitoria rispetto a concetti quali sostenibilità e “giusta transizione”, come anche rappresentava, nel corso del *workshop*, Elena Battaglini di Fondazione di Vittorio. Quest'ultima, concordava nella sostanza

con i ricercatori ADAPT circa il ruolo assumibile dalla contrattazione collettiva, la quale può rilevarsi dimensione utile alla sperimentazione di alleanze per la sostenibilità e per l'applicazione del principio della produttività delle risorse, inteso come capacità – di una economia, di un settore, di un territorio o di una singola azienda – di crescere riducendo ed efficientando l'uso delle risorse naturali ed energetiche. Sebbene vi sia consenso sulla necessità di **abbandonare l'uso dei combustibili fossili** in favore di un sistema economico a basso impatto ambientale, basato sulle energie rinnovabili e sulla circolarità del ciclo materie primari-rifiuti, nei suoi risvolti pratici, tuttavia, **il tema resta molto controverso e foriero di contenzioso** (es. Ilva; referendum sulle Trivelle; tassazione su bevande gassate e merendine ecc.).

**Le relazioni industriali che guardano al futuro devono, secondo Angelo Colombini di CISL, tenere conto delle questioni ambientale e della dignità del lavoro, non potendo l'una dimensione essere disgiunta dall'altra.** Colombini concordava con il proprio omologo UIL Silvana Roseto: per entrambi, la leva della tecnologia può rivelarsi, se gestita contrattualmente, uno strumento essenziale per il raggiungimento della qualità ambientale di processi e prodotti. Affermazioni e idee progettuali pienamente in linea con le prime risultanze pratiche fornite dal progetto Agreement.

**L'alleanza tra lavoro, produzione e ambiente origina, infatti, dalla cooperazione tra sindacati e aziende che, al di là della tradizionale logica di conflitto, realizzano una convergenza di interesse sul tema della sostenibilità ambientale: una sinergia di interessi che sembra oramai improcrastinabile vista la scarsità delle risorse disponibili in natura.** La cooperazione fra le parti, però, deve essere effettiva. A suo fon-

damento, cioè, occorre ci sia una diffusa e pregnante partecipazione dei lavoratori per la definizione delle regole del lavoro e dei luoghi di lavoro: un punto centrale nella relazione di Riccardo Sanna di CGIL. Dalla ricerca sono emerse, peraltro, significative eccezioni all'approccio cooperativo: nei segmenti produttivi *labour intensive* e a basso valore aggiunto, costo del lavoro e costo ambientale sono in concorrenza.

**Dal dibattito emergeva, peraltro, un ulteriore snodo fondamentale, ossia la irrinunciabilità della dimensione territoriale. Nella pratica, occuparsi di sostenibilità, attraverso un'azione concertativa che sintetizza gli interessi individuali che hanno effetto sulle risorse, significa immaginare e scegliere un'opzione di sviluppo per il territorio.** Le crisi sociali e ambientali colpiscono proprio la dimensione territoriale e sollecitano gli attori sociali a farsi carico della costruzione partecipata di scenari di sviluppo sostenibile, fra l'altro sfidandoci a ripensare concettualmente i modelli di relazioni industriali finora elaborati. In questo senso, il dibattito si è concentrato sull'importanza di promuovere forme solidali di fare economia, indirizzate al bene comune, in cui la piena saldatura tra lavoro e ambiente diventa possibile. Importanza delle partnership pubblico-privato e forme di consumo e azionariato critico indirizzate a promuovere l'impresa sostenibile, anche attraverso la leva del welfare, vanno in questa direzione.

Alla tavola rotonda, sono stati discussi numerosi casi pratici e buone prassi aziendali, che traevano spunto dalle esperienze pluriennali nel campo della sostenibilità realizzate da Enel, Erg e TenarisDalmine.

Per prima, Marianna De Luca, *manager* per le Relazioni industriali in Enel, delineava i termini del **processo di c.d. transizione energetica che il gigante italiano dell'elettrico sta affrontando in questi anni ultimi: un'esperienza indubbiamente di successo, ma che pure richiede trasformazioni non indolori**. La necessità di abbandonare metodi di produzione dell'energia ad alto impatto ambientale e scarsa futuribilità (su tutti, la generazione termoelettrica da carbone), ha imposto e sta imponendo la dismissione di siti produttivi storici basati sui combustibili fossili. In tali circostanze, le relazioni industriali, sia pure conflittuali talvolta, ma mai interrotte e sempre rinfocolate, costituiscono un metodo fondamentale per consentire la realizzazione di programmi HR per la riqualificazione professionale e la mobilità geografica.

Mario Basile di ERG, a sua volta, illustrava il formidabile mutamento vissuto dalla propria azienda. Fondata a Genova nel 1938, protagonista attiva per decenni sul settore *oil*, ERG ha realizzato nello spazio di pochissimi anni una *Just Transition* sorprendente: l'attività industriale è stata totalmente riconvertita alle rinnovabili e all'elettrico, tanto che oggi ERG (per citare un dato particolarmente evidente) è il primo produttore italiano per l'eolico. Una transizione verso modalità di produzione di energia da fonti rinnovabili che, sulla base di un attivo dialogo con le organizzazioni sindacali, **l'Azienda ha realizzato coniugando il fine ambientale alle esigenze di rinnovamento e riqualificazione delle competenze e delle modalità di organizzazione del lavoro**. Oggi l'azienda continua a puntare a una convergenza tra sostenibilità del lavoro e sostenibilità ambientale attraverso progetti di HR e relazioni industriali che fanno leva sul c.d. green pay, cioè incrementi retributivi collegati a obiettivi di efficienza e di risparmio energetico. Vi sono anche sperimentazioni che impiega-

no le tecnologie per consentire ai manutentori delle pale eoliche di risparmiare tempo, risorse ed emissioni di CO2 nello svolgimento delle proprie mansioni.

Simone Magri, responsabile Relazioni Industriali di TenarisDalmine, descriveva, infine, le sorprendenti *best practice* introdotte e implementate, nel corso degli anni, presso gli stabilimenti italiani del grande gruppo siderurgico italo-argentino. **Oltre a spiegare le caratteristiche del premio di risultato specificamente diretto alla valorizzazione dei comportamenti realizzati dai lavoratori, e apprezzabili in termini di prevenzione delle anomalie ambientali, il manager ha illustrato l'articolato sistema di processo interno per il miglioramento continuo dei risultati di sostenibilità ambientale.** Detto processo, soprattutto, si caratterizza per il costante coinvolgimento di tutti i dipendenti, attraverso pratiche di comunicazione interna (cd. *Routine di comunicazione*), l'ispezione congiunta capi/operatori dei luoghi di lavoro e l'organizzazione periodica di occasioni formative utili ad aumentare consapevolezza e conoscenza dei dipendenti sul tema ambientale. Rispetto alle iniziative introdotte (e sempre condivise) dall'Azienda, il sindacato ha assunto un ruolo come di supervisione e controllo, curando e insistendo perché le buone pratiche non vengano smesse ma anzi rafforzate ed estese nel corso degli anni.

Connesse tra loro, le esperienze aziendali, le riflessioni dei ricercatori e il dialogo con le organizzazioni sindacali, dimostravano, dunque, il valore e l'imprescindibilità di indagini e riflessioni congiunte su lavoro e ambiente, al di là del 4 ottobre.

## **Il progetto «Drive2go» di ATB: premi per i conducenti con uno stile di guida sicuro e a basso impatto ambientale\***

*di Maria Cialdino*

Il tentativo di indagine sulle implicazioni reciproche tra le politiche del lavoro e le politiche per lo sviluppo sostenibile spinge lo studioso a ricercare nella prassi delle relazioni industriali le manovre di accelerazione attraverso cui le organizzazioni dei lavoratori favoriscono il processo di giusta transizione verso una economia a basso impatto ambientale (in argomento, cfr. P. Tomasetti, [\*Diritto del lavoro e ambiente\*](#), ADAPT University Press, 2018).

**Ci si interroga, pertanto, sulla capacità della *partnership* tra imprese e sindacato di facilitare, attraverso l'adozione di sistemi premianti collegati al raggiungimento di obiettivi *green*, come l'efficienza e la conservazione energetica, la conversione ecologica degli ambienti di lavoro e dei processi produttivi e di perfezionare i processi di utilizzo di energia, considerati ormai obiettivo principale delle strategie aziendali.** In tal senso, già un accordo bilaterale sull'efficienza energetica, sottoscritto nel novembre del 2011 da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, esortava le aziende e le rappresentanze dei lavora-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 18 novembre 2019, n. 41.](#)

tori ad includere obiettivi verdi negli schemi retributivi incentivanti.

Le prassi delle relazioni industriali dimostrano la capacità dei sistemi premianti, individuali e collettivi, di governare dal basso i processi d'innovazione e di contribuire in modo proattivo alla transizione verso un'economia verde, rendendola più equa e partecipata e assicurando, al contempo, un impatto positivo sui salari dei lavoratori (sul punto, cfr. P. Tomassetti, [\*Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari\*](#), in DRI n. 2 2015).

**In questo filone si inserisce un accordo aziendale, siglato nel 2019 dalla ATB Servizi S.p.A. e dalle Segreterie Territoriali FILT-CGIL, FIT-CISL, Faisa Cisl, UGL, assistite da R.S.U. ATB, in merito alle modalità di attuazione del progetto drive2go. La realizzazione del progetto, già prevista in un precedente accordo aziendale per l'aggiornamento del premio di risultato, è finalizzata alla riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera, al miglioramento dello stile di guida, del livello di *comfort* e di sicurezza a bordo. Un progetto, dunque, che, mediante la leva della contrattazione collettiva, mira a coniugare la sostenibilità ambientale con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.**

Rivolto agli operatori di esercizio con mansioni di guida in servizio di linea, che, secondo le direttive aziendali, hanno l'obbligo, all'inizio di ogni turno, di attivare il dispositivo di misurazione dello stile di guida e dei relativi consumi ed altresì di vigilare, per tutta la durata del turno, sul corretto funzionamento dei dispositivi drive2go installati sull'autobus, **il progetto prevede che ogni anno sia valutata la variazione di consumo per ogni tipologia di autobus e che il conseguente risparmio, deter-**

**minato dalla somma algebrica di tutte le variazioni di consumi annuali moltiplicata per il prezzo del carburante, sia erogato al personale di guida nella misura del 50% e mediante una formula prestabilita nell'accordo aziendale di aggiornamento del premio di risultato.**

Le modalità di attuazione del progetto prevedono la raccolta, in forma pseudonimizzata, di dati prodotti dall'*hardware* e dal *software* ad alta tecnologia installati sugli autobus, al solo fine di misurare i consumi e migliorare lo stile di guida e di individuare i destinatari del sistema premiante delineato dall'accordo stesso.

**Il progetto drive2go prevede un duplice sistema premiante. Il primo, di carattere individuale, è destinato ai dipendenti che, sulla base di una graduatoria generata mensilmente dal sistema *eco-index*, abbiano realizzato, per il periodo di riferimento, le migliori *performance* di guida.** Il premio mensile, assegnato ai primi dieci dipendenti che, attivando correttamente per almeno 15 giorni il sistema drive2go, abbiano ottenuto i migliori risultati in termini di emissioni inquinanti nell'atmosfera, stile di comfort, sicurezza e stile di guida, è erogato con la mensilità successiva al rilevamento dei dati.

**Il secondo sistema premiante, di natura collettiva, è correlato al minor consumo di carburante registrato annualmente su non meno dell'80% delle ore di servizio effettuate sugli autobus dotati del sistema di misurazione dei consumi drive2go.** Il premio collettivo è quantificato sulla base di un indice di consumo di carburante espresso in km/litro per il gasolio e in km/kg per il metano ed è erogato in parti uguali a tutti gli aventi diritto che abbiano attivato correttamente il sistema drive2go per un minimo di 150 giorni nell'anno solare di riferimento.

**L'andamento dei consumi e dello stile di guida e i dati relativi al premio annuale vengono trasmessi alle rappresentanze sindacali unitarie, alimentando una dimensione partecipativa delle relazioni industriali e favorendo altresì, per l'effetto degli incentivi economici connessi a obiettivi verdi, buone prassi comportamentali.**

## **L'Agricoltura digitale 4.0 e la sfida della sostenibilità ambientale, sociale ed economica\***

*di Lorenzo Roesel*

In occasione di un recente convegno dal titolo “Agricoltura digitale 4.0: sicurezza, sostenibilità e casi virtuosi” e a cura dell'[Osservatorio Smart Agrifood](#) è stato posto al centro il tema cruciale del valore dell'innovazione digitale nella filiera agrifood. Si tratta infatti di una leva di produttività ormai indispensabile a fronte dell'incombente incremento demografico globale che il Population Reference Bureau stima a 9.2 miliardi nel 2050 ([Population Reference Bureau, 2013 World Population Factsheet](#)). A ciò si aggiunge l'emergenza climatica che impone scelte che migliorino la sostenibilità del sistema produttivo agricolo, diminuendone l'impatto ambientale (FAO, [Climate Change and Agriculture: physical and human dimensions](#)).

L'Agrifood, tramite le chiavi dell'interconnessione digitale e della cooperazione, può rappresentare la chiave della soluzione al problema progressivo dell'approvvigionamento alimentare e della sostenibilità climatica e sociale, ma in che modo?

**È possibile definire l'Agricoltura 4.0 come il parallelo di Industria 4.0 nel settore primario: all'interno di questo nuovo**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44](#).

**ecosistema digitale diverse tecnologie si applicano in maniera armonica per migliorare condizioni di lavoro, resa e qualità produttiva, efficienza e sostenibilità delle coltivazioni.** Prima di entrare nel dettaglio, occorre sottolineare come questo approccio non vada applicato unicamente all'aspetto meramente produttivo del settore primario ma debba coinvolgere l'intera filiera agricola ponendo al centro l'utilizzo e la sistematizzazione dei dati. L'agricoltura specifica, la sua trasformazione, la distribuzione e il consumo dell'Agri-food vengono infatti investiti da questo nuovo paradigma che si declina per esempio attraverso sensori in campo, in stalla e sui macchinari e per il controllo della qualità, software gestionali e piattaforme per la gestione della tracciabilità insieme a sistemi per l'ottimizzazione dei processi logistici, etichette intelligenti e Consumer Analytics.

**Le tecnologie in campo in questa operazione si possono dividere secondo l'Osservatorio in due grandi ambiti: l'Agricoltura di Precisione e l'Internet of Farming.** Se la prima pone il proprio focus sulle attività produttive la seconda pone l'enfasi sull'intera dimensione aziendale. Gli interventi mirati di cui si compone l'AdP mirano ad ottenere sul lato delle coltivazioni risultati soddisfacenti in termini di produttività, efficienza e qualità attraverso strumenti come le Mappe di prescrizione, la Guida autonoma, i droni, i trattori smart e la sensoristica avanzata. L'Internet of Farming al contrario punta all'integrazione dei sistemi digitali aziendali ed esterni per ottenere risultati in termini di integrazione di filiera, utilizzo intelligente dei dati e (quindi) di efficienza grazie a Big Data Analytics, Internet of Thing e il Cloud.

Si tratta tuttavia di un campo ancora difficile anche solo da definire in maniera paradigmatica a causa della sua assoluta novità e della finora scarsa ricerca in merito. L'anno scorso, in occasione

dell'edizione 2018 del World Government Summit, è stato lanciato in proposito il report [\*Agriculture 4.0 – The Future of Farming Technology\*](#) in collaborazione con la società di consulenza gestionale Oliver Wyman che tende piuttosto a suddividere le tecnologie impiegate nell'ecosistema dell'Agricoltura 4.0 in tre differenti *general trends*: innanzitutto una produzione differente grazie all'utilizzo di nuove tecnologie (coltivazione idroponica, bioplastica, serra ad acqua marina...); segue una maggiore efficienza e sostenibilità della *food chain* nel portare al consumatore il risultato della produzione (come l'agricoltura verticale o urbana); da ultimo un rapporto delle *cross-industry technologies* come appunto l'Agricoltura di precisione e l'Internet of Farming (dall'utilizzo di droni alla data analytics).

**Il campo di ricerca è quindi estremamente complesso e in aperta evoluzione ma contraddistinto da chiari obiettivi: per la filiera qualità alimentare e tracciabilità, per l'azienda ricavi più alti (con maggiore produttività e valorizzazione), riduzione di costi (diminuendo gli input produttivi e le tempistiche delle attività e dei processi decisionali) e produzione più sostenibile non solo dal punto di vista economico ma anche ambientale (con una gestione aziendale più consapevole).** Un mercato già in espansione, che vale nel 2018 secondo l'Osservatorio Smart Agrifood già 7 miliardi di euro (+100% rispetto al 2017) e tra i 370 e i 430 milioni di euro in Italia (+270% rispetto al 2017).

**Si inserisce quindi in questo ambito la ricerca *survey* effettuata dall'Osservatorio su un campione di 1.467 aziende agricole in tutta Italia (di cui 920 compilazioni valide) presentata nel corso del Convegno con l'obiettivo di definire il livello di applicazione dell'ecosistema raggiunto nel sistema**

**agricolo italiano.** All'interno del campione (rappresentativo di tutti i settori e in conformità con le medie nazionali del settore) troviamo un'età imprenditoriale per la maggior parte concentrata tra i 40 e i 60 anni (54%), che vede come titolo di studio più diffuso quello della scuola media superiore (49% tra generico e ad indirizzo agrario) e che gestisce per la maggior parte coltivazioni tra i 10 e i 50 ettari (36%) e meno di 10 ettari (27%).

Queste caratteristiche non sembrano pregiudicare l'applicazione di tecnologie di Agricoltura 4.0 visto che il 55% delle aziende intervistate dichiara appunto di adottare soluzioni 4.0 tramite l'utilizzo di "macchinari e/o tecnologie avanzate per la pianificazione delle colture, la semina/piantumazione, la coltivazione e il raccolto". Va evidenziato come questi dati non significhino che più della maggioranza delle aziende agricole in Italia è Agricoltura 4.0 ma come piuttosto vi sia all'interno del campione analizzato una maggioranza che è orientata all'investimento in questa direzione.

Di queste, il 46% lo fa da più di 5 anni, il segno che è iniziato da tempo un percorso collettivo all'interno del settore. L'età dell'imprenditore sembra quindi incidere poco su chi adotta soluzioni orientate al 4.0 anche se la formazione specialistica sicuramente sì (oltre il 57% di chi possiede un diploma o una laurea ad indirizzo agrario adotta queste soluzioni). Occorre sottolineare che lo studio evidenzia inoltre una difficoltà specifica sotto il margine dei 10 ettari per l'innovazione in ottica 4.0 e che il cerealicolo sembra il settore con la più elevata concentrazione di applicazioni 4.0.

**Se aumentano i provider e le soluzioni tecnologiche disponibili e cresce la consapevolezza 4.0 delle imprese agricole non si può tuttavia non segnalare l'assenza di interesse sui processi "non produttivi" delle aziende agricole (come**

**quello gestionale o logistico) e della mancanza di una visione di filiera e di un piano di incentivi ad hoc (un “piano Agricoltura 4.0” paragonabile a “Impresa 4.0”).**

Il combinato disposto di questi elementi inoltre avrà ovviamente conseguenze – tuttora però ignote – sul lavoro dipendente. Sicuramente esso migliorerà le condizioni in termini di sicurezza sul luogo di lavoro e di tracciabilità del lavoro illegale ma è ancora inesplorato il percorso di ricerca che conduce a rispondere alla domanda se comporterà anche una diminuzione degli addetti al settore e come questa “rivoluzione agricola” cambierà anche l’ambito della qualificazione del personale e della sua formazione. Si tratta di una questione che non si può più rimandare, per le sue molteplici implicazioni in ogni ambito.



23.

## **WELFARE AZIENDALE**

## **Welfare bilaterale e welfare aziendale: un preoccupante dualismo normativo\***

*di Maria Sole Ferrieri Caputi e Emmanuele Massagli*

Ha lasciato più di qualche dubbio la [risposta ad interpello n. 24/2018](#). L'intervento dell'Agenzia delle entrate, chiamata ad esprimersi in merito al trattamento fiscale e contributivo applicabile alle somme erogate dal datore di lavoro "per conto" dell'ente bilaterale, è diventato l'occasione per affrontare il nodo del regime fiscale e contributivo delle misure erogate dagli enti bilaterali (cfr. A. Sabato, voce [10. Enti bilaterali – Dizionario breve sul welfare aziendale a cura di ADAPT e Aiva](#), in [Boll. ADAPT, 16 ottobre 2017, n. 34](#)).

Se infatti la risposta al quesito risulta pacifica tra gli addetti ai lavori (non rileva il fatto che le prestazioni erogate dagli enti bilaterali siano o meno corrisposte ai lavoratori direttamente o mediante l'azienda, essendo questa una mera modalità organizzativa) **l'Agenzia, articolando ulteriormente il proprio parere, ha rivolto la sua attenzione anche alla disciplina fiscale da applicare alle misure specifiche oggetto dell'interpello: il premio per la nascita del figlio, il contributo per malattia o per infortunio, l'iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado e il permesso ex l. n. 104/1992.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3](#).

In particolare, come evidenziato dal contributo di Ferrieri Caputi, *Welfare bilaterale, dall'ente al lavoratore passando per l'azienda. La posizione (problematica) dell'Agenzia delle Entrate (Risposta n. 24/2018)* (in *Boll. ADAPT*, 19 novembre 2018, n. 40), **appare quanto meno anacronistico e contraddittorio**, rispetto alla recente disciplina sul welfare aziendale (cfr. E. Massagli, S. Spattini, *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?*, in *Boll. ADAPT*, 23 gennaio 2017, n. 3), **che le somme erogate dall'ente per l'iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado risultino assimilate ai redditi da lavoro dipendente, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. c, TUIR** e, al contrario, venga riconosciuta la non rilevanza ai fini fiscali delle somme erogate per il premio per la nascita del figlio, per il contributo per malattia o per infortunio e per il permesso per la l. n. 104/1992.

**Relativamente alle somme erogate dall'ente per l'iscrizione al nido/materna e alla scuola secondaria di primo grado, è proprio il richiamo dell'Agenzia all'art. 50, comma 1, lett. c, TUIR a non convincere.** Da un lato, secondo tale norma «le somme erogate da chiunque corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno, premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale, a un beneficiario che non è legato da rapporti di lavoro dipendente nei confronti del soggetto erogante» devono essere assimilate ai redditi da lavoro dipendente. Dall'altro, proprio **la stessa Agenzia delle entrate con la circolare n. 326/E/1997, aveva precisato che «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» (§ 2.1).

Il caso delle somme erogate dall'ente per l'iscrizione al nido e alla materna è particolare perché specifica è la disposizione dell'art. 50, comma 1, lett. *c*, TUIR in merito alla tipologia delle borse di studio. Supponiamo diversamente, allora, che tra le prestazioni dell'ente bilaterale si prevedano altri servizi quali, ad esempio, quelli rivolti a genitori anziani o non-autosufficienti (anch'essi previsti dalla lett. *f-ter*, comma 2, art. 51, TUIR). Quale regime si applica? Partendo da questo spunto, **il quesito che ci poniamo è se sia possibile far rientrare le erogazioni dell'ente bilaterale nel campo di applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 51 e dei relativi benefici fiscali**, a condizione che siano rispettati i requisiti individuati dalle disposizioni in materia.

**Innanzitutto, dunque, occorre capire se le somme erogate dagli enti bilaterali possano essere riconducibili al rapporto di lavoro.** Invero apparirebbe quanto meno illogico sostenerne la non riconducibilità. Sul punto può essere utile richiamare la nota [circolare del Ministero del lavoro n. 43/2010](#), che ha chiarito l'**obbligatorietà da parte del datore di lavoro**, che per legittima e libera scelta non volesse aderire e contribuire all'ente bilaterale previsto contrattualmente, **di dover corrispondere direttamente ai lavoratori prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli enti bilaterali** (per un approfondimento si veda 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, 2013). Questa previsione non lascia dubbi sulla riconducibilità delle misure erogate dall'ente bilaterale al rapporto di lavoro, tanto che in caso di mancato versamento da parte dell'azienda il lavoratore avrebbe riconosciute direttamente da questa le prestazioni sostitutive equivalenti.

**Un secondo aspetto riguarda il ruolo dell'ente bilaterale nell'erogazione di tali servizi.** Come evidenziato dallo stesso

contributo di Tiraboschi (*op. cit.*): «una volta riconosciuto da parte del contratto collettivo che una determinata prestazione [...] rappresenta un diritto contrattuale del lavoratore, **l'iscrizione all'ente bilaterale si configura come una modalità per adempiere al corrispondente obbligo del datore di lavoro**». Se quindi le prestazioni degli enti bilaterali trovano una fonte obbligatoria nella contrattazione collettiva e l'iscrizione all'ente bilaterale si configura come una modalità organizzativa per l'erogazione di tali prestazioni, **ci sono margini per ritenere che, per tipologie di misure rientranti in quelle incluse nei commi 2 e 3 dell'art. 51 TUIR nel rispetto di modalità di erogazione da parte dell'ente bilaterale e/o requisiti di tipo organizzativo dell'ente stesso coerenti con la normativa in materia, si possano applicare i benefici in materia di welfare aziendale e contrattuale.**

Per fare un esempio: all'ente bilaterale potrebbe essere rinviata la gestione di un fondo *ad hoc* destinato al finanziamento di misure di welfare (art. 51, commi 2 e 3, TUIR) le cui regole di accesso e i cui destinatari sono individuati dalla contrattazione collettiva o dagli organi dell'ente stesso. Quest'ultimo **assumerebbe legittimamente le sembianze di un provider qualificato** che, da un lato, gestisce ed eroga per conto delle imprese le misure di welfare aziendale, mentre, dall'altro, può contribuire a definire le tipologie di welfare a cui destinare le risorse, in coerenza con il ruolo che gli è riconosciuto dalle parti. In coerenza con la normativa, le modalità di erogazione potrebbero dunque essere quelle della voucheristica rappresentativa di beni e servizi [1] e/o del rimborso delle spese sostenute. In forza delle stesse disposizioni, sarebbe invece vietato (o meglio, non permetterebbe la non ricomprensione nel reddito da lavoro) il trasferimento monetario, che è la modalità di gran lunga più diffusa, attualmente, nei trasferimenti tra enti bilaterali e lavoratori.

Già la legge Biagi aveva previsto la competenza degli enti bilaterali nell'erogazione di prestazioni riconducibili al welfare prevedendo le misure d'integrazione al reddito tra l'elenco delle funzioni strategiche di questi soggetti [2]. Il provvedimento ha inoltre aperto a ulteriori possibili ambiti di intervento, non ponendo particolari limiti, se non quelli previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Quest'ultima, dunque, può assumersi la facoltà di ampliare le tradizionali materie di interesse del c.d. welfare bilaterale (cfr. G. Tiberi, voce [21. Welfare bilaterale – Dizionario breve sul welfare aziendale a cura di ADAPT e Aima](#), in [Boll. ADAPT, 20 novembre 2017, n. 39](#)), nonché di riprogettarne un'articolazione che sfrutti, anche in chiave più moderna, tutte le opportunità apertisi negli ultimi anni dopo gli interventi di riscrittura del Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR).

**È doveroso dedicare una ultima riflessione allo sfavore fiscale che, dopo la riforma del welfare aziendale del 2016, interessa le erogazioni sociali degli enti bilaterali.** Secondo le regole attuali, anche alla luce della risposta della Agenzia, **il passaggio azienda-ente bilaterale-lavoratore è soggetto a una doppia tassazione e contribuzione: la prestazione è infatti da considerarsi “reddito da lavoro” sia al momento del versamento dall'azienda all'ente bilaterale, sia al momento dell'erogazione della prestazione al dipendente**, salvo i casi in cui le prestazioni non siano riconducibili nelle categorie reddituali previste dall'art. 6 TUIR. Non vi è alcun riconoscimento in merito alla equiparabilità, dal punto di vista fiscale e contributivo, tra welfare bilaterale e welfare aziendale, anche allorquando questi prevedano le stesse prestazioni.

**Non essendo obbligatoria l'iscrizione delle aziende agli enti bilaterali, la diversa disciplina fiscale potrebbe generare una inedita situazione di debolezza per la bilateralità poiché un**

datore di lavoro, tanto più se strutturato e con molti dipendenti, potrebbe scegliere, opportunisticamente o ideologicamente, di **non iscriversi all'ente per assolvere l'obbligo contrattuale, bensì di utilizzare un piano di welfare aziendale unilaterale** per riconoscere le stesse prestazioni, ma a costi contributivi decisamente più contenuti.

Anche per questo **appare auspicabile un intervento interpretativo che disinneschi l'effetto concorrenziale tra welfare bilaterale e aziendale**. Non si può infatti non cogliere i **rischi che un tale dualismo, in materia di prestazioni di welfare, può avere sull'adesione al sistema della bilateralità**, che invece dovrebbe diventare uno dei canali principali (se non "il" canale principale) per **favorire una maggiore diffusione e capillarità del welfare nelle piccole e medie imprese**, in particolare nei settori a più alta densità di micro e piccola impresa (che sono anche gli stessi nei quali la bilateralità è più diffusa).

[1] In questo caso l'erogazione dei servizi mediante voucher da parte del datore di lavoro "per conto" dell'ente bilaterale presenterebbe alcune criticità legate alla nuova normativa IVA e alle disposizioni sui voucher. Per un approfondimento si veda la [circ. tecnica Aiwa n. 2/2018](#).

[2] Art. 2, lett. *h*, d.lgs. n. 276/2003: «“enti bilaterali”: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la si-

curezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

## Welfare: novità e conferme\*

*di Angelo Vitale*

Per il welfare quest'ultimo periodo è stato ricco di interventi. Provo a riepilogarli.

Partendo (a ritroso) dalla nuova opportunità pure offerta alle aziende in un'ottica – in proiezione – di cambio generazionale. Essa viene dall'introdotta Quota100. In particolare, dall'art. 20 del [d.l. n. 4/2019](#). L'articolo, intitolato *Facoltà di riscatto periodi non coperti da contribuzione*, prevede – su richiesta – la «**facoltà di riscattare**, in tutto o in parte, **i periodi dal 1° gennaio 1996 al 29 gennaio 2019** per quanti risultano privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e non siano già titolari di pensione». Tale possibilità, se pur in via sperimentale per il triennio 2019-2021, è prevista per un periodo massimo «di cinque anni, anche non continuativi», a condizione che non siano (né lo saranno) «coperti da contribuzione, comunque versata e accreditata, presso forme di previdenza obbligatoria».

Il relativo onere è determinato applicando, sulla «retribuzione di riferimento» già «assoggettata a contribuzione nei dodici mesi meno remoti rispetto alla data della domanda», le «aliquote contributive» vigenti anch'esse «alla data di presentazione della domanda». **La novella registra due importanti possibilità:**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7](#).

- **per il lavoratore di detrarre dall'imposta lorda l'onere stesso** «nella misura del 50 per cento con una ripartizione in cinque quote annuali costanti e di pari importo nell'anno di sostenimento e in quelli successivi»;
- **per il lavoratore l'onere determinatosi non concorrerà a formare il reddito** (*ex art. 51, comma 2, d.P.R. n. 917/1986*) **mentre per il datore di lavoro l'onere stesso sarà «deducibile dal reddito di impresa e da lavoro autonomo** qualora quest'ultimo sostenga il predetto onere **destinando, a tal fine, i premi di produzione spettanti al lavoratore stesso».**

La previsione normativa chiarisce che l'eventuale, anche successiva, «acquisizione di anzianità assicurativa antecedente al 1° gennaio 1996» conduce all'«annullamento d'ufficio del riscatto già effettuato [...], con conseguente restituzione dei contributi».

Ulteriori novità si registrano nella prassi che conducono ad alcune conferme interpretative: provenienti da una nota pubblicata dalla CNCE e dall'Agenzia delle entrate.

La prima, del 21 gennaio, riguarda l'«assoggettamento fiscale dei **contributi versati ad enti bilaterali e delle prestazioni da essi erogate**», con riferimento alla [risposta ad interpello n. 24/2018](#) fornita dall'Agenzia delle entrate (*Interpello articolo 11, comma 1, lettera a), legge 27 luglio 2000, n. 212 – Redditi di lavoro dipendente – Contributi versati ad ente bilaterale – art. 51, comma 2, lett. a), del TUIR*) e le ivi richiamate circolari [n. 326/1997](#) (*Decreto Legislativo 2 settembre 1997, n. 314 concernente armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali in materia di redditi di lavoro dipendente e assimilati*) e [n. 55/1999](#) (*Chiarimenti in merito alla disciplina dei contributi assistenziali e dei contributi versati alle Casse Edili*). La [risposta ad interpello n. 24/2018](#) e la nota della Commissione confermano che **«le prestazioni erogate dagli enti bilaterali per premio natalità, asili nido e scuola materna non debbono essere assoggettate a ritenuta».**

La seconda risiede nell'interessante principio di diritto n. 6/2019 enunciato dall'Agenzia delle entrate riguardo uno delle principali misure di welfare, i **buoni pasto**. Il principio indica «la non concorrenza alla formazione del reddito di lavoro dipendente (ed assimilato) delle prestazioni sostitutive di mensa aziendale erogate sotto forma di buoni pasto opera nei limiti stabiliti dal citato articolo 51 **a prescindere dal numero di buoni utilizzati**. Il datore di lavoro sarà tenuto di conseguenza alla verifica di detti limiti di esenzione rispetto al valore nominale dei buoni erogati» (5,29 euro giornalieri o 7 euro per i buoni pasto elettronici).

A seguire, la risposta dell'Agenzia delle entrate n. 10/2019 all'interpello sul piano welfare aziendale: nel riprendere quanto «più volte precisato (da ultimo, con circolare 23 marzo 2018, n. 5/E)», l'Agenzia riconferma l'**impossibilità di riconoscere somme o servizi ad personam ovvero per alcuni e ben individuati lavoratori**. L'Agenzia delle entrate riafferma, a tal fine, la «nozione di “**categoria di dipendenti**”» (già individuata nella predetta circolare n. 5/E/2018) rafforzando tale espressione, la quale «non va intesa soltanto con riferimento alle categorie previste nel codice civile (dirigenti, operai, ecc.), bensì a tutti i dipendenti di un certo tipo (ad esempio, tutti i dipendenti di un certo livello o di una certa qualifica, ovvero tutti gli operai del turno di notte, ecc.), purché tali inquadramenti siano sufficienti a impedire in senso teorico, come detto, che siano concesse erogazioni ad personam in esenzione totale o parziale da imposte».

Nella stessa risposta si ritengono utili le precisazioni che riguardano gli **stagisti** e quanti assunti, «ai sensi dell'[art. 30 del d.lgs. n. 81/2015](#), con un **contratto di somministrazione a tempo determinato**»: entrambi potranno godere, in presenza delle previste condizioni, «del regime esentativo previsto dalla lettera f) del comma 2 dell'[articolo 51 del TUIR](#)» trattandosi, per entrambi, «di reddito di lavoro dipendente di cui all'[articolo 49 del TUIR](#), la cui

base imponibile è determinata ai sensi del successivo [articolo 51 del TUIR](#)».

Alcuni giorni prima con altra risposta ad interpello n. 1/2019, l'Agenzia delle entrate, riprendendo l'[art. 83 TUIR](#), si è pronunciata sulla deducibilità dei relativi premi di produttività nel senso se «l'intero ammontare dei bonus riconosciuti ai dipendenti debba essere dedotto dal reddito imponibile relativo al periodo d'imposta di competenza, ossia quello riferibile all'esercizio oggetto della valutazione dell'operato dei dipendenti». L'Agenzia ha concluso, sulla base dei principi contabili internazionali, riconoscendo la deducibilità fiscale nell'anno oggetto di valutazione a seconda «che la componente b) in esame abbia [o meno] natura di accantonamento dal punto di vista contabile».

Solo per memoria ricordo l'interpello n. 164/2018 con il quale la stessa Agenzia delle entrate si è pronunciata sul regime esentativo delle spese dell'asilo nido assegnando l'esenzione delle spese per la frequenza dell'asilo nido a favore di chi esse siano rimaste effettivamente a carico, escludendo il bonus ricevuto dall'Inps.

## **Il welfare aziendale anche agli stagisti e ai lavoratori in somministrazione\***

*di Lorenza Di Paolo*

L'Agenzia delle entrate con [risposta n. 10/2019](#), ha ammesso la deducibilità integrale delle spese relative ai beni e i servizi di welfare aziendale anche quando questi ultimi sono destinati agli stagisti e ai lavoratori c.d. somministrati.

L'Agenzia si è pronunciata in relazione ad un'istanza di interpello promossa da un'azienda alberghiera intenzionata ad erogare misure di welfare a favore di due categorie di lavoratori occupati presso la propria struttura, i manager e gli addetti di sala.

La prima categoria comprendeva l'amministratore unico della società e il direttore di sala i quali avrebbe avuto diritto a fruire di benefit rientranti nell'art. 51, comma 2, lett. *f* e *f-bis*, TUIR nelle forme dell'assistenza domiciliare ai familiari e della frequenza di un corso privato di lingua per i figli. La seconda categoria includeva, invece, tutti gli addetti di sala, a favore dei quali era stato messo a disposizione un servizio di checkup cardiaco presso una struttura sanitaria convenzionata.

In questo secondo gruppo, oltre ai lavoratori dipendenti dell'impresa, erano presenti un lavoratore in somministrazione e uno stagista.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

Presupposto del welfare aziendale è che i soggetti destinatari delle misure siano precettori di reddito da lavoro dipendente. L' Agenzia ha ritenuto che tale presupposto ricorre anche nelle due ipotesi sopramenzionate.

### **Lavoratore in somministrazione**

Il lavoratore in somministrazione è un lavoratore subordinato precettore di redditi da lavoro di cui all'art. 49 TUIR anche se alle dipendenze di un'azienda diversa da quella in cui svolge la propria attività lavorativa. La base imponibile del proprio reddito è determinata ai sensi dell'art. 51 TUIR e, di conseguenza, le prestazioni elencate al comma 2 del medesimo articolo, se erogate a suo vantaggio, non concorreranno a formare reddito tassabile.

Il loro accesso ai piani di welfare è inoltre garantito dal principio della parità di trattamento [1]. I lavoratori dipendenti del somministratore, infatti, hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quella dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte [2]. I costi delle misure di welfare erogate al lavoratore sono a carico dell'agenzia di somministrazione, salvo diversa disposizione delle parti.

### **Stagista**

Lo stagista, pur non essendo un dipendente, potrà essere beneficiario dei piani di welfare erogati dall'azienda in cui svolge il proprio tirocinio in quanto l'art. 50, comma 1, lett. c, TUIR assimila il suo reddito a quello di lavoro dipendente. Alla sua indennità si applicheranno le stesse regole valide per tale tipologia di reddi-

to. L' art. 52 TUIR, infatti, dispone che, «ai fini della determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente si applicano le disposizioni dell'articolo 48 [*rectius* 51]», fatte salve specifiche deroghe, tra le quali nulla è disposto in relazione alla lett. *c* dell'art. 50 laddove sono qualificati redditi assimilati a quelli 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».

### **Amministratore unico**

Similare argomentazione era già stata utilizzata dalla direzione lombarda della Agenzia delle entrate che, rispondendo a un interpello poi diventato piuttosto celebre tra gli addetti ai lavori (n. 954-1417/2016), aveva accettato i piani di welfare rivolti agli amministratori di azienda se contrattualizzati mediante collaborazione coordinata e continuativa. Gli amministratori, i sindaci o i revisori di società, quindi, possono essere beneficiari di misure di welfare, in quanto precettori di reddito di lavoro assimilato a quello di lavoro dipendente, come previsto dall'art. 50, comma 1, lett. *c-bis*, TUIR. La loro posizione è coincidente con quella degli stagisti e sulla base degli stessi presupposti le prestazioni di cui all'art. 51, comma 2, TUIR sono escluse dalla base imponibile del loro reddito.

L'Agenzia, ai fini di una migliore analisi del caso in esame, ha inoltre chiarito che in linea generale la posizione di amministratore di una società non è incompatibile con quella di lavoratore subordinato nel momento in cui svolge la propria prestazione «alle dipendenze e sotto la direzione altrui» (art. 49, comma 1, TUIR).

La subordinazione però presuppone tra due soggetti l'esistenza di un rapporto ineguale, di alterità, in cui sia il datore a decidere gli orari e le modalità di esecuzione della prestazione, usando strumenti o componenti di capitale forniti dallo stesso datore e sotto le sue prescrizioni tecniche. La Corte di Cassazione ha escluso che questa condizione possa ricorrere nel caso dell'amministratore unico definendo incompatibile tale qualifica con quella di lavoratore subordinato (sentenza n. 24188/2006). Nel caso di specie, l'immedesimazione organica tra la persona fisica e la società e, conseguentemente, l'assenza del requisito della subordinazione è rinvenibile, in maniera ancora più lampante, nello stesso regolamento aziendale sottoscritto dall'amministratore unico della società nell'esercizio dei poteri propri di datore di lavoro.

### **Manager**

Sempre nel caso di specie dell'interpello in commento, l'amministrazione finanziaria ha, inoltre, reputato la categoria "manager" non in linea con la normativa poiché nella situazione rappresentata non rappresentava una "categoria omogenea" di lavoratori, bensì piuttosto una categoria mista, composta soltanto da un amministratore co.co.co. e un manager dipendente.

### **Deducibilità dei costi relativi ai benefit**

In ultimo, è stato ribadito che la deducibilità integrale dei costi sostenuti per erogare le misure di welfare, ai sensi dell'art. 95 TUIR, è subordinata all'adozione di un regolamento aziendale che configuri l'adempimento di un obbligo negoziale. A tal fine,

il regolamento non deve essere modificabile o revocabile fino a una data chiaramente indicata.

In caso contrario, le spese sostenute per erogare gli oneri di utilità sociale, di cui all'art. 100 TUIR, saranno soggetta a una deducibilità limitata nella misura del 5 per 1000 per prestazione da lavoro dipendente.

[1] Art. 23, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

[2] Tale disposizione ha lo scopo di evitare un ricorso alla somministrazione determinato esclusivamente solo dalle ragioni di contenimento del costo-lavoro (anziché da ragioni organizzative) e di garantire ai lavoratori in somministrazione un livello minimo di trattamento equamente calibrato su quello goduto dai dipendenti dell'utilizzatore.

## **Welfare aziendale e amministratori dopo la risposta n. 10/2019 dell’Agenzia delle entrate\***

*di Giulia Tiberi*

**L’Agenzia delle entrate, con la risposta n. 10/2019, è tornata sul tema dei piani di welfare aziendale rivolti agli amministratori di azienda**, escludendo, nel caso di specie, l’applicabilità del beneficio fiscale dell’art. 51, comma 2, lett. *f*, TUIR all’amministratore unico di una società, percettore di un compenso inquadrabile tra i redditi assimilati ai redditi di lavoro dipendente.

Tale soluzione si fonda su due motivazioni: la prima riguarda la costruzione della categoria “manager”, che viene ritenuta inidonea, nel caso di specie, a configurare «una categoria di dipendenti» ai sensi della circolare AE n. 5/E/2018; la seconda origina dalla posizione dell’amministratore di società che di per sé non è incompatibile con quella di lavoratore subordinato, tuttavia, nel caso atenzionato, l’immedesimazione organica tra la persona fisica e la società fa venir meno il requisito della subordinazione, escludendo la possibilità di ritenere l’amministratore unico quale destinatario di beni e servizi di welfare aziendale.

Per quanto attiene il primo aspetto, la Risposta n. 10 del 25 gennaio 2019 evidenzia una costruzione della categoria “manager”

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

volta, non alla creazione di un gruppo omogeneo di lavoratori, bensì all'accorpamento di due figure per evitare che tale beneficio potesse risultare ad personam (per approfondimenti sulla risposta si veda L. Di Paolo, [\*Il Welfare aziendale anche agli stagisti e ai lavoratori in somministrazione\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*](#), 18 febbraio 2019, n. 7).

In ordine al secondo punto è opportuno evidenziare che gli orientamenti dell'Agenzia dell'entrate hanno contribuito a configurare una **accezione estensiva** per quanto riguarda il termine **“dipendenti” da un punto di vista reddituale**, includendo tra i potenziali destinatari del welfare (c.d. *on top*), **non solo i percettori di reddito da lavoro dipendente in senso stretto ma anche quei lavoratori che abbiano redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente**.

In particolare, secondo l'art. 50 (ex art. 47) TUIR la lett. *c-bis*, sono qualificabili come «redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente», i redditi derivanti dalla prestazione realizzata con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa ma anche i compensi dei lavoratori soci di cooperative, di soggetti impegnati in lavori socialmente utili, le somme percepite come borse di studio o assegno, premio o sussidio per fini di studio o addestramento professionale ( cfr. l'ammissibilità dei piani di welfare per stagisti nella stessa risposta n. 10), nonché i compensi percepiti da amministratori da amministratori, sindaci e revisori di società, associazioni ed altri enti con o senza personalità giuridica.

In aggiunta, l'art. 48-*bis* dello stesso TUIR specifica che «ai fini della determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente si applicano le disposizioni dell'articolo 48 (ora articolo 51)». Dunque, la medesima disciplina utilizzata per l'individuazione del reddito di lavoro dipendente può essere utilizzata non solo per gli elementi che costituiscono il reddito, ma anche per quelli che ne sono esclusi (a tal proposito cfr. Agenzia delle entrate nella circolare n. 67/E/2001).

In tal modo, l’Agenzia delle entrate, per la determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente effettua un rimando integrale all’art. 51 TUIR, aprendo quindi la possibilità, anche agli amministratori spesso legati all’azienda da un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, di godere dei benefici fiscali legati al welfare aziendale.

A conferma di ciò, la Direzione lombarda dell’Agenzia delle entrate con la **risposta n. 954-1417/2016**, aveva accettato i piani di welfare rivolti agli amministratori di azienda se **contrattualizzati mediante collaborazione coordinata e continuativa**, in quanto precettori di reddito di lavoro assimilato a quello di lavoro dipendente, come previsto dall’art. 50, comma 1, lett. *c-bis*, TUIR, in aggiunta al fatto che, essendo sei gli amministratori, non si presupponeva una incompatibilità con la caratteristica di lavoratore subordinato.

Nella **risposta n. 10/2019** della Direzione centrale PMI, l’Agenzia delle entrate torna a parlare del welfare aziendale destinato agli amministratori, in questo caso però, con riferimento a beni e servizi destinati all’amministratore unico, sottolineando che la posizione di amministratore di una società non è di per sé incompatibile con quella di lavoratore subordinato tuttavia, affinché si possa parlare di lavoro subordinato, è necessario che la prestazione si svolga «alle dipendenze e sotto la direzione di altri» (art. 49, comma 1, TUIR).

La subordinazione infatti presuppone l’esistenza di un rapporto ineguale tra due soggetti, di **alterità**, e la stessa Corte di Cassazione (sentenza n. 24188/2006) richiamata nella risposta, ha escluso che questa condizione possa ricorrere nel caso dell’amministratore unico, definendo incompatibile tale qualifica con quella di lavoratore subordinato.

Nel caso di specie, l’immedesimazione organica tra la persona fisica e la società e, conseguentemente, l’assenza del requisito della

subordinazione è rinvenibile, in maniera ancora più lampante, nello stesso regolamento aziendale sottoscritto dall'amministratore unico della società nell'esercizio dei poteri propri di datore di lavoro, pertanto, si esclude la possibilità di ritenere l'amministratore unico destinatario di beni e servizi di welfare aziendale.

**Il problema che emerge non è dunque legato al fatto che il welfare aziendale sia destinato ad un amministratore, bensì al fatto che tale amministratore sia unico.** Una ulteriore precisazione potrebbe arrivare dall'Agenzia delle entrate con riferimento all'eventualità, sempre più diffusa nella prassi, che l'amministratore unico deliberi un piano di welfare destinato in modo eguale a sé stesso e alla generalità dei dipendenti.

In conclusione si evidenzia come l'orientamento dell'AE, anche in conseguenza alla risposta n. 10, sembra volgere nel senso di:

- a) considerare estensivamente l'indicazione legislativa relativa al concetto di "dipendenti", includendovi sia i lavoratori subordinati in senso stretto sia lavoratori che svolgono attività sostanzialmente assimilabili e costituiscono categorie omogenee e non opportunistiche di lavoratori non autonomi;
- b) specificare che l'amministratore unico, per come individuato nel regolamento in questione, non può essere destinatario di un piano di welfare.

## **Dal filantropismo al welfare aziendale territoriale. Cenni di storia e di pratiche di CSR\***

*di Saverio Ascari*

### **Dal filantropismo...**

«A business that makes nothing but money is a poor kind of business». Non è raro trovare oggi questo aforisma di Henry Ford – di cui spesso viene ricordata anche la ricerca pionieristica di materiali e combustibili a minor impatto ambientale per la produzione della *Hemp Body Car* – citato nei manuali e negli opuscoli dedicati alla responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*, CSR). Un tema oggetto di studio da parte di economisti e sociologi fin dal secondo dopoguerra.

L'origine del concetto, a livello accademico, viene convenzionalmente fatta risalire a uno scritto del 1953 dell'economista Bowen, in cui l'autore sosteneva che esistesse una responsabilità sociale degli uomini d'affari, consistente «nell'obbligo di perseguire quelle politiche e di adottare quelle linee di azione che sono desiderabili rispetto agli obiettivi e ai valori della nostra società». Nei decenni a seguire molti altri studiosi hanno iniziato a interessarsi dell'argomento, talora anche con l'intento di criticare l'opportunità stessa che venga attribuita una responsabilità socia-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

le alle imprese: è il caso del premio Nobel Milton Friedman, secondo cui era da considerarsi illegittimo l'impiego di risorse aziendali per finalità sociali, che dovevano invece rimanere prerogativa esclusiva del potere pubblico. La CSR agli occhi dell'economista appariva come una dottrina fundamentalmente sovversiva, dal momento che «there is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game» (cfr. F. Friedman, [\*A Friedmanian doctrine\*](#), in [\*The New York Times\*](#), 13 settembre 1970).

Un solido sostegno teorico al concetto di CSR arriva invece negli anni Ottanta grazie alla *stakeholder theory*: se l'impresa rappresenta il nodo principale di una rete di portatori di interessi non solo economici verso i quali è chiamata a rendere conto, allora non possono che sussistere in capo a essa responsabilità che vanno oltre alla ricerca del massimo profitto.

La teoria degli stakeholder, ormai diventata un classico negli studi di management, ha permesso di superare la riduzione della responsabilità sociale delle imprese a mero filantropismo: iniziative di restituzione ex post, seppur lodevoli, dicono infatti poco di come un'impresa conduce il suo business. Una *charity campaign* a favore di bambini che vivono in condizioni disagiate non rende un'azienda socialmente responsabile se i prodotti che commercializza sono prodotti in uno *sweatshop* del Sud-est asiatico che sfrutta la manodopera minorile. La scelta di fornitori che rispettano determinati standard socio-ambientali nei loro processi di produzione risponde invece a una logica di responsabilità sociale. Ciò che la teoria degli stakeholder suggerisce è di porre i bisogni, gli interessi e le aspettative dei vari portatori di interesse all'inizio di ogni valutazione aziendale: il concetto di responsabilità sociale di un'impresa entra nella sua fase di maturità quando inizia a far proprio questo framework, quando cioè da sforzo compensativo

diventa un approccio al business che incide su ogni scelta gestionale.

Un altro tassello al discorso attorno alla responsabilità sociale d'impresa viene aggiunto con la pubblicazione da parte delle Nazioni Unite del rapporto Brundtland nel 1987: il rapporto non aveva ad oggetto propriamente la CSR, ma introduceva per la prima volta nel dibattito collettivo un tema a essa connesso, cioè il concetto di sviluppo sostenibile, definito come quella modalità di sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Quello della sostenibilità è oggi un argomento divenuto centrale e in parte ha assorbito quello di CSR: il richiamo ai *sustainable development goals* (SDG), elaborati dalle Nazioni Unite nel 2015 nell'ambito della [Agenda 2030](#), è sempre più frequente nelle strategie di sviluppo delle istituzioni europee e delle imprese, per le quali una tra le maggiori sfide che si presenteranno nel prossimo futuro sarà quella di integrare la sostenibilità nelle strategie aziendali cercando di renderla una leva di competitività e di crescita.

In anni più recenti, due dei contributi teorici che hanno avuto più risonanza nell'ambito della riflessione sulla CSR sono quelli di Elkington (1997) e quello di Porter. Secondo John Elkington, economista inglese, per valutare l'intero impatto generato dalle attività d'impresa è necessario affiancare alla classica rendicontazione economico-finanziaria quella sociale ambientale, dando vita così a una *triple bottom line*, espressione coniata da Elkington sulla scia dell'approccio precedentemente noto come “persone, pianeta, profitto”.

La teoria della creazione del valore condiviso di Porter e Kramer ([Creating Shared Value](#), in [Harvard Business Review](#), 2011, January-February) si basa invece sulla premessa che la performance dell'impresa e la salute della comunità in cui è inserita siano mutualmente dipendenti e che sia possibile generare valore econo-

mico con modalità che al contempo producono valore per la società: un esempio cui spesso si fa ricorso è quello dell'impresa che decide di intervenire per migliorare la propria logistica attraverso l'ammmodernamento e il potenziamento delle infrastrutture esistenti sul territorio.

Anche le Nazioni Unite si sono interessate in questi ultimi vent'anni di temi connessi allo sviluppo sostenibile e alla CSR: prima con il [\*Global Compact\*](#), un'iniziativa strategica lanciata operativamente nel luglio del 2000 per incoraggiare le aziende di tutto il mondo ad adottare politiche di responsabilità sociale e di sostenibilità e poi, più recentemente, con la già citata Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Molto rilevanti sono anche le [\*Linee Guida OCSE destinate alle Imprese Multinazionali\*](#) – il cui ultimo aggiornamento è stato pubblicato nel 2011 – in cui sono illustrati principi e standard (non vincolanti) per una condotta d'impresa responsabile che i Governi firmatari si impegnano a promuovere. Nelle Linee Guida si parla di *responsible business conduct* (RBC) e non viene usata la locuzione CSR ma le sovrapposizioni sono evidenti: alla descrizione dei comportamenti attesi in ambiti come diritti umani, ambiente, interessi del consumatore si accompagna l'indicazione degli strumenti cui le imprese possono fare riferimento. Come nelle riflessioni più recenti sul tema della responsabilità sociale d'impresa, anche la *responsible business conduct* indicata dall'OCSE si basa sull'idea che le imprese che vogliono contribuire al progresso non solo economico ma anche sociale e ambientale non possano limitarsi ad azioni di restituzione ma debbano integrare principi e pratiche responsabili in tutti gli ambiti di *corporate governance*. La *responsible business conduct* riguarda quindi anche la politica fiscale, aspetto quest'ultimo che non sempre trova spazio nei ragionamenti sulla CSR e che alcuni studiosi invitano invece a considerare con più attenzione, sottolineando ad esempio come le decisioni delle imprese che assumono scelte

strategiche nell’ottica di godere dei vantaggi generati dal dumping fiscale praticato da alcuni Stati abbia un impatto sociale non trascurabile.

### **...al welfare aziendale territoriale**

A livello europeo, la CSR è entrata formalmente nell’agenda dell’Unione a partire dal [Consiglio europeo di Lisbona del 2000](#), che rivolgeva un «appello al senso di responsabilità sociale delle imprese in materia di migliori pratiche concernenti l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita, l’organizzazione del lavoro, le pari opportunità, l’inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile». L’anno successivo veniva poi pubblicato dalla Commissione europea il Libro verde, [Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese](#), un vero e proprio vademecum su principi e prassi di CSR in cui è contenuta una delle definizioni ancora oggi maggiormente citate di responsabilità sociale d’impresa: «l’integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

Nel Libro verde vengono distinte una dimensione interna e una dimensione esterna della CSR. La dimensione esterna riguarda i rapporti con comunità locali, fornitori e consumatori, i diritti dell’uomo e le preoccupazioni ambientali a livello planetario. Della dimensione interna invece fanno parte materie come la salute e la sicurezza sul lavoro e la gestione delle risorse umane e vengono anche indicate alcune possibili politiche, che nell’ambito delle risorse umane devono ad esempio andare nella direzione di promuovere formazione continua, bilanciamento lavoro-vita privata, welfare e benessere sul lavoro, parità di genere e di trattamento.

Il welfare aziendale, tradizionalmente considerato come uno degli strumenti principali in cui può sostanziarsi l'impegno sociale delle imprese verso i propri dipendenti, merita un discorso a parte. Erede del c.d. welfare di fabbrica – espressione con cui si indicavano quelle misure di natura sociale adottate (tendenzialmente con atteggiamento paternalista) da alcuni imprenditori – il welfare aziendale rappresenta oggi una realtà non più di nicchia, che sta suscitando un crescente interesse sia a livello istituzionale sia a livello imprenditoriale.

È convinzione diffusa che alcuni interventi legislativi degli ultimi anni abbiano accelerato l'affermarsi del welfare aziendale, a partire dalla legge di stabilità 2016 che ha reso superati i requisiti di unilateralià e volontarietà e riconosciuto di fatto al welfare una funzione economica. Si è passati così a un quadro normativo in cui beni e servizi di welfare sono esclusi interamente dal reddito da lavoro dipendente soltanto nei casi in cui i piani di welfare siano contrattati. I vantaggi fiscali e contributivi legati alle politiche di welfare dovrebbero in ogni caso rimanere giustificati dalla finalità sociale che sta alla base di questa e delle altre misure di responsabilità sociale che un'azienda decide di adottare. Chiarito ciò, è opportuno tuttavia ricordare che le politiche di welfare aziendale, al pari di altre misure di CSR, rimangono comunque un tema divisivo, quantomeno perché resta sempre discutibile l'intenzionalità con la quale le aziende vi si orientano. Si possono infatti individuare alcune tipologie di approcci concreti alla responsabilità sociale.

Una prima tipologia è rappresentata da quelle imprese che si impegnano in attività di responsabilità sociale mosse da motivazioni intrinseche, da un'autentica sensibilità etico-sociale o dalla consapevolezza olivettiana che l'impresa possa assumere il ruolo di attore protagonista di trasformazione non solo economica ma anche sociale. A queste si affiancano imprese che adottano pratiche

di CSR come mera risposta a pressioni esterne provenienti dalla società civile o dal legislatore. Vale la pena ricordare il d.lgs. n. 254/2016, attuativo della direttiva 2014/95/UE, che ha introdotto per la prima volta in Italia l'obbligo per determinati tipi di aziende di integrare il bilancio civilistico con una "relazione non finanziaria" sulle politiche ambientali, sociali e di governance dell'azienda: una relazione basata dunque sui c.d. fattori ESG (*environmental, social, governance*), peraltro sempre più decisivi nelle decisioni di allocazione del risparmio da parte dei grandi fondi di investimento. Ci si può domandare quindi come agirebbero le imprese che concepiscono la CSR in un'ottica di mera *compliance* normativa, come prezzo da pagare per ottenere la licenza a operare, se si trovassero in un contesto sgombro da tali vincoli. Domanda che si riproporrebbe similmente per il welfare aziendale in uno scenario privo dei citati incentivi.

Ci sono poi aziende che, pur scegliendo autonomamente di investire nella CSR, lo fanno con l'ottica opportunistica di attrarre quella parte di consumatori attenta alle scelte sociali ed etiche delle aziende e/o per riuscire a beneficiare dei vantaggi in termini di immagine, reputazione, competitività ed *employer branding* che molte ricerche associano alle imprese socialmente responsabili. Esistono anche imprese che usano la CSR come mera operazione di *maquillage* finalizzata a oscurare attività irresponsabili, facendo ricorso a pratiche di *social/greenwashing*. Si potrebbero elencare diversi casi degli ultimi due decenni di grandi *companies* che regolarmente rendicontavano il proprio impegno sociale ed ecologico salvo poi essere travolte da scandali legati ad esempio allo sfruttamento di lavoro minorile o all'inquinamento ambientale: un caso studio classico è quello della Enron, che prima dello scandalo finanziario che la travolse a inizio Millennio aveva aderito al Global Compact e ricevuto alcuni *CSR awards*. Volkswagen, prima che scoppiasse il caso Dieseldate, era stabilmente collocata ai

primi posti del Dow Jones Sustainability Index: il successivo crollo del valore azionario, i miliardi di euro di sanzioni e il danno d'immagine non quantificabile testimoniano anche quale può essere il prezzo da pagare quando si opta per comportamenti irresponsabili.

Un fenomeno che prefigura le possibilità di una nuova dimensione della CSR integrata nell'impresa e diffusa nel tessuto produttivo dei territori è quello del c.d. welfare aziendale territoriale. Con questo termine si fa riferimento, in breve, a quelle misure di welfare attuate da agglomerati di imprese di un determinato territorio che mirano a intercettare le esigenze della comunità locale nel suo complesso oltre che dei lavoratori. Questa traiettoria di sviluppo del welfare, che esce dal perimetro della singola impresa, permette di superare il carattere non universalistico degli interventi di natura aziendale e rappresenta anche un'opportunità per le piccole e medie imprese che, facendo sistema, possono così attivarsi in un campo che rimane ancora in via maggioritaria appannaggio delle aziende più grandi e strutturate. Ciò non toglie che anche una azienda singola possa decidere di impegnarsi nel generare beni e servizi di carattere collettivo: si pensi ad esempio alla recente scelta di Luxottica di investire nel potenziamento dell'asilo nido comunale.

Un welfare aziendale così declinato può realizzarsi soltanto attraverso il coinvolgimento di attori pubblici e privati presenti sul territorio e ha tutte le potenzialità per riuscire a generare quel valore condiviso, tanto economico quanto sociale, teorizzato da Porter e Kramer. La diffusione di queste esperienze di welfare territoriale rimane al momento esigua ma sembra plausibile ipotizzare che una forma di welfare aziendale così inserita in logiche di prossimità e di comunità possa incidere positivamente sulla sinergia tra imprese e territorio e sullo sviluppo locale, inteso come ambiente produttivo ma anche come il contesto sociale in cui

l'iniziativa economica può svilupparsi avvalendosi delle risorse presenti.

### **Bibliografia**

Elkington J. (1997), *Cannibal with Forks. The Triple Bottom Line of 21<sup>st</sup> Century Business*, Capstone

Freeman R.E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Pitman

World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press

Zamagni S. (2013), *Impresa responsabile e mercato civile*, Il Mulino

## **Il welfare aziendale tra le sfide che aspettano il nuovo Governo\***

*di Emmanuele Massagli*

**Anche al Meeting di Rimini si è parlato di welfare aziendale. È la prima volta che a questo argomento viene dedicato uno specifico momento di approfondimento nell'ambito della più frequentata delle kermesse culturali italiani.** Una manifestazione solitamente abbastanza indifferente alle mode (ne sono la prova i titoli delle diverse edizioni, assai lontani dai ritornelli delle canzoni-tormentone tipiche della stagione). Il motivo per cui la Compagnia delle Opere ha deciso di discutere del nesso tra le politiche di welfare e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata non è quindi la mediaticità dell'argomento, ma il reale e sempre crescente interesse che anche le sue imprese manifestano per questa originale politica di gestione delle persone.

**È una ulteriore riprova della inarrestabile crescita del welfare aziendale, tanto tra le grandi quanto tra le piccole imprese, sia al Nord che al Sud Italia, nei settori industriali così come in quelli dei servizi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#). Pubblicato anche su [Ilsussidiario.net](#), 30 agosto 2019.

Poco prima dell'estate si era alimentata una capziosa polemica sui costi per lo Stato della esenzione da reddito del lavoro previste per i beni, i servizi e le prestazioni di welfare. La migliore risposta a critiche di questo genere, sovente giustificate da preoccupazioni di natura commerciale più che scientifica, è l'incessante diffusione dei piani di welfare aziendale tra le aziende italiane. Non c'è giorno nel quale non siano raccontati nuovi accordi sindacali su questa materia, contenenti disposizioni originali e soluzioni sempre più adeguate ai bisogni dei dipendenti. I numeri del welfare (oltre 100.000 imprese coinvolte e quasi 2.500.000 lavoratori di imprese private beneficiari di piani di valore medio attorno ai 700 euro – Fonte AIWA) sono eccessivi per essere giustificati soltanto da opportunismo fiscale. Certamente vi sono casi di progetti nati con un occhio più al bilancio che al benessere dei dipendenti; restano tuttavia una minoranza in un panorama di sempre maggiore coscienza dei benefici derivanti dalla approvazione dei piani di welfare. Benefici non solo per l'impresa, ma, soprattutto, per le persone coinvolte e, non da ultimo, anche per lo Stato, che vede rimborsato con gli interessi l'investimento fatto prevedendo l'esenzione dalla tassazione: il welfare aziendale, infatti, attiva un indotto che genera maggiore lavoro, più IVA e minori spese per servizi pubblici.

**Ecco spiegato il gradimento verso la normativa dei c.d. benefici di utilità sociale risalente agli anni Ottanta e ampliata nel 2016, 2017 e 2018 mediante le leggi di bilancio.**

Il nuovo Governo dovrà decidere se procedere nella direzione dell'ampliamento di queste misure, capaci di "leggere" i moderni rapporti di lavoro, o arrestare un processo di innovazione che ha destato addirittura l'interesse della Germania, il cui Governo sta studiando le politiche di welfare aziendale vigenti in Francia e,

appunto, in Italia per colmare uno spread normativo che, almeno questa volta, vede loro più indietro di noi.

## **Nasce la piattaforma Tradate Welfare: pubblico e privato si uniscono per il benessere dei cittadini\***

*di Irene Tagliabue*

Lo scorso 15 ottobre a Tradate, nella provincia di Varese, è stata presentata Tradate Welfare, piattaforma nata dalla collaborazione tra l'Ufficio di Piano del Comune di Tradate e il Consorzio Nazionale per la Cooperazione Sociale Gino Mattarelli ([CGM](#)), che, dal 1987, mette in rete e valorizza l'opera di cooperative sociali dislocate in tutto il territorio nazionale.

**Il portale digitale ambisce innanzitutto ad ampliare e modernizzare la modalità di fornitura dei servizi di welfare che spaziano dall'assistenza alla persona, passando dall'accudimento dei bambini fino ad arrivare alla cura della casa e degli animali.**

Come sottolineato dalla Responsabile Servizi Sociali ed Ufficio di Piano di Tradate Mariella Luciani, già da tempo si era manifestata la duplice esigenza, da un lato, di intercettare e soddisfare i bisogni di quella parte della cittadinanza restia a ricorrere all'aiuto dei Servizi Sociali e, dall'altro, di reperire uno strumento in grado di facilitare la scelta del singolo, spesso inconsapevole della pluralità

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37.](#)

di opzioni a propria disposizione. Attraverso l'accreditamento alla piattaforma, tutti i residenti negli otto comuni aderenti al progetto avranno immediato accesso ai servizi messi a disposizione da quattordici Cooperative, **auspicando così un graduale passaggio da un welfare "pauperistico", dedicato solo ed esclusivamente agli utenti dei Servizi Sociali, ad un welfare "per tutti", di facile accesso per chiunque desideri usufruirne.** Proprio con l'intento di promuovere la diffusione sul territorio della piattaforma, al fine di evitare che rimanga, col tempo, uno strumento poco sfruttato e di difficile accesso, parte integrante del progetto sono i Social Point, punti di ascolto dislocati nelle città coinvolte, in cui professionisti formati da CGM forniscono assistenza nella registrazione al portale e nella scelta delle prestazioni più adatte alle singole esigenze specifiche. Lavoro indispensabile, quest'ultimo, al fine della riuscita dell'intero progetto e perciò demandato agli operatori del terzo settore, estremamente qualificati nell'intercettare i reali bisogni dei propri interlocutori.

**La vera sfida di Tradate Welfare, così come evidenziato a più riprese dalla dott.ssa Martina Tombari, Responsabile dell'Area Sviluppo CGM, risiede nel provare ad avere un ruolo più attivo nel settore, tentando di rispondere non più solo alla domanda di assistenza della popolazione più debole, ma ai bisogni dell'intera comunità, nel modello attuale di cura sociale destinati a rimanere insoddisfatti.** L'ambizione è quella di sovvertire le logiche oggi molto diffuse soprattutto nell'ambito della cura alla persona, provando ad intercettare attivamente i bisogni del cittadino, prima che lo stesso sia costretto a rivolgersi in prima persona ai fornitori dei servizi. A tal proposito, un ruolo determinante è giocato dalle cooperative, che hanno accettato la difficile sfida di provare ad ampliare il proprio bacino

di fruitori, non limitandosi più solamente agli utenti dei Servizi Sociali, ma cercando di rispondere anche a nuove e diverse richieste, provenienti da una platea di cittadini differente, più ampia e con diverse esigenze rispetto a quelle valutate fino a questo momento.

È necessario acquisire sempre maggiore consapevolezza, ha sottolineato la dott.ssa Tombari, relativamente al fatto che esiste una platea molto vasta di persone che, pur non essendo utente dei servizi sociali, né lavoratore, ha dei bisogni che sarebbe importante riuscire ad intercettare, proprio attraverso Tradate Welfare.

Attraverso questo ambizioso progetto, formalmente avviato il 15 ottobre **si intende sostenere un modello sperimentale di creazione di un tessuto territoriale solido, in cui la sinergia tra pubblico e privato riesca a mettere al centro la persona ed i propri bisogni, valorizzando le (scarse) risorse del welfare pubblico mediante il coordinamento con il welfare privato. Coordinamento che, superando le logiche fino ad oggi largamente diffuse di pura ingerenza del privato nella sfera pubblica, se dovesse mostrarsi efficace, potrebbe aprire la strada ad un welfare territoriale in grado di far dialogare servizi sociali e servizi aziendali.**

**Il desiderio primario di anteporre ad ogni altro interesse le reali esigenze della persona nella sua interezza – e non solo in qualità di lavoratore o di utente dei servizi sociali – ha fatto sì che venisse imposto alle Cooperative aderenti al progetto, il rispetto di determinati e prestabiliti standard, previsti dalla Prassi UNI [“Linee guida per i requisiti per la qualità dei fornitori di servizi alla persona/famiglia nel welfare aziendale”](#) realizzata in collaborazione con il Consorzio CGM e fortemente voluta dallo stesso. La qualità dei servizi offerti è**

fondamentale perché un progetto di questo genere, per quanto ambizioso, abbia un futuro e possa essere replicabile in altri territori italiani.

In aggiunta, le Cooperative hanno sottoscritto un codice etico, con l'obiettivo di incentivare la cooperazione e il coordinamento tra le diverse attività da loro svolte, mitigando la competizione in funzione del primario obiettivo di risposta alle esigenze dei cittadini. **Solo in questo modo e solo attraverso la promozione di un alto standard da parte delle Cooperative sul territorio sarà possibile perseguire gli obiettivi ed ottenere tutti i risultati che hanno spinto gli enti promotori a sviluppare una piattaforma per servizi di welfare: primo su tutti, il benessere della persona nella sua interezza.**



Parte II.  
**RUBRICHE**



1.

**APPUNTI PER UN GLOSSARIO  
ITA – ENG**

## **“Reddito di cittadinanza” e “*guaranteed minimum income*”\***

*di Pietro Manzella e Silvia Spattini*

Per tradurre in inglese l'espressione reddito di cittadinanza vengono per lo più utilizzate le locuzioni *citizen's income* (cfr. [Italians first': how the populist right became Italy's dominant force](#), in *The Guardian*) e *universal basic income* (cfr. V. Santarpia, G. Gaetano, [Concessions on tax arrears in newly approved finance law](#), in [www.corriere.it/english](#), 17 ottobre 2018) o anche la perifrasi ***a minimum income for jobless and unemployed Italians*** (cfr. Associated Press, [Italy tweaks budget to appease EU](#), in *The Telegraph*, 24 dicembre 2018).

Tutte queste formulazioni non risultano, tuttavia, adeguate a rappresentare la misura italiana individuata con l'espressione “Reddito di cittadinanza” (per come si sta delineando nel decreto-legge, attualmente noto, che la disciplina).

***Citizen's income*** e **reddito di cittadinanza** sono traduzioni letterali l'una dell'altra espressione, accettabili perché individuano lo stesso concetto, ovvero una **prestazione assistenziale universale ed incondizionata, basata sulla cittadinanza** (*unconditional, nonwithdrawable income paid to every individual as a right of citizen-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2019, n. 2](#), rubrica *Appunti per un glossario ITA – ENG/17*.

*ship*, cfr. <https://citizensincome.org/>). Tuttavia, tale locuzione non è adatta a tradurre la misura così denominata che sta per essere introdotta nell'ordinamento italiano perché questa non è di fatto un reddito di cittadinanza come definito poc'anzi.

Al contrario, si tratta di una prestazione da ricondurre all'ambito del **reddito minimo garantito, ovvero un sussidio sociale la cui erogazione è subordinata a diverse condizioni soggettive**, in particolare la situazione di indigenza, e generalmente a forme di condizionalità consistenti nella disponibilità ad accettare un lavoro oppure a svolgere attività utili alla comunità (si veda S. Spattini, [\*Dal progetto alla attuazione: prove tecniche di reddito di cittadinanza in Italia\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*, 8 gennaio 2019, n. 1](#)).

Peraltro, la locuzione *citizen's income* non descriverebbe in modo adeguato la misura, poiché, per come è stata abbozzata, possono beneficiare del reddito di cittadinanza, non solo i cittadini italiani, ma anche i soggetti residenti in Italia «in via continuativa da almeno 10 anni al momento della presentazione della domanda».

La **traduzione alternativa, *universal basic income***, si spiega con il fatto che nella letteratura internazionale *citizen's income* appartiene più in generale alla categoria dell'*universal basic income*, ovvero del reddito (universale) di base. Tuttavia, questa traduzione presenta le stesse criticità di *citizen's income* nel senso che non si tratta di un reddito di base, per le stesse ragioni sopra indicate.

**Uguualmente sarebbe altresì da evitare la perifrasi *a minimum income for jobless and unemployed Italians*** poiché, considerando i criteri di accesso al reddito di cittadinanza, fa presupporre da un lato che siano solo i cittadini di nazionalità italiana a poterne beneficiare, e dall'altro che i destinatari debbano essere in condizione di disoccupazione, mentre nella realtà il presupposto è l'indigenza. Infatti, tale misura potrebbe anche integrare un reddito da lavoro.

**Al momento di rendere il concetto in inglese, non va dimenticato che, in definitiva, il reddito di cittadinanza così come inteso dal legislatore italiano ha tutte le caratteristiche del reddito minimo garantito, come definito e conosciuto nella letteratura internazionale.** Proprio per tale ragione, una possibile traduzione in lingua inglese dell'espressione italiana potrebbe essere *guaranteed minimum income*, locuzione che permetterebbe di evitare verbose perifrasi, chiarendo altresì che il sussidio non è accessibile a chiunque (*universal basic income*) o solo ai cittadini italiani (*citizen's income*).

2.

## **IL MIO CANTO LIBERO**

## Legge di bilancio: tutti dimenticano detassazione e accordi di prossimità\*

*di Maurizio Sacconi*

La controversa e mutevole legge di bilancio ha ampiamente trattato il tema del lavoro dal “reddito di cittadinanza” ai centri per l’impiego, dagli incentivi per nuove assunzioni alla ridefinizione qualitativa e quantitativa dell’alternanza tra apprendimento teorico e pratico, dai nuovi requisiti di accesso al pensionamento al taglio, quasi strutturale, delle pensioni medie e alte.

**Il concitato esame parlamentare è stato accompagnato da prese di posizione e controproposte di tutti gli attori politici e sociali.** Stupisce il fatto che sia stato invece del tutto trascurato, negli atti come nel dibattito pubblico, il modo con cui promuovere la crescita dei salari quando si accompagna con gli incrementi di produttività nonostante le reiterate analisi circa i ritardi cronici della contrattazione collettiva sotto questo profilo. Eppure molti hanno apprezzato la novità del contratto dei metalmeccanici che ha opportunamente rimesso agli accordi di prossimità la definizione degli andamenti retributivi. Si è trattato del primo contratto senza la usuale “cifra” degli aumenti non per ragioni di austerità ma, al contrario, per la consapevolezza dei contraenti che i modesti aumenti egualitari avrebbero lasciato in-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1.](#)

soddisfatte tanto le ragioni dei lavoratori quanto quelle degli imprenditori. Tanto più che in Italia può esplodere da un momento all'altro una vera e propria "questione salariale" se è vero che ogni sondaggio rivela una domanda crescente di "soldi" da parte dei lavoratori anche in alternativa a più sostanziose prestazioni sociali.

**Intendiamoci. Il rafforzamento di una dimensione integrativa per la sanità e la previdenza è cosa certamente gradita cui si dovrà presto accompagnare anche l'adozione di formule di *long term care* corrispondenti ai crescenti bisogni legati alla condizione di non autosufficienza.**

Ma i "soldi" rimangono una necessità primaria. D'altra parte le imprese, anche in ragione degli investimenti tecnologici, avvertono sempre più il bisogno di negoziare direttamente lo scambio tra premi o incrementi retributivi e specifici cambiamenti organizzativi o effettive transizioni professionali per diventare più competitive.

**Dal 2008 la tassazione della componente premiale della retribuzione è agevolata con aliquota sostitutiva onnicomprensiva del 10% anche se l'importo massimo detassabile è sceso dagli originari 6.000 agli attuali 3.000 euro.**

Nella versione originaria erano compresi anche gli straordinari ed il lavoro notturno che oggi sono esclusi. È ben vero che la platea dei potenziali beneficiari è aumentata con l'incremento della soglia di reddito del lavoratore nell'anno precedente quello di fruizione del premio che ora è di 8.000 euro ma, come rivelano i diversi "tiraggi" dal bilancio pubblico, sarebbe stato maggiore l'impatto sulla massa salariale mantenendo più elevata la dimensione premiale incentivata anche se su una platea più contenuta ma pur sempre comprensiva degli operai e degli impiegati. Così come è venuta meno per le imprese la possibilità di un abbattimento dei contributi connessi ad una parte dei premi, ora possi-

bile solo fino a 800 euro nel caso di modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori.

Insomma, vi sarebbe stata ampia materia per discutere un incremento della retribuzione detassata, così da renderla più sensibilmente incentivante, tanto più che la attuale maggioranza parlamentare ha più volte affermato di diffidare delle burocrazie centrali della rappresentanza e di preferire quelle più prossime ai concreti interessi da regolare. Come sono quelle che sottoscrivono i contratti aziendali e territoriali.

## Consulenti del lavoro: dalle buste paga alle relazioni di prossimità\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, unitamente alla Cassa previdenziale, alla Fondazione e alla Associazione di categoria, ha organizzato un grande evento per celebrare i quaranta anni trascorsi dalla approvazione della l. n. 12/1979 con cui furono disciplinate le norme relative all'ordinamento della professione.**

Vi hanno partecipato il Presidente del Consiglio **Conte** ed il Ministro **Di Maio** portando in dono l'inserimento dei consulenti tra i professionisti abilitati alle procedure di cui alla nuova legge fallimentare e l'impegno a comprendere un loro rappresentante tra i componenti del consiglio di amministrazione dell'ente previdenziale.

**La manifestazione ha voluto ripercorrere la progressiva evoluzione del ruolo dei consulenti con particolare attenzione all'ultimo ventennio.** Particolarmente toccante è stato il filmato relativo al discorso di **Marco Biagi** in occasione del loro congresso del 2001 quando egli ebbe modo di illustrare il contestato **Libro Bianco** sul futuro del lavoro in Italia. Di lì invero prese le mosse un percorso di ulteriore valorizzazione dei professionisti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2019, n. 2.](#)

cui era stata riconosciuta la riserva degli atti di gestione dei rapporti di lavoro.

Inizia infatti con il Libro Bianco la consapevolezza del progressivo superamento della seconda rivoluzione industriale nella quale le produzioni seriali avevano trasformato i lavoratori in meri numeri per cui la consulenza si riduceva alla corretta gestione delle buste paga.

**Biagi fu infatti coevo alla terza rivoluzione indotta dalle tecnologie informatiche che i più sottovalutarono.** Egli invece comprese che i lavoratori stavano riacquistando il loro volto e che giorno dopo giorno sarebbe stato necessario considerare l'originalità dell'apporto di ciascuno ai risultati di imprese destinate a trasformare i loro modelli organizzativi.

Anche se è solo con la quarta rivoluzione industriale che ora si afferma compiutamente la attenzione alla integralità della persona al lavoro in quanto richiesta non solo di “saper fare” compiti specifici ma ancor più di “saper essere” in contesti sempre più mutevoli.

I consulenti devono quindi oggi assistere le piccole e medio-piccole imprese non solo nel doveroso rispetto delle complesse normative del lavoro ma anche nelle valutazioni economiche circa le tipologie e le modalità contrattuali più idonee ai processi produttivi, negli accordi collettivi aziendali per il reciproco adattamento delle parti in relazione agli obiettivi condivisi, nelle intense relazioni personali di lavoro che non si esauriscono nello scambio tra prestazione e remunerazione.

Negli ultimi due decenni, seguendo il principio di sussidiarietà, **i professionisti del lavoro sono stati abilitati alle funzioni del collocamento, della certificazione, della conciliazione (e dell'arbitrato) nel nome della terzietà connessa alla loro caratteristica “ordinistica”.**

Ben altra è tuttavia la sfida che li attende nel momento in cui si ridimensiona la disciplina astratta prodotta da leggi e contratti nazionali e si impongono le concrete relazioni di prossimità. Nelle imprese come nei territori. E il contenuto più rilevante di queste relazioni diventa il diritto-dovere del lavoratore all'apprendimento "perpetuo", cui si uniscono anche le attese di soluzioni ai bisogni complessivi propri e del proprio nucleo familiare.

Nell'occasione quindi della festa di compleanno, il nostro augurio si unisce all'invito ad investire molto su se stessi, sulle proprie capacità e abilità, per poter accompagnare al meglio la nostra economia e la nostra società nella transizione che viviamo.

## **Opporre la crescita (della domanda interna) alla fuga dal lavoro\***

*di Maurizio Sacconi*

**Con il provvedimento varato dal Consiglio dei Ministri il Governo ha soddisfatto il principale impegno elettorale delle forze politiche che lo compongono.** Le due misure non sembrano corrispondere ad una visione condivisa perché ne riflettono le differenze progettuali e il diverso radicamento territoriale.

**Nei giorni precedenti la Casaleggio Associati ha diffuso un video sulla “fine del lavoro” con il quale legge deterministicamente l’evoluzione delle tecnologie e con esse delle produzioni e dell’occupazione.**

Come è stato da molti rilevato, questa quarta rivoluzione ha tali caratteristiche di velocità e imprevedibilità da non consentire previsioni di medio-lungo termine e, in ogni caso, merita di essere analizzata secondo un approccio olistico – e non solo industriale – per immaginare i cambiamenti complessivi nella società, l’emersione di nuove domande, l’impatto sul lavoro e sulle competenze.

Lo stesso Rapporto del Forum Economico Mondiale, che nelle precedenti edizioni tanto si era esercitato sul futuro, quest’anno si

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3.](#)

concentra sui rischi globali del 2019. E quindi proprio guardando al breve periodo e alle prospettive di rallentamento delle economie, può essere utile considerare il concreto pericolo di una combinazione tra forti politiche distributive – che pure hanno una loro giustificazione – e un andamento recessivo della nostra capacità di produrre ricchezza e lavoro.

Non dimentichiamo che la classifica OCSE per il terzo trimestre 2018 ci ha considerato l'unico Paese dell'eurozona con (un già basso) tasso di occupazione in discesa. Merita quindi un confronto straordinario tra istituzioni e corpi sociali il tema dello sviluppo, dei modi con cui opporre alla diminuzione della domanda estera la crescita di quella interna a partire dagli investimenti.

**Una nuova fase di dialogo sociale potrebbe in primo luogo concentrarsi sulla ripresa delle costruzioni, sulla veloce modernizzazione della logistica, su piani formativi straordinari per l'alfabetizzazione digitale e per sostenere figure professionali carenti come gli addetti ai servizi di cura.** Dalle opere pubbliche al mercato immobiliare un buon colpo di frusta, fatto di meno vincoli regolatori e di meno tasse municipali, può risvegliare un settore da cui nessuna economia può prescindere. Tanto meno il nostro Mezzogiorno.

Così come lo sviluppo della logistica in generale e di quella distributiva in particolare costituisce il necessario volano per i consumi interni. Una veloce pianificazione di attività formative di breve periodo e manifestamente necessarie può attenuare l'assurdo *mismatching* delle competenze.

**Questi ed altri interventi immediati, anche nel quadro di bilancio da poco approvato, possono risultare anticiclici.** Culturalmente prima ancora che economicamente. Altrimenti tutto si scaricherà sul circolo vizioso della illusoria fuga dal lavoro.

## Da Maurizio Landini una spinta alla diffusa contrattazione\*

*di Maurizio Sacconi*

**Maurizio Landini è diventato segretario generale della Cgil contro le previsioni interessate di alcuni organi di informazione.**

Gli ambienti retrostanti avrebbero preferito una guida “moderata” della maggiore organizzazione sindacale nel senso della attitudine a consolidare un certo conformismo dei soggetti della rappresentanza. E invece avremo il leader sindacale che più ha voluto il nuovo contratto dei metalmeccanici, così diverso dal tradizionale modello centralizzato e dai suoi piccoli aumenti salariali collegati ex ante alla bassa inflazione.

**Landini ha accettato di condividere con Federmeccanica la scommessa di distribuire la ricchezza là ove si produce con l'idea di realizzare finalmente un significativo incremento della massa salariale anche se al prezzo della disomogeneità.**

Il tutto in una cornice di più forti tutele integrative su previdenza e sanità e dell'impegno datoriale a promuovere nella dimensione aziendale il diritto dei lavoratori ad accedere a conoscenze e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

competenze che li facciano evolvere nelle mansioni e li rendano occupabili.

C'è da sperare quindi, a ragion veduta, che egli voglia preferire la diffusa contrattazione alle ritualità centralistiche.

Egli sa che la crisi dei corpi intermedi investe anche le organizzazioni sindacali e che la prima ricetta per rinnovarle consiste nell'accorciamento della catena che lega rappresentanti e rappresentati.

Solo in prossimità si raccolgono le concrete domande dei lavoratori e si soddisfano le esigenze che li legano al destino delle imprese.

**Il contratto, il vero contratto che è scambio faticoso e condivisione di obiettivi misurabili, può essere lo strumento con cui la società riafferma il suo primato sullo Stato, ricostruendo dal basso quel tessuto connettivo della Nazione che si è andato lacerando.**

I corpi sociali hanno la possibilità di essere l'antidoto alla disgregazione se non si risolvono in burocrazie autoreferenziali ma formano ovunque rappresentanti diretti dei lavoratori e delle imprese – ed operatori territoriali che li assistono – perché diventino tutti buoni negoziatori.

Colti, informati, preparati, capaci di prendersi la responsabilità di fare accordi. Buoni accordi.

## Recessione e mercato del lavoro\*

*di Maurizio Sacconi*

Nei giorni scorsi l'**Istat** ha comunicato la formale recessione dell'**economia italiana** e confermato la **condizione stagnante del nostro mercato del lavoro**.

Secondo alcuni il secondo è semplicemente lo specchio della prima.

Eppure l'**occupazione in Italia** è sempre risultata agli ultimi posti nell'eurozona anche negli anni di maggiore sviluppo a dimostrazione di un andamento almeno in parte indipendente.

Certamente la crescita debole o addirittura negativa si traduce in un minore numero di ore lavorate e nella sotto-occupazione di molti al punto che ora conosciamo il fenomeno dei *poor workers*, in precedenza qui sconosciuto.

Potremmo quindi ritenere che la contrazione del Pil sempre più velocemente peggiora quantità e qualità dei lavori ma che la sua ripresa può essere addirittura condizionata dalla qualità delle istituzioni del lavoro e comunque riflettersi in modo lento e contenuto sull'occupazione.

Vale la pena quindi concentrare l'impegno pubblico sulla ripresa della domanda interna per alimentare una economia meno sostenuta dal commercio internazionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

Ma è necessario anche riflettere, ancora una volta, sui modi con cui le politiche del lavoro possono esse stesse concorrere a promuovere lo sviluppo, determinare un migliore rapporto tra questo e la produzione di posti di lavoro, garantire il migliore grado di inclusione sociale.

E le dobbiamo ovviamente disegnare in piena sincronia con il tempo in cui si attuano.

Oggi esse devono essere funzionali ad una fase in cui il ciclo dei prodotti si accorcia, la domanda e l'offerta di servizi cambiano rapidamente, le professionalità devono adattarsi alle trasformazioni continue, le persone scontano lunghi periodi pregressi di mansioni ripetitive o percorsi educativi deboli. Interrogiamoci allora su tutti gli obiettivi conseguenti.

Come alimentare la propensione ad intraprendere o ad ampliare l'impresa incoraggiando quella ad assumere e a investire nelle persone in un tempo incerto?

Come garantire la disponibilità delle competenze necessarie alle nuove opportunità di crescita?

Come rendere accessibili a tutti i percorsi di vero apprendimento? Come sostenere il reddito nelle transizioni permanenti senza incentivare la passività?

Come remunerare equamente il lavoro in modo che crescano simultaneamente i salari e la produttività?

**La flessibilità e la sicurezza rimangono i parametri obbligati di queste politiche ma si declinano in termini nuovi rispetto al tempo in cui furono introdotti per la prima volta nel linguaggio europeo.**

Le istituzioni rinuncino a nuove regole generalizzate sui rapporti di lavoro (il Codice?!), si concentrino sulla tutela del reddito e soprattutto sulla organizzazione degli ecosistemi formativi territoriali che ne dovrebbero ridurre il bisogno.

**Lasciamo invece alle imprese e alle rappresentanze dei loro lavoratori, in prossimità, la piena capacità di adattarsi reciprocamente attraverso regole, tutele, obiettivi misurabili, premi retributivi detassati.**

Nessuno più di loro può individuare, in ogni circostanza, l'equilibrio migliore per crescere insieme.

## Oltre l'autonomia e la subordinazione tutele adattate dalle parti\*

*di Maurizio Sacconi*

Nel **Libro Bianco** del 2001 Biagi ed io scrivemmo che si doveva ritenere, «a seguito dei profondi mutamenti intercorsi nell'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro, [...] ormai superato il tradizionale approccio regolatorio, che contrappone il lavoro dipendente al lavoro autonomo [...]. È vero piuttosto che alcuni diritti fondamentali devono trovare applicazione, al di là della loro qualificazione giuridica, a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi: si pensi al diritto alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, alla tutela della libertà e della dignità del prestatore di lavoro, all'abolizione del lavoro minorile, all'eliminazione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, al diritto a un compenso equo, al diritto alla protezione dei dati sensibili, al diritto di libertà sindacale». Contemporaneamente aggiungemmo che «non può certo essere condiviso l'approccio [...] di estendere rigidamente l'area delle tutele senza prevedere alcuna forma di rimodulazione all'interno del lavoro dipendente [...]. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili, sembra opportuno lasciare ampio spazio all'autonomia collettiva e individuale, ipotizzando una gamma di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 febbraio 2019, n. 6.](#)

diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale (a seconda del tipo di diritto in questione)».

In sostanza, già avvertivamo il superamento nella realtà fattuale della rigida distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo auspicando un *continuum* progressivo delle norme a tutela del prestatore, anche attraverso il duttile adattamento consentito dalla contrattazione. Lo stesso contratto a progetto, modalità più tutelata della semplice collaborazione, voleva rappresentare una dimensione intermedia che poi, per soddisfare pulsioni ideologiche, il Governo Renzi ha voluto sopprimere.

**La sentenza della Corte d'Appello di Torino sulle prestazioni dei *riders* di Foodora, di cui ora conosciamo le motivazioni, ha interpretato l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 (*Jobs Act*) come obbligo di applicazione alle collaborazioni “eteroorganizzate” di quasi tutte le tutele del lavoro subordinato.** Si è avuta così soprattutto la conferma di una norma potenzialmente estensibile a tutte le prestazioni perché tutte, anche quelle più genuinamente autonome, si collocano nella organizzazione del committente. Nel caso di specie, la stessa possibilità di rifiutare la prestazione è stata ritenuta sufficiente a qualificarla come non subordinata ma insufficiente ad evitare obblighi come quelli dovuti dal datore di lavoro dipendente in materia di salute e sicurezza. Se si consolidasse un simile orientamento ogni attività lavorativa a favore di terzi potrebbe essere attratta nell'ambito delle tutele tipiche della subordinazione compreso il pagamento su base oraria anziché in base al risultato. Ne deriverebbero assetti regolatori rigidi e perciò non idonei a tutte i lavori e nemmeno gradite a tutti i lavoratori. Ora questo non sembra il tempo idoneo per la costruzione paziente e largamente condivisa di un essenziale Statuto dei Lavori corrispondente alle indicazioni di Biagi. Si carica quindi ancor più sulle parti sociali la responsabilità di agire sussidiariamente attraverso accordi ad ogni livello.

Nello stesso art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 si esplicita la possibilità di derogare alla norma generale di cui si è detto attraverso accordi collettivi nazionali sulla base «delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore» così come l'assenza del requisito della “etero-organizzazione” può essere dichiarata dalle parti e verificata di fronte ad una Commissione di certificazione.

**Solo gli interessi possono efficientemente autoregolarsi senza concessioni alla astratta simbologia o alle esigenze del consenso emozionale.**

## **Autonomia differenziata per l'unità economica e sociale della Repubblica\***

*di Maurizio Sacconi*

Il confronto politico e istituzionale sulla autonomia differenziata ha il merito di mettere in luce due ordini di problemi non risolti nel nostro disordinato assetto delle competenze e nel nostro profondo dualismo territoriale. Veneto e Lombardia, ad esempio, chiedono di riunire, pur nel quadro del necessario coordinamento nazionale, tutte le politiche per l'occupabilità.

Istruzione, formazione, lavoro non sono più fasi successive della vita ma si devono integrare continuamente nella specificità di ogni contesto territoriale affinché ciascuno abbia l'opportunità di transitare a nuove competenze spendibili e le imprese possano crescere concorrendo alla preparazione delle capacità umane che servono. Le stesse politiche passive devono poter essere gestite secondo coerenza con il primario obiettivo di includere nella vita attiva.

La prossimità diventa un criterio necessario nel momento in cui l'omologazione cede il passo alle diversità. Si sperimentino quindi soluzioni avanzate lì dove vi sono le condizioni per produrle affinché diventino buone pratiche da imitare ovunque. Ma qui sorge il secondo ordine di problemi che potremmo ricondurre al

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

principio dell'unità economica e sociale della Repubblica. È ben vero che se qualcuno resta indietro la soluzione non può consistere nel vincolo per gli altri di rimanere fermi ad aspettarlo. Il federalismo a geometria variabile deve quindi risultare un modo per garantire a tutti i livelli essenziali delle prestazioni a prescindere dalla capacità fiscale di partenza. Il che non può significare la continua erogazione agli amministratori incapaci delle risorse eternamente aggiuntive per non raggiungere mai questi livelli. Se alcune istituzioni regionali o locali sono oggi nella condizione di avere una autonomia potenziata, altre devono subire una limitazione della loro capacità fino al commissariamento proprio a tutela dei loro cittadini spesso intrappolati nel circolo vizioso che unisce livelli crescenti di tassazione e qualità decrescente dei servizi.

Tocca allo Stato subentrare nella gestione quando non sono rispettati i costi o fabbisogni standard, le prestazioni sono carenti, il prelievo tributario supera una soglia prefissata. Lo squilibrio dei bilanci deve essere tempestivamente identificato, ben prima del verificarsi di uno stato di dissesto pressoché irreversibile. I piani di rientro devono avere come presupposto il “fallimento politico” e le dimissioni di chi ne ha prodotto la necessità. Se al centro delle decisioni si pongono le persone, ovunque residenti, sono solo i cattivi amministratori a dover temere il passaggio, finalmente, ad un federalismo responsabile.

## Uno, dieci, cento patti per il lavoro\*

*di Maurizio Sacconi*

**Le aspettative di crescita per l'anno in corso continuano ad essere negative anche in ragione delle difficoltà istituzionali rispetto alle politiche anticicliche con particolare riguardo agli investimenti pubblici.** Si carica in conseguenza sui corpi sociali la responsabilità sussidiaria di agire autonomamente per incoraggiare lo sviluppo e l'occupazione.

**La Confindustria ha proposto al sindacato un patto per il lavoro** che tuttavia, nella dimensione nazionale, può rappresentare al più una cornice utile a sollecitare la ripresa della vitalità diffusa nei territori con modalità che non potranno che essere definite secondo le diverse condizioni di contesto. Ogni illusione centralistica si risolverebbe infatti in una inutile operazione burocratica.

La ricerca della mera legittimazione reciproca concorrerebbe solo al declino della rappresentanza e alla sua emarginazione politica in una società già diffidente verso gli intermediari. Al contrario, la capacità dei sindacati e delle associazioni d'impresa locali di realizzare ovunque accordi tra loro – e tripartiti con le istituzioni – può rigenerare la voglia di intraprendere, di rischiare e di assumere attenuando le incertezze implicite in questa fase.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

**Le parti contraenti possono concordare sulle spese da tagliare e sui livelli massimi di tassazione locale**, o sulle infrastrutture da accelerare o sul ciclo dei rifiuti da organizzare o sulle azioni per l'occupabilità da produrre attraverso la collaborazione tra scuole, università e imprese o, ancora, sulla integrazione tra servizi sociali e sanitari. I sindacati dei dipendenti pubblici hanno molto da offrire alla efficienza di Regioni, comuni, Asl, municipalizzate ricevendone in cambio percorsi di rivalutazione professionale ed economica. E nelle aziende private un nuovo clima locale può generare intese che facciano lievitare investimenti tecnologici, salari e produttività anche attraverso l'adattamento condiviso delle regole stabilite da leggi e contratti nazionali.

**Un impegno più intenso deve riguardare le molte aree depresse nelle quali il risveglio richiede concessioni straordinarie da parte di tutti nel nome di obiettivi concordemente stabiliti e verificati.** Non si tratta quindi di ripetere le formule fallimentari già sperimentate, soprattutto nel Mezzogiorno, perché fondate solo sulla comune rivendicazione verso lo Stato centrale o sulla distribuzione di risorse straordinarie.

**I contratti sono autenticamente utili se faticosi, ovvero se ciascuno dei contraenti rinuncia a una parte, o offre qualcosa, di sé per produrre risultati da distribuire equamente.** Non si aspettino insomma le soluzioni dall'alto ma si creino le condizioni dal basso per crescere.

*La salute della persona nelle relazioni di lavoro*  
**a ricordo di Marco Biagi\***

*di Maurizio Sacconi*

Entrati nel mese di marzo, ci avviciniamo agli eventi che da diciassette anni ricordano con il sacrificio di **Marco Biagi** le molte intuizioni che ne hanno fatto un raro giurista del lavoro aperto alla modernità e lontano dai frequenti approcci ideologici. In particolare, le **Associazioni ADAPT** e **Amici di Marco Biagi** presenteranno nel prossimo **14 marzo a Roma** presso la Sala Capitolare del Senato un **Rapporto** su *La salute della persona nelle relazioni di lavoro*, redatto attraverso la collaborazione con la **Società scientifica di medicina del lavoro (SIML)**. Non uno studio sulla sola salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che pure merita approfondimenti in relazione ai grandi cambiamenti indotti dal salto tecnologico come il lavoro “agile”, ma una **prima disamina delle molte opportunità che le relazioni di lavoro offrono per la salute delle persone e dei molti problemi irrisolti per coloro che, al di fuori del servizio sanitario nazionale, prestano attività di cura.**

La premessa di questa ricerca è nella doverosa considerazione, propria di Marco Biagi, del lavoratore come persona i cui bisogni meritano di essere sempre integralmente con-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

**siderati.** A partire dalla sua condizione di cittadino che deve essere tutelato dall'impatto ambientale delle produzioni secondo criteri certi e certamente applicati. D'altronde i differenziali di vita analizzati non derivano solo dalla prestazione lavorativa in sé ma anche dagli stili comportamentali che quella può indurre oltre l'orario di attività.

**Lo stesso rapporto di lavoro non può peraltro ridursi al mero scambio tra prestazione e remunerazione perché investe un complesso di relazioni tra persone.** Il documento ipotizza in conseguenza che, in presenza di malattie oncologiche, ingravescenti o croniche, la vita lavorativa possa continuare in quanto utile allo stesso percorso terapeutico. Vi si considera inoltre la sorveglianza sanitaria, che ogni anno riguarda oltre dieci milioni di lavoratori, affinché non si limiti ai formali adempimenti di legge ma costituisca opportunità per rafforzare le scelte prevenzionistiche a tutto campo, dagli screening agli stili di vita. Sono analizzati i contratti collettivi di ogni livello che potenziano il diritto del lavoratore a prestazioni integrative in materia di sanità e di assistenza attraverso fondi dedicati. E, infine, per quanto riguarda i prestatori di cura volontari e professionali si evidenziano soprattutto i profili della formazione e delle tutele anche al fine di produrre un mercato in cui domanda e offerta si incontrino efficientemente. Da quell'ormai lontano marzo del 2002 Marco Biagi viene così persistentemente evocato quale fonte inesauribile di soluzioni e di progetti dedicati alla vita buona di ciascuna persona, di tutte le persone.

## Grandi manovre sulle leggi del lavoro\*

*di Maurizio Sacconi*

**La prospettiva del voto europeo ha sollecitato una serie di iniziative di Governo e Parlamento a correzione delle vigenti leggi sul lavoro.** In questo modo non solo non sono accolte le richieste di una moratoria legislativa in favore della più duttile fonte contrattuale ma si starebbe per produrre una ri-regolazione torrenziale. **Il Consiglio dei Ministri ha approvato nei giorni scorsi “in copertina” 10 disegni di legge delega** che con il nobile obiettivo della semplificazione “quantitativa” abiliterebbero il Governo a riscrivere le vigenti discipline in quasi tutte le materie, incluso il lavoro, attraverso codici o testi unici innovativi. Toccherà al Presidente della Repubblica vigilare sui principi e criteri di delega affinché siano tutelate le prerogative del Parlamento rispetto alla possibile consegna di poteri “in bianco” al Governo. Presso la Commissione Lavoro del Senato sono stati poi incardinati i disegni di legge in materia di “salario minimo” che allo stato sembrano orientati più a tutelare i settori non coperti da contratti collettivi con minimi superiori a quelli da questi stabiliti che non a recepire la disciplina vigente negli altri Paesi europei ove si prevede un pavimento retributivo inderogabile per tutti, collocato tra il 40 e il 60% del salario di fatto.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

***Il Sole 24 Ore*** ha infine rivelato i principali contenuti di un emendamento che verrà presentato al “decretone” ora all’esame della Camera con lo scopo di tutelare i *riders* ma destinato ad investire più generalmente il cuore del vecchio diritto del lavoro, ovvero il confine tra autonomia e subordinazione. Si stabilirebbe con esso che ogni collaborazione, qualunque sia la disciplina fiscale applicata, in quanto si realizza con prestazioni di lavoro genericamente organizzate dal committente, dovrà essere soggetta alle disposizioni del rapporto di lavoro subordinato. Tutte le prestazioni autonome sarebbero infatti riconducibili alla nuova definizione sia per l’allargamento del campo di applicazione rispetto all’art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, sia per il genericissimo inquadramento di esse nella organizzazione del committente. Requisito, questo ultimo, che si rinviene in ogni attività lavorativa per terzi, anche in quella realizzata con le modalità più genuinamente decise dal solo collaboratore. Nel testo vigente sono infatti le modalità esecutive a dover essere «organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro» perché si applichino le regole della subordinazione.

**Con la nuova formula non si metterebbe formalmente in discussione la qualificazione della prestazione, che rimarrebbe autonoma, ma la si negherebbe attraverso le norme applicate.** Ora da tempo è evidente la necessità di maggiori tutele per i lavoratori indipendenti, a partire dall’equo compenso delle singole prestazioni attraverso norme di legge ed accordi collettivi. La soluzione di attrarli tutti, con la sola eccezione degli “ordinistici” e di poche altre categorie, nella dimensione della subordinazione avrà il prevalente effetto di ridurre l’occupazione e di incoraggiare il lavoro sommerso. È bene quindi che Governo e Parlamento, prima di adottare una norma generalizzata di questo tipo, riflettano sulla vasta gamma delle possibili collaborazioni per individuare tutele appropriate che non neghino il lavoro ge-

nuinamente indipendente ma siano coerenti con esso. Non tutte le prestazioni sono infatti riconducibili ad una paga oraria nel momento in cui lo stesso lavoro subordinato si può realizzare sempre più per obiettivi e remunerare, almeno in parte, in base ai risultati. Così come le disposizioni sulla salute e sicurezza meritano adattamenti ai casi in cui non è presente il vincolo spazio-temporale tanto nella subordinazione quanto nella autonomia.

**Sarebbe bene quindi tornare a riflettere sulla intuizione di Marco Biagi a proposito di uno Statuto di tutti i lavori, tanto dipendenti quanto indipendenti, per rimodulare le tutele secondo un *continuum* che vada oltre la rigida separazione tra autonomia e subordinazione.** Si tratta di guardare avanti al lavoro che cambia e non di tornare indietro ad un mercato del lavoro rigidamente segmentato.

## Onorare Biagi accettando la sua scomodità\*

*di Maurizio Sacconi*

Il rituale della pluralità di eventi attraverso i quali viene ricordato Marco Biagi, dopo diciassette anni, si è consolidato da un lato e continua a rinnovarsi dall'altro. La ragione di tanta vitalità postuma è rinvenibile nella originalità del metodo della sua ricerca e del merito di molte sue intuizioni. Comparatista fra moltissimi sciovinisti del diritto del lavoro, auspicava che l'Italia potesse così uscire dalle forti connotazioni ideologiche della sua vicenda politica e sociale per andare incontro ad un diritto europeo leggero quale pavimento inderogabile per duttili relazioni collettive sussidiarie, soprattutto di prossimità. Nel merito comprese per primo la fine della seconda rivoluzione industriale e con essa del lavoro omologato nelle produzioni seriali.

Sono due elementi che lo rendono oggettivamente attuale e scomodo. Perché da noi il vecchio impianto ideologico del lavoro come condanna e, conseguentemente, delle tutele rigide e meramente difensive tende carsicamente a riproporsi ogniqualvolta il cambiamento suscita sentimenti di paura del futuro nella società. Per questo alcuni preferiscono ricordarlo solo per la vicenda della scorta negata, che pure avrebbe meritato una verità anche se non penalmente rilevante. Ed altri sono portati a collocarlo in una

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

icona astrattamente metodologica così da evitare ogni confronto con la sua modernità. Eppure quanto scrisse nel Libro Bianco del 2001, e che segnò la sua condanna a morte, è ancora lì a mettere in mora i protagonisti istituzionali e sociali delle politiche del lavoro. In particolare, se il mondo sta cambiando con progressione geometrica nel senso che si accentuano le continue transizioni occupazionali e professionali, le tutele “bloccanti” rallentano l’evoluzione delle imprese e impoveriscono le competenze dei lavoratori. Non c’è santo che tenga. L’Italia deve imparare a fare bene ciò che ha sempre fatto male, la formazione, e re-imparare a fare benissimo ciò che da tempo ha disimparato a fare, l’istruzione. Anche se significa mettere in discussione vecchi metodi e contenuti pedagogici scomodando corporazioni autoreferenziali.

Onorarlo significa discutere quindi con sincerità delle sue straordinarie intuizioni anche se tuttora divisive.

## **Salari minimi e mediani: soluzioni osservando la realtà\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il tema dei salari minimi e mediani merita una attenzione sincera e perciò sottratta alla deformazione pre-elettorale.**

Nel nostro mercato del lavoro regredito si manifestano a questo proposito ben cinque ordini di patologie. Molti lavoratori subordinati sono ancora costretti in una dimensione sommersa soprattutto – ma non solo – nel mezzogiorno. Altri lavoratori dipendenti soggiacciono al ricatto di chi li costringe a restituire una parte del salario dichiarato.

**Molti lavoratori autonomi, inclusi taluni professionisti ordinistici, sono remunerati poco o nulla nel nome del libero mercato.** Larghissima parte dei lavoratori subordinati non partecipano dei risultati aziendali attraverso premi variabili a causa di una contrattazione centralizzata invasiva che è stata sostenuta dall'ideologia dell'egualitarismo e dall'opportunismo datoriale. A tutto ciò dobbiamo aggiungere il fenomeno crescente dei lavoratori poveri in quanto involontari *part-timers*. In questo contesto non appaiono efficaci alcune soluzioni ipotizzate.

**La definizione di un salario minimo di legge per i soli lavoratori subordinati non coperti dalla contrattazione collettiva**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12.](#)

**(il 15% circa del totale) è quantomeno superflua perché la giurisprudenza ha sempre ritenuto il datore di lavoro obbligato ad applicare il contratto collettivo più prossimo.** L'idea di un salario minimo europeo generalizzato confligge con le profonde differenze economiche e sociali tra Paesi come la Germania ed altri come la Romania. La applicazione a tutte le collaborazioni delle tutele proprie della subordinazione, a partire dalla paga oraria dei contratti collettivi, non corrisponde alle stesse esigenze dei prestatori autenticamente indipendenti e può far sommergere molti lavori. Meglio quindi lasciare alla legge innanzitutto la definizione di un equo compenso per i lavoratori indipendenti in base agli usi rilevabili dal sistema delle Camere di Commercio.

**Su questa base potrebbero prodursi poi accordi economici collettivi tra associazioni di committenti e di prestatori autonomi sul modello degli agenti di commercio.** Meglio potenziare le capacità della contrattazione collettiva di ogni livello per i lavoratori subordinati anche attraverso l'ampliamento della quota di salario premiale detassata. Necessaria una maggiore capacità ispettiva e un migliore controllo sociale contro le illegalità. Indispensabile la ripresa della crescita della economia e la sua traduzione efficiente in ore lavorate (anche nel mezzogiorno) se vogliono riattivare il circolo virtuoso dei redditi e dei consumi che ha come presupposto un clima di fiducia e di vitalità.

## Produttività del lavoro e contratti *erga omnes*\*

*di Maurizio Sacconi*

L'Istat ha prodotto nei giorni scorsi il [settimo Rapporto sulla competitività dei settori produttivi](#). Le differenze più significative con i Paesi concorrenti riguardano la produttività del lavoro che, tra il 2000 e il 2016, è aumentata dello 0,4% in Italia, di oltre il 15% in Francia, Regno Unito e Spagna, del 18,3% in Germania.

**Si tratta di un valore medio che può essere fortemente influenzato dalle dimensioni di impresa che in Italia, come è noto, risultano più che altrove di taglia piccola e medio-piccola.** Così come ogni statistica italiana va letta tenendo conto che secondo la stessa fonte l'economia sommersa è ancora il 12,4% del Pil. Ma in ogni caso l'anomalia è fin troppo evidente e, anche considerando il rapporto tra il lavoro e gli investimenti tecnologici, non può non rilevarsi l'influenza negativa delle tradizionali regole da leggi e contratti collettivi. Da anni peraltro tutti gli osservatori istituzionali invitano l'Italia a collegare i salari con indicatori di efficienza e produttività, inclusi gli incrementi delle competenze.

E se è evidente che questi indicatori non sono ricavabili dalle medie nazionali di settore, solo in azienda le parti possono con-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° aprile 2019, n. 13](#).

cretamente rilevarli concordando anche i modi con cui migliorarli.

**Nel caso delle piccolissime imprese possono al più essere i territori l'ambito idoneo per lo scambio negoziale purché anche in questo caso si superi la pigra riproposizione dei perimetri istituzionali per cercare le dimensioni più omogenee dei distretti e delle filiere così da fare vera contrattazione interaziendale.** Perché, appunto, il tema è quello della sostituzione di accordi formali, burocratici, ripetitivi, leggeri con scambi veri, faticosi, intensi quali si possono generare solo in prossimità. Se è finito il tempo del contratto come risultato di un conflitto distributivo nazionale, quasi politico, «a spanne e a prescindere», dovrebbe subentrare la stagione della trattativa sui modi con cui condividere le fatiche e i risultati di una crescita mai scontata. Per questa occorrono investimenti nelle tecnologie e nelle competenze che si declinano solo nel concreto delle singole circostanza d'impresa o di grappolo di imprese. Ha senso allora concentrare tutta l'attenzione sui contratti nazionali e sulla loro efficacia *erga omnes* come rischia di accadere con la legge sul salario minimo? Non è forse meglio invece favorire la contrattazione locale lasciandole spazio, riducendo ancor più il prelievo fiscale sulla sua quota di salario, garantendole sempre efficacia certa su tutti i lavoratori quando le decisioni sono condivise dalla maggioranza?

**Questa è l'unica via per accordi “sensibili”, ovvero destinati a soddisfare davvero i bisogni e le aspettative dei lavoratori e delle imprese.** E a ricostruire così la loro fiducia negli organismi di rappresentanza.

## Garantire l'equo compenso di tutte le prestazioni professionali\*

*di Maurizio Sacconi*

**Ritorna opportunamente l'esigenza di una regolazione certa per l'equo compenso delle prestazioni professionali.** Se ne era parlato molto nella fase finale della scorsa Legislatura quando la Commissione Lavoro del Senato tentò infruttuosamente il varo di un provvedimento dedicato. Mentre, da un lato, si misero di traverso coloro che preferivano la libera contrattazione trattando il lavoro indipendente come le imprese, emerse in un decreto fiscale, dall'altro, la volontà dello stesso Governo di tutelare gli avvocati nel loro impari rapporto con committenti forti come banche e assicurazioni. Ne sortì, sulla base di molte sollecitazioni esterne e interne al Parlamento, una norma estesa a tutte le professioni ordinarie secondo la quale la remunerazione delle prestazioni avrebbe dovuto corrispondere quantomeno ai parametri già vigenti per l'orientamento del giudice chiamato a dirimere un contenzioso. Non fu subito chiaro se quella disposizione si applicasse solo ad alcuni committenti o alla generalità delle attività professionali regolate.

**Recentemente il tema si è riproposto a seguito della emanazione di bandi pubblici per l'acquisizione di servizi pro-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14.](#)

**fessionali a titolo gratuito.** Contemporaneamente, fonti di Governo e della maggioranza parlamentare hanno ipotizzato di regolare tutto il lavoro indipendente in base ad un salario minimo inderogabile su base oraria. Come al solito il pendolo italiano tende ad oscillare tra due estremi, quello della contrattazione libera del prezzo fino alla gratuità e quello della paga oraria vincolata. Nel primo caso vi sarebbe una contraddizione con la agevole constatazione secondo cui la maggior parte dei professionisti si configurano come contraenti deboli. Nel secondo caso si verrebbe a negare quella evoluzione di tutti i lavori, inclusi quelli subordinati, per cui vengono misurati e remunerati in base ai risultati che producono relativizzando il vincolo temporale.

**Si tratta quindi di riprendere le ipotesi già formulate nel recente passato per cui le prestazioni dei professionisti organizzati in ordini e collegi dovrebbero essere remunerate secondo i già citati parametri definiti dai Ministeri competenti qualunque sia il committente.** E gli altri professionisti non regolati dovrebbero invece ricevere compensi corrispondenti almeno agli usi rilevati dal Ministero dello sviluppo economico attraverso il sistema delle Camere di Commercio. Su queste basi inderogabili dovrebbe altresì essere possibile una contrattazione collettiva tra associazioni dei committenti e dei prestatori sul modello degli accordi economici collettivi sottoscritti dagli agenti di commercio.

**Una ormai solida dottrina la ammette in quanto la tutela di una giusta remunerazione di tutti i lavori costituisce un accettabile limite del principio costituzionale della libertà d'impresa.** Come al solito, aiutano il buon senso e l'osservazione della realtà.

## **Meno orario a parità di salario è risposta vecchia a problemi nuovi\***

*di Maurizio Sacconi*

**La riproposizione della riduzione dell'orario di lavoro a fini di incremento dell'occupazione nasce da un problema reale.** Ove più ove meno, i Governi europei faticano a governare l'impatto sui mercati del lavoro della rivoluzione digitale. Mentre le tecnologie cambiano i modi di produrre e di lavorare relativizzando il vincolo spazio-temporale, cresce ovunque il fenomeno dei *working poor* e si riducono le tutele in un contesto di caduta del monte ore lavorate, di segmentazione delle opportunità di lavoro, di confusione e alternanza tra prestazioni subordinate e autonome. Si manifesta così la tentazione (o la illusione) di costruire risposte forzando la realtà affinché rientri nei vecchi schemi. Si inseriscono in questa logica le proposte di minore orario a parità di salario e di attrazione di tutti i lavori nello standard della subordinazione.

**Ma è evidente come in questo modo le regole si pongano in contrasto con le dinamiche produttive concorrendo al loro rattrappimento o addirittura al loro regresso.** E invece mai come ora i regolatori hanno il dovere di osservare la realtà in tutte le sue moltissime sfaccettature accompagnando lo sviluppo di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15.](#)

tutte le potenzialità di incremento della ricchezza con nuove regole e attività pubbliche che la distribuiscano in salari, tutele e posti di lavoro.

**Paradossalmente (o meglio non a caso) le teorie sulla inesorabilità di un futuro con meno lavoro appartengono proprio a coloro che si stanno avvantaggiando smodatamente dalla polarizzazione delle competenze e dei redditi.** Se è vero che ogni lavoro sarà caratterizzato da un maggiore contenuto cognitivo, il pericolo sarà piuttosto l'aumento delle ore "lavorate" a parità di salario per la continua necessità di incremento delle conoscenze e la tentazione della permanente connessione con le fonti informative. Per questo abbiamo quindi bisogno di tutelare i lavoratori nella dotazione continua di nuove competenze, nella disciplina delle dinamiche retributive affinché riflettano la maggiore professionalità, nelle tutele primarie come la salute e la sicurezza in modo che siano garantite a prescindere dalla qualificazione della prestazione, nell'accesso a prestazioni sociali complementari qualunque sia il percorso lavorativo. È il passaggio, se vogliamo, dalle protezioni passive di un mondo stabile e standardizzato a quelle attive di un tempo fatto di imprevedibili cambiamenti e di infinite variabili. E di fronte ai mutevoli assetti della produzione di beni come di servizi l'elemento stabile e continuo è la persona il cui *empowerment* diventa il vero parametro dello sviluppo sociale. D'altronde più che di intelligenza artificiale (delle macchine) dovremmo parlare di intelligenza aumentata (delle persone). Chi rimane con la testa nella vecchia dimensione proto-industriale punisce proprio i più deboli.

## Da Moretti una lezione per la nostra geografia dei lavori\*

*di Maurizio Sacconi*

Enrico Moretti, l'economista italiano che osservando le trasformazioni in corso negli *States* ci ha consegnato una fondamentale ricerca sulla nuova geografia del lavoro, ha ora prodotto, in collaborazione con altri, [una analisi comparata dei divari territoriali in Italia e in Germania](#). Ne emerge una minore propensione alla produzione di lavoro nel nostro Mezzogiorno rispetto alla parte orientale della Repubblica Federale, dovuta ad una contrattazione centralizzata che rende migliori i redditi proprio ove si registra una minore produttività.

**Al contrario, in Germania il collegamento tra salari e produttività garantito dalla contrattazione territoriale e aziendale favorisce lo sviluppo dell'occupazione.** Nel nostro Sud, insomma, abbiamo meno occupati ma relativamente più remunerati in termini reali rispetto alle nostre aree più forti date le evidenti differenze relative al costo della vita e al potere d'acquisto. Siamo così il Paese che ha i salari minimi omogeneamente più elevati in termini nominali ma i redditi mediani più contenuti, la massa salariale inferiore, i divari territoriali più marcati in termini di sviluppo. Lo studio ipotizza che adottando il modello contrat-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16](#).

tuale tedesco l'occupazione crescerebbe al sud addirittura del 12,8% mentre l'effetto sul Paese intero sarebbe di un aumento dell'occupazione del 5,7% e di una crescita dei salari del 7,4% con la riduzione del gap di reddito pro capite tra nord e sud dal 28% all'11%. Il paradosso più evidente riguarda il fatto che proprio in questa fase si ipotizzi in Italia di consolidare gli invasivi contratti centralizzati con la conseguenza di mantenere marginale la negoziazione locale. Nello stesso rinnovo del contratto dei metalmeccanici – che si è configurato come una cornice leggera e perciò idonea a promuovere gli aumenti salariali in prossimità quale scambio con produttività e competenze – si manifesteranno spinte ad aumenti generalizzati “a prescindere” data la dimensione contenuta degli accordi locali registrati nel triennio. Hanno pesato le difficoltà di molte imprese e la loro diffusa dimensione piccola e piccolissima. Le parti sociali dovrebbero invece prestare attenzione a questa ricerca e ipotizzare un nuovo modello contrattuale capace di promuovere crescita distribuita e incremento del monte salari. Pochi contratti nazionali ad ampio spettro potrebbero sostenere fondi integrativi di sanità e assistenza per garantire a tutti gli iscritti una adeguata e sostenibile protezione sino alla tomba anche nel caso di non autosufficienza cronica.

**Toccherebbe invece ai contratti territoriali, con l'opzione alternativa di tipo aziendale o interaziendale, definire aumenti salariali coerenti con i diversi livelli di produttività o collegati all'introduzione delle nuove tecnologie e ai correlati percorsi formativi.** Proprio la grande quantità di piccole imprese potrebbe incoraggiare il modello tedesco che ha nel *Land* il principale livello negoziale. Chi vuole omogeneità produce solo differenze. Inique.

## Primo Maggio 2019 tra guerra dei dazi e *dumping* sociale\*

*di Maurizio Sacconi*

In questo Primo Maggio l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e il suo *Bureau* celebrano il secolo di vita giacché i primi atti costitutivi si collocano nei trattati di pace che hanno concluso la “grande guerra”. Si tratta quindi della prima Agenzia multilaterale che dopo la seconda guerra mondiale si colloca nell'alveo delle Nazioni Unite anche se il suo percorso è stato originale (ogni Paese è rappresentato non solo dai Governi ma anche dalle parti sociali) e ben più concreto di quello di molte altre strutture dello stesso sistema. I suoi padri costituenti ritennero saggiamente di prevenire le ragioni di conflitti armati su larga scala attraverso uno sviluppo sociale quanto più equamente distribuito anche grazie a regole del lavoro diffusamente accettate ed applicate. Le sue convenzioni, ancorché asimmetricamente ratificate dai Paesi membri, hanno comunque orientato le moderne legislazioni sul lavoro. Alcune di esse sono diventate, attraverso la Dichiarazione solenne del 1998, impegno universale.

Le materie regolate che costituiscono i *core labour standards* sono la proibizione del lavoro forzato e di quello minorile, il diritto alla libertà di associazione sindacale (dei lavoratori come degli im-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

prenditori) e di contrattazione collettiva, la parità di trattamento salariale per uguale prestazione, la non discriminazione nei luoghi e nei rapporti di lavoro. Si ipotizza ora di estendere questo pavimento comune obbligatorio anche alle principali norme in materia di salute e sicurezza. Inevitabilmente, la funzione dell'Ilo si intreccia tuttavia con la guerra dei dazi e con la domanda di una migliore regolazione del processo di globalizzazione. Fino a ieri si trattava di mettere progressivamente in pari lo sviluppo economico con quello sociale secondo percorsi gradualisti già attraversati dai Paesi di più vecchia industrializzazione. Ora invece, la rivoluzione digitale in corso determina la possibilità di saltare molte fasi della trasformazione economica con una separazione più evidente (e perciò meno accettata dai competitori) rispetto alla evoluzione degli istituti di protezione e sicurezza sociale.

Da anni si parla inutilmente di una più stretta collaborazione tra ILO e WTO affinché le clausole sociali siano comprese negli accordi commerciali. E fino a ieri i sostenitori di questa sinergia erano tacciati di ostilità ottusa alla mondializzazione nel nome delle progressive sorti del libero mercato. Ora è vero il contrario. Chi rifiuta di assorbire tempestivamente almeno le forme più evidenti di *dumping* sociale favorisce chiusure, barriere e conflitti.

## Sindacato unico o pluralismo territoriale?\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il segretario della Cgil Landini ha riproposto nei giorni scorsi la prospettiva di un grande sindacato, frutto della unificazione della sua Confederazione con la Cisl e la Uil.** La sua iniziativa è invero incoraggiata dal processo di omologazione-istituzionalizzazione delle grandi organizzazioni che si è prodotto con la propensione alla ricentralizzazione della contrattazione e la connessa richiesta di darvi efficacia certa *erga omnes* attraverso la regolazione della maggiore rappresentatività.

**Anche il contratto dei metalmeccanici, sottoscritto dallo stesso Landini, potrebbe ora rifluire, in occasione del rinnovo, dalla innovativa impostazione sussidiaria nel solco centralistico a causa dei pochi contratti aziendali che ne sono derivati.** Sarà paradossale ma così vanno le cose in assenza di una forte volontà di cambiamento che dovrebbe trovare interesse innanzitutto nella dimensione politica. L'Italia sembra vivere una generale stagione di rattrappimento. Sono vitali solo le esportazioni di giovani, merci e capitali. E il risveglio della sua "*indigenous innovation*", così bene evocata dal Premio Nobel Edmund Phelps, richiederebbe la mobilitazione dei territori nei quali soli si possono creare gli ecosistemi formativi per

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

l'apprendimento permanente, le collaborazioni tra imprese, università, istituzioni per la ricerca, lo scambio virtuoso tra salari e incremento dei livelli di efficienza. Il che, a sua volta, solleciterebbe un approccio da società aperta, con corpi sociali vari, liberi, dinamici, e non di tipo neo-corporativo in cui poche organizzazioni si ossificano in rendite protette dallo Stato.

**Gli stessi enti bilaterali necessitano di grandi masse critiche, anche oltre le attuali categorie, per assorbire i rischi connessi alle prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali ma devono operare in prossimità quando esprimono la domanda di formazione o garantiscono la salute e sicurezza.** D'altra parte, il recente studio di Moretti ed altri sulla comparazione tra Italia e Germania a proposito dei modelli contrattuali, ci avverte della pericolosità di un salario nominale uguale in ogni territorio o azienda. Al nord sta per esplodere una questione salariale che potrebbe determinarsi a prescindere da ogni connessione con gli incrementi di professionalità o produttività. Al sud il grido di dolore per i crescenti livelli di esclusione sociale si rivelerà solo apparentemente assopito dai nuovi sussidi. Siamo insomma di fronte ad un bivio non nuovo: quello tra Stato e società.

**L'insicurezza del tempo che viviamo pone una richiesta di più Stato. La ripresa della vitalità economica conduce ad auspicare più società.** Lo Stato serve, eccome. Ma il suo compito dovrebbe essere quello di "scatenare" e non sostituire la vitalità sociale. Anche a proposito delle regole sulla rappresentanza dei corpi sociali. Non sarebbe meglio allargare i compiti della Commissione di garanzia (per i servizi di pubblica utilità) facendone una autorità garante delle buone relazioni collettive di lavoro ad ogni livello, a partire dalla informazione al "mercato" circa la rappresentatività di ogni associazione sul totale delle imprese o dei lavoratori di ogni territorio (e nella dimensione nazionale) co-

sì che possano liberamente, ma anche consapevolmente, tra loro dialogare e negoziare? Certo, la scelta della società aperta presuppone quella valoriale della antropologia positiva. Convinzione che, di questi tempi, è messa a dura prova.

## Gianni De Michelis, la scala mobile e le grandi ristrutturazioni industriali degli anni '80\*

*di Maurizio Sacconi*

Gianni De Michelis si è spento a Venezia a 78 anni dopo una lunga malattia neurodegenerativa. I molti ricordi istituzionali, a partire da quello del presidente della Repubblica, ne hanno apprezzato le straordinarie capacità di analisi delle dinamiche geopolitiche e le importanti decisioni assunte quale Ministro degli esteri che consolidarono il ruolo dell'Italia in Europa e nel mondo. Gianni De Michelis nasce però politicamente nelle fabbriche di Porto Marghera, è protagonista di una intensa stagione di relazioni industriali, diventa Ministro delle partecipazioni statali prima e del lavoro subito dopo compiendo scelte che risulteranno oggettivamente fertili per l'evoluzione dell'economia e della società.

Nei primi anni '80 le nuove pressioni competitive e la maggiore consapevolezza circa l'impatto ambientale delle produzioni di base solleccarono grandi ristrutturazioni e trasformazioni che investirono la grande industria pubblica e privata. Merito di De Michelis fu non solo una inusuale capacità di guida di questi processi ma anche la volontà di coinvolgimento dei lavoratori interessati. Non si limitò infatti al pur doveroso dialogo con le rappresen-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

tanze sindacali ma, quale Ministro, affrontò direttamente le assemblee nelle fabbriche più difficili come l'Alfa di Pomigliano e, come dirigente di partito, organizzò diffuse conferenze di produzione attraverso le quali i lavoratori dei Nuclei Aziendali Socialisti elaboravano e proponevano originali contenuti di riorganizzazione industriale.

Rimane poi nella memoria collettiva la fondamentale decisione di salvare l'Italia dalla terribile inflazione a due cifre dei primi anni '80 (i mutui casa al 20%!) attraverso il blocco delle diffuse indicizzazioni che alcuni avevano preteso nella illusione ottica di tutelare i più deboli. L'effetto contrario era una penalizzazione soprattutto dei salari minori e un impedimento alla crescita dell'economia e della occupazione. De Michelis realizzò, dopo una intensa trattativa, un accordo con le parti sociali per il controllo contemporaneo della dinamica dei prezzi amministrati, delle tariffe, dei salari. All'ultimo momento, per ragioni politiciste, Lama fu costretto dal suo partito (e suo malgrado) a ritirare l'adesione della Cgil cui seguì la contrarietà anche della Fiat e della Olivetti. Carniti per la Cisl, Benvenuto per la Uil, Merloni per la Confindustria decisero di andare avanti e firmare. Ne seguì una fase di grandi conflitti politici e sociali ed una iniziativa referendaria contro il provvedimento di attuazione del Patto.

Nel 1985, mentre l'inflazione in Italia scendeva più che altrove, gli italiani seppero superare l'illusione del quesito referendario che chiedeva più soldi in busta paga con una netta vittoria dei NO. Per la prima volta l'Italia, tradizionalmente consociativa, prese una importante decisione in materia di lavoro contro la Cgil ed il più grande partito comunista dell'occidente. Ne venne un lungo periodo di elevati livelli di incremento della ricchezza, dell'occupazione, del benessere distribuito testimoniato da una grande patrimonializzazione mediana delle famiglie. Lo stesso peggioramento dei conti pubblici in quegli anni fu dovuto alla

maturazione degli impegni di spesa assunti nel decennio precedente e al “divorzio” tra il Tesoro e la Banca d’Italia che fece esplodere il costo di collocamento dei titoli di stato. De Michelis, fautore del controllo dei conti pubblici, tentò infruttuosamente nel 1984 una riforma delle pensioni sul modello della successiva legge Dini realizzata ben dodici anni dopo. Così come avviò una riforma dello stato sociale per fasce di reddito. I due maggiori partiti contrastarono e bloccarono l’una e l’altra.

Tutto ciò vale la pena ricordare ai più giovani e agli smemorati perché l’accordo sulla scala mobile rimane una fondamentale lezione sull’arte di governo, sui necessari compromessi che questa implica ma nondimeno sulle ancor più necessarie decisioni quando il pericolo incombe ed alcuni si sottraggono alle loro responsabilità. Gli italiani capirono.

## Dopo il voto, una Nazione al bivio\*

*di Maurizio Sacconi*

Con la fine della concitata apnea elettorale riprendono le agende del Parlamento e del Governo. Incombe la legge di bilancio con la faticosa coniugazione degli obiettivi di crescita e di stabilità. Saranno i nuovi equilibri europei e la composizione della Commissione a stabilire nel breve termine il grado di rigidità dei vincoli dell'Unione come, nel medio periodo, la possibilità di una riforma degli stessi Patti comuni in funzione di una maggiore attenzione allo sviluppo economico e sociale.

Sul piano interno si tratta di comprendere se e in che misura maggioranza e Governo riusciranno a sbottigliare i tanti fattori di ostruzione delle nostre capacità di crescita che si sono accumulati in lunghi anni. Anac e Codice degli appalti non sono di questa Legislatura. Le funzioni pubbliche e la società si sono tuttavia ancor più irrigidite a causa di una crescente penalizzazione dei comportamenti e di una conseguente fuga collettiva dalla responsabilità. Prevale la paura del decidere e del fare. Le regole sono complesse e la loro applicazione è ancor più incerta. La propensione ad assumere è frenata dalla sfiducia nel futuro. La stessa promessa di ulteriori incentivi ai contratti permanenti poco vale in un clima negativo.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

Il nostro dualismo territoriale si è drammaticamente aggravato perché il Sud è la prima vittima di questo rattrappimento diffuso. Potremmo davvero essere ad un bivio tra ulteriori rigidità destinate a fare di noi un Paese capace solo di esportare merci, capitali, giovani e nuove flessibilità dedicate a rianimare la residua attitudine ad intraprendere. Riforme mirate della legislazione penale, maggiori certezze nei criteri di accertamento del danno erariale, più robuste correzioni del Codice degli appalti, riduzioni della pressione fiscale si dovrebbero coniugare con la devoluzione di funzioni alla società, un più deciso riconoscimento del ruolo dei territori, lo spostamento del baricentro contrattuale del lavoro, la detassazione “secca” di tutti gli incrementi retributivi dei lavoratori in prossimità’, il contenimento delle patrimoniali comunali sugli immobili, un regionalismo a geometria variabile unificante in quanto risulti premio all’efficienza e tutela dei cittadini dall’inefficienza.

Su tutto deve prevalere l’idea di una Nazione libera, vitale, responsabile rispetto a quella di una società sotto tutela perché fatta di potenziali corrotti, controllati in ogni loro atto minuto. Nel primo caso si devono applicare i principi costituzionali di sussidiarietà e di decentramento, nel secondo caso sono destinate ad affermarsi ulteriori forme di statalismo e di centralismo. Gli stessi corpi sociali sono ad un bivio tra modelli centralizzati o neo-corporativi perché pubblicamente regolati da un lato e la capacità, dall’altro, di rigenerare la rappresentanza nelle filiere produttive, nei territori, nelle aziende come soggetti liberi e trasparenti. *Hic Rhodus, hic salta.*

## Salari, produttività, sviluppo delle competenze\*

*di Maurizio Sacconi*

**Il governatore della Banca d'Italia, nelle sue Considerazioni conclusive, ha opportunamente sottolineato come il declino demografico rappresenti causa fondamentale della bassa crescita italiana proponendo ai decisori pubblici di alzare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per giovani e donne, e i livelli di produttività.** Negli stessi giorni Altagamma, l'associazione che riunisce le imprese più rappresentative del Made in Italy, ha calcolato una significativa dimensione delle carenze professionali nei prossimi anni. Sia la partecipazione al mercato del lavoro, sia la produttività e competitività delle nostre imprese sono influenzate dai livelli di formazione (integrale) delle persone.

**Ma qui si ripropone la debolezza del nostro sistema educativo e formativo nel momento in cui il salto tecnologico consuma molta parte dei tradizionali mestieri ripetitivi e sollecita competenze ibride per accompagnare la trasformazione digitale delle imprese, elevarne la produttività, generare occupabilità.** Più che una riforma legislativa dell'istruzione servirebbe un radicale cambio di passo attraverso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21.](#)

una profonda rivisitazione dei contenuti e dei metodi pedagogici. Tra questi ultimi si evidenzia, in particolare, la necessità di integrare apprendimento teorico e pratico attraverso il valore educativo del lavoro e la capacità formativa delle imprese. E qui torniamo all'importanza dei patti territoriali tripartiti per costruire ecosistemi formativi locali attraverso progetti di collaborazione tra imprese, scuole, università, servizi pubblici e privati per l'impiego, enti bilaterali. Così come lo sviluppo delle professionalità richiede una diffusa contrattazione aziendale e interaziendale tanto per declinarlo in percorsi efficaci di apprendimento quanto per incentivarlo attraverso la rivisitazione delle qualifiche e degli inquadramenti nonché il riconoscimento di incrementi retributivi collegati alle maggiori competenze acquisite.

**Sono tutte considerazioni che evidenziano i limiti del contratto nazionale che dovrebbe avere solo i residui contenuti per i quali i lavoratori e le imprese sono uguali: i principi generali (e generici), il salario minimo, le prestazioni sociali complementari, un eventuale clausola di salvaguardia per le imprese che non hanno provveduto ad incrementi retributivi.** Per tutto il resto dovrebbero provvedere gli accordi di prossimità anche attraverso l'accompagnamento delle piccole imprese a contratti di filiera, di distretto o di territorio con organizzazioni sindacali non necessariamente presenti in ciascuna di esse. Un incoraggiamento allo spostamento del baricentro contrattuale potrebbe venire dalla ipotesi di una flat tax "secca" al 5% su tutti gli incrementi retributivi decisi in azienda o nel territorio.

Il differenziale con la tassazione piena degli aumenti su base nazionale potrebbe accelerare gli scambi virtuosi tra salari, competenze, produttività.

## **Congresso Aidp: meno potere gerarchico e più responsabilità per i “capi del personale”\***

*di Maurizio Sacconi*

Si è svolto nei giorni scorsi il 48esimo congresso della Associazione Italiana per la Direzione del Personale (Aidp) che ha avuto quali temi la centralità della persona che lavora, l'innovazione tecnologica e organizzativa, l'adeguamento delle regole alla rivoluzione cognitiva. Raramente negli incontri residenziali dedicati al lavoro si è potuta incontrare così tanta attenzione tanto alla visione di medio e lungo termine quanto alla concretezza dell'azione immediata. Si è infatti avuta la percezione di una associazione capace di rappresentare gli interessi e le aspirazioni di una categoria professionale chiamata a robusti cambiamenti. Se nell'epoca fordista la direzione del personale si limitava ad applicare i contratti nazionali ed a gestire collettivisticamente i dipendenti dell'azienda, oggi si impone la necessità di una attenzione quanto più personalizzata ai singoli collaboratori in una cornice di relazioni collettive aziendali.

**Il nuovo “capo del personale” sa di dover operare per favorire lo sviluppo comunitario dell'impresa e per scatenare l'intelligenza e la volontà di ciascuno dei collaboratori.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

Cambia il modello di gestione aziendale, viene meno il criterio verticale della autorità derivante dalla proprietà e si affermano team orizzontali nei quali l'autorevolezza ha quale fonte essenziale la capacità. Tramontano le mansioni rigide e segmentate per essere sostituite da procedimenti certi che garantiscano il riconoscimento dinamico di competenze che evolvono continuamente. La stessa qualificazione del rapporto di lavoro può dover superare la tradizionale dicotomia tra autonomia e subordinazione per cercare nuove modalità ibride di definizione. E comunque sempre meno rileva il tempo di lavoro, sempre più si calcolano e apprezzano i risultati della prestazione.

**La fidelizzazione di un collaboratore capace richiede una nuova struttura della retribuzione mentre l'erogazione di prestazioni sociali dovrebbe corrispondere ad una doverosa attenzione alla persona del lavoratore nella sua integralità.** Così come la organizzazione della formazione aziendale deve avere l'ambizioso obiettivo dello sviluppo integrale della identità (e non solo alle competenze specifiche) dei collaboratori. Per non parlare dell'età, fino a ieri criterio elementare di apprezzamento dei dipendenti in base all'esperienza, ora temperato o invertito in base alla capacità di comprendere e gestire l'innovazione. Bel mestiere insomma quello della "direzione del personale", proprio perché ora può avere meno potere gerarchico e più responsabilità.

## Covip: più regole e nuovi compiti\*

*di Maurizio Sacconi*

Nei giorni scorsi il presidente della Covip ha reso la [relazione annuale](#) sulla attività della commissione di vigilanza segnalando la urgenza di disposizioni interministeriali sugli investimenti delle Casse previdenziali e la necessità di ampliare i partecipanti ai fondi bilaterali di fonte contrattuale.

Nel 2011 il governo, dopo avere più volte evidenziato come le Casse dei professionisti fossero sottratte alle garanzie prudenziali di stabilità dei fondi pensione, inserì in un decreto legge l'attribuzione alla Covip del compito di vigilare sui loro investimenti finanziari e sulla composizione del patrimonio di ciascuna di esse. Nello stesso provvedimento si fece rinvio ad un decreto congiunto del Mef e del Ministero del Lavoro per una disciplina della asset allocation analoga a quella già vigente per i fondi pensione entro i sei mesi successivi. Da allora nulla è stato prodotto con una evidente asimmetria tra la gestione più regolata delle forme di previdenza complementare su base volontaria rispetto a quella degli enti dei professionisti su base obbligatoria. Bene quindi il richiamo della Commissione. Altrettanto condivisibile è la raccomandazione relativa ai modi con cui favorire le adesioni,

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23.](#)

soprattutto dei più giovani, ai fondi previdenziali. Toccherà in primo luogo alle parti sociali individuare reti di promotori analoghe a quelle che sollecitano, con buoni risultati, le adesioni ai Piani Individuali utilizzando anche le possibilità di dialogo a distanza.

Una regolazione più flessibile dei benefici fiscali sarebbe peraltro utile. Lo sviluppo della sanità integrativa e la prospettiva di forme di sostegno monetario nel caso di non autosufficienza propongono nondimeno l'esigenza di modalità di vigilanza coerenti con i diversi criteri di gestione. Anche il metodo della ripartizione (sanità) e quello della capitalizzazione solidale (assistenza) richiedono infatti regole di stabilità e vigilanza invasiva perché la crisi anche di un solo operatore avrebbe effetti devastanti su un fenomeno ancora embrionale. Non possiamo infatti rinunciare all'obiettivo ambizioso di avvicinare all'universalità anche il welfare complementare allungandolo allo stesso tempo dalla culla (dei familiari) alla tomba. Esso rappresenta ormai la principale giustificazione di contratti nazionali che per tutto il resto dovrebbero rispettare il primato della contrattazione di prossimità.

## Consulenti del lavoro e salario minimo\*

*di Maurizio Sacconi*

**La Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, aprendo l'usuale Festival della categoria, ha lanciato un grido di allarme sui possibili impatti negativi di un salario minimo ipotizzato dal disegno di legge in Parlamento a nove euro (in parte) lorde.** In particolare, ha presentato una simulazione sui minimi tabellari dei contratti del commercio (7,63 per il livello 7) e dei metalmeccanici (7,64 per il livello 1).

**Nel primo caso** il totale del costo orario che conseguirebbe al calcolo di tutti gli elementi diretti e indiretti sarebbe di 14,46 euro rispetto agli attuali 12,25 mentre quello annuo si incrementerebbe dagli attuali 24.699,59 ai futuri 29.146,33 euro. **Nel secondo caso** il costo orario totale passerebbe da 11,70 a 13,79 euro e quello annuo da 24.289,88 a 28.623,04 euro. In entrambi i casi si produrrebbe un incremento di quasi il 18%. Perfino una quota di dipendenti pubblici si collocherebbe al di sotto della nuova soglia. Il costo del lavoro corrispondente ai salari minimi arriverebbe, unico caso, all'80% di quello relativo ai salari mediani mentre in tutti i grandi Paesi industrializzati si colloca un po' al sotto o un

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2019, n. 24.](#)

po' al di sopra del 50%. La preoccupazione dei consulenti è che si determinino effetti di spiazzamento di alcuni lavori in quanto potrebbero spostarsi nella dimensione sommersa o essere cancellati da nuovi fenomeni di delocalizzazione. L'ultima tabella richiama anzi il vero problema italiano che consiste nei troppo bassi salari mediani perché definiti dai contratti nazionali e perciò tarati sulle aziende meno performanti. Ed è possibile la conseguenza di un ulteriore schiacciamento egualitario di tutti i salari, senza componenti premiali, che farebbe felici gli ultimi ideologizzati ma infelice una nazione senza mobilità sociale. Solo la diffusione degli accordi aziendali e territoriali potrebbe invece far crescere lo scambio tra produttività o professionalità e salari consentendo ai lavoratori di non essere esclusi dalla condivisione dei buoni risultati.

**Il salario minimo può essere definito per legge in modo da rappresentare una garanzia – minimale appunto – rispetto alle situazioni meno tutelate.** Queste peraltro si ritrovano oggi soprattutto nelle libere professioni, anche quando il committente è lo Stato. Giornalisti, medici del lavoro, architetti, assistenti sociali e molti altri sono stati richiesti dalle Amministrazioni Pubbliche di collaborazioni del tutto o quasi gratuite. Avrebbe senso allora normare contestualmente quell'equo compenso che una pasticciata disposizione di fine legislatura non ha risolto. E avrebbe senso concentrare gli sforzi per la crescita dell'economia, del lavoro regolare e dei redditi detassando tutti gli incrementi salariali aziendali e territoriali.

## **Welfare aziendale e centralità della persona che lavora\***

*di Maurizio Sacconi*

**Strana contestazione quella che viene mossa nei confronti del welfare aziendale. Il fenomeno, fortunatamente in crescita anche se ancora embrionale, viene già accusato (non dallo Stato) di eccessivo “tiraggio” fiscale in quanto le prestazioni sociali erogate dal datore di lavoro non costituiscono reddito per il lavoratore.** In un Paese in cui il salario diretto è soggetto ad un pesante prelievo da parte dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, almeno i benefit aziendali sono detassati perché concorrono al benessere del lavoratore e del suo nucleo familiare. Il ritorno di questa “spesa fiscale” è evidente anche dal punto di vista della fidelizzazione del dipendente che si sente parte di una comunità che lo tutela.

**La legge non pretende di stabilire quali siano i contenuti eticamente ammessi perché in modo certo e semplice comprende tutti i bisogni riconducibili ad una vita buona.** Sarebbe infatti “costruttivista” ogni norma che pretendesse di definire le spese sociali separandole da una presunta dimensione “ludica” o “ricreativa”, come tale riprovevole. D'altra parte sono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2019, n. 25.](#)

evidenti i più generali impatti positivi del welfare aziendale sulla finanza pubblica e sull'economia. Da un lato emergono spese frequentemente erogate “in nero” come quelle per ripetizioni scolastiche o badanti. Dall'altro, tutti questi benefici fiscali si traducono con certezza in consumi, per lo più a carattere interno. Sarebbe quindi assurda una campagna di contestazione che muovesse da una sorta di contrapposizione tra contratti nazionali, con i relativi enti bilaterali, e accordi aziendali. Magari incoraggiata da fornitori di servizi su larga scala.

**Al centro deve sempre essere il lavoratore che chiede di essere considerato nella integralità dei suoi bisogni e delle sue aspirazioni.** Egli ha bisogno di grandi fondi (nazionali o territoriali) che siano in grado di assorbire i rischi per la protezione sanitaria e per l'assistenza (nel caso di non autosufficienza) fino alla morte. E questi fondi devono essere regolati e vigilati anche sotto il profilo della stabilità. Ma poi la persona può trovare nella tutela aziendale la possibilità di coprire ulteriormente le spese primarie per il benessere fisico proprio o dei familiari come quelle “secondarie” per lo stesso scopo o per coltivare esperienza e conoscenza. La qualità del lavoro dipende anche dalla somma di queste prestazioni.

## **Agenzia delle entrate (e norma) scoraggia accordi aziendali\***

*di Maurizio Sacconi*

La [risposta 205/2019 dell’Agenzia delle entrate](#) ripropone l’incertezza che accompagna la rigida disciplina della già poco diffusa detassazione dei premi di risultato. Non risulta chiaro infatti quale sia il criterio per stabilire il tempo congruo che deve intercorrere tra la sottoscrizione dell’accordo ed il momento della erogazione dei premi affinché il risultato aziendale che li legittima sia misurabile rispetto ad un risultato antecedente.

Nel caso oggetto dell’interpello, il contratto aziendale è stato firmato dalle parti alla fine del mese di novembre dell’anno di riferimento e quindi in prossimità del momento di misurazione dell’Ebitda per cui, secondo l’Agenzia, il beneficio fiscale non sarebbe stato “meritato” dacché il datore di lavoro poteva approssimativamente già conoscere il risultato aziendale. La norma viene interpretata quindi nel senso che vi debba essere una verificabile incertezza di partenza cui, a fine periodo, dovrà seguire un verificabile risultato quale frutto dello sforzo condiviso tra management e lavoratori.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26](#).

**Al di là della considerazione secondo cui le parti avrebbero avuto la certezza della misura dei parametri di efficienza definiti nell'accordo solo con l'assemblea di bilancio in primavera, rimane la assurdità di una normativa scioccamente occhiuta.** Quando la detassazione “secca” al 10% fu introdotta nel 2008, questa comprendeva in modo semplice tutte le novità organizzative a partire dall'orario straordinario inclusi. Inoltre si applicava ad una dimensione di seimila euro, doppia rispetto alla soglia attuale. Si voleva allora, e si dovrebbe volere ancor più ora, collegare gli andamenti retributivi agli incrementi della produttività secondo una logica sussidiaria di fiducia nell'incontro tra le parti. Non conosciamo in particolare imprenditori portati ad erogare maggiore salario nella dimensione aziendale (o interaziendale) “a prescindere”, ovvero senza una valutazione sui risultati d'impresa.

**Oggi, considerato il differenziale relativo alla produttività del lavoro con i Paesi competitori, occorre ancor più incentivare gli aumenti retributivi erogati in prossimità ed estenderne la motivazione anche allo sviluppo della professionalità dei lavoratori.** Non a caso, recentemente, il sottosegretario al lavoro Durigon ha ipotizzato la applicazione di una flat tax del 5% a tutti gli incrementi salariali. L'idea è positiva se si applica alla maggiore quota di reddito stabilità nell'impresa o in un sistema territoriale di piccole imprese e non anche a quella decisa dai contratti nazionali. Nel solo primo caso infatti si giustifica la rinuncia all'applicazione della aliquota marginale che paradossalmente punisce il maggiore impegno del lavoratore beneficiario. A ciò si aggiunga che un contratto nazionale potrebbe anche decidere un aumento “indipendente” del salario quale garanzia destinata a scattare se entro un certo periodo non si realizza un accordo locale di pari o maggiore valore economico.

**L'incentivo allo scambio virtuoso in azienda o nel territorio sarebbe dato proprio dal differenziale dell'aliquota fiscale applicata.** In ogni caso, se il Governo vuole favorire la evoluzione della produttività e delle competenze, la norma deve essere resa semplice e sussidiaria. Contente le parti contraenti, contenti tutti!

## **Allarme giovani e senso del futuro\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nell'arco di pochi giorni una pluralità di fonti ha riproposto il tema, manifestamente prioritario, della fragilità delle giovani generazioni italiane e della loro, diffusa, esclusione sociale attuale o potenziale.** Eurostat ha confrontato gli esiti occupazionali dei neolaureati europei consegnandoci un dato mortificante per l'Università italiana. Le [prove dell'Invalsi](#) hanno confermato le debolezze cognitive dei nostri giovani, con particolare riferimento alla matematica, vero e proprio paradigma dell'attitudine alla fatica, e al nostro Mezzogiorno. La periodica rilevazione Istat segnala un mercato del lavoro in leggera ripresa, complice forse l'economia turistica, ma continuano a restarne esclusi i più giovani. L'amministratore delegato di Fincantieri ha parlato in una intervista di cinque, seimila tecnici, carpentieri, saldatori che la sua società dovrà assumere ma che faticherà a reperire nel nostro mercato del lavoro.

**Contemporaneamente l'istituto di statistica ha certificato il nostro declino demografico. Per tutte queste ragioni siamo una società senza futuro se non riusciamo ad invertire dra-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27.](#)

**sticamente la caduta della natalità e ad investire nel nostro sistema educativo.** Chi non ha idee o non vuole affrontare le fatiche della discontinuità culturale è portato a ritenere che le soluzioni consistano essenzialmente nella destinazione di denaro pubblico. Più soldi per incentivare la procreazione, più soldi per formare e pagare gli insegnanti. E non vi è dubbio che una diversa allocazione delle risorse del bilancio pubblico sarà necessaria. Ma utile solo se preceduta o accompagnata da una forte operazione politico-culturale. Nessuna nazione può ritrovare l'equilibrio demografico, come insegna il caso francese, solo con gli incentivi.

**Le famiglie numerose meritano certamente una forte detasazione così come sono indispensabili i servizi di cura dei minori.** Ma senza la riscoperta del senso della vita e la difesa dei suoi principi tradizionali non ritroveremo la propensione a costruire famiglie e a procreare. Così come il nostro sistema educativo deve essere ricondotto dai vizi corporativi e autoreferenziali alla centralità della persona, di ciascuna persona, di tutte le persone. Rinnovamento dei contenuti e metodi pedagogici, pluralità della offerta “pubblica” e dei percorsi educativi, effettivi poteri gerarchici della dirigenza, autonomia ancorché coordinata delle istituzioni scolastiche e universitarie, integrazione tra queste e le imprese del territorio, assunzioni in base ai fabbisogni educativi, privilegio della continuità didattica rispetto alle supplenze brevi, valutazione dei singoli docenti e degli istituti, componenti premiali del salario in relazione al merito e alla piena disponibilità intra moenia, superamento del valore legale del titolo di studio sono gli elementi necessari dell'antidoto. Se ne parla da tempo ma poi tutto si è sempre risolto nelle stabilizzazioni di massa a prescindere. Perché il breve periodo è sempre prevalso sul futuro.

## **Manovra economica: priorità a produttività, professionalità, salari\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nelle quotidiane turbolenze della attività di governo compaiono carsicamente i temi del lavoro. Legittimamente tutti ascoltano tutti ma dai due lati dei tavoli si ripropongono posizioni diversificate, spesso segnate da approcci astratti o autoreferenziali. Cerchiamo di mettere un po' di ordine. L'esperienza insegna che la riduzione del costo indiretto del lavoro può dare risultati duraturi solo se strutturale. La politica degli incentivi smodati avviata nella trascorsa legislatura, e in parte riprodotta in quella corrente, da luogo invece ad effetti temporanei. Vi sono evidenti margini per avvicinare alcune forme di prelievo alle prestazioni attese. Così è per le tariffe Inail, per la malattia, per gli ammortizzatori sociali. Questa riduzione è giusta e necessaria in sé e non solo per accompagnare l'introduzione legislativa del salario minimo. A questo proposito, governo e maggioranza dovranno definire più esattamente cosa comprendere nei nove euro ipotizzati (e per ragioni politiche non più modificabili) in modo da non discostarsi troppo dalla misura identificata dai grandi contratti collettivi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28.](#)

**Ma i problemi più rilevanti continuano a riguardare la crescita della produttività, della professionalità e dei salari medi.** E questo esito auspicabile passa inevitabilmente per la contrattazione di prossimità, lì ove lo scambio è effettivamente praticabile. Il che ci riporta alla detassazione di tutti gli incrementi retributivi virtuosamente convenuti nella dimensione aziendale e territoriale. Ne hanno parlato Ugl e Cisl per superare le complessità ed i limiti della attuale disciplina. Una flat tax minima generalizzata determinerebbe infatti la convenienza di rimettere a questi accordi la definizione dei livelli salariali e, nondimeno, il superamento delle mansioni e degli inquadramenti (di cui ai contratti nazionali) in un contesto di trasformazione della organizzazione delle produzioni che non tollera più le vecchie segmentazioni legate ai modelli fondisti.

**Ciascuna impresa peraltro presenta caratteristiche originali che richiedono soluzioni coerenti con esse e in ogni caso non più statiche ma dinamiche.** Questo tema si lega a quello dello sviluppo della professionalità che richiederebbe in primo luogo un piano straordinario di alfabetizzazione digitale. Quanto alla efficacia erga omnes dei contratti, il nodo vero dovrebbe essere quello di garantirla agli accordi di prossimità che ora ne godono solo quando sono realizzati secondo le disposizioni dell'art.8 della L. 248/11. Non sembra infine esaurita la voglia ideologica, partendo dai riders e andando ben oltre, di applicare a tutte, dicesi tutte, le prestazioni lavorative le regole della subordinazione perché tutte organizzate dal committente.

Insomma, se il governo sopravviverà, è auspicabile che la manovra non costituisca strumento per soddisfare pulsioni ideologiche o corporative perché in gioco è la ripresa di vitalità della nazione.

## **Giorni caldi per trasporti e manovra. Marchionne non si dimentica\***

*di Maurizio Sacconi*

Settimana calda segnata, quanto ai temi del lavoro, dall'anniversario della morte di Marchionne, da discutibili scioperi nei settori del trasporto, dal confronto interno alla maggioranza sulla prossima manovra di bilancio.

Sergio Marchionne ebbe una visione circa il mercato globale dell'auto e la collocazione in esso del gruppo Fiat. Ma soprattutto ebbe il coraggio di prendere decisioni conseguenti. Anche nelle relazioni industriali. Fu tra i pochi che nel dopoguerra tra il quieto vivere subendo il veto del sindacato conservatore e il faticoso scontro pur di cogliere le opportunità, scelse la seconda strada. Non ci sono accordi separati dei quali avere pentimento. Tanto ciò è vero quanto più se ne considerano gli esiti rivelatisi sempre altamente positivi e irreversibili. Dopo il rifiuto di Confindustria dell'art.8, uscì dalla Confederazione.

Le fermate nei trasporti dei giorni scorsi ripropongono un nodo essenziale per l'equilibrio tra diritto allo sciopero e diritto alla mobilità. Si tratta di prendere una decisione su tutte come ipotiz-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29.](#)

zò un ddl governativo del 2011 e come ha riproposto il presidente della “Commissione di Garanzia”. I lavoratori di questo settore dovrebbero comunicare con un congruo anticipo l’adesione allo sciopero così da consentire una informazione affidabile agli utenti sui vettori operativi. Certo, verrebbe meno il danno improprio ai cittadini determinato dall’incertezza e si verificherebbe in modo inconfutabile l’effettiva percentuale di adesione.

Continuano le schermaglie sulla manovra senza un solido impegno per la crescita dei salari mediani, ovvero quelli largamente erogati. L’importante è fare scelte strutturali perché, ancor più in un tempo nel quale gli equilibri politici appaiono molto precari, ogni misura congiunturale non incentiva comportamenti duraturi e non produce gli effetti attesi sui redditi.

## **Nuovo governo e lavoro: contare occupati e unità di lavoro a fine mandato\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il cambio radicale di governo sembra nascere con grandi apprezzamenti esterni e minori consensi interni, soprattutto al nord.** Le politiche del lavoro, che costituiscono uno degli elementi più distintivi di ogni maggioranza politica, si dovranno misurare con la leale collaborazione tra Stato e Regioni, molte delle quali ora ostili. Appare quindi auspicabile una paziente intesa su tutto, su ciò che compete allo Stato e ciò che compete alle Regioni nel nome di obiettivi condivisi. La recente fotografia dell'Istat consegna ai “nuovi” decisori un mercato del lavoro in regresso rispetto alla già modesta dimensione degli occupati. Vi hanno concorso la stagnazione economica, gli effetti delle rigidità introdotte e le insufficienti politiche per lo sviluppo delle capacità delle persone.

**Gli annunci programmatici sembrano ancora espressione della volontà di inseguire la pur comprensibile domanda di tutele passive e l'antica illusione che la regola faccia da sé lavoro di qualità.** È certamente più facile promettere una norma, un reddito o un sussidio che un posto di lavoro. Una coali-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30.](#)

zione parlamentare che voglia percorrere l'intero arco della legislatura ha invece l'opportunità di andare oltre le immediate pulsioni difensive per misurarsi con gli oggettivi risultati di incremento dell'occupazione, tanto in termini di teste quanto di unità di lavoro (numero di posizioni lavorative ricondotte a misure standard a tempo pieno). Il modesto punto di partenza potrà favorire il confronto con i dati riscontrabili a fine mandato. È evidente che l'esito dipenderà in parte dall'andamento dell'economia europea e internazionale ma, per altra parte, risulteranno influenti le azioni rivolte a potenziare la domanda interna, la quota italiana di partecipazione al commercio globale, la massimizzazione degli effetti occupazionali. Ad esempio, una politica che può avere effetti significativi sulla occupazione riguarda il settore delle costruzioni che in questi anni è stato penalizzato dalla paralisi del mercato immobiliare, a sua volta condizionato dalla pesante tassazione patrimoniale dei comuni, e dall'impatto del codice degli appalti sulle opere pubbliche.

**Così come una decisa azione sulle competenze dei giovani e degli adulti può rimuovere quella dispersione di posti di lavoro che ancora oggi è generata dal fenomeno del *mismatching* tra domanda e offerta di professionalità.** Si riproporrà il nodo della alternanza tra scuola e lavoro recentemente ridimensionata dalle pressioni corporative e il bisogno sinora insoddisfatto di un piano nazionale di alfabetizzazione digitale dei lavoratori. Lo stesso rapporto tra leggi e contratti in materia di regolazione sarà sottoposto alla prova di fiducia nella funzione sussidiaria dei corpi sociali, soprattutto nella modalità aziendale o territoriale. Sono sostenibili le norme rigide che indicano le preferenze del legislatore se risultano cedevoli in favore degli accordi tra le parti. L'eccessivo costo indiretto del lavoro sembra ancora suggerire azioni di contenimento delle tasse e dei contributi che

gravano sugli occupati. Ma l'esperienza dovrebbe indurre a diffidare degli incentivi e a preferire tagli strutturali, a partire dalla detassazione degli incrementi retributivi decisi in azienda. Senza dimenticare il doveroso privilegio dell'apprendistato che tutti vogliono ma nessuno favorisce in termini di costo e di adempimenti formali.

**Un metro certo dell'azione di governo sarà il nostro Mezzogiorno ove questa coalizione sembra avere più consensi in partenza.** Avrebbe senso una vera vertenza con Bruxelles per chiedere ampie zone franche da oneri burocratici e tasse ordinarie. Mentre un salario uguale in Italia (non solo minimo) per obbligo di legge farebbe contenti solo i pochi occupati ma non aiuterebbe i molti esclusi.

PS: giace in parlamento un recente ddl governativo con amplissime e indefinite deleghe a riscrivere tutto il diritto del lavoro con la buona intenzione di semplificarlo; si dice sempre così ma poi, quando si mettono le mani, prevalgono complessità che scoraggiano la propensione ad assumere; e allora, a fine mandato, non torneranno i conti.

## **Piattaforma metalmeccanici e propensioni centraliste\***

*di Maurizio Sacconi*

**In questi giorni le organizzazioni sindacali più rappresentative dei lavoratori metalmeccanici hanno presentato una [piattaforma unitaria](#) per il rinnovo contrattuale.** Da più parti il contratto della maggiore categoria produttiva, ora prossimo a scadenza, è stato considerato particolarmente innovativo perché ha stabilito una netta separazione tra ciò che fa i lavoratori uguali (diritto alla conoscenza, welfare integrativo, recupero dell'inflazione) e ciò che li differenzia in relazione agli andamenti aziendali, allo specifico contributo ai risultati dell'impresa, allo sviluppo delle capacità personali.

**L'impostazione fortemente sussidiaria avrebbe dovuto quindi essere accompagnata da una diffusione della contrattazione aziendale che si è invece prodotta in misura inferiore alle attese, soprattutto nelle piccole imprese.** Questo esito ha legittimato la richiesta di un robusto aumento generalizzato dei salari in un sistema produttivo fortemente differenziato al suo interno e non a caso ridimensionato per la cessazione di molte attività marginali. Nondimeno, l'insufficiente ridisegno de-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#).

gli inquadramenti attraverso la contrattazione di prossimità ha indotto la richiesta sindacale di nuove regole nazionali, incluse procedure di tutela del salario dei lavoratori in presenza di incrementi professionali.

**Insomma, anche nel settore che era parso più innovativo, si manifestano spinte al riaccentramento delle relazioni collettive di lavoro.** Non a caso il segretario della Cgil ha recentemente chiesto la detassazione degli aumenti retributivi disposti dai contratti nazionali a dispetto di quel differenziale nelle aliquote che avrebbe dovuto incoraggiare le erogazioni premiali in azienda. Peccato che l'accentramento, ovviamente più semplice, mortifica quella attitudine (più faticosa ma più redditizia) a gestire il cambiamento nelle diverse circostanze di impresa, di merceologia, di territorio e a dare valore a ciascuna persona al lavoro.

**L'ideologia egualitarista combinata con la difesa corporativa di alcuni ruoli confederali fa trascurare le moderne tutele dei lavoratori e la competitività delle imprese.** E nella stessa dimensione sociale e politica, l'insicurezza del tempo che viviamo conduce spesso alla illusione dei vecchi meccanismi generalizzati di difesa. Cassa integrazione, reddito garantito, prepensionamenti, regole rigide per licenziamenti collettivi e individuali, protezioni dal sottoinquadramento formale, aumenti salariali uguali e modesti, scala mobile, sono attrezzi che abbiamo conosciuto e utilizzato in un tempo stabile di produzioni seriali. Ora la crescita collettiva e individuale sollecitano adattività tra le parti nelle diverse situazioni e impegno per innovare. Le macchine, le persone e la loro migliore interazione.

## **Infortuni in ambienti confinati: norme rigorose ma talora ineffettive\***

*di Maurizio Sacconi*

**Nei giorni scorsi l'ennesimo infortunio mortale plurimo in un ambiente confinato (silos, cisterne, pozzi e simili) ha giustamente suscitato compassione e indignazione.** Due lavoratori sono deceduti con i loro due datori di lavoro. Tutti immigrati. Come al solito, l'informazione prevalente non è stata densa di notizie oltre i fatti nudi e crudi. Sarebbe stato utile ricordare che nell'agosto 2011, su proposta del Ministro del Lavoro e a seguito di molte vere e proprie stragi (tra le quali quelle di Ravenna, Mineo, Molfetta, Sarroch, Capua, Emo di Adria, Messina), fu prodotto il Decreto del Presidente della Repubblica (DpR n. 177/11) che ha introdotto misure di maggior tutela della salute e sicurezza dei lavoratori operanti in luoghi di lavoro nei quali vi siano rischi di sviluppo di sostanze altamente nocive o di gas.

**Il provvedimento dispone che in tali contesti possano operare unicamente imprese e lavoratori in possesso di competenze professionali e addestramento adeguati al rischio delle attività da realizzare, oltre che a conoscenza delle proce-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32.](#)

**dure di sicurezza da applicare.** In particolare, le norme prevedono (anche per il datore di lavoro), in aggiunta agli obblighi generali di formazione, specifico addestramento periodicamente aggiornato, l'obbligo di dotazione di dispositivi di protezione individuale (es.: maschere protettive, imbracature di sicurezza, etc.) e di strumentazioni-attrezzature di lavoro (es.: rilevatori di gas, respiratori, etc.) idonee a prevenire i rischi. È necessaria la presenza di personale esperto, in percentuale non inferiore al 30% della forza lavoro, con esperienza almeno triennale in “ambienti confinati”.

**Il preposto, che sovrintende al gruppo di lavoro, deve avere in ogni caso tale esperienza in modo che alla formazione e all'addestramento il “capo-gruppo” affianchi l'esperienza maturata in concreto.** Obbligatorie infine il rispetto del DURC e l'applicazione delle regole della qualificazione nei confronti di qualunque soggetto della “filiera”, incluse le eventuali imprese subappaltatrici. In caso di appalto, si deve garantire che, prima dell'accesso, tutti i lavoratori e il datore di lavoro siano puntualmente e dettagliatamente informati dal committente di tutti i rischi che possono essere presenti nell'area di lavoro (compresi quelli legati ai precedenti utilizzi). È previsto che tale attività debba essere svolta per un periodo sufficiente e adeguato allo scopo e, comunque, non inferiore ad un giorno. Il committente deve individuare un proprio rappresentante, adeguatamente addestrato ed edotto di tutti i rischi dell'ambiente in cui debba svolgersi l'attività dell'impresa appaltatrice e vigilare conseguentemente. Durante tutte le fasi delle lavorazioni in ambienti sospetti di inquinamento o “confinati” deve essere adottata una procedura di lavoro specificamente diretta a eliminare o ridurre al minimo i rischi.

**Come si è visto le norme sono puntigliose ma evidentemente inapplicate o solo formalisticamente applicate. Il Direttore dell'Inail ha in questi giorni ipotizzato che talora si faccia una formazione inutile i cui esiti concreti dovrebbero invece essere verificati con un metodo sostanziale.** E l'attenzione dovrebbe essere ancor maggiore per i lavoratori immigrati che spesso non hanno adeguato *background*. Essi ci ricordano il repentino passaggio negli anni '60 di molti connazionali dalla terra alla fabbrica senza preparazione adeguata per cui registrammo il terribile picco degli infortuni mortali. In effetti *l'empowerment* delle persone al lavoro, imprenditori e lavoratori, risulta sempre più necessario. Si pensi ancor più al lavoro agile o ai lavori organizzati da piattaforme digitali. Ha senso chiedere un impossibile obbligo di vigilanza del datore di lavoro/committente su ambienti non prevedibili o non è meglio operare per soluzioni effettivamente prevenzionistiche come l'addestramento in situazione di compito (non formazione d'aula) e una vera sorveglianza sanitaria che spazi dall'educazione agli stili di vita fino agli *screening* periodici? Ciò non significa deresponsabilizzare l'impresa ma, al contrario, sollecitarla a organizzare vera sicurezza a partire dall'investimento formativo in modo che ciascuno sia più attrezzato a tutelarsi.

## **Pericoli e insidie in una legge sulla rappresentatività sindacale\***

*di Maurizio Sacconi*

Il Presidente del Consiglio ha proposto nell'ambito delle sue comunicazioni al Parlamento una legge sulla rappresentatività delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori. **Si tratterebbe di uno storico passaggio delle relazioni collettive di lavoro dalla duttile dimensione privatistica dei liberi accordi tra libere associazioni di fatto ad una rigida dimensione pubblicistica** che evoca l'assetto corporativo di nota memoria.

Ne sarebbero presupposto gli articoli 39 e 40 della Costituzione lungamente inattuati per concorde volontà degli stessi corpi sociali che hanno così voluto difendere la loro autonomia in una società aperta.

Anche **i documenti interconfederali (ora attuati attraverso l'intesa con INPS) sulla misurazione della rappresentatività relativa nell'ambito della popolazione sindacalizzata hanno avuto natura pattizia** con lo scopo coerente di determinare comportamenti responsabili e consapevoli.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33.](#)

**La novità della attuazione legislativa della nostra Carta avrebbe invece l'inevitabile effetto di attrarre anche la regolazione della operatività interna ed esterna delle organizzazioni come dell'esercizio del diritto di sciopero.** Lo stesso concetto di rappresentatività dovrebbe a questo punto riferirsi all'intera platea di riferimento per categorie o, nel caso delle confederazioni, dell'universo dei lavoratori e delle imprese che si vogliono rappresentare. Si tratterebbe, quanto agli iscritti, di raccogliere non solo i dati offerti dalle deleghe rivolte all'istituto di previdenza ma anche, mediante autocertificazione sanzionata e controllata, delle adesioni "brevi manu" direttamente espresse alle associazioni come nel caso di molta parte dei dipendenti del terziario diffuso e degli imprenditori.

**La eventuale considerazione anche degli eletti nelle rappresentanze sindacali unitarie potrebbe al più condurre a sostituire in quelle aziende i dati degli iscritti con quelli più estesi della quota degli elettori che li hanno sostenuti.** Il tutto richiederebbe la certificazione di un ente pubblico come l'INL. Così come un indicatore di rappresentatività, agevolmente acquisibile attraverso le imprese, sarebbero gli esiti degli scioperi in percentuale sul totale della popolazione interessata.

**È poi facile prevedere che una disciplina legislativa porterebbe anche l'ordinamento intersindacale nell'area già ampia del facile contenzioso** proposto da chi volesse contestare la correttezza dei processi decisionali interni alle organizzazioni o la validità degli accordi in base alle soglie minime di consenso richieste.

**Vale la pena quindi riflettere su questo complessivo irrigidimento delle relazioni collettive di lavoro in un Paese che**

ha sempre registrato un equilibrio naturale, favorito dalla prassi giurisprudenziale.

**Si obietta che bisogna por mano agli effetti di dumping sociale** prodotti da taluni accordi sottoscritti da organizzazioni poco rappresentative. **In realtà non mancano gli strumenti amministrativi consentiti dalla legislazione vigente**, come le circolari INL, e le possibilità di intese tra tutte le organizzazioni rappresentate nel Cnel per garantire un pavimento inderogabile di tutele a tutti i lavoratori. **Perfino la sola definizione legislativa di un salario minimo, se collocato al livello delle prevalenti prassi contrattuali, non cambierebbe il nostro modello sussidiario.**

Cosa diversa sarebbe invece l'invocazione della **legge per favorire il controllo centralizzato della contrattazione aziendale, interaziendale e territoriale**, a partire dal caso Fiat-Fca. In tal caso, **saremmo in presenza di una operazione ideologica egualitaria che vorrebbe riproporre l'omologazione delle imprese e dei lavoratori nel momento in cui la fine del fordismo e il salto tecnologico determinano originalità e differenze**, nelle modalità di produzione e nelle esigenze delle persone, che richiedono soluzioni prossime e originali. Imporre a tutti lo stesso abito "romano" sarebbe antistorico.

## **Riders: sulla effettività delle tutele per salute e sicurezza\***

*di Maurizio Sacconi*

**Meritano ulteriori considerazioni i profili della salute e sicurezza dei *riders* che offrono le loro prestazioni in base alle chiamate delle piattaforme digitali, a loro volta determinate da algoritmi suscettibili di continue evoluzioni.** Tanto la giurisprudenza, nelle pur poche sentenze prodotte, quanto il governo con il suo ddl sembrano opportunamente separare la qualificazione del rapporto di lavoro dalla tradizionale connessione con le diverse tutele stabilite dal dlgs 81/08 per lavoratori autonomi e subordinati.

**Facendo leva sul dlgs 81/15 si applicano alle collaborazioni organizzate dal committente, secondo il ddl governativo anche attraverso piattaforme digitali, le tutele proprie della subordinazione di cui al Testo Unico in materia di salute e sicurezza.** Può sembrare tanto sotto il profilo degli obblighi del datore di lavoro (vigilanza sui “luoghi” di lavoro) ma può in realtà risultare poco sotto il profilo delle effettive tutele di questi lavoratori. Un po’ come è accaduto con la disciplina del lavoro agile quando il legislatore pensò di risolvere tutto con la necessaria

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2019, n. 34.](#)

qualificazione della subordinazione senza porsi il problema del come tutelare efficacemente chi realizza la propria prestazione al di fuori dell'ambiente di lavoro.

**Nel caso dei *riders* dovrebbero preoccupare, in particolare, eventuali algoritmi che privilegiano la disponibilità alla maggiore quantità (senza limiti) di prestazioni, la sbrigativa o formalistica formazione-informazione prevenzionistica, la inidoneità iniziale o sopravvenuta dei lavoratori all'uso insi-stito di determinati mezzi come la tradizionale bicicletta.** A quest'ultimo proposito, dovrebbe essere innanzitutto realizzata la visita medica preventiva in fase preassuntiva (introdotta dalle correzioni al TU del 2009) per circoscrivere correttamente, in base anche a protocolli socialmente responsabili, la platea di coloro che appaiono idonei a svolgere quella mansione lavorativa e, successivamente all'assunzione, può essere introdotto l'obbligo di una più ampia sorveglianza sanitaria (olistica), comprensiva della informazione sui corretti stili di vita e di essenziali attività di periodico screening.

**Gli stessi algoritmi dovrebbero essere trasparenti almeno per la parte relativa all'ordine delle chiamate così da favorire una equa distribuzione delle prestazioni tra i potenziali partecipanti e da evitare pericolose concentrazioni.** Ne risulterebbe una configurazione più sostenibile della platea stessa dei prestatori fondata sulla loro migliore tutela in termini di salute e di sicurezza. Così come sarebbero ancor più doverosamente sanzionabili i comportamenti patologici di coloro che cedono fraudolentemente la loro accettazione della prestazione a terzi non regolarmente inseriti in questa platea e come tali non tutelati.

## **Legge sulla rappresentanza: strumento rigido di guida nei tornanti della storia\***

*di Maurizio Sacconi*

**Quali sfide impegneranno imprenditori e lavoratori nei tornanti della storia che dovranno percorrere? E quali utilità dovranno attendersi dalle rispettive organizzazioni di rappresentanza?** È in relazione a questi quesiti che sarà necessario verificare l'ipotesi di interventi legislativi sulle relazioni collettive di lavoro. È infatti evidente che la rivoluzione tecnologica e il processo di globalizzazione richiedono regole nuove per tutelare le persone nel momento in cui molti lavori sin qui conosciuti vengono distrutti dalla grande trasformazione ed altri lavori, per lo più sconosciuti, potrebbero prodursi con problematiche nuove.

**L'insicurezza determina inevitabilmente una domanda di più Stato e meno mercato anche se nella dimensione sovranazionale i tradizionali organismi multilaterali pubblici appaiono impotenti rispetto a monopoli e concorrenti sleali. Il che determina la propensione interna a dazi e regolazioni minute anche se queste ultime sono eluse proprio dall'assenza o dalla**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35.](#)

pochezza di regole nei Paesi concorrenti. Ma queste regolazioni risultano ineffettive nella stessa dimensione nazionale perché l'evoluzione è continua, multiforme, veloce, imprevedibile. Il legislatore la insegue ma non la raggiunge mai. Di qui l'opportunità del primato del contratto, in quanto strumento duttile e agile, appoggiato su un pavimento di regole inderogabili. Con privilegio per gli accordi più prossimi data la maggiore capacità di reciproco adattamento tra parti certamente rappresentative o direttamente autorappresentarsi. Quindi lo stesso contratto sempre meno può assumere il contenuto di regole rigide ed uniformi sull'intero territorio nazionale a scapito, prima di tutto, delle grandi aree arretrate. I salari non possono che correlarsi sempre più agli incrementi soggettivi di professionalità e oggettivi di produttività in ciascun contesto aziendale.

**Gli inquadramenti si devono adattare alle diverse caratteristiche d'impresa e consentire dinamiche declaratorie delle competenze.** La stessa sicurezza, per essere effettiva, dati alcuni principi e doveri fondamentali, si deve tradurre in tanta vera formazione-informazione inserita nella specifica situazione lavorativa. La salute richiede prevenzione olistica nei luoghi di lavoro. Ciò lungamente premesso, possiamo concludere che il nostro grande problema sia la tutela pubblicistica dei contratti nazionali al punto da dare ad alcuni di essi la forza di legge? Possiamo attribuire al legislatore la capacità di definire i settori produttivi mentre le attività economiche diventano sempre più trasversali? E possiamo, anche in relazione al principio costituzionale di libertà sindacale, stabilire per legge un oligopolio della rappresentanza, abilitato a dettare regole per tutti quando, pur sommate, le organizzazioni sociali rappresentano nemmeno un terzo del totale dei lavoratori e delle imprese? Alla "statalizzazione" sembrano interessate solo quelle ideologizzate che cercano l'ennesima via

per l'egualitarismo nel lavoro e quelle che hanno perduto credibilità. D'altronde, non mancano gli strumenti amministrativi per contrastare le vere pratiche di *dumping* senza confondere con queste tutti gli accordi non sottoscritti dai più rappresentativi. Così come un salario di legge al livello degli attuali minimi contrattuali può rappresentare una utile base inderogabile. Sapendo peraltro che i *working poors* sono la conseguenza di lavori parziali involontari (cresciuti con lo sviluppo dei servizi) e che i più esposti alla sottoremunerazione sono i lavoratori indipendenti, mentre la vera patologia per quelli dipendenti rimane il sommerso.

Insomma, l'evoluzione dei corpi sociali, la loro maggiore capacità di governare il cambiamento non si risolvono con la autorità che viene dalla legge ma con la autorevolezza che viene dalla maggiore efficacia dei risultati, a loro volta frutto di comportamenti ancor più liberi e responsabili. Se poi vi sono in alcuni vizi di autoreferenzialità, la protezione della legge non farebbe che esaltarli.

## Neet: azioni urgenti per alternanza e apprendistato\*

*di Maurizio Sacconi*

**Vale la pena ritornare sul fenomeno dei Neet, i giovani che non studiano, non lavorano e nemmeno seguono un percorso formativo, nel momento in cui Unicef Italia certifica il nostro triste primato. Perfino sulla Grecia.**

In questo dato statistico si concentrano molti dei fattori che spiegano il declino italiano. In primo luogo, tanta esclusione dalla società attiva risulta ancor più odiosa se confrontata con la progressiva riduzione delle corti giovanili a causa del rattrappimento demografico. Già pochi, i nostri giovani appaiono così significativamente “scartati” dall’insuccesso di molte politiche pubbliche. La prima causa appare riconducibile al nostro disastro educativo, quale si è prodotto a partire dagli infausti anni ‘70 le cui ideologie hanno depositato corporativismo e separazione con il lavoro. È insufficiente il numero dei laureati ma, secondo la ricerca, vi sarebbe tra i Neet anche un 11% di giovani con un titolo di laurea a dimostrazione della dequalificazione di tanti percorsi universitari. D’altronde, basta pensare al modo autoreferenziale con cui sono stati applicati i nuovi moduli introdotti dalla riforma Berlinguer con lo scopo (sic) di anticipare l’incontro con il mercato del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.](#)

ro. Per non parlare della liceizzazione delle scuole secondarie e della loro faticosa apertura al dialogo con le imprese.

**Il successo, al contrario, degli ITS (pochi) è la controprova più evidente degli errori compiuti.** Se poi consideriamo il profondo divario territoriale e le percentuali record di esclusi nelle Regioni del Mezzogiorno, appaiono ancor più angoscianti non solo il presente ma anche le prospettive. L'ennesima statistica negativa serve a riproporre almeno due azioni. Da un lato il ripristino di un maggiore numero di ore dedicate alla alternanza scuola-lavoro. È dei giorni scorsi la sottoscrizione di un buon accordo tra Federmeccanica e Regione Toscana per il potenziamento dei percorsi trasversali e di orientamento negli istituti tecnici e professionali. La Regione finanzierà progetti dedicati a recuperare le 200 ore di alternanza che sono state tagliate, riportando a 400 ore il monte complessivo per l'integrazione tra apprendimento teorico e pratico. Federmeccanica è l'organizzazione imprenditoriale che aveva promosso una petizione popolare a questo scopo.

**La seconda iniziativa dovrebbe riguardare l'apprendistato. Ne hanno parlato tanto il presidente del Consiglio quanto il ministro del lavoro.** Sarebbe sufficiente che il governo non proseguisse la politica di "cannibalizzazione" di questo istituto attraverso gli incentivi ai contratti permanenti. Le tre tipologie di apprendistato meritano sempre un trattamento privilegiato nei rapporti di lavoro dei giovani perché virtuosamente consentono di recuperare l'abbandono precoce degli studi, di integrare anche successivamente i percorsi esclusivamente teorici, di accompagnare al lavoro percorsi di ricerca e di alta formazione. Già queste scelte, tutto sommato facili, darebbero un significativo contributo positivo. In attesa che qualcuno abbia il coraggio di aggredire le corporazioni del nostro sistema educativo.

## Manovra depressiva o espansiva?\*

*di Maurizio Sacconi*

**Giustamente gli analisti cercano di comprendere in che misura la manovra economica del nuovo governo si rivelerà effettivamente espansiva e, come tale, anticiclica.** Recentemente Mario Draghi, lasciando la guida della BCE, ha invitato i Paesi dell'Unione a sostenere la crescita attraverso gli strumenti di bilancio anche se contestualmente ha esortato gli indebitati a tenere i conti in ordine. La Commissione peraltro appare ora più consapevole delle esigenze di coesione sociale interna a ciascuna nazione dopo l'autocritica sulla gestione della crisi in Grecia e le forti pressioni elettorali ostili alla burocrazia europea.

**L'Italia si trova quindi a dover ottemperare a tutte e tre le esigenze: crescita, stabilità, coesione sociale.** E a farlo senza le tradizionali fasi in successione cronologica perché la diffidenza sulle promesse future è già elevata. Dato per scontato un pur flessibile vincolo in termini di disavanzo, si tratterà di analizzare non solo il rapporto tra spesa corrente e spesa in conto capitale ma anche la composizione della stessa spesa corrente. Questa potrebbe essere produttiva se concentrata sull'incremento demografico e sull'educazione. O assistenziale, se rivolta prevalentemente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37.](#)

a sostenere la povertà, le pensioni, gli stipendi del pubblico impiego e lo stesso salario dei lavoratori del settore privato ove non collegata alla maggiore inclusione, efficienza e produttività. Il reddito di cittadinanza merita correzioni perché non produca lo scoraggiamento del lavoro.

**Nel lavoro pubblico sarebbe opportuna una riflessione sui contratti nazionali di settore perché solo nei singoli enti o aziende si possono realizzare scambi virtuosi favoriti dalla rivoluzione cognitiva.** La riduzione del cuneo fiscale può essere indifferenziata o rivolta a premiare gli accordi aziendali e l'apprendistato. Sì, perché solo un differenziale tributario e contributivo potrebbe incoraggiare i contratti collettivi di prossimità dedicati a migliorare la partecipazione dei lavoratori all'uso delle nuove tecnologie e i contratti a causa mista per l'ingresso dei giovani nella produzione. Quanto poi agli investimenti, a nulla servirebbero i maggiori accantonamenti se non vi sarà contestualmente la revisione delle regole sugli appalti.

**Infine, la pressione tributaria potrebbe crescere per effetto della lotta all'evasione ma questa, certamente necessaria, avrà senso se non sarà molesta sulle micro imprese e se alimenterà un fondo per finanziare la contestuale riduzione delle aliquote sulle imprese e sul lavoro.** Insomma, nulla è ancora scontato ma le premesse non sono incoraggianti.

## Collaborazioni etero-organizzate e tecniche di tutela\*

*di Maurizio Sacconi*

**La nuova disciplina delle collaborazioni, quale definita dal Senato nell'ambito del cosiddetto "dl imprese", conduce a piena espressione il germe della "etero-organizzazione" già contenuto nel dlgs 81/15.** Si sottopongono così alle tutele della subordinazione (quali esattamente?) tutte le collaborazioni realizzate con apporto non più "esclusivamente" ma "prevalentemente" personale (quindi anche con mezzi propri) in quanto genericamente organizzate dal committente. Ovviamente non vi è prestazione che non sia organizzata *latu sensu* da colui che la richiede. Rimangono le eccezioni della norma del 2015 e quindi, soprattutto, quelle relative alle professioni ordinistiche e quelle definite da accordi collettivi nazionali.

**Si riapre così la discussione (e l'incertezza) sulla regolazione dei rapporti di lavoro che si sperava accantonata per concentrare l'attenzione sui modi con cui promuovere la occupabilità delle persone nel tempo della grande trasformazione del lavoro.** Come detto, è stato il jobs act a riproporre l'idea che la tutela del lavoro debba coincidere con l'impianto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38.](#)

connesso alla subordinazione anche quando la prestazione è interamente a risultato. E quindi, in particolare, retribuzione oraria secondo i contratti collettivi, pause feriali obbligate, applicazione di tutto il testo unico sulla salute e sicurezza e (forse) la disciplina di fine rapporto. D'altronde, sempre il jobs act aveva cancellato i contratti a progetto facendo sopravvivere (e rivivere) le generiche collaborazioni.

**Marco Biagi, come è stato più volte ricordato, aveva elaborato i contratti a progetto come risposta ad una domanda di maggiore controllo delle collaborazioni sregolate esplose nella seconda metà degli anni '90, con il disegno di riequilibrare poi le tutele (e i costi) tra queste e il lavoro subordinato nel nuovo Statuto dei Lavori.**

**A questo punto, si tratta da un lato di immaginare tutte le possibilità offerte dalla contrattazione anche quando realizzata tra associazioni di lavoratori genuinamente autonomi e associazioni di committenti. E, dall'altro, di costruire un sistema di tutele idonee ai lavori che prescindono dal vincolo spazio-temporale. Ci dovrebbe guidare l'obiettivo di capacitare ogni persona, tutte le persone, in modo che il contraente non sia "debole".**

## **Manifesto Zamagni: molti buoni obiettivi e una contraddizione, ma importante\***

*di Maurizio Sacconi*

**Il Manifesto per la costruzione di un soggetto politico “nuovo” d’ispirazione cristiana e popolare, che ha in Stefano Zamagni il suo più autorevole promotore, diffida della finanziarizzazione esasperata dell’economia, frutto di presunzioni iper-razionali, e assume quale obiettivo primario “il lavoro per tutti”. Non si tratta di una utopia se la “trasformazione” del nostro sistema politico, istituzionale ed economico muove dalla centralità della persona in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia che nella “eccezione italiana” ha sempre rappresentato la fondamentale cellula della società, l’ambito naturale della crescita demografica e la fonte dello stesso sviluppo capitalistico di tipo popolare.**

**Non a caso il Manifesto parla di un modello di ordine sociale fondato su Stato, Mercato e Comunità in cui “i corpi intermedi siano valorizzati per le loro specificità”. E, ancora, vi si parla di “un’economia civile di mercato” che antepone la società allo Stato al punto che al tradizionale *Welfare State* si contrappone il modello del “welfare di comunità”. Il Manifesto sem-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39.](#)

bra rifiutare il pensiero dominante, che vorrebbe il superamento delle piccole imprese per la loro presunta intrinseca inefficienza, riproponendo la possibilità di accompagnarle nei processi di innovazione e internazionalizzazione. In questo modo il baricentro della “tras-formazione” dovrebbero quindi essere i territori in quanto luoghi vitali per lo sviluppo delle reti d’impresa, per la creazione di ecosistemi formativi, per la stessa ricostruzione del tessuto istituzionale così da superare anche il crescente divario tra aree forti e aree deboli.

**Lo Stato è necessario in quanto capacitatore delle comunità come le famiglie, le imprese, le associazioni locali. Siamo alla giusta negazione di ogni giacobinismo e dei conseguenti approcci *top down*.** Perché allora cadere poi, improvvisamente, nella proposta di una legge sulla funzione di rappresentanza dei corpi intermedi nazionali tanto cara a coloro che vogliono imbrigliare la vitalità sociale diffusa irrigidendola nelle associazioni di Stato? Qui appare un salto logico di tipo politicista come se si volessero soddisfare i nostalgici dell’egualitarismo centralista e le organizzazioni così indebolite da cercare legittimazione nella protezione della legge. Non a caso questa ipotesi suscita la diffidenza di associazioni di ispirazione cristiana come la Cisl che ha sempre anteposto la fonte pattizia a quella legislativa e difeso la valenza delle relazioni di prossimità. E nei territori la rappresentatività dei corpi sociali si afferma naturalmente attraverso la maggioranza nelle assemblee dei lavoratori in azienda o mediante l’interesse oggettivo delle parti al mutuo riconoscimento del rispettivo insediamento.

**Attrarre nella dimensione pubblicistica le associazioni rappresentative significa insomma negare le premesse della sussidiarietà orizzontale e verticale nonché l’idea stessa di**

**una società aperta.** Il cambiamento a misura di ciascuna persona, di tutte le persone, dovrebbe generarsi dal basso attraverso il risveglio dei principi della tradizione così ancora innervati nel popolo e non dall'alto attraverso antistorici modelli neo-corporativi.

## **Pubblico impiego: rinnovo o novazione contrattuale?\***

*di Maurizio Sacconi*

**La legge di Bilancio ha disposto un oneroso accantonamento per il rinnovo contrattuale dei pubblici dipendenti.** Come al solito, le risorse sono giudicate insufficienti dalle organizzazioni sindacali e invero la probabile scelta di una spalmatura egualitaria (o quasi) su tutti darà luogo ad aumenti modesti che lasceranno insoddisfatte tanto le aspettative dei lavoratori quanto le esigenze di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Eppure, le nuove tecnologie digitali potrebbero determinare una profonda reingegnerizzazione non solo dei procedimenti (quale avrebbe dovuto produrre l'informatizzazione) ma delle stesse funzioni fondamentali dello Stato. Basta osservare la trasformazione delle banche tradizionalmente considerate come i modelli aziendali più prossimi alle strutture pubbliche. Certo, anche l'attuale governo ribadisce la volontà di una diffusa digitalizzazione degli enti e dei ministeri ma con modalità assolutamente separate dal coinvolgimento dei dipendenti pubblici che pure dovrebbero garantirne l'efficacia attraverso processi di vera formazione e adeguati incentivi retributivi. Ha senso quindi ripetere il tradizionale rito dei contratti nazionali di comparto o non sareb-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40.](#)

be più utile un robusto ripensamento delle relazioni collettive di lavoro nello Stato?

**Nella dimensione centralizzata, che tutti considera uguali, sarebbe forse più opportuno un accordo cornice per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, dedicato a formulare i criteri generali del cambiamento, una nuova struttura della retribuzione, il diritto all'apprendimento ed il concreto avvio del tanto atteso *welfare* complementare già diffuso nel lavoro privato.** La vera contrattazione dovrebbe invece realizzarsi nei singoli enti in modo da favorire lo scambio tra la condivisione dei nuovi assetti organizzativi, i corrispondenti inquadramenti dei lavoratori in poche aree funzionali, la garanzia di percorsi di professionalizzazione, gli aumenti salariali alimentati non solo dal fondo a bilancio ma anche dalle economie generate da risultati misurabili. È ben vero che in passato la contrattazione decentrata si è caratterizzata per accordi viziati dalla ricerca del facile consenso attraverso generose erogazioni che hanno incrementato il debito sommerso di molte amministrazioni.

**Oggi sono tuttavia disponibili strumenti idonei a controllare tanto i flussi finanziari secondo la tradizionale contabilità pubblica quanto la spesa per personale di ogni ente secondo i criteri della contabilità economica analitica per ciascun centro di costo.** Ne soffrirà il vecchio egualitarismo “a prescindere” ma ne guadagnerà il circolo virtuoso della emulazione delle buone pratiche ed una autentica rivalutazione dei *civil servants*. D'altronde, ha senso immaginare distribuzioni a pioggia tanto nel servizio sanitario di una Regione efficiente quanto in quello ove gli amministratori insistono a non voler razionalizzare l'offerta ospedaliera per sviluppare i servizi territoriali e le organizzazioni sindacali rifiutano i corrispondenti processi di mobilità? E, in

ogni caso, la declinazione dei modi migliori con cui impiegare le nuove tecnologie ed attuare la correlata formazione si realizza solo in prossimità.

**Ovviamente, questo radicale cambiamento deve essere in primo luogo proposto dal buon datore di lavoro che troppo spesso nella dimensione pubblica è stato del tutto assente.** Forse, più del burocratico mandato all'Aran, servirebbe in questo passaggio storico un negoziato direttamente gestito dal governo per produrre innovazioni radicali nel merito e nel metodo.

## **Contratti oltre i vecchi inquadramenti\***

*di Maurizio Sacconi*

**La nuova stagione contrattuale si sta caratterizzando soprattutto per la volontà delle parti di superare i tradizionali assetti delle declaratorie professionali e degli inquadramenti che sono stati disegnati nel tempo della organizzazione verticale e seriale della produzione di beni come di servizi. La rivoluzione cognitiva ha già determinato straordinari cambiamenti nei modelli gestionali ed altri, largamente imprevedibili, si genereranno con progressione geometrica. Questi sono destinati a mettere in discussione la stessa caratterizzazione rigida e predefinita delle qualifiche professionali per cui la sola semplificazione in poche fasce a largo spettro può presto risultare inadatta a rappresentare la continua evoluzione delle capacità dei lavoratori e lo sviluppo orizzontale delle relazioni organizzative. Le parti dovranno quindi interrogarsi sui limiti impliciti di decisioni centralizzate e perciò omologhe perché il cambiamento potrebbe realizzarsi nelle diverse aziende con geometrie variabili.**

**Qualunque soluzione del contratto nazionale dovrebbe quindi essere ritenuta per definizione cedevole rispetto alla auspicabile possibilità di accordi aziendali sui modi con cui**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2019, n. 41.](#)

**accompagnare le trasformazioni organizzative con un adeguato investimento sulle competenze dei dipendenti e su idonee modalità di certificarle remunerando il loro incremento.** Emblematica risulta, in particolare, la trattativa per il contratto relativo al settore bancario nel quale l'ingresso delle tecnologie digitali può essere accelerato addirittura dall'emergere di nuovi competitori come i grandi monopoli del *web*. A poco varrà considerare i grandi tagli già intervenuti nei livelli occupazionali se le parti non sapranno individuare gli strumenti con cui assecondare una rivoluzione appena iniziata e segnata da elevati livelli di concorrenza. Saranno le persone a fare la differenza e proprio per questo sarà necessario transitare dalle vecchie tutele, proprie dell'assetto fordista della banca tradizionale, a soluzioni di continuo *empowerment* di tutti i dipendenti.

**Si parla ora di tre fasce corrispondenti ai *professional*, agli specialisti e agli esecutivi.** Sarebbe certo un passaggio importante rispetto alle attuali ben tredici figure professionali ma ogni residua rigidità sarebbe penalizzante in primo luogo per i lavoratori sol se si pensa al progressivo esaurimento delle attività esecutive e alla crescente confusione tra le altre due aree. Le stesse tradizionali funzioni direttive, nell'interesse di una vita lavorativa più lunga, dovranno essere ridisegnate in termini di flessibilità non solo orizzontale ma anche verticale perché la leadership dei team operativi o la missione possono frequentemente variare senza per questo determinare lo scarto di coloro che vengono sostituiti. In questo contesto è ovviamente destinata a cambiare la struttura della retribuzione.

**La recente rievocazione del “cottimo” a proposito di alcuni lavori poveri non può fermare l'inevitabile maggiore peso, oltre alla professionalità, dei risultati e delle conseguenti**

**premialità nel momento in cui si relativizza il parametro dell'orario.** Tutte cose che esaltano il dialogo tra le parti in termini di prossimità e la funzione del sindacato in termini di accompagnamento di ciascun lavoratore ad essere valorizzato nel cambiamento.

## **Corte di cassazione: vietato vietare la legge con i contratti collettivi\***

*di Maurizio Sacconi*

La Corte di Cassazione ha recentemente prodotto una [sentenza](#) con la quale ha stabilito che i contratti collettivi nazionali non possono vietare l'uso del contratto intermittente disciplinato inizialmente dalla legge Biagi e più recentemente dal Jobs Act. Il rinvio della legge agli accordi collettivi indica infatti solo la individuazione delle “esigenze” in base alle quali può essere utilizzato questo istituto ma non il “se”. Il legislatore, anzi, ha previsto tassativamente i casi in cui non vi si può ricorrere e la immediata operatività di questo tipo di rapporto di lavoro anche in assenza di una regolazione collettiva tra le parti. Si tratta di una decisione destinata a lasciare il segno anche oltre il caso specifico trattato e la stessa tipologia contrattuale cui si riferisce.

**Nel complesso rapporto tra legge e contratto anche questa sentenza sembra ribadire la funzione adattiva ma non soppressiva della norma primaria da parte della contrattazione.** In alcuni contratti nazionali invece è stato introdotto il divieto di regolare con un contratto “a chiamata”, che può essere anche a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42.](#)

tempo indeterminato, le prestazioni impreviste o imprevedibili. Analoghi divieti hanno riguardato la somministrazione e perfino l'apprendistato per il conseguimento di una qualifica o diploma professionale. In compenso, molti accordi di prossimità hanno allargato le possibilità di impiego di questi contratti proprio in considerazione delle particolari esigenze aziendali e delle migliori opportunità per i lavoratori.

**In molti casi si è consentita la evoluzione verso tutele maggiori di prestazioni occasionali prima definite in termini di minore qualità.** Eppure le parti attraverso un accordo interconfederale avevano convenuto di non utilizzare proprio l'art. 8 sui poteri della contrattazione aziendale e territoriale. Ritorniamo sempre al punto più volte evidenziato. Perché inibire con decisioni centralizzate le possibilità di definire in prossimità soluzioni condivise? L'approccio ideologico, l'omaggio ad astratti criteri ideali, la pretesa della taglia unica, frenano le attività di impresa e penalizzano il lavoro.

**Nella nuova dimensione tecnologica la discontinuità può essere inevitabile e solo investendo, continuamente e ancor più nelle fasi di non lavoro, sulle competenze possiamo sviluppare l'autosufficienza delle persone.** È ciò che accade con lo staff leasing, lungamente osteggiato nonostante si stia rivelando fonte di accrescimento delle esperienze e delle capacità del lavoratore in un quadro di continuità del reddito. Anche l'ipotesi di un premio pubblico al lavoro povero per ore lavorate, e quindi per reddito, appare più utile dei sussidi alla inattività. Soprattutto dal lavoro può generarsi altro e migliore lavoro.

## **Produttività del lavoro: recuperare sud e piccole imprese\***

*di Maurizio Sacconi*

**L'Istat ha diffuso nei giorni scorsi, nella assuefazione generale alle cattive notizie, le stime semestrali sulla produttività.** La produttività viene considerata dall'istituto come il rapporto tra il valore aggiunto in volume e uno o più dei fattori produttivi impiegati per realizzarlo. Nel 2018, se il valore aggiunto dei beni e servizi market ha registrato una crescita in volume dell'1% rispetto al 2017, la produttività del lavoro, calcolata come valore aggiunto per ora lavorata, è diminuita dello 0,3%.

**Nel più ampio periodo 1995-2018 la produttività del lavoro è invece aumentata ad un tasso medio annuo del solo 0,4%, quale risultante di una crescita media dello 0,7% del valore aggiunto e dello 0,4% delle ore lavorate.** Significativo è però il confronto con gli altri Paesi europei nello stesso arco temporale. Essa è risultata decisamente inferiore alla media dell'Unione a 28 (1,6%), mentre i tassi di crescita in Germania (1,3%), Francia (1,4%) e Regno Unito (1,5%) sono risultati in linea con il dato europeo. La Spagna ha registrato un tasso di crescita più basso

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43.](#)

(0,6%) rispetto alla media europea ma più alto di quello dell'Italia.

**Questo indicatore è naturalmente il risultato di una economia complessa nella quale coesistono territori con livelli di efficienza profondamente diversi e una moltitudine di piccole e piccolissime attività accanto ad un importante tessuto di medie e medio-grandi imprese.** Le grandi imprese sono sostanzialmente venute meno con il trauma di tangentopoli e quel po' che le assomiglia è tutt'ora messo in discussione più da vicende giudiziarie che dal mercato.

**Nella dimensione più strutturata il limite evidente è consistito nello scarsissimo collegamento tra salari e produttività indotto da contratti nazionali pesanti e invasivi, come hanno ripetutamente affermato le istituzioni europee e internazionali.** È evidente poi la difficoltà delle piccole imprese di investire nella innovazione tecnologica per la quale tuttavia occorrono contesti idonei ad accoglierla, a partire dalle risorse umane. È quindi necessario verificare se i vigenti strumenti della politica del lavoro siano sufficientemente tarati sulle piccole attività produttive e sul grande bacino del Mezzogiorno. Riflessione ancor più necessaria nel momento in cui si vorrebbe affiancare ad una legislazione già rigida e omologa anche una contrattazione collettiva nazionale cristallizzata *erga omnes* attraverso la ipotizzata legge sulla rappresentanza.

**Piccole imprese e Sud richiedono flessibilità contrattate in prossimità ed ecosistemi educativi territoriali frutto della collaborazione tra imprese, università, scuole, enti di formazione.** La cultura sindacale che ha principi ma è libera dall'astrazione ideologica, che muove dalla osservazione delle

realtà e mette al centro della sua azione la persona, ha il compito di rifiutare ogni antistorico processo di centralizzazione per privilegiare la duttilità del negoziato e dell'iniziativa nei tanti diversi luoghi dell'economia italiana. Mai come ora questa cultura è stata in sintonia con il tempo in cui vive.

## Rapporto Pisa: la scuola italiana esalta e non corregge le differenze\*

*di Maurizio Sacconi*

Il periodico (triennale) [rapporto Pisa dell'Ocse](#) sulle capacità cognitive degli studenti italiani, confrontate con quelle di altri 79 Paesi, disegna i profondi divari interni tra territori, percorsi educativi, genere e censo. Se nelle aree più sviluppate queste capacità si collocano nella media, ben lontano da essa si posizionano quelle degli studenti svantaggiati per una o più delle ragioni indicate. Peggiorano addirittura rispetto al passato le competenze nella lettura e nelle scienze mentre rimangono costanti quelle relative alla matematica. E mentre le fonti informali della conoscenza tendono sempre più a prevalere su quelle formali, si riduce la capacità di analisi critica dei testi, di separazione dei fatti dalle opinioni, di identificazione del contenuto principale di uno scritto. Si tratta di una fotografia desolante del nostro sistema educativo che non riesce a garantire a tutti, in relazione alle vocazioni di ciascuno, la possibilità di accedere a competenze di tipo superiore mettendo sullo stesso piano tutti i percorsi di apprendimento. Basti considerare la particolare fragilità degli istituti e dei centri di formazione professionale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44](#).

**L'ascensore sociale non funziona soprattutto là ove ve ne è più bisogno, ovvero nella grande area del centro-sud che si allontana sempre più dai territori economicamente più dinamici.** La scuola insomma non corregge ma esalta le differenze. Le prime reazioni di molti risolvono tutto nel sottofinanziamento del sistema educativo che pure merita investimenti più consistenti. Ma le ragioni a monte riguardano i vizi di autoreferenzialità corporativa presenti in molta parte del corpo docente, la persistente separazione con il mercato del lavoro, l'arretratezza dei contenuti e metodi della didattica, l'insufficiente collaborazione tra educatori e famiglie, l'assenza di quella formazione integrale di ciascuna persona, di tutte le persone, che si realizza riconoscendo e valorizzando i principi fondativi della nazione.

**La stessa discussione sulla autonomia regionale non si è sufficientemente concentrata sulla necessità di integrare i poteri in materia di istruzione e di lavoro affinché, nel contesto di una cornice unitaria, si realizzino quegli ecosistemi formativi territoriali che dovrebbero produrre effettive opportunità per tutti di apprendere lungo l'intero arco di vita conoscenze teoriche e pratiche, capacità oggettive e soggettive, in funzione della permanente occupabilità.** Eppure, proprio il successo educativo della provincia autonoma di Bolzano sta a dimostrare che dentro di noi esistono le buone pratiche da imitare, che non si tratta di costruire e inseguire modelli astratti ma più semplicemente di ripetere esperienze concrete. Certo, occorre mettere al centro le persone e conseguentemente sottoporre a valutazione la qualità delle singole istituzioni dell'offerta educativa, eliminare rendite e resistenze al cambiamento, assumere decisioni discontinue rispetto a ciò che non funziona da molto tempo.

**Solo in una nuova dimensione possono trovare risposte anche le legittime attese di una rivalutazione della funzione docente.** La vera politica del lavoro, la vera politica per il mezzogiorno cominciano qui, nella scuola di cui si parla solo per le periodiche stabilizzazioni.

## Gino Giugni, riformista\*

*di Maurizio Sacconi*

Gino Giugni, “padre” dello Statuto dei Lavoratori, è stato variamente ricordato in questi giorni in occasione del decennale dalla morte. Nella primavera del 1983 egli subì un attentato brigatista in quanto ritenuto una intelligenza professionale al servizio della composizione dei conflitti sociali. “Ragione” che fu alla base delle altre aggressioni terroristiche a figure esperte del lavoro con conseguenze, purtroppo, più tragiche. Craxi, segretario del Partito Socialista cui Giugni aveva da tempo aderito dopo le simpatie giovanili per il Partito d’Azione e per la socialdemocrazia di Saragat, decise di candidarlo per il collegio senatoriale di San Donà di Piave (Ve) nel voto anticipato che di lì a poco si svolse. Io ero entrato in Parlamento nel 1979 quale deputato del collegio che comprendeva le intere province di Venezia e di Treviso. E così mi candidavo in quello stesso anno per la rielezione anche nel territorio del Veneto Orientale. La comune amicizia con Gianni De Michelis ci fece conoscere stabilendo una intensa collaborazione umana e politica nei dieci anni successivi. Gino frequentava il collegio di elezione con l’intensità di un militante generoso ed umile, curando la rappresentanza degli interessi dei lavoratori delle fabbriche come dei piccoli imprenditori. Osservava compiaciu-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45.](#)

to la grande crescita economica e sociale di quell'area nella convinzione che il suo diritto del lavoro dovesse vivere nell'evoluzione delle relazioni collettive e individuali. Amava ricordare quanto gli disse Brodolini, prima dell'ultimo viaggio a Zurigo per la malattia, a proposito di uno Statuto che avrebbe dovuto rimanere ancorato ai "lavoratori" senza decadere a strumento dei "lavativi". Raccontava di non avere amato certi irrigidimenti prodottisi nel compromesso parlamentare o nella interpretazione di certa giurisprudenza ideologizzata. Pur affermando la natura implicitamente dialettica del rapporto di lavoro, auspicava la soluzione dei conflitti attraverso gli strumenti della conciliazione e dell'arbitrato (tema del recente convegno dedicatogli da Aidlass).

Quando poi nel 1987 venne eletto anche nel collegio senatoriale di Conegliano, territorio di intense relazioni industriali maturate nelle fabbriche metalmeccaniche, volle fondare lì un centro studi del lavoro dedicato alle nuove prospettive che si stavano aprendo con la caduta del comunismo e vi organizzò il primo incontro tra giuslavoristi dei vicini Paesi che avrebbero presto vissuto una veloce transizione all'economia di mercato. I suoi consigli si rivolgevano ad un impianto regolatorio semplice, fatto non di garanzie immutabili ma di sostegni alla duttile contrattazione, funzionale in primo luogo alla attrazione di investimenti e allo sviluppo d'impresa. Fu quindi insieme socialista e liberale ma soprattutto riformista nel metodo empirico che praticava.

Nei prossimi mesi lo Statuto dei Lavoratori compirà 50 anni ed il migliore modo per capirne il significato più autentico, storicizzandolo, sarà la lettura di una bella intervista di Giugni al più giovane collega Pietro Ichino del 1993 nella quale affermava: "Potremmo dire che quanto più la società migliora, e il diritto del la-

voro consegue e consolida il suo obiettivo di riequilibrio tra le parti, tanto meno c'è bisogno del diritto del lavoro stesso". Era un paradosso, una consapevole utopia, ma utile a spiegare il senso e l'adattività di un diritto vivente.



3.

**IL VALORE  
DELL'APPRENDISTATO  
E DELLA FORMAZIONE  
IN AMBIENTI DI LAVORO, OGGI.  
RILEGGENDO I CLASSICI  
DEL LAVORO**

## ***Industrial Goodwill* di John R. Commons\***

*di Matteo Colombo*

***John R. Commons, Industrial Goodwill, Mcgraw-Hill Book Company, New York, 1919***

Si festeggiano quest'anno i cent'anni dell'ILO, *l'International Labour Organization*, il cui motto, "*Labour is not a commodity*", "il lavoro non è una merce", è di assoluta attualità[1]. Cent'anni fa veniva anche pubblicato il testo di John R. Commons, economista americano, "*Industrial Goodwill*"[2]: un'opera anch'essa estremamente attuale, per i temi toccati e per le riflessioni svolte. Un testo a cui tornare proprio per cercare di dare risposta alla domanda che sorge dopo la lettura del motto dell'ILO: se il lavoro non è una merce, allora, che cos'è? E poi: che cosa viene scambiato nel rapporto tra lavoratore e datore di lavoro? E infine: qual è il senso del lavoro all'interno della società contemporanea?

**I primi tre capitoli del testo sono dedicati alla presentazione di diversi metodi con cui guardare al lavoro, diversi punti di vista, più o meno parziali, attraverso i quali conseguente-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19](#), e in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2](#).

**mente gestire l'organizzazione del lavoro stesso.** Ogni scelta, anche la più operativa e pragmatica, porta con sé un orizzonte culturale di riferimento, più o meno esplicito: a partire da come l'imprenditore organizza e gestisce il lavoro, è possibile intuire a quale orizzonte fa riferimento. L'autore ne presenta tre: il lavoro come merce, il lavoro come macchina, il lavoro come "benevolenza" (*goodwill*). Il lavoro quando è visto come una merce risponde esclusivamente alla logica della domanda e dell'offerta, senza ricomprendere altri criteri o dimensioni dell'agire umano. Il lavoro come macchina, invece, corrisponde all'organizzazione scientifica del lavoro promossa da Frederick Taylor, nella quale l'uomo che lavora viene ridotto a semplice ingranaggio di un sistema più grande, che aliena da lui le sue competenze e abilità, trasferite alle macchine e all'organizzazione: «*Where mechanical inventions transferred ownership of skill to the employer through ownership of the machine, scientific management transfers it through blue prints and job studies made by a staff of engineers and specialists on the staff of the employer*» (Commons, 1919, p. 16). È interessante notare come l'autore non elenca queste teorie contrapponendole una all'altra, o cercando di far emergere un'evoluzione storica: egli sottolinea invece come nella concretezza dell'agire lavorativo è sempre possibile ridurre il lavoro a merce, o tentare di meccanizzarlo il più possibile, o alienarlo. Non c'è, in questo campo, una verità assoluta definitivamente conquistata, e non è abbracciando una teoria che si risolve, una volta per tutte, il problema del lavoro.

**Le teorie sopra citate non sono sbagliate, sono incomplete. Questo perché è lo stesso uomo a non poter essere ridotto a merce, o a ingranaggio:** «*Man is, after all, the most marvelous and productive of all the forces of nature. He is a mechanism of unknown possibilities. Treated as a commodity, he is finished and ready for sale. Treated as a machine, he is an operating organism to be economized*» (p. 14). Il punto

è non pensare il lavoro da una sola angolazione, riducendolo ad un'unica dimensione: che sia quella della merce, o dell'organizzazione scientifica, ciò che viene perso è, in ultima analisi, l'uomo concretamente impegnato nell'esperienza del lavoro, in un preciso contesto storico e culturale: «*The problem of industrial goodwill is really the problem of finding out how far the different theories are true and necessary at a given time and place, under given circumstances and given facts, in order to guide our acts, to hunt for hidden facts, to weigh the facts when found, and to get something that will work reasonably*» (p. 63). L'esperienza del lavoro è irriducibile perché umana, e quindi ricca di possibilità e sfaccettature che chiedono di essere adeguatamente pensate: l'uomo non è mai solo un lavoratore, è anche un consumatore, è parte di una società più grande, di una cultura. Il lavoro come “benevolenza” è allora il lavoro che vede valorizzata, diremmo noi, la persona in tutte le sue dimensioni: «*The laborer is not only a productive machine, he is a customer. The employer is not only buying his time or his product, but is also selling to him a job where he can earn a living. The employer makes a certain investment on behalf of every customer and every employee. He furnishes something in exchange, and he not only wants that customer or worker to return, satisfied with his treatment, but also to spread the word and bring others. Goodwill is good reputation, and reputation is the collective opinion of those whose patronage is desired.*» (p. 18). Nello scambio che si realizza tra datore di lavoro e lavoratore, non è possibile ridurre i due poli a semplici opposti tra i quali passa, alternativamente, tempo di lavoro e retribuzione, quasi che il rapporto tra i due fosse meccanizzabile e riducibile alla relazione tra tempo e salario. La c.d. “*industrial goodwill*” permette all'azienda di crescere, perché si sviluppano rapporti armoniosi tra tutti i suoi elementi, dall'imprenditore stesso al più semplice operaio, e permette la crescita della collettività nella quale è inserita. Sintetizzando, l'autore non sviluppa un discorso moralistico, ma economico e politico: potremmo

quindi dire che a partire dal lavoro partecipato, libero, e con la concretezza della persona al lavoro, è possibile costruire il bene comune: «*The solidarity of capital and labor becomes the prosperity of capital, of labor, and the nation*» (p. 61)

**La “benevolenza” è allora il fragile sistema di relazioni che si costruisce al lavoro, in azienda: relazioni tra lavoratori, con i loro rappresentanti, e tra essi e il datore di lavoro, e con la società e il sistema economico e politico nel quale sono inseriti.** Fragile, perché non si basa sulla “semplice” mercificazione del lavoro, né tantomeno punta a una deterministica riduzione dell'uomo ad ingranaggio in un sistema meccanizzato: si basa invece sulla libera scelta del lavoratore di riconoscersi in ciò che fa, nella sua attività, nel contesto di relazioni che vive al lavoro; sulla libera scelta dell'imprenditore di guardare ai suoi dipendenti non come a dei sottoposti ma come a dei collaboratori, con i quali costruire assieme non solo ricchezza economica, ma un bene pubblico e sociale. In questo senso: «*It breaks down easily by deterioration, for it is built up on the most fragile of assets, the freedom of the will of patrons or workers*» (p. 26). Entrano in scena, nell'opera in commento, dimensioni dell'esperienza lavorativa oggi spesso messe in secondo piano, e che già cento anni fa erano lucidamente valorizzate dall'autore: la sicurezza e la salute dei lavoratori *in primis* «*Workers also were a part of the public, and legislation on behalf of their health while at work would not be class legislation but reasonable classification for a public purpose. A benefit to the workers became a benefit to the public*». (p. 32). E ancora una volta, ciò viene argomentato non a partire da una posizione moralistica, ma avendo in mente un lavoro dove ciò che viene scambiato non è solo il salario, proprio perché una persona, per lavorare e vivere bene, non ha bisogno solamente di ricchezze economiche: è invece tutelando e promuovendo la persona in tutte le sue dimensioni, in particolare attra-

verso la diffusione di pratiche che ne garantiscano la salute e sicurezza, che è possibile favorire la crescita dell'impresa.

**Ma come “governare” questo sistema di relazioni? Chi ha il potere? L'imprenditore o i lavoratori? L'autore invita a superare la logica manichea che vede inevitabilmente contrapposti gli interessi del capitale, da una parte, e quelli dei lavoratori, dall'altra.** La “benevolenza” è allora partecipazione dei lavoratori, attraverso le loro associazione di rappresentanza, al governo e alla regolazione del lavoro stesso: contro ogni ideologia disfattista e inevitabilmente conflittuale, l'autore immagina una vera e propria “democrazia industriale”, nella quale il dialogo tra imprenditori e lavoratori è in grado di costruire sistemi di tutela e, soprattutto, promozione del lavoro. È la stessa democrazia a fondarsi su questa fragilità, la fragilità di un dialogo e di un sguardo sempre a rischio, sempre minacciato da tentativi riduzionistici per i quali il lavoro “non è nient'altro che” lotta di classe, o scambio tra tempo e salario. Il lavoro, secondo l'autore, non è mai “nient'altro che”, è sempre un riconoscere l'imperfezione del nostro mondo e dei nostri rapporti, e non rassegnarsi a ciò ma lavorare per costruire assieme un'esperienza nella quale il lavoro è tutelato, promosso, pensato come una delle dimensioni fondamentali nelle quali si realizza la persona.

**Da dove partire, quindi? Promuovere riforme a livello statale, oppure intervenire a livello locale? E poi: chi è il primo attore di questo cambiamento, della costruzione di questo fragile sistema di relazioni? Secondo l'autore, il luogo dal quale è necessario “partire” è quello nel quale, concretamente e quotidianamente, ci sono uomini al lavoro: «*But, in all this cycle of shop, district, nation, and back to district and shop, it is the shop, after all, that constitutes the real unit of organization. It may be effaced***

*for a time; the local or district union may dominate; control may be centralized at a distance, but it is in the shop that employer and employee meet every day. It is there that trouble begins and there that the real business of collective action goes on. The national organization is the agent of the shop organizations.»* (p. 114). La prima organizzazione, la prima rappresentanza nasce dall'esperienza quotidiana del luogo di lavoro, nella quale è possibile vedere in azione tutte le dimensioni sopra richiamate: le diverse modalità di organizzare l'attività lavorativa, i rischi e le opportunità per i lavoratori, la loro capacità di partecipare alla vita dell'impresa, il riconoscere il senso del loro agire.

**Non basta, però, questo “ritorno” alla prassi concreta del lavoro quotidiano.** La fragilità della “benevolenza” è la fragilità, sì, delle persone, ma che può essere rafforzata investendo sulla loro formazione: già cent'anni fa, l'autore sosteneva che investire nel capitale umano significa investire sullo sviluppo economico e sociale: *«Somebody must pay for the conservation of the nation's human resources. If left to demand and supply, the most valuable resources are not conserved. For labor is both the source of demand for products and the source of supply of the same products. A nation of sick, ignorant, or rebellious workers produces enough products to keep them sick, ignorant, and unpatriotic. Demand-and-supply goes in a circle when the thing demanded is the supply of health, intelligence and the qualities of citizenship»* (p. 129). Nonostante i toni a tratti paternalistici, il messaggio dell'autore è chiaro: se non si investe – anche a livello pubblico – sull'educazione dei giovani e sulla formazione dei lavoratori, gli effetti non riguarderanno, semplicemente, la sfera sociale, ma anche quella economica, fino a generare conseguenze negative per il lavoro stesso: minor produttività, sviluppo, crescita, proprio perché educazione e formazione sono elementi fondamentali per garantire il fragile equilibrio dell'”*industrial goodwill*”. Ma di quale educazione, e di quale formazione, stiamo parlando? La domanda

non è retorica: un simile ragionamento richiede un'attenta analisi non solo degli obiettivi, ma anche dei metodi e delle logiche scelte per raggiungerli. La scuola, allora, non può ridursi ad “avviamento professionale”, quasi che fosse una mera appendice dell'industria. D'altro canto, non può neanche pensarsi isolata e senza alcun tipo di contatto con il mondo produttivo. L'autore immagina un sistema educativo, pubblico, che prosegue poi “naturalmente” in un sistema di formazione, diremmo noi, “*work-based*”: è significativo che alla radice di questo unico percorso si trova l'idea di un continuo rapporto e collaborazione tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro: «*Neither employer, laborer, nor educator will dominate. The educator will come out from his exclusion and will become industrial without being commercialized, for he will bring to industry the science of psychology. Business will become educational without being academic, for it will have its daily problems of education which cannot wait for a remote future. And labor will become more generally interested in the work, in addition to the compensation*» (p. 142). L'equilibrio della “benevolenza industriale” si regge su un sistema di relazioni anch'esso altrettanto fragile, o comunque mai garantito una volta per tutte. L'autore crede fermamente nella capacità costruttiva e produttiva del dialogo tra le parti, sia nell'ambito delle relazioni industriali, nelle quali la capacità di confronto diventa un vero e proprio fattore di competitività, sia per quanto riguarda la stessa società, dove diventa un pilastro della vita democratica.

**Questo metodo, il metodo dell'“industrial goodwill”, non è un insieme di regole astratte e definite a priori: cambia, così cambiano il lavoro e la società. A proposito del primo, l'autore analizza la natura del lavoro industriale, reso possibile dalla rivoluzione industriale e spesso criticato in quanto alienante e disumano. Anche in questo caso, la sua posizione è di grande valorizzazione del presente: «*In the olden time the ap-***

*prentice learned a trade by imitating the journeyman. When once learned the trade was fixed and irrevocable. But modern industry is revolutionary. It breaks up the trades just because it is based on underlying principles of chemistry, physics, psychology, which have thousands of different ways of working out in practice. The routine worker who only can imitate is left behind. The one who can contrive new ways of doing things that will work gets ahead»* (p. 154-155). Il lavoratore non può limitarsi ad “imparare un mestiere”, così come la formazione non è più solo “avviamento professionale”. La complessità del sapere che costituisce la base e il nucleo dell’agire lavorativo nella fabbrica novecentesca libera la creatività umana, la “personalità” del lavoratore, il suo apporto individuale al lavoro collettivo, e da qui si ritorna al fondamentale ruolo giocato da educazione e formazione sopra richiamato. La “benevolenza industriale” nasce proprio qui: quando tutti i lavoratori vedono valorizzata la loro “personalità” e, prima individualmente, poi collettivamente, si impegnano nella realizzazione e nel mantenimento del sottile gioco di equilibri che rende possibile il guardarsi l’un l’altro, e il guardare il lavoro, non come merce o come macchina, ma come azione umana dotata di senso.

**Anche le difficoltà, come le crisi economiche o sociali, e la disoccupazione, possono essere affrontate in modo più efficace grazie alla diffusione della “benevolenza industriale”:**

*«The problems of depression, of unemployment, of wages, hours of labor, conditions of work, efficiency, competition, are problems of adjustment and accommodation which must be met every day. It is not a “program” or a “platform” or a schedule of “inalienable rights” that bridges over the periods of hardship and depression, but it is the spirit of true democracy, which investigates, takes into account all of the facts, gives due weight to each, and works out, not an ideal, but a reasonable solution day by day.»* (p. 185).

**In conclusione, è ora possibile riconoscere l'estrema attualità di questo testo, nonostante il secolo passato dalla sua pubblicazione. Attualità garantita sia dalle domande che si pone, ma soprattutto dalle risposte che fornisce.** Davanti alle sfide poste dal lavoro, in ogni epoca e luogo, è possibile rispondere solo adottando strategie comuni, democratiche e collaborative, capaci di valorizzare il concreto apporto dato dalla persona al lavoro. È quindi necessario valorizzare il sistema di relazioni industriali, ma anche allargare questa capacità di dialogo allo spazio pubblico, riconoscendo nel lavoro un bene comune da tutelare: non tanto e non solo per motivazioni economiche, quanto piuttosto perché il lavoro è ciò in cui si sostanzia una dimensione fondamentale dell'agire umano, un agire plurale e collaborativo. Promuovere il lavoro vuole dire promuovere la persona che lavora: solo così, non riducendo questo rapporto ad uno scambio tra tempo e salario, è possibile contribuire ad edificare una società democratica e produttiva, capace di sviluppo e di crescita, economica, sociale, umana: *«We can free ourselves entirely from the idea that economic forces, that supply and demand alone, are to determine the destiny of this nation or any other nation. That destiny will be determined by the spiritual forces, the forces of solidarity, the forces of cooperation, the forces of partnership on the one hand and struggle on the other»* (p. 197)

[1] A riprova di quest'attualità, ADAPT ha scelto come titolo per il suo prossimo convegno internazionale, previsto per il 28-30 novembre 2019, proprio il "motto" dell'ILO: ["Il lavoro non è una merce". Oggi. Il valore del lavoro e le sue regole tra tradizione e innovazione"](#).

[2] *"Industrial Goodwill"* può essere tradotto con "avviamento industriale". Per meglio esprimere il senso con cui l'autore lo utilizza, è più appropriato tradurlo con "benevolenza industriale", intesa, in chiave lavoristica, come la

centralità del fattore umano nella costruzione del valore intangibile di una impresa.

## Una lezione moderna dall'utilizzo dell'apprendistato nella economia pre-capitalistica\*

*di Matteo Colombo*

Le gilde medievali sono state spesso accusate di essere un elemento limitante la diffusione dell'innovazione e lo sviluppo economico in epoca pre-industriale, a causa del loro operato tendente alla conservazione dello *status quo*, con azioni semi-monopolistiche e finalizzate alla esclusiva conservazione del potere e dell'influenza accumulata ([1]). Questa tesi trova la sua origine nella nota analisi di Adam Smith, che ne “*La ricchezza delle nazioni*” ([2]) criticò l'apprendistato denunciandone l'eccessiva rigidità, la scarsa valenza formativa, e il limite che poneva all'organizzazione del lavoro agli albori della rivoluzione industriale. I due elementi, l'apprendistato e le gilde che lo regolamentavano e promuovevano, vennero quindi “bollati” come residui di un sistema economico e sociale medievale incapace di affrontare le sfide poste dall'innovazione.

Una lettura alternativa è proposta nel recente contributo D. De la Croix, M. Doepke, J. Mokyr, *Clans, Guilds, And Mar-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21](#), e in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2](#).

***kets: Apprenticeship Institutions And Growth In The Pre-Industrial Economy, IZA Working Paper, 2016***, che approfondisce, in un quadro comparato, il ruolo giocato dall'apprendistato e dalle gilde nel favorire lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione nel contesto europeo: una lettura quindi diametralmente opposto a quella sopra richiamata. La prima constatazione da cui muovono gli autori è il riconoscimento che l'apprendistato ha rappresentato, per secoli, il metodo “naturale” con il quale sono state trasmesse competenze e capacità tecniche e artigianali: una trasmissione realizzata grazie al rapporto imitativo e “mimetico” tra apprendista e maestro, fatto di conoscenze tacite e inesprese, che vanno a comporre quel “sapere pratico” che per molti secoli ha contraddistinto il fare degli artigiani e, più in generale, dei lavoratori europei. Prima, quindi, di essere un contratto, l'apprendistato è un metodo per apprendere efficacemente utilizzato, in modo più o meno consapevole e strutturato, per trasmettere tecniche e metodi produttivi. Ciò detto, è altrettanto evidente che esso non può avere una precisa delimitazione geografica, ma è emerso in Europa come in Asia o in Africa. La differenza tra “gli apprendistati” non è quindi da ricercare in loro stessi, ma nel contesto culturale socio-economico nel quale sono andati sviluppandosi, e dagli attori presenti e chiamati a regolamentarli. In Europa, quest'ultimi sono proprio le gilde sopra citate, messe a confronto dagli autori con i “clan” diffusi invece in Asia. Attraverso questo confronto, il *working paper* cerca di capire il rapporto tra questi due diversi attori – le gilde e i clan – e la diffusione di processi d'innovazione tecnica su larga scala.

**Non concentrandosi sull'apprendistato in sé, ma sulle istituzioni nelle quali si sviluppano i processi di trasmissione delle conoscenze, gli autori le definiscono così, legandole ai**

**processi d'innovazione:** «*The “family” in our analysis is the polar case where no enforcement mechanism is available that reaches beyond the nuclear family, and hence children learn only from their own parents. In the family equilibrium, there is still some technological progress due to experimentation with new ideas and innovation within the family, but there is no dissemination of knowledge, and hence the rate of technological progress is low. The “clan” is an extended family where reputation and trust provide an informal enforcement mechanism. Hence, children can become apprentices of members of the clan other than their own parents (such as aunts or uncles). The clan equilibrium leads to faster technological progress compared to the family equilibrium, because productive new ideas disseminate within each clan. The “guild” in our model is a coalition of all the masters in a given trade that provides a semi-formal enforcement mechanism, but also regulates (monopolizes) apprenticeship within the trade.*» (p.4). Escludiamo da questo commento il mercato, non approfondito neanche dagli autori del *working paper*, che si concentrano invece sui diversi processi d'innovazione favoriti dai clan e dalle gilde.

**Premessa necessaria per comprendere l'esito di questo confronto è l'idea, pedagogica, per la quale un giovane apprendista nel confronto con una pluralità di maestri, di contesti e di pratiche, di metodi e di esperienze, acquisisce un numero di competenze e di capacità maggiore (e migliore) rispetto a quello di un apprendista legato ad un unico orizzonte di riferimento, culturale e tecnico.** L'idea, in fondo, è che nella pluralità di esperienze significative, nella comparazione e nel confronto con altre pratiche e soprattutto con altri maestri, si acquisisca un “fare intelligente” altrimenti facilmente riducibile al mero possesso di una tecnica, se pensato come mera *imitatio* di un agire già strutturato. Dal confronto con altre esperienze, dal dialogo con altri maestri, dalla condivisione dei saperi nasce anche la possibilità della creatività, possibilità a rischio invece in una

prassi ripetitiva e rigidamente stabilita. Fatta salva questa premessa, gli autori mostrano come sia i clan, intesi come sopra, che le gilde, svolgono entrambi l'utile compito di "togliere" i giovani all'esclusivo dominio dei genitori, aprendogli quindi un orizzonte più ampio: nel clan, il giovane poteva imparare un mestiere da altri suoi parenti, o da conoscenti comunque legati alla sua famiglia, non essendo quindi obbligato a portare avanti quello del padre; nelle gilde, il giovane entrava in contatto con maestri dai quali apprendeva, e con i quali spesso viveva. Entrambe queste istituzioni "sganciano" il giovane dalla famiglia, di fatto contribuendo a costruire uno spazio pubblico imprescindibile per lo sviluppo sociale.

**Ma clan e gilde non sono uguali, anzi: sono molte le differenze che li contraddistinguono. La più vistosa è la ragione stessa del loro essere: mentre i primi sono comunque raggruppamenti parentali, le seconde nascono tra maestri che condividono la stessa attività lavorativa, superando quindi il criterio del legame "di sangue" e concentrandosi invece su quello "settoriale".** Ma il vero fattore che contraddistingue le gilde è, secondo gli autori, l'organizzazione e la strutturazione dell'apprendistato e del *journeymanship*, quest'ultimo inteso come il periodo in cui un giovane, concluso il suo periodo formativo presso un maestro, viaggiava e lavorava in altre botteghe e con altri maestri. È proprio nel *journeymanship* che individuano l'elemento capace di favorire la diffusione dell'innovazione: mentre infatti i clan erano comunque limitati e chiusi da vincoli parentali, un giovane *journeyman* viaggiava liberamente, conoscendo altri maestri e mostrando le sue abilità tecniche, accrescendo quindi il suo bagaglio professionale e allo stesso tempo favorendo la diffusione della conoscenza, non limitati a gruppi familiari ma a chiunque appartenesse "all'arte".

**Riprendendo ora le critiche richiamate in apertura, sembra emergere una contraddizione: da una parte le gilde sono additate come strutture rigide e tutte concentrate sul mantenimento della propria influenza economica e sociale, mentre nel contributo in analisi sembra emergere un punto di vista diverso.** In realtà, questa contrapposizione è superabile se ci si concentra, nuovamente, sul ruolo istituzionale da loro giocato nel regolamentare e promuovere l'apprendistato. Quest'ultimo, infatti, non era e non è mai stato uno strumento rigido, ma ha anzi dimostrato alti gradi di flessibilità: basti pensare che, secondo alcuni studi, dei sette anni di durata indicati da Adam Smith come uno dei limiti dell'istituto, buona parte degli apprendisti non li viveva lavorando per lo stesso maestro, ma viaggiando o cambiando mestiere e bottega ([\[3\]](#)). Bisogna quindi non tanto concentrarsi sulla struttura delle gilde, o sul loro ruolo esclusivamente economico, ma comprendere il più profondo valore sociale giocato nel contesto pre-industriale nel favorire la diffusione della conoscenza attraverso la mobilità degli apprendisti e, con essi, delle loro conoscenze e capacità. Spesso inoltre gli "ex" apprendisti, i *journeymen*, non viaggiavano soli: questi viaggi non erano casuali, ma seguivano rotte consolidate nel tempo, e quindi il viaggio stesso rappresentava un'esperienza formativa, dato il reciproco confronto tra *journeymen*. Emerge quindi con chiarezza come **l'apprendistato si è configurato, in epoca pre-industriale, come una modalità plurale e dinamica per trasmettere conoscenze e tecniche, soprattutto grazie al fatto che, per promuovere l'apprendimento e l'innovazione, è necessario lavorare assieme, in un contesto partecipato: ciò "obbliga" l'apprendista che vuole accrescere le proprie competenze a viaggiare presso altri maestri e altre città, diffondendo così il suo sapere.**

**Gli autori del *working paper* elaborano un modello economico con il quale dimostrano che il sistema delle Gilde è stato più efficace di quello del clan nel trasmettere la conoscenza e favorire l'innovazione:** questo perché, come già ricordato, il clan è più rigido, chiuso, e spesso composto da appartenenti alla stessa famiglia o parentela. Il sistema delle Gilde si basa invece sulla coerenza produttiva e settoriale al proprio interno, e non familiare: ciò permette processi di più efficace competizione, favoriti anche dalla mobilità sopra ricordata degli apprendisti. In Europa i legami familiari, soprattutto nel medioevo, perdono terreno a favore di istituzioni superiori, quali, tra le altre, le Gilde e le corporazioni: è in questo contesto che comincia a diffondersi l'apprendistato: «*As our analysis above makes clear, in our view apprenticeship institutions that promoted the dissemination of knowledge lay at the heart of Western Europe's success. Many of the guild arrangements supported the spread of technological knowledge beyond the boundaries of individual guilds, a critical factor in the diffusion of technology across the European continent*» (p. 42). In Asia, invece, e specialmente in Cina, la struttura "a clan", più rigida e meno "mobile", rende più complesso l'emergere di fenomeni d'innovazione. **A questo ragionamento svolto dagli autori se ne lega subito un secondo: il ruolo giocato dalle città in epoca medievale.** Sono le città, infatti, i luoghi dove gli apprendisti "vanno a bottega": ciò favorisce processi d'accumulo di lavoratori qualificati e di sviluppo locale. In Asia, invece, le città non ebbero questo ruolo predominante: è quindi possibile riconoscere come **l'innovazione si connetta alla geografia e nasca da una storia particolare, da premesse che sono esito di processi secolari.**

**In conclusione, gli autori individuano nelle Gilde, e soprattutto nel sistema dell'apprendistato, gli elementi che favori-**

**rono i processi d'innovazione e sviluppo che, di fatto, furono le premesse necessarie per la successiva rivoluzione industriale.** I due momenti storici – tardo medioevo e prima rivoluzione industriale – non vanno quindi letti in contrapposizione, ma in continuità: i lavoratori qualificati e dotati di competenze tecniche, capaci di innovare e creativi, ideatori delle tecnologie che favorirono l'industrializzazione dell'Europa, altri non sono se non gli stessi apprendisti e *journeymen* formati grazie al sistema costruito nei secoli dalle gilde. Un sistema dinamico e fluido, diffuso lungo una rete di città più o meno piccole lungo tutta l'Europa, capace di favorire l'innovazione attraverso la mobilità della conoscenza e al continuo confronto e dialogo tra saperi incarnati da giovani apprendisti e mastri. Un orizzonte diverso da quello asiatico, dove il predominio della struttura sociale del clan e il ruolo secondario giocato dalle città favorirono uno sviluppo, economico e sociale, differente.

[1] Si veda, a questo proposito, S. Ogilvie, *Guilds, Efficiency, and Social Capital: Evidence from German Proto-Industry*, in *The Economic History Review*, 2/2004, pp. 286-333.

[2] A. Smith, *La ricchezza delle nazioni*, Torino, 1975 (ma 1776)

[3] Si veda, a questo proposito, P. Wallis, *Apprenticeship and Training in Pre-modern England*, in *The Journal of Economic History*, 3/2008, pp. 832-861, e M. Patchett, *Historical Geographies of apprenticeship: rethinking and retracing craft conveyance over time and space*, in *Journal of Historical Geography*, 55, 2017, pp. 30-43

## Per una storia dell'apprendistato e del lavoro dei minori di J. Dunlop\*

*di Matteo Colombo*

La presentazione del [XVIII rapporto di monitoraggio sull'apprendistato](#), curato da INAPP e INPS, è stata l'occasione per tornare a riflettere su questo istituto, sulle sue criticità e sulle opportunità ad esso collegate ma mai fino a fondo coltivate nel nostro Paese, fatta eccezione per il settore dell'artigianato. Il dibattito sembra infatti, almeno per ora, ancora fermo alla riproposizione della contrapposizione tra lo “scopo ideale” dell'apprendistato, inteso cioè come strumento di *placement* capace di far dialogare sistemi formativi e mondo delle imprese, e il suo utilizzo effettivo, con l'esclusivo obiettivo di abbattere il costo del lavoro. Può quindi essere utile provare a fare un passo indietro, e cercare di indagare lo scopo e il senso dell'apprendistato nelle sue origini e nella sua storia, cercando di individuare, con una logica di sistema, quali elementi ne hanno contraddistinto l'evoluzione, e da quali di questi sorge la dicotomia sopra riportata, tra finalità ideali ed opportunismo economico. Ci aiuta, in questa indagine, un “classico”: J. Dunlop, *English*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2019, n. 24](#), e in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2](#).

*apprenticeship and child labour, a history*, The MacMillan Company, 1912.

**Nel medioevo era presente un forte legame tra apprendista e maestro, i quali non solo lavorano ma anche vivevano assieme. L'apprendimento che contraddistingue questa fase storica dell'apprendistato è di tipo mimetico e partecipativo: osservando, ascoltando e imitando il maestro, l'apprendista imparava il mestiere. Il sorgere del capitalismo e delle grandi fabbriche indebolisce, fino a far scomparire, questa relazione personale: l'apprendista è un dipendente insieme a tanti altri.** Potremmo quindi leggere, in questa prima analisi, una coincidenza tra il sorgere della società capitalista e il tramonto della finalità educativa dell'apprendistato. Sarebbe un errore però affidarsi ad una ricostruzione dicotomica, per la quale al periodo medievale corrisponde un apprendistato che vede al centro la relazione tra maestro e apprendista, concretamente declinata in una convivenza e in un lavoro comune, mentre al periodo moderno e industriale corrisponde invece un apprendistato come “solo” sfruttamento del lavoro dei giovani, causato dallo spezzarsi della relazione personale e umana tra maestro e apprendista. Che ci fossero molti giovani e adolescenti “sfruttati”, cioè impiegati senza ottenere in cambio formazione o uno degli altri benefici connessi ai percorsi d'apprendistato “ufficiali”, era prassi ricorrente anche nel sistema medievale: *«If we turn to mediaeval times we find that the value of child labour as cheap labour was even then recognised [...] In those days, however, the Trade Associations, the Gilds, were strong enough to exert the necessary external authority to prevent the exploitation of child labour»* (p. 18).

**Per comprendere le trasformazioni subite dall'apprendistato bisogna guardare non solo**

**all'apprendistato in sé, quanto piuttosto al contesto istituzionale, sociale ed economico in cui si declina.** Non va dimenticato che, in epoca medievale, l'idea di apprendistato come percorso d'apprendimento di un mestiere o di una professione prescindeva dal mercato del lavoro che, infatti, è frutto di una costruzione più recente, come istituzione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, propria del sistema di produzione capitalistico. Non solo. Non basta considerare il contesto istituzionale e sociale, è necessario chiedersi: cos'è stato il lavoro, nel contesto medievale? E come si è trasformato, al sorgere all'orizzonte europeo delle prime grandi fabbriche? Una domanda non solo filosofica, ma che indaga la concreta organizzazione e gestione del lavoro: a questo proposito, Dunlop ricorda che la riorganizzazione del lavoro coincidente con la diffusione della produzione industriale cambiò il ruolo giocato dal giovane lavoratore. Non più un "aiutante", ma un lavoratore dipendente come gli altri: infatti, l'innovazione tecnologica permetteva di utilizzare gli adolescenti per gli stessi, meccanizzati compiti a cui sarebbe stato destinati gli adulti, per i quali non c'era bisogno di nessun apprendimento.

**Per prima cosa, è opportuno richiamare le caratteristiche principali dell'apprendistato medievale: un contratto, spesso di durata settennale, la cui supervisione era affidata al sistema delle Gilde, con cui il giovane si impegnava ad andare a vivere da un maestro e di lavorare con lui (senza retribuzione), al fine di apprenderne il mestiere.** Dunlop si concentra poi nel caratterizzare l'apprendistato quale rapporto formativo gestito e controllato dalle gilde, svolgendo anche una breve analisi sulle origini di queste. Anche lo stesso Stato, con lo Statuto degli Artificieri del 1562, si occupò di regolamentare l'apprendistato, ad esempio fissandone la durata nei sette anni

tanto criticati da Adam Smith. Questo Statuto rimane in vigore fino al 1814, quando venne formalmente abrogato: ciò nonostante, la sua storia è la storia di un sempre crescente mancato rispetto dei dettami in esso contenuti, di fatto ritenuti, con l'evolversi storico ed economico, sorpassati e limitanti la nuova organizzazione del lavoro. Lo Statuto elisabettiano, inoltre, non aveva come scopo principale quello di fornire ai giovani competenze tecniche: ragionando così, cercheremmo di applicare categorie di oggi ad un sistema invece molto differente. Formare lavoratori qualificati significava promuovere la diffusione del commercio, l'aumento del volume degli scambi e, soprattutto della ricchezza diffusa: quindi significava maggior possibilità, per la Corona, di entrate economiche sotto forma di tasse. Non si deve quindi guardare a quest'iniziativa solo dal lato della "formazione professionale", ma all'interno del più ampio orizzonte storico del tempo. Questa norma, per essere effettiva, richiedeva la collaborazione degli attori operanti nei diversi territori del Regno, cioè delle Gilde: le quali, però, parzialmente distorsero e utilizzarono secondo i propri fini i contenuti dello Statuto, la cui applicazione è quindi sempre da "filtrare" a partire dalla concreta gestione dell'apprendistato da parte del sistema delle Gilde. L'autore, più avanti nel testo, ricorda scopo e senso dell'apprendistato tardo medievale: «*In its best days apprenticeship was not merely a system of technical instruction, it was also a method of education, and indeed the only method available for the majority of boys*» (p. 172)

**Ma con la rivoluzione del 1649, le Gilde perdono l'appoggio della corona. Diventa più difficile chiedere e tutelare il rispetto delle norme, dello Statuto *in primis*. E questo non solo per motivazioni più o meno politiche, ma perché cominciano a diffondersi idee sempre più ostili ad un controllo monopolistico dell'economia, come quello esercitato dal**

mercantilismo e dal sistema delle gilde, a favore di un'embrionale idea di “libera iniziativa economica”, allergica a qualsiasi controllo e limite posto dal pubblico – non a caso, è questa l'epoca in cui John Locke, (*Saggio sull'intelletto umano*, 1689) propone un'idea di individuo e di libertà assolutamente “scorporate” da quelle proprie del contesto tardo medievale e mercantilistico. Non è tanto la scoperta dell'America che permette il passaggio all'età moderna, per quanto riguarda l'apprendistato, ma piuttosto il sorgere di queste ideologie liberali, sostenute da mutamenti politici, economici e tecnici che trasformano l'idea – e la prassi – del lavoro al punto da renderlo oggetto di contrattazione sul nascente mercato del lavoro. Da questo periodo, ogni tentativo delle gilde nel cercare di far valere le proprie regolamentazioni e norme ha sempre minor successo e viene sempre più percepito come un atto di forza e sopruso. In particolare, viene mediamente aumentato il premio che l'apprendista deve pagare al maestro per riceverne formazione, e viene allungata la durata del periodo “di mezzo”, tra apprendistato e maestranza, per passare dal primo al secondo: intento evidente è quello di limitare l'accesso e di allungare la durata dell'apprendistato.

**In questo periodo iniziano anche a diffondersi maggiormente i c.d. *pauper apprenticeships*: gli apprendistati destinati ai poveri e ai vagabondi.** Essendo infatti l'apprendistato un percorso obbligato, in base allo Statuto, le autorità locali poteva decidere di assegnare ad un maestro un adolescente, solo o povero, affinché svolgesse quel percorso che, come abbiamo visto, era più di maturazione personale che professionale, anche se queste due dimensioni erano inestricabilmente legate una all'altra. Per parlare delle trasformazioni dell'apprendistato nella società capitalistica non basta quindi appiattare tutto alla dialettica riguar-

dante l'innovazione tecnologica, e leggere non solo le discontinuità ma anche le continuità con il periodo precedente. **Infatti, gli elementi che caratterizzarono l'apprendistato nella grande industria inglese era già parzialmente presenti, come nel caso dei *pauper apprenticeships*, nel contesto tardo medievale, attraverso l'utilizzo di queste forme di lavoro minorile finalizzate non tanto e non solo all'educazione sopra richiamata, ma allo sfruttamento sottopagato del lavoro minorile.** Inoltre, dal XVIII secolo spesso gli apprendisti non vivono più con i maestri, e vengono parzialmente retribuiti per il loro lavoro. **La relazione apprendista – maestro si trasforma, gradatamente, in quella tra lavoratore dipendente – datore di lavoro.**

**Ed è con il XVIII secolo che il sistema si sfalda, contemporaneamente all'emergere delle prime forme strutturate di capitalismo industriale:** *«The enterprising man with capital behind him was not going to observe the regulations of any company as to the number of workmen he might employ or the amount of goods he might sell [...] Capitalism told against the guild regulation of industry and the domestic system, and what told against the guilds told against apprenticeship»* (p. 225). La forma d'apprendistato più diffusa diventa quella “povera” sopra richiamata, pur con le dovute differenze rispetto al passato. Infatti, la regolamentazione vigente prevedeva che poveri e vagabondi fossero legati ad un apprendistato fino ai 24 anni d'età (20 per le donne): ma lo scopo era più rieducativo, che formativo, ancor più che nell'apprendistato convenzionale. L'apprendistato che invece si diffonde con il sorgere delle grandi fabbriche, è ancora una volta diverso. Il valore dell'apprendistato, nel suo senso proprio, in contrapposizione con il lavoro dei giovani nelle prime fabbriche è ben evidenziato da Dunlop, il quale identifica nel crescente spirito individualista uno dei principali vettori della tra-

sformazione subita dall'apprendista in età industriale, il quale perde la sua valenza educativa e formativa, parallelamente alla sparizione del legame tra apprendista e maestro, riducendosi così ad essere solamente un contratto destinato ai giovani, esclusivamente caratterizzato dalla minore retribuzione ad essi corrisposta.

**La trasformazione dell'apprendistato tra tardo medioevo e capitalismo industriale non è repentina né improvvisa. Non è nemmeno ascrivibile alla semplice innovazione tecnologica, quasi che le macchine, da sole, avessero creato lo sfruttamento dei minori. È invece da leggere in un'ottica di sistema, grazie alla quale è possibile tracciare una vera e propria mappa con la quale orientarsi nell'analisi: è solo considerando la dimensione istituzionale (il ruolo dello Stato e delle leggi, come lo Statuto degli artigiani), quella economica (il superamento del mercantilismo ad opera delle prime forme di capitalismo liberale), quella culturale (l'idea di individuo libero, razionalmente capace di autodeterminarsi e pensato fuori da un sistema di autorità pre-accettate), quella tecnologica (la trasformazione del lavoro, da artigiano ed industriale), e quella sociale (il potere decrescente delle gilde, lo scopo educativo dell'apprendistato, l'allungarsi della distanza tra apprendista e maestro, fino alla sua sparizione) che è possibile leggere l'apprendistato tardo medievale non cristallizzandolo in un'idea astratta ed avulsa dalla storia, ma declinandolo nella concreta prassi del tempo. Una lettura che sarebbe utile riproporre anche oggi, per comprendere il ruolo che l'apprendistato può giocare nella grande trasformazione del lavoro in atto, abbandonando o almeno integrando in un'ottica di sistema le stanche contrapposizioni che spesso accompagnano le riflessioni sopra richiamate, e**

**che rischiano di non cogliere le autentiche opportunità legate ad un utilizzo efficace dei percorsi d'apprendistato.**

## Apprendistato e rappresentanza alle origini della società capitalistica\*

di Matteo Colombo

**Il sistema delle relazioni industriali ricopre un ruolo fondamentale nella regolamentazione e promozione dell'apprendistato: anche in Italia, molti sono i compiti e le responsabilità in capo alla contrattazione collettiva.** Responsabilità che non sono esclusivamente di natura normativa e gestionale, ma soprattutto culturale: è nel riuscire a valorizzare il senso e lo scopo – storicamente declinati – dell'apprendistato che si gioca buona parte del successo – o dell'insuccesso – dell'operato delle relazioni industriali in questo campo. Per questo motivo, è particolarmente interessante approfondire, a partire da un esempio tratto dal secolo scorso, come nelle trasformazioni dell'apprendistato è possibile cogliere e riconoscere il ruolo giocato – o meno – dalla rappresentanza. Il presente articolo si concentrerà quindi sull'esposizione delle tesi sostenute nel seguente contributo: A. Mckinlay, *From Industrial Serf To Wagelabourer: The 1937 Apprentice Revolt In Britain*, in *International Review of Social History*, 1/1986, pp. 1-18.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#), e in [Boll. spec. ADAPT 11 dicembre 2019, n. 2](#).

L'autore si concentra sul grande sciopero degli apprendisti nel 1937 in Inghilterra (nell'area attorno a Glasgow, in particolare), un momento storico nel quale riconosce l'emergere definitivo di una nuova idea di apprendista: non più un "*industrial serf*", un "servo" che deve apprendere un mestiere, ma un lavoratore dipendente come tutti gli altri. Vettori di questo mutamento sono sicuramente l'innovazione, la divisione del lavoro, ma anche il ruolo giocato dalla rappresentanza. La divisione del lavoro proprio dell'organizzazione capitalistica produce effetti importanti per quanto riguarda i processi d'apprendimento dei giovani apprendisti: "*While these processes made the apprentice less of a learner of the trade and more of a productive boy worker, they also significantly enhanced the strategic importance of apprentices within the occupational structure of the metal-working industries*" (p. 2). La divisione del lavoro mette in crisi il tradizionale sistema di formazione dei giovani attraverso l'apprendistato, nella sua componente pedagogica (cambia ciò che si apprende, non più un mestiere ma un insieme di competenze), giuridica (l'apprendistato passa dall'essere un contratto formativo tra un maestro e un giovane ad acquisire i contorni di un contratto di "normale" lavoro subordinato), e organizzativa (gli apprendisti non sono più i futuri maestri ma personale altamente qualificato). Secondo l'autore, l'effetto cumulativo di queste trasformazioni genera una vera e propria "proletarizzazione" dell'apprendistato. **Non si arriva, però, alla perfetta coincidenza tra apprenditi e altri lavoratori: i primi non avevano infatti diritti sindacali, e il sindacato non poteva intervenire sulla regolamentazione dell'istituto.**

La rappresentanza non sembra "vedere" gli apprendisti, concentrata invece sul "tipico" lavoratore subordinato del tempo e sulle sue esigenze. La scarsa tutela faceva sì che in

**periodi di crisi gli apprendisti erano i lavoratori più frequentemente licenziati, o che vedevano drasticamente ridotta la loro retribuzione. L'insieme di questi fattori provocò lo sciopero del 1937**, completamente gestito e organizzato da giovani apprendisti, senza l'appoggio del sindacato (che non voleva complicare le relazioni con i datori di lavoro). Subito bollato come una protesta “dovuta all'età”, e preso poco sul serio, lo sciopero si diffuse e si ampliò, coinvolgendo molti apprendisti e molte aziende industriali attorno a Glasgow. Le richieste che gli apprendisti presentarono furono le seguenti: un aumento della retribuzione, la possibilità di ricevere (migliore) formazione tecnica durante l'orario di lavoro, il superamento di logiche di proporzione tra apprenditi e *journeyman* troppo stringenti e limitative per i primi (nel caso in analisi, per ogni 4 *journeyman* poteva essere assunto un apprendista), e la possibilità di costituire proprie rappresentanze sindacali o di aderire ad una già esistente. Queste richieste vengono quasi totalmente disattese, ad esclusione dell'aumento della retribuzione e la parziale concessione di alcune tutele sindacali.

**Andando a fondo delle motivazioni dello sciopero del 1937, l'autore riconosce che al centro delle rivendicazioni degli apprendisti stava il desiderio di essere inseriti in percorsi di continuo apprendimento, al fine di non essere confinati in mansioni ripetitive ma di diventare “ottimi lavoratori”.** Il punto non è quindi, esclusivamente, di naturare salariale, né può appiattirsi alla richiesta di maggiori tutele: l'apprendistato in quegli anni stava infatti vivendo una profonda trasformazione. Lo sfruttamento degli apprendisti come lavoratori sottopagati e quindi come “normale” manodopera a basso costo non è una motivazione sufficiente per comprendere le ragioni dietro lo sciopero del 1937: **al centro sta invece il senso**

**dell'apprendistato nel contesto dell'impresa capitalistica:**

*“The purpose of the strike was not only to win a wage rise, but also, as the Clyde boys put it, “to hit hard and obtain the chance to become brilliant mechanics, a chance which their employers deny them. In short, the strike was a reaction to the progressive degradation of apprenticeship as a method of skill acquisition begun in the late nineteenth century” (p. 18).* Lo sciopero del 1937 non rimane però senza effetti: favorì infatti la trasformazione dell'apprendistato in un lavoratore le cui specifiche esigenze vennero sempre più prese in considerazione dal sindacato.

Col passare del tempo però, questo inglobamento fece sì che si perdessero sempre più i tratti caratteristici del rapporto d'apprendistato, di fatto favorendo la sua trasformazione in un più o meno “normale” rapporto subordinato. Lo sciopero del 1937 invece aveva come primo obiettivo il desiderio di riguadagnare il senso e lo scopo dell'apprendistato come percorso autenticamente formativo: un desiderio che venne solo in parte compreso dalle successive azioni sindacali. **La rappresentanza, in questo caso, non mutò al mutare degli interessi specifici che era chiamata a tutelare – quelli degli apprendisti –, ma anzi favorì il mutare dell'istituto, cercando di promuoverne l'aderenza sempre maggiore agli standard del normale lavoro salariato.**

**Questo sciopero, e più in generale il rapporto tra apprendistato e rappresentanza, è approfondito anche in P. Ryan, *Apprentice strikes in British metalworking, 1919-69: attributes and interpretation*, in CEDEFOP, *Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, Volume 1, 2002, pp. 46-65. Secondo l'autore “*Apprentice strikes contributed also to the further erosion of the distinction, both de jure and de facto, between apprenticeship and regular employment*”. (p. 47). Di per sé,**

sotto il profilo prettamente economico uno sciopero degli apprendisti potrebbe essere sembrare paradossale: di fatto il datore di lavoro perde una voce di costo che ha in perdita, in quanto l'apprendista produce comunque meno di quanto guadagna, e l'apprendista non accede alla formazione che giustifica il senso del suo percorso. Allo stesso tempo, il datore di lavoro potrebbe pagare nettamente meno gli apprendisti e fornire scarsa formazione: in questo caso, lo sciopero andrebbe soprattutto a danno suo. Ciò genera quindi due possibili interpretazioni degli esiti raggiunti e degli scopi perseguiti dagli scioperi degli apprendisti: *“From one perspective – termed here the ‘empty threat’ interpretation – they continued a historical tradition of youthful exuberance and licensed misbehaviour but lacked economic implications [...] From the alternative standpoint – termed here the ‘real damage’ view – the disputes represented serious industrial conflict, with implications for industrial relations, industrial training and education alike”* (p. 59). L'autore propende per la seconda tesi: gli scioperi furono alimentati e a loro volta favorirono la trasformazione dell'apprendista da giovane in formazione a normale lavoratore dipendente e “sindacalizzato”.

**La ricomprensione dell'apprendistato nella sfera d'influenza del sistema delle relazioni industriali ha quindi provocato una sua “omologazione” alle richieste e alle esigenze degli altri lavoratori, di fatto riuscendo ad ottenere una migliore e più elevata retribuzione.** Allo stesso tempo, questo aumento generò un minore investimento, da parte dei datori di lavoro, sulla formazione erogata agli apprendisti e una diminuzione della sua durata, di fatto contribuendo ad indebolire in misura sempre maggiore alcuni degli elementi che avevano contraddistinto l'apprendistato nella società precapitalistica: la dimensione formativa e la lunga durata.

**Concludendo, gli scioperi degli apprendisti inglesi dimostrano il difficile travaglio da un'idea di apprendistato propria della società pre-capitalistica, al suo nuovo ruolo giocato nel contesto della grande industria novecentesca: un travaglio che, almeno nel caso in questione, il sindacato riuscì solo in parte a comprendere nelle sue ragioni più profonde.** Non solo. Ciò che emerge dalle riflessioni fin qui svolte è la possibilità, in mano al sistema di relazioni industriali, di farsi vettore organizzativo e culturale del cambiamento nel contesto della grande trasformazione del lavoro: anche oggi l'apprendistato sta vivendo un momento di trasformazione, le cui possibilità sono ancora solamente intuibili. In una società dove i processi d'apprendimento continuo sono sempre più interrelati all'esperienza lavorativa, valorizzare e promuovere l'apprendistato come strumento per la diffusione di questa cultura delle relazioni tra apprendimento e lavoro è una sfida a cui la rappresentanza non può rinunciare.

4.

## **LEZIONI DI EMPLOYABILITY**

## Occupabilità: sintesi di talento e metodo\*

*di Stefania Negri e Matteo Colombo*

Come aiutare i ragazzi delle superiori ad orientarsi nella scelta universitaria? Quali criteri mettere in campo? E ancora: ci sono dei corsi di laurea “giusti”, perché coerenti con quanto richiesto dal mercato del lavoro, e altri invece “sbagliati”? Oppure bisogna seguire solamente le proprie “passioni”? Cosa rende i giovani veramente “occupabili”? Il presente articolo nasce proprio dal dialogo avuto con un gruppo di studenti, e con i loro genitori, durante un evento finalizzato all’orientamento scolastico tenutosi a Bergamo la scorsa settimana.

Secondo la [\*XX Indagine. Condizione occupazionale dei Laureati\*](#) realizzata nel 2018 da AlmaLaurea, solo il 50,2% dei laureati ad un anno dal titolo ritiene che la laurea conseguita sia stata “efficace” per la loro entrata nel mondo del lavoro. Elevata è anche la percentuale di incoerenza tra percorso di studi e primo impiego. Infine, il 14,8% degli universitari iscritti al primo anno abbandona gli studi, oppure cambia ateneo o corso di laurea. Sembra insomma che in alcuni casi l’università italiana non sia un percorso formativo efficace nel favorire le chance di accedere alla professione desiderata per i giovani che vi si

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.\*](#)

iscrivono, i quali spesso sono delusi da questa esperienza. Riconosciute queste difficoltà, possiamo chiederci: come orientare, oggi, la scelta universitaria dei giovani? Quali criteri mettere in campo? E cosa rende veramente “occupabili”?

**Per prima cosa, bisogna fare attenzione a non scegliere seguendo solamente le proprie “passioni”. La radice di questa parola rimanda a “passività”, a qualcosa che si subisce, del quale non si è protagonisti.** Certo, non è possibile ignorare le proprie inclinazioni e i propri interessi: è però fondamentale non inseguire passioni momentanee, connotate da una grande componente emotiva, passata la quale col tempo, si rischia di rimanere delusi e spaesati. Più importante, allora, diventa la scoperta dei propri “talenti”. Con questo termine si intende la capacità di essere protagonisti della propria vita, il desiderio di rintracciare un senso e un significato per sé in ciò che si fa e nei propri interessi: coincide quindi con un lavoro, un impegno quotidiano, che non può essere misurato con un unico criterio uguale per tutti. Ogni giovane deve scoprire in sé la misura del proprio talento. Questa paziente opera si realizza prima di tutto lasciandosi interrogare da ciò che si vive, da ciò che si studia, da ciò che si incontra. Se non si fa esperienza prima di tutto di questa domanda su di sé, di questo desiderio di conoscenza, è impossibile scoprire e quindi coltivare i propri talenti, i quali sono poi fondamentali per la scelta universitaria, qualsiasi essa sia. Sia che si scelga, infatti, a partire dal desiderio di svolgere una determinata professione, o dall’interesse per una specifica materia, ciò che risulta determinante, nello studio come nel lavoro, è il costante impegno nella cura dei propri talenti, aprendosi quotidianamente alla realtà e a ciò che si vive, in classe come a casa, al lavoro come con gli amici.

**Non basta, però, lasciarsi interrogare e coltivare queste domande: è necessario anche coinvolgersi con le cose, fare**

**esperienza. E seguire dei maestri.** In questo senso, è utile richiamare la testimonianza offerta da **Giorgio Usai**, in un'intervista realizzata cinque anni prima della morte, con un gruppo di dottorandi (si veda E. Carminati, F. Lucrezio Monticelli, Y. Parpinchee, *I giovani di ADAPT a colloquio con Giorgio Usai*, in M. Tiraboschi (a cura di), [\*Giorgio Usai. In ricordo di un sindacalista d'impresa\*](#), ADAPT University Press, 2016, 221-232). Nel ricordare la sua gioventù, il "sindacalista d'impresa" sottolineava come la scoperta del suo talento fosse avvenuta guardando prima di tutto suo padre, Ispettore del Lavoro, quando la sera a cena raccontava la sua giornata. Ascoltando e appassionandosi a tematiche lavorative, Usai riconobbe nella sua esperienza qualcosa che andava oltre un interesse momentaneo. Non solo. Fu attraverso lo studio, e soprattutto grazie ad un metodo che valorizzava la consapevolezza nata dall'esperienza, che riconobbe la propria vocazione e la coltivò nel tempo, negli studi come nel lavoro. Ritorna quindi il tema della scelta: quali criteri adottare? Usai ci è d'aiuto: scoprire i propri talenti aprendosi alla realtà, lasciandosi incuriosire da ciò che si vive, e ascoltando chi è più grande di noi, e coltivarli attraverso un metodo capace di "leggere" nell'esperienza il senso di ciò che si sta studiando e vivendo. Solo infatti la combinazione di questi due fattori, talento e metodo, permette una formazione integrale della persona che la rende davvero occupabile nel mercato del lavoro. Non è scontato che, adottando questo approccio, la scelta dell'università risulti automaticamente un successo. Ci possono essere difficoltà, fallimenti, ripensamenti. La differenza la fanno però i criteri con cui viene presa una scelta, che sono poi gli stessi che ci accompagnano anche quando le cose non vanno come previsto, all'università e al lavoro. Una scelta che nasce da un lavoro su di sé, dalla scoperta dei propri talenti e da un metodo capace di farli crescere, è più

efficace di qualsiasi percentuale di chance occupazionale legata ad un determinato percorso di studi.

**A conclusione di un percorso formativo e scolastico, che porta ad acquisire sempre più competenze, a coltivare il proprio talento e alla conquista di un metodo si raggiunge e si incrementa infatti la propria occupabilità (*employability*).**

Questo termine è stato ampiamente utilizzato sin dagli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso per indicare e definire differenti situazioni, concetti e casistiche e oggi fa per lo più riferimento ad un approccio di matrice europea. In questa sede non si fa però riferimento alla concezione largamente diffusa nelle linee strategiche europee secondo le quali l'*employability* è intesa come una adattabilità individuale comprovata da un insieme di caratteristiche e *skills* individuali che fa leva sulla responsabilizzazione dell'individuo nel suo percorso di attivazione (cfr. L. Bifulco, C. Mozzana, *Introduzione: oltre l'employability. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro*, in *Sociologia del Lavoro*, 2016, n. 141, 7-22; L.V. Casano, *Trasformazioni del lavoro e politiche per l'inserimento occupazionale dei giovani*, in *Economia e Società Regionale*, 2018, n. 1, 119-137), ma ci si riferisce a questo concetto come alla tappa finale di un processo che porta l'individuo a disporre degli strumenti e delle competenze necessarie per potersi muovere nel sempre più variegato mercato del lavoro.

Questa interpretazione del concetto di occupabilità richiama il modello di “occupabilità interattiva” delineata da Caruso che, collegandola all'approccio delle *capability* di Amartya Sen, la definisce come «una occupabilità che tenga conto della libertà di scelta delle persone di costruire un proprio personale progetto di lavoro cui si dà valore (*capability for valuable work*) e la capacità di conciliare il progetto di lavoro con il progetto di vita (*capability to reconcile valuable work and valuable life*)» (B. Caruso, *Occupabilità, for-*

*mazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, 22).

Affinché questo percorso di fatto si realizzi non è sufficiente la sola predisposizione e la volontarietà del singolo ma al contrario è bene che il contesto socio-territoriale nel quale è inserito lo porti ad attivare un percorso virtuoso di crescita e di sviluppo. È qui che emerge chiaramente **l'importanza del contesto, degli stimoli e delle possibilità offerte.**

**È auspicabile a tal proposito, considerati anche i dati presentati in apertura, una maggiore integrazione tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro attraverso l'implementazione di esperienze formative e costruttive di alternanza scuola-lavoro, tirocini curriculari stipulati tra imprese e università, apprendistati, ma anche di un maggior confronto tra esperti della scuola con professionisti d'impresa.** Tale dialogo tra i due mondi favorirebbe un maggiore sviluppo di competenze, un apprendimento improntato sul "fare per imparare", una crescita non solo formativa e professionale ma soprattutto personale e una maggiore consapevolezza delle criticità e potenzialità di un determinato ambiente di lavoro e professione. Questo percorso risulta vantaggioso e produttivo nel momento in cui i giovani sperimentano se stessi come protagonisti del processo educativo e non come meri fruitori passivi che subiscono scelte imposte dall'alto.

**In questo processo che porta all'occupabilità svolgono un importante ruolo anche tutte le altre agenzie di socializzazione (formali ed informali)** a partire dal fondamentale ruolo della famiglia, a quello del gruppo dei pari, dei gruppi sportivi e anche parrocchiali che aiutano il giovane a scoprire i propri talenti, i propri interessi e a coltivare le proprie passioni.

**L'occupabilità è dunque un ponte tra la persona e il lavoro, sintesi di talento e metodo,** che porta un giovane a non accet-

tare qualsiasi lavoro a qualunque condizione ma ad avere una certa libertà di scelta per sperimentare l'amore verso il proprio lavoro di cui parlava Tino Faussone, il protagonista del libro *La chiave a stella* di Primo Levi: «se si escludono istanti prodigiosi e singoli che il destino ci può donare, l'amare il proprio lavoro (che purtroppo è privilegio di pochi) costituisce la migliore approssimazione concreta alla felicità sulla terra: ma questa è una verità che non molti conoscono» (P. Levi, *La chiave a stella*, Einaudi, 1978, 78-79).

## **Il navigator 1.0 troverà se stesso?\***

*di Alberto Terzi*

Tra i paradossi che la vita mi ha offerto c'è il fatto che, dopo un anno particolarmente travagliato sul versante salute, ieri mi sono presentato in Posta a consegnare la Domanda per il Reddito di cittadinanza.

Eppure la speranza è quella di non beneficiare di questa opportunità avendo tutte le carte in regola per poter diventare un *navigator 1.0*. Mi sono ritrovato in mezzo a un deserto lavorativo con una serie di parametri che, sulla carta, mi ponevano fuori mercato. Possedevo un curriculum imbarazzante e troppo qualificato e un'età troppo avanzata.

La scelta del nuovo governo di promuovere il Reddito di cittadinanza, pur nelle contraddittorietà della proposta, mi ha acceso una lampadina. Durante tutta la mia vita lavorativa ho amato le sfide, non ho mai mirato al posto fisso, anzi ne sono letteralmente fuggito. Ho fatto l'imprenditore sociale cooperativo e ogni anno, da presidente di un Centro studi specializzato sulla prevenzione primaria, avevo l'impegno di partecipare a bandi pubblici e del privato sociale per racimolare le risorse (circa un milione di euro) necessarie a mantenere una struttura qualificata, che ha avuto riconoscimenti nazionali. E ritrovarsi nel 2019 in una si-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11](#).

tuazione di forte precarietà economica non è stato facile, ma, forse un po' follemente, non mi ha neanche scoraggiato in modo tale da mettermi fuori gioco, consapevole che quello che la vita offre è ogni volta una scuola, quindi ben lontano dal sentirmi vittima di tutto ciò.

### **Lo spiraglio del *navigator 1.0***

Lo spiraglio che si è aperto grazie al lancio della nuova figura del *navigator 1.0*, pur nella sua indefinitezza, ha destato in me un desiderio di riscatto. Ma le voci di corridoio, che preannunciano le caratteristiche necessarie per diventare *navigator*, sembrano porre qualche paletto che potrebbe impedirmi di diventarlo. Mi riferisco all'età. E capisco le perplessità di chi ha il compito di assumere 10mila persone sulle quali vuole investire per dare una svolta alle politiche attive nel mondo del lavoro, ma di fatto io avrei davanti almeno 5 anni prima di avere il diritto alla pensione o anche di più se questo potesse non diventare un vincolo.

E questo lo dico con grande convinzione e determinazione perché intuisco che la figura del *navigator* mi sia proprio congeniale in quanto è una vita che, da sociologo e ultimamente anche da life coach, mi sono occupato di orientamento e di imprenditorialità e ho generato e trovato lavoro a molte persone anche in situazioni di crisi. Sì, devo ammettere che ho l'esperienza e il curriculum per poterlo fare, all'alba dei miei quasi 62 anni, ma con lo spirito e la vivacità di un giovane e ora anche la salute ritornata a un ottimo livello.

## Il pericolo della fretta

Purtroppo la fretta e l'improvvisazione che sta caratterizzando la nascita sia del reddito di cittadinanza che della figura che accompagnerà i suoi fruitori, non faciliterà una selezione davvero qualificata che potrebbe dare una svolta al ruolo pubblico che i Centri per l'impiego non sono riusciti a dare. Nutro perplessità sul Test di ingresso che per i tempi stretti è stato avallato. Mi sembra che dare eccessivo valore nozionistico al ruolo del *navigator* sia un errore fatale, dove ben altre capacità sono prioritarie e direi dirimenti quali la gestione delle emozioni e delle relazioni, la capacità di vedere i talenti e di costruire una proposta la più calzante e sartoriale possibile per il cercatore di lavoro.

## Lo strumento community

Sono molto interessanti gli interventi che ho letto sulla community e, come sociologo e life coach che ha sempre privilegiato la partecipazione, ritengo che la scelta sperimentale di Adapt di aprire una community di apprendimento possa essere un metodo particolarmente fecondo che dovrebbe essere perseguita anche durante il primo anno di lavoro sul campo dei *navigators*, allo scopo di calibrare nel tempo, e grazie all'esperienza vera, una figura che è in divenire.

## Un ruolo strategico

Presumo che questo ruolo strategico, finora appena accennato, al di là delle competenze specialistiche, dovrà basarsi sulla capacità di mettere in connessione diversi ambiti e diversi soggetti sociali

e istituzionali. La sua importanza sarà data anche dalla sua efficacia nel facilitare la ricerca del lavoro in cui il percettore del RdC sia effettivamente un soggetto attivo, stimolato e sostenuto da un coach, ma che possa lui stesso vivere una community per confrontarsi e crescere togliendosi il vestito del dipendente, di colui che attende dagli altri le soluzioni sul suo futuro lavorativo. La reputazione del *navigator* sarà valutata dai risultati di occupazione che riuscirà ad ottenere e non dall'adempimento di scartoffie e dal rispetto di protocolli che, come quelli adottati nel campo medico, certificheranno che “il protocollo è stato seguito alla perfezione, ma il paziente è morto”.

La sfida ulteriore che si intravede sempre più chiaramente è quella di saper indirizzare le persone giuste nel posto giusto, proprio per far incontrare domanda e offerta non a casaccio, ma calibrando gli elementi di compatibilità. Di fatto, si sta per aprire un settore non completamente nuovo, ma dove nessuno è già “imparato”.

Intuitivamente, si possono fare alcune ipotesi:

- si sconsiglia la candidatura a ricoprire il ruolo di *navigator* a persone rigide, magari perfettamente competenti in un ambito specifico, ma poco aperte e poco disponibili ad essere un'antenna parabolica delle opportunità e delle combinazioni possibili;
- si potrebbero stimolare i dirigenti Anpal e delle Regioni a trovare per ogni centro per l'impiego una figura di coordinamento capace di valorizzare i diversi talenti dei vari *navigators* proprio facilitando la nascita di una community locale generativa di soluzioni complesse;
- si auspica che la persona fruitrice del RdC sia il vero centro del servizio e debba essere stimolata a responsabilizzarsi al massimo con il miglior sostegno, fatto di ascolto, empatia, opportunità per conoscere meglio sé stessi, percorsi formativi

mirati, strumenti per la ricerca del lavoro e auspicabilmente anche per la creazione di nuovi lavori;

- questa è un’occasione che, ben sfruttata, può rivelarsi importante per la crescita personale dei cercatori di lavoro che hanno bisogno di trovare le energie per consolidare una forza interiore che risulterà utile per la loro vita, ben oltre il lavoro. Il motto potrebbe essere: “aiutati che il *navigator* ti aiuta!”;
- va preso atto che l’offerta di lavoro attualmente non è ampia ed è illusorio garantire subito un posto fisso, visto l’attuale mercato del lavoro e le sue prospettive, ma agire affinché i potenziali candidati vivano inizialmente esperienze diverse di lavoro forse è più realistico. Per questo non è importante, a mio parere, il vincolo immediato di assunzione in posto fisso;
- la vera personalizzazione del servizio sarà la leva che favorirà il massimo successo occupazionale. Assicurare la migliore calibratura tra domanda e offerta sarà una delle competenze peculiari del *navigator*. Premesso ciò, immagino un *navigator* in divenire nel prossimo anno, la cui definizione di massima la si troverà strada facendo. Gli spetta un compito interessante e complesso e meriterà di ricoprire il ruolo chi avrà una Busso-  
la affidabile e chi desidera davvero fare un importante servizio per il Paese.

## **L'altra lezione. Il “lunedì” che non ti aspetti\***

*di Eliana Bellezza*

Non è facile far comprendere a giovani studenti il valore della parola “lavoro” e il senso che essa ricopre nel linguaggio mediatico, o quanto questo differisca dal sentimento collettivo e dal significato che ha nel linguaggio giuridico ed economico.

Un docente di diritto del lavoro, giurista chiamato ad insegnare il diritto in una facoltà di economia, inizia la sua lezione (#Dir-lav2019) chiedendo ai suoi studenti di cercare la definizione del termine “mercato”.

Il mercato fisico, quello che in una città bellissima come Modena, popola il parco adiacente al Dipartimento di Economia “Marco Biagi” ogni lunedì mattina. Il mercato delle cose, degli oggetti, dello scambio.

Esistono poi mercati non tangibili, che non si vedono, che non si realizzano in luoghi reali ma si compiono in altri modi. Il mercato finanziario, immobiliare, virtuale, e così via.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35](#).

**E poi c'è il mercato del lavoro, un mercato speciale che implica la persona che presta la sua attività lavorativa, il suo tempo, le sue energie e le sue competenze.**

**Dentro il mercato del lavoro c'è l'uomo.**

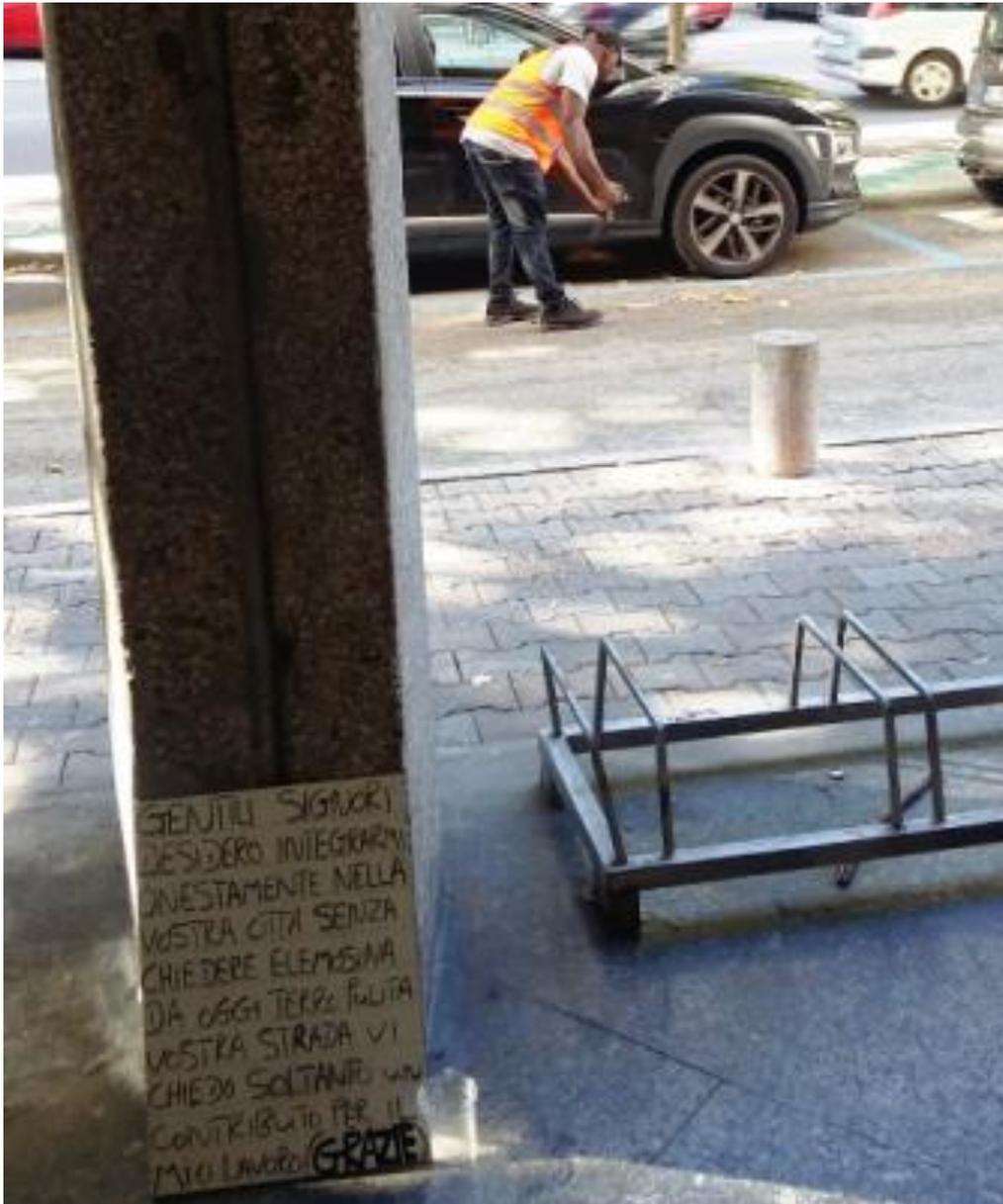
La [Dichiarazione di Filadelfia del 1944](#) sugli scopi e sugli obiettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, stabiliva che il lavoro non è una merce (*Labor is not a commodity*), intendendo proprio la specialità del valore del lavoro nella prospettiva dello scambio prestazione – retribuzione (compenso).

**Spiegare questo concetto a persone giovanissime, nate e cresciute in una epoca in cui questa fondamentale e affatto scontata conquista di civiltà è (o meglio pare che sia) insita nella quotidianità e nel sentire comune, può diventare difficile.** C'è però un suggerimento che ci deriva dalla vita reale, dalla cronaca dei nostri giorni a regalarci una immagine.

24 settembre, Mestre. Il paese si sveglia con un nuovo netturbino che non ha nessun contratto con il Comune per poter svolgere la sua attività di pulizia. Un giovane straniero, dal nome così stranamente denso di un significato profondo, Monday, decide di rendersi utile e pulire le strade di una città che è diventata la sua. A modo suo Monday ha deciso così di abitare il nuovo luogo in cui lo ha condotto la sua vita.

Non vale qui capire quali effetti possano derivare da una prestazione di lavoro non sorretta da un contratto, quali sanzioni possano scattare e valutare la bontà, l'equità e la giustizia dell'attività e delle reazioni che essa ha comportato.

Quello che ci aiuta, per capire la specialità del valore del lavoro è il cartello che Monday ha scritto, mostrando anche un uso corretto della lingua italiana, che è la lingua che parlano i suoi nuovi concittadini.



**Monday parla di un desiderio, quello di sentirsi utile, di integrarsi nel contesto in cui vive, di sentirsi uomo. Monday**

solo alla fine chiede un contributo, e solo per ricompensare una attività di fatto già svolta.

Per questo il lavoro non è una merce, perché dietro ad esso esiste un afflato, che è proprio di tutti gli uomini, indipendentemente dal luogo in cui sono nati, da come sono cresciuti, dal colore della loro pelle, dal loro credo religioso e politico. Questo desiderio è il bisogno di partecipare a qualcosa di più grande, di essere inseriti in un contesto in cui sentirsi utili, apprezzati e, in fin dei conti, provare ad essere felici.

Monday ha iniziato la sua settimana nel migliore dei modi, ricordandoci sempre che dietro all'economia, ai contratti, agli scambi, esistono le persone. Una lezione (di vita, e di lavoro) anche questa.

5.

**PERCORSI DI LETTURA  
SUL LAVORO**

## *L'uomo artigiano di Richard Sennett\**

*di Matteo Colombo*

*Richard Sennett, L'uomo Artigiano, Feltrinelli Editore, Milano 2012 (2008)*

La domanda con cui si apre l'ormai celebre testo di Richard Sennett è la seguente: «*che cosa ci rivela su noi stessi il processo di produrre cose materiali?*» (Sennett, 2012, p. 17). Fin da subito, l'autore si concentra sul tema della “coscienza materiale”: sull'idea, cioè, che le facoltà umane, anche quelle superiori quali il ragionamento, nascono dall'azione nel mondo e dal diretto rapporto con esso. Anche la stessa immaginazione nasce e si sviluppa proprio a partire dal fare pratico. **Già dal prologo, è quindi chiara l'antropologia di riferimento dell'autore, che si rifà esplicitamente al pragmatismo americano: l'agire dell'uomo nel mondo, e in particolare l'agire lavorativo, è fonte di senso e strumento per la costruzione di significati comuni.**

Compiendo un paragone apparentemente azzardato, l'autore accosta i maestri artigiani medievali ai programmatori di Linux. L'accostamento evidenzia come non si voglia de-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

limitare l'idea di fare artigiano al fare "materiale" e tradizionalmente legato alla bottega medievale e rinascimentale: il lavorare in comune, con altri, basandosi sull'immaginazione e sulla tecnica, è proprio di ogni lavoro, in qualsiasi epoca storica e in qualsiasi contesto. Il "bug" in cui incappano i programmatori è come l'imperfezione nell'opera del falegname: in entrambi i casi, si incontra un ostacolo che chiede di essere compreso e superato, grazie alla creatività e all'impegno. Allo stesso tempo, la distanza tra la bottega dell'artigiano e il lavoro contemporaneo si percepisce almeno per due motivi: due fenomeni oggi diffusi sono la (possibile) demoralizzazione dei lavoratori causata dal dirigismo d'impresa, e la competitività sfrenata dei mercati. Se il lavoratore non ha il tempo (materiale) di capire il senso di ciò che sta facendo, di individuare possibili migliorie e di affinare la sua tecnica, il lavoro gli è sottratto e diventa qualcosa di astratto e, inevitabilmente, qualitativamente inferiore. È interessante l'esempio che viene fatto a riguardo: l'autore racconta di un suo viaggio in URSS nel 1988, dove vide palazzi mal costruiti da lavoratori demotivati, che sebbene riconoscessero la scarsa qualità della loro opera, non se ne curavano. Il lavoro ben fatto ha infatti come presupposto la partecipazione del lavoratore al processo lavorativo, partecipazione consapevole e attiva, oggi paradossalmente messa in difficoltà dal dirigismo e dalla frenesia dovuta all'estrema competitività economica. Passività e prassi si accompagnano invece ad una visione "astratta" del lavoro stesso, con i risultati di qui sopra. **L'autore vuole trasmettere un'idea di lavoro artigiano come sintesi di abilità tecnica e comunità, all'interno di un contesto temporale "a misura d'uomo", un "fare" possibile solo tenendo assieme "mano e testa".**

**Approfondendo il tema della comunità, l'autore identifica, anche in questo caso, analogie e differenze tra il lavoratore**

**medievale e la contemporaneità.** La mobilità degli apprendisti medievali è nota, e viene paragonata alla più moderna “flessibilità”: di certo però, il lavoratore medievale aveva un duplice patrimonio, scaturente dalla sua identità “professionale”: una comunità di riferimento (le confraternite e le corporazioni) e un bagaglio tecnico inalienabile. Entrambi, però, si basano sul concetto (sociologico) di autorità: **su un’idea di sapere che poteva essere trasmesso solo per *mimesis*, per imitazione, attraverso, appunto, il rapporto tra maestro e apprendista.** Quando la bottega, lentamente, si spegne, l’artigiano diventa artista: il suo sapere non è più una costruzione partecipata all’interno di un laboratorio, composto da maestri e da apprendisti, realizzata grazie a numerosi tentativi e con l’immaginazione: diventa sempre più un sapere tacito e privato. L’autore cita quindi l’esempio della bottega di Stradivari: il grande maestro liutaio, geloso della sua abilità tecnica, portò i suoi segreti nella tomba, di fatto generando un grande calo della qualità della liuteria cremonese. Nell’artigianato, invece “il soggetto è collettivo”. Infatti: *«I lavoratori scarsamente motivati, come i muratori sovietici, i lavoratori depressi, come i medici e le infermiere del servizio sanitario nazionale in Inghilterra, sono in sofferenza non tanto per il lavoro che svolgono, quanto per il modo in cui esso è strutturato. Ecco perché non si dovrebbe rinunciare all’idea del laboratorio come spazio sociale. I laboratori, passati e presenti, hanno sempre creato vincoli tra le persone; attraverso una serie di riti, si tratti della tazza di tè da bere insieme o dalla processione cittadina; attraverso la trasmissione di saperi, si tratti dell’assunzione ufficiale della funzione paterna nel medioevo o dei consigli dati informalmente nel luogo di lavoro; e attraverso la condivisione faccia a faccia di informazioni»* (p. 77).

**Dopo aver approfondito il tema della comunità come “laboratorio”, l’autore analizza quindi la stringente tematica delle “macchine”: la *techne*.** Attraverso un’analisi del rapporto tra

uomo, lavoro e macchine già contenuto nell'Enciclopedia illuminista, l'autore sostiene che *«Il modo “illuminato” di usare una macchina consiste nel giudicarne la potenza e nell'immaginarne l'uso alla luce dei nostri limiti umani, piuttosto che delle potenzialità della macchina. Non dovremmo competere con la macchina [...] Contro la pretesa di perfezione, possiamo affermare invece la nostra individualità, che è ciò che conferisce un carattere distintivo al lavoro che svolgiamo»* (p. 107). Al contrario, l'idea romantica del rapporto tra uomo e macchina vede nella seconda l'inevitabile nemica del primo. **L'autore approfondisce quindi l'idea di coscienza materiale, già richiamata nella prefazione: nell'esperienza lavorativa dell'artigiano di ogni epoca, sta l'idea di un rapporto con il mondo per il quale esso non è una massa inerte da modellare, ma un'alterità in rapporto alla quale costruire la propria identità.** Lavorando, l'artigiano diventa più sé stesso, più uomo. Secondo l'autore, infatti, *«l'artigiano rappresenta in ciascuno di noi il desiderio di fare bene una cosa, concretamente, per sé stessa»* (p. 143).

**La seconda parte del volume si apre con una citazione di Kant: «la mano è la finestra della mente» (p. 147).** L'autore approfondisce il rapporto tra corpo e mente, attraverso il fenomeno della manualità, nelle sue diverse declinazioni: dal semplice toccare, all'abilità dell'artigiano che “sente” i nodi nel legno, al musicista che suona il pianoforte. La manualità – riflesso concreto della coscienza materiale sopra richiamata – è quel fenomeno prettamente umano che mostra come la conoscenza viene costruita: per tentativi, in modo non lineare né deterministico, ma attraverso la simultanea partecipazione di tutti i sensi. **L'idea di fondo è che le diverse facoltà umane, anche quelle superiori, hanno la propria origine antropologica nella manualità e nel rapporto mente-corpo: la percezione della realtà garantita dal nostro “semplice” essere al mondo rappresenta la**

**matrice originaria di ogni nostro sapere.** La direzione è qui dal corpo alla mente, dalle facoltà inferiori a quelle superiori: ma è vero anche il percorso inverso. Un esempio è quello del linguaggio espressivo, approfondito dall'autore con alcuni esempi culinari, attraverso il quale *«le istruzioni espressive riconnettono il mestiere tecnico con l'immaginazione»* (p. 186). Allo stesso tempo, gli stessi attrezzi materiali (e non solo linguistici) possono generare conoscenze: in base allo strumento utilizzato (che sia un bisturi o un telescopio), e al suo ripetuto utilizzo, è possibile favorire l'intuizione, cioè l'immaginazione messa in pratica. Secondo l'autore, infatti, *«l'intuizione può essere costruita»* (p. 204). **Trattando quindi di manualità, di linguaggio, e di strumenti l'autore vuole riconsegnarci un'idea di uomo materiale, saldamente radicato nella concretezza del suo vivere e, soprattutto, del suo lavorare: una concretezza che però non è ottusa, ma capace di immaginazione, creatività, costruzione di senso per sé e per il proprio lavoro.** L'immaginazione che nasce dal fare pratico, fatta di tentativi ripetuti, di rapporto costante con l'ambiguità e con la resistenza del materiale con cui lavoriamo, è la stessa di cui abbiamo bisogno nel rapportarci con la tecnica: quest'ultima non deve essere vista come un mostro senza volto, o un destino ineluttabile e negativo. **Nella tecnica può essere scorto invece un utile strumento al miglioramento della vita dell'uomo, a patto che però quest'ultimo la guardi da “artigiano”:** con l'immaginazione concreta e materiale che stiamo ora descrivendo.

Nell'ultima parte, l'autore si concentra inizialmente su “Possessione della qualità”. Questa può essere negativa, nel momento in cui provoca gerarchizzazioni escludenti e la svalutazione delle persone. Un elemento fondamentale per trasformare l'ossessione in desiderio è socializzare l'agire lavorativo: *«la moti-*

*vazione personale non è separabile dall'organizzazione sociale [...] Le istituzioni devono assumersi la socializzazione [del lavoratore asociale], e il lavoratore deve imparare a gestire la cieca competitività. La pulsione a fare al meglio il proprio lavoro può dare alle persone il senso di avere una vocazione; è mal costruita quella istituzione che ignora nei suoi membri l'aspirazione a una vita lavorativa che abbia un senso; mentre le organizzazioni ben costruite sanno trarre forza da questo». (p. 254). Quest'ultimo passaggio sembra un invito a tornare – senza nostalgia – al laboratorio artigiano. Successivamente, l'autore ribadisce che ognuno di noi può essere un bravo artigiano, riprendendo il tema delle *capability*, e contrastando il mito della competenza astratta: l'agire lavorativo, più che un'asettica procedura, assomiglia infatti al gioco. **La motivazione, in questo caso, è più importante del talento, in quanto è la componente emotiva (intesa in senso ampio) a fare la differenza:** «La capacità di ben fare è distribuita abbastanza equamente tra tutti gli esseri umani; si manifesta inizialmente nel gioco e si perfeziona, nell'attività lavorativa, nelle capacità di localizzare i problemi, di porre domande e di creare nuove aperture. Non la mancanza di risorse intellettuali, ma la cattiva gestione a livello emotivo della pulsione a lavorare nel modo migliore può costituire un pericolo per l'artigiano; la società può rendersene tacitamente complice oppure cercare di correggere tale debolezza» (p. 271).*

**Concludendo, l'opera prima dell'artigiano è lui stesso: lavorando, costruisce sé stesso. Questa, in sintesi, è la coscienza materiale: essere uomini vuole dire abitare un mondo la cui alterità rende possibile un processo di scoperta e di crescita continua che, se socialmente condiviso e vissuto, porta prima di tutto alla formazione di relazioni migliori e più ricche: una migliore relazione tra l'uomo e il suo lavoro, e tra l'uomo e i suoi simili.** Una relazione che passa dalla corporeità umana, fonte prima di conoscenza su di sé e sul mondo, per

arrivare a un'idea di lavoro collaborativo, plurale, creativo, immaginativo, partecipato. Un'idea, insomma, che non si limita alla bottega artigiana, che può essere ancora oggi attuale.

**Il testo in analisi è particolarmente interessante anche per l'idea di rapporto tra uomo e lavoro che lascia emergere, utile per leggere la grande trasformazione in atto, ed è quindi di grande attualità. Se infatti chiedessimo a Sennett, riprendendo come interrogativo il principio promosso dall'International Labour Organization (ILO): il lavoro è una merce? Potrebbe dare due risposte, entrambe negative, ma per due ordini di ragioni diversi.** Per prima cosa, il lavoro non è una merce perché è sempre un uomo che lavora. Le macchine non lavorano. L'uomo lavora quando esprime la sua soggettività in un processo trasformativo di un'alterità, e non esiste attività lavorativa che impedisce alla radice e a priori questo processo. Ci possono, invece, essere condizioni esterne che mercificano il lavoro, come abbiamo visto nella “riduzione” del laboratorio artigiano e, conseguentemente, del lavoro da fatto plurale a solipsismo, quasi ad un “arte”. Di per sé, se nell'attività del lavoro l'uomo riscopre un senso per sé, anche se le condizioni esterne sono negative il suo agire può non ridursi a merce. Il secondo ordine di ragioni è connesso a quest'ultimo punto: il contesto e l'organizzazione del lavoro. Il lavoro non è una merce perché è una pratica intrinsecamente plurale e intersoggettiva, propria della comunità umana. Intrinsecamente plurale perché si lavora sempre in un orizzonte plurale, sociale: solo l'artista, al limite, può lavorare per un fine intrinseco e autoreferenziale (“l'arte per l'arte”). **Quindi, l'identità umana (l'umanità dell'uomo) e l'intersoggettività comunitaria sono due elementi che permettono di affermare l'irriducibilità del lavoro umano a merce, pur ricordando le minacce “alienanti” sopra ricordate.**

## Tempo e disciplina del lavoro in Edward P. Thompson\*

*di Idapaola Moscaritolo*

Il saggio di E.P. Thompson [Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism](#), pubblicato per la prima volta nel 1967 nella rivista *Past & Present*, n. 38 [1], rappresenta un'opera chiave nella rappresentazione della “disciplina del tempo” nella società angloamericana. Infatti, l'opera si presenta come lo studio interconnesso tra la disciplina del lavoro, la nozione del tempo e la conseguente nascita del capitalismo industriale. Nel passaggio dalla società primitiva a quella pre-capitalistica, il tempo del lavoro – dapprima misurato in base al “compito” – diventerà il regolatore stesso del lavoro.

**Rileggere questo saggio oggi, in cui la cultura del lavoro è influenzata dalla Quarta Rivoluzione industriale, è di estremo interesse. Infatti, nella rinnovata scoperta della “centralità dell'uomo”, il suo tempo – di lavoro e di non lavoro – ha ancora un ruolo vitale nella comprensione del lavoro digitalizzato.** In questo senso, il contributo di Thompson aiuta gli interlocutori nella ricostruzione delle trasformazioni in atto partendo dall'elemento che più di ogni altro circonda le esistenze umane: il tempo del lavoro.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

**Fin dall’inizio, l’autore precisa come siano stati importanti gli avvenimenti intercorsi tra il 1300 e il 1650 nella percezione del tempo.** A partire dai celebri *Racconti di Canterbury*, il “gallo” rappresentava l’orologio naturale che indicava il trascorrere delle ore. Poi, nell’epoca elisabettiana, il tempo dell’orologio, scandito dalle lancette meccaniche, prese il sopravvento. Con l’avanzare del XVII secolo, l’immagine dell’orologio si estese in tutto l’universo. Già sul finire del ‘700, l’orologio, da ornamento di “lusso” si tramuta in oggetto di “utilità” fino a rappresentare uno strumento che «regolava i nuovi ritmi della vita industriale» [2].

Ebbene – continua l’autore – **«quanto e in che modo questo mutamento nel senso del tempo incise sulla disciplina del lavoro, in che misura esso influenzò l’intima percezione del tempo da parte dei lavoratori?** Se il passaggio a una società industriale matura comportò una rigida ristrutturazione delle abitudini di lavoro [...] quanto di ciò è collegato al modificarsi della misurazione interiore del tempo?» [3].

**Secondo l’autore, per rispondere a tali interrogativi, non si può prescindere dalla conoscenza di come avveniva la misurazione del tempo nei popoli primitivi. Infatti, tradizionalmente, il tempo del lavoro veniva calcolato in base al ciclo naturale degli eventi all’intero dell’attività familiare.** Sostanzialmente, la logica del tempo era connessa alla logica del bisogno. A mo’ di esempio si pensi all’esercizio dell’agricoltura: per gli agricoltori era naturale lavorare dall’alba al tramonto. O ancora, nell’esercizio della pesca bisognava adeguarsi alla presenza di maree che impedivano lo svolgimento dell’attività lavorativa in determinati periodi. **In pratica, il tempo era connesso ai ritmi “naturalisti” del lavoro generando una disparità nella misurazione del tempo fra le diverse attività** [4]. **Quindi, la misurazione del tempo avveniva in base al compito da eseguire.**

Questo, secondo l'autore, comporta tre ordini di conseguenze: innanzitutto, il lavoratore è al servizio di una necessità e tale tempo è più appagante rispetto alla misurazione del tempo tramite orologio. In secondo luogo, il contrasto tra il “lavoro” e il “trascorrere del giorno” non era percepito in modo così evidente. Infine, per i lavoratori abituati alla misurazione del lavoro con il “tempo dell’orologio”, questo atteggiamento appariva dispendioso e poco produttivo [5].

**Il discorso cambia – rileva ancora l'autore – se si tratta di lavoro dipendente. Infatti, in questo caso è necessario rispettare la “disciplina” imposta dal padrone e il tempo si tramuta in denaro: il denaro del padrone.** Pertanto, si verifica un duplice effetto. Da un lato, il lavoratore avrà una chiara demarcazione tra i “tempi propri” e i “tempi del padrone”, dall'altro lato il padrone dovrà controllare tali tempi e verificare che non vengano mal consumati. Si ha, quindi, una chiara transizione: «non è più il compito, ma il valore del tempo tradotto in denaro che è prevalente. Il tempo è ora denaro: non viene trascorso, ma speso» [6]. In un certo senso, inizia a percepirsi quel senso di alienazione e piattezza del lavoro ascritto al sistema della fabbrica.

**In ogni caso, fin quando l'attività lavorativa era gestita su scala familiare, prevaleva ancora la misurazione del tempo in base al compito. Questo generava la presenza di molti “tempi morti” e spazi di porosità nell'attività lavorativa** (ad esempio il tempo trascorso nell'aspettare il materiale e quello successivo dedicato al trasporto). Non si dimentichi, inoltre, l'influenza climatica sull'andamento dei ritmi del lavoro. Pertanto, «ovunque gli uomini erano in grado di determinare i ritmi della propria vita lavorativa, periodi di lavoro intenso si alternavano a periodi di inattività» [7].

L'autore, approfondendo tali aspetti, porta a compimento passo dopo passo il suo pensiero. Il passaggio da una società "pre-industriale" ad una società industriale è un cambiamento che riguarda l'intera cultura. Infatti – continua – «la resistenza al cambiamento e l'accettazione di esso dipendono dalla cultura nel suo complesso» [8]. Quindi, non si tratta esclusivamente dell'implementazione di nuove tecniche di produzione che portano con sé una maggiore sincronizzazione del lavoro e la scansione dei ritmi orari, bensì si va ben oltre. Nello specifico, bisogna comprendere come tali cambiamenti siano stati percepiti dalla nuova società del capitalismo industriale.

### Qual è il "senso del tempo"?

Proprio lo studio delle trasformazioni del tempo – dai ritmi naturali alle teorie sul "disciplinamento" – soccorre a comprendere meglio tali questioni. A questo proposito l'autore cita come esempio di "fusione" tra il vecchio e il nuovo il *Law Book* delle *Fonderie Crowley*, ossia un codice civile e penale redatto per "disciplinare" la forza-lavoro all'interno dell'azienda manifatturiera. In questo scenario in cui l'"economia del tempo" si diffuse un po' ovunque, matura l'idea che «tutto il tempo deve essere consumato, venduto, utilizzato: per la forza-lavoro è sconveniente» semplicemente "passare il tempo"» [9].

In conclusione, nell'ultima parte del saggio, l'autore afferma che la separazione fra "lavoro" e "vita" è una caratteristica tipica di tutte le società industriali. E che i sociologi del lavoro – che si dibattono sul problema del tempo libero – non comprendono in realtà «che la storia non è semplicemente una

storia di cambiamenti tecnologici neutrali ed inevitabili, ma è anche una storia di sfruttamento e di resistenza a esso; e che i valori si possono perdere come guadagnare» [10]. **Piuttosto, secondo l'autore, proprio la separazione del tempo di lavoro dal tempo libero rappresenta una debolezza dovuta alla pressione della povertà.** Anzi, in un futuro automatizzato in cui minore sarà la pressione sull'identificazione del tempo libero, gli uomini dovranno "reinventarsi" al fine di "re-imparare" relazioni e attività smarrite con la società industriale [11].

**Abbatere, quindi, la netta separazione tra tempo di lavoro e tempo di vita con la consapevolezza che nessuna cultura riappare con la medesima forma lasciando spazio alle "circostanze umane".** In buona sostanza – conclude l'autore – «nessun fenomeno è, come lo sviluppo economico, contemporaneamente sviluppo e cambiamento di una cultura; e la crescita di una coscienza sociale, come la crescita di uno spirito poetico, non può mai, in ultima analisi, essere pianificata» [12].

**Le questioni poste assumono particolare interesse nello studio, oggi, del tempo di lavoro.** Certo è che Thompson non poteva immaginare il profondo scardinamento delle coordinate spazio-temporali della prestazione dovute alle grandi trasformazioni del lavoro. Tuttavia, il suo contributo risulta di estrema attualità. **Secondo alcuni autori, tutto il tempo non è «altro che tempo di lavoro e non esiste altro tempo all'infuori di quello lavorativo».** Pertanto, anche il riposo non è altro che un tempo funzionale alla produzione del lavoro [13].

**Ma siamo sicuri che la mancata e rigida separazione tra il tempo di lavoro e di non lavoro sia una crisi senza precedenti?** O, piuttosto, trattasi di un cambiamento e come tale debba essere studiato partendo dall'accostamento della variabile del tempo con variabili diverse? In questo senso, il saggio di Thomp-

son soccorre a mettere a fuoco le trasformazioni passate per meglio intendere quelle future.

[1] Trad. it.: E.P. Thompson, *Tempo e disciplina del lavoro*, Et al., 2011.

[2] Ivi, 22.

[3] Ivi, 5.

[4] Ivi, 8.

[5] Ivi, 10.

[6] Ivi, 11.

[7] Ivi, 27.

[8] Ivi, 38.

[9] Ivi, 56.

[10] Ivi, 60.

[11] Ivi, 63.

[12] Ivi, 67.

[13] B. Han, *Nello sciame. Visioni del digitale*, Nottetempo, 2015, 50.

## ***Cittadinanza e Lavoro di Thomas H. Marshall\****

*di Stefania Negri*

*Thomas H. Marshall, Citizenship and social class and other essays, Cambridge University Press (trad. it. S. Mezzadra (a cura di) (2002), Cittadinanza e classe sociale, Edizioni Laterza, Bari)*

Il saggio di T. H. Marshall, pubblicato per la prima volta nel 1950, è un fondamentale riferimento per lo studio delle politiche sociali, della cittadinanza e, secondo Mezzadra, è di indispensabile utilità anche alla comprensione del pensiero politico occidentale che si è sviluppato nei venticinque anni successivi alla sua prima pubblicazione. **In questo testo, come ben evidenziato da Mezzadra (2002), l'autore, condividendo l'idea dell'utilità pratica della Sociologia nello studio e nell'analisi dei fatti sociali, studia la cittadinanza e la classe sociale come strutture sociali “in cui i processi e le funzioni basilari hanno significati determinanti [Mezzadra, 2002: XII]”.**

**È un testo scritto in occasione di alcune conferenze che T. H. Marshall ha tenuto a Cambridge nel 1949 per omaggiare il pensiero, le riflessioni e le teorizzazioni dell'economista**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

**Alfred Marshall. L'ambito disciplinare nel quale si muove la sua analisi è quello della Sociologia politica** che in questo testo tende a consolidare la sua posizione accademica ma, proprio perché l'Autore parte dalle teorizzazioni di Alfred Marshall, sono contenuti anche argomenti di confine con la disciplina economica. Il *frame* contestuale nel quale si muove il saggio è la Gran Bretagna degli anni '40 con un riferimento alle politiche sociali istituite in quegli anni. In particolare l'autore, scorporando il concetto di cittadinanza ne ripercorre il suo sviluppo storico.

**Partendo da uno scritto di Alfred Marshall letto al *Cambridge Reform Club* nel 1873 intitolato “*Il futuro della classe operaia*” Thomas Humphrey Marshall si interroga sul problema dell'uguaglianza sociale. In particolare coglie la proposta di Alfred Marshall che sperava in un progresso della e nella società fino al punto in cui ogni uomo, per il lavoro che svolge, potrà essere considerato un *gentleman*.** A. Marshall era convinto che ciò sarebbe avvenuto dopo aver osservato che gli artigiani specializzati, a differenza delle classi lavoratrici (il cui lavoro era pesante ed eccessivo), stavano vivendo un diverso modo di lavorare: “*La sua fede si fondava sulla convinzione che la caratteristica peculiare delle classi lavoratrici fosse quella di un lavoro pesante ed eccessivo, e che il volume di tale lavoro potesse essere ridotto di molto. Guardandosi attorno egli trovò la prova che gli artigiani specializzati, il cui lavoro non era abbruttente e distruttivo, stavano già sollevandosi verso la condizione che egli prevedeva come la conquista finale di tutti. Stanno imparando, diceva, ad apprezzare l'istruzione e le occupazioni libere più di un “semplice aumento dei salari e delle comodità materiali”. Essi “continuano ad accrescere la loro indipendenza e il virile rispetto per se stessi, e, come conseguenza, una cortese considerazione per gli altri; accettano sempre più i doveri privati e pubblici di un cittadino; e afferrano sempre la verità che sono esseri umani e non macchine per produrre. Sempre più essi diventano dei*

*gentlemen* [A. Marshall, *The future of the Working Class*: 6 cit. in Mezzadra, 2002: 7]”.

**L'Autore spiega al lettore che lo scritto di A. Marshall si fonda sia su un'ipotesi sociologica sia su un calcolo tipicamente economico.** A detta dell'autore si basa su un calcolo economico perché studiando il costo dell'uguaglianza in termini economici dimostra che le risorse mondiali e la produttività potevano essere sufficienti a fornire le basi materiali necessarie per permettere ad ogni uomo di essere un *gentleman*, perché il costo per fornire l'istruzione a tutti e per eliminare il lavoro pesante era sostenibile. L'autore poi, affinando ed esplicitando l'analisi sociologica di A. Marshall asserisce che essa si trova nella frase relativa all'uomo delle classi lavoratrici e precisamente quando afferma che “pensiamo all'effetto che il suo lavoro ha su di lui, più che all'effetto che egli ha sul lavoro”. Marshall guardava all'aspetto qualitativo del lavoro e condivideva l'idea secondo la quale al di là delle disuguaglianze di sistema delle classi sociali ci debba essere un'uguaglianza di cittadinanza.

L'Autore sostituisce alla parola *gentleman* il termine *civile*, poiché Alfred Marshall rivendicava per i *gentlemen* il godimento di una condizione di vita civile che consisteva nell'essere accettati come membri a pieno diritto della società, cioè come cittadini.

**Le domande che si pone l'Autore sono le seguenti: è ancora vero che l'uguaglianza di fondo, una volta arricchita di sostanza e incorporata nei diritti della cittadinanza, si concilia con le disuguaglianze di classe sociale? L'uguaglianza di fondo può essere creata e conservata senza invadere la libertà del mercato concorrenziale? Qual è l'effetto del mercato mutamento di accento dai doveri ai diritti? Si tratta forse di un aspetto inevitabile della cittadinanza moderna;**

**inevitabile e irreversibile? Esistono dei limiti oltre cui il moderno impulso verso l'uguaglianza sociale non può andare o è improbabile che vada?**

**L'Autore è il primo che scompone la cittadinanza in tre elementi: civile, politico e sociale.** A detta dell'Autore *“L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto a ottenere giustizia. Quest'ultimo è di carattere diverso rispetto agli altri, perché è il diritto di difendere e di affermare tutti i propri diritti in condizione di uguaglianza con gli altri e secondo un processo regolare. Questo serve a mettere in evidenza che le istituzioni più direttamente connesse ai diritti civili sono le corti giudiziarie [p. 12-13]”*; con elemento politico l'Autore intende *“il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo. Le istituzioni corrispondenti sono il parlamento e i consigli amministrativi locali [p. 13]”*. Per elemento sociale l'autore fa riferimento a *“tutta la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società. Le istituzioni che hanno più stretti rapporti con questo elemento sono il sistema scolastico e i servizi sociali [p. 13]”*.

**L'Autore mette anche in luce come nella storia questi tre elementi fossero fusi, senza alcuna differenziazione, all'interno del concetto stesso di cittadinanza perché le stesse istituzioni a cui fanno capo erano confuse e unite fra loro. Aggiunge anche che in passato i diritti sociali di un uomo erano dettati dallo status *“che determinava altresì il tipo di giustizia che poteva ottenere e il luogo in cui poteva ottenerla, e il modo in cui poteva partecipare***

*all'amministrazione degli affari della comunità di cui era membro [p. 14]”*. L'Autore sostiene che ciascun elemento individuato rimanda a una distinzione avvenuta in uno specifico secolo: i diritti civili nel diciottesimo secolo, quelli politici nel diciannovesimo e quelli sociali nel ventesimo, chiarendo comunque che ci possono essere state delle sovrapposizioni temporali tra i differenti sviluppi. Intraprendendo poi un percorso di sviluppo storico dimostra che ad ogni elemento della cittadinanza corrisponde il riconoscimento di uno specifico diritto in una legge o atto (*Act*).

Riconosce che **“In campo economico, il diritto civile fondamentale è il diritto al lavoro, cioè il diritto di svolgere l'occupazione scelta liberamente, a condizione solo di avere i requisiti legittimi di addestramento tecnico preliminare. Questo diritto era stato negato [in Inghilterra] sia dal diritto che dal costume [p. 18]”**.

**Il testo di Marshall risulta oggi giorno di fondamentale rilettura per lo studio e l'analisi della società odierna, in particolare in relazione al tema della cittadinanza e del lavoro.**

Il testo è di estrema attualità proprio in accordo ai dibattiti pubblici e politici che si sono alimentati negli ultimi anni attorno al tema delle modalità di acquisizione della cittadinanza nel nostro paese e alla proposta dello *ius soli* che, qualche tempo fa, ha animato i salotti televisivi, le prime pagine dei quotidiani e i *social network*. Altro aspetto a cui il libro rimanda direttamente è il diritto al lavoro che spetta a ciascun cittadino e che inevitabilmente solleva alcune attuali questioni come: Cosa si intende oggi per Lavoro? A cosa ci si riferisce quando si parla di “occupazione scelta

**liberamente”? Quale formazione per quale lavoro? e rimanda ai fondamenti stessi della nostra Costituzione.**

***On the Philosophical Foundation  
of the Concept of Labor  
di Herbert Marcuse \****

*di Cecilia Leccardi*

***Herbert Marcuse, On the Philosophical Foundation of the  
Concept of Labor, in Telos: Critical Theory of the Contem-  
porary, Telos Press Publishing, 1973***

Con “On the Philosophical Foundation of the Concept of Labor  
“di Herbert Marcuse, si inaugura all’interno di questa rubrica un  
ciclo di letture sui classici del lavoro.

Nel corso delle giornate di studio dell’AIDLASS di Udine dello  
scorso 13-14 giugno, dedicate al rapporto tra persona e lavoro  
oggi, è stato sostenuto che «*nella dogmatica del diritto del lavoro è sin  
qui mancato uno statuto epistemologico del concetto di lavoro che, al di là di  
qualche sforzo isolato di specificazione e analisi, è stato recepito come una ca-  
tegoria derivata (...) dalla letteratura economica formatasi sui processi di  
produzione e creazione della ricchezza che hanno accompagnato la costruzio-  
ne moderna del mercato del lavoro con la prima rivoluzione industriale. Una  
ontologia a senso unico, (...) incapace, in quanto tale, di dare conto (...)  
della multiforme realtà del lavoro post-fordista*». (M. Tiraboschi, [Mercati](#),

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2019, n. 25](#).

[regole, valori](#), p. 75, AIDLaSS, 2019). Da qui **la necessità di una nuova ontologia del lavoro, che consideri anzitutto la persona che lavora, e metta al centro la sua soggettività e personalità.**

In questa direzione, sebbene sul versante della riflessione filosofica, uno spunto di particolare interesse si ritrova nell'articolo [On the Philosophical Foundation of the Concept of Labor](#), firmato da Herbert Marcuse.

Anche Marcuse, infatti, persegue in queste pagine **l'obiettivo di una rifondazione filosofica del lavoro che trascenda l'economia**, nel tentativo di rivitalizzare un dialogo fecondo tra economia politica e filosofia, interrotto dopo Marx.

Il presente contributo si propone di ripercorrere la riflessione di Marcuse, per valutare se è possibile promuovere una nuova idea di lavoro capace di rendere conto dei risvolti non solo economici, ma anche sociali e personali, del lavoro, avendo come orizzonte di riferimento la totalità dell'esistenza umana.

Sulla scorta di Marcuse, occorre prendere atto dei limiti della concezione del lavoro elaborata negli anni dalla dottrina economica quale mera attività produttiva. Alla base di questa teorizzazione vi sarebbe un'antropologia riduzionista, che concepisce l'uomo anzitutto come un essere organico animato dall'impulso primario di soddisfare i propri bisogni – e le altre dimensioni umane come sovrastrutture o strutture adiacenti a quella biologica.

L'utilizzo del termine "lavoro" in un'accezione meramente economica, anche da parte di altre discipline quali quella giuridica,

avrebbe portato ad un progressivo svuotamento di significato dello stesso, al punto da non riuscire più a demarcarlo in modo inequivocabile rispetto ad altre occupazioni umane.

La denuncia dell'autore si acuisce ulteriormente: «*The state of the problem is further complicated by the fact that the economic concept of labor has decisively influenced the conception of the essence of labor in general – including labor outside the economic sphere*» (Marcuse, 1973, p. 9). Nel corso degli anni, **la declinazione economica del lavoro ha forzato la riflessione sul significato e sull'essenza del lavoro in quanto tale in una direzione univoca**, fino a far coincidere il lavoro in senso primario e autentico esclusivamente con un impiego economicamente definito, svalutando di conseguenza altre attività lavorative quali quella artistica, politica o di ricerca.

Nonostante gli sforzi degli economisti di fare a meno di un'ontologia del lavoro, una concezione fondativa del lavoro emerge al centro stesso della teoria economica. Una nozione filosofica di lavoro sarebbe infatti sottesa a tre ambiti specifici di indagine dell'economia politica: la teoria del valore e dei prezzi, la teoria dei fattori di produzione e la teoria dei costi. E sebbene il germe filosofico nelle teorie economiche risulti evidente solo quando vengono sollevati interrogativi etici, **diversi sono i filosofi che nel corso dei secoli hanno assunto il lavoro quale snodo fondamentale del loro pensiero.**

L'attenzione di Marcuse si sofferma sul contributo di Hegel e del giovane Marx, ravvisando **nell'opera di Hegel l'ultima riflessione radicale sull'essenza del lavoro.** Nella “*Fenomenologia dello Spirito*” (1807) Hegel concepisce il lavoro come il fare (*das Tun*) in cui la coscienza si estrinseca nell'oggetto del proprio lavoro, per cui la coscienza arriva a se stessa dandosi all'oggetto del lavoro.

ro. Negli scritti giovanili, **Marx riprende il concetto di lavoro hegeliano** con le sue caratteristiche essenziali, descrivendolo come l'atto di auto-creazione o auto-oggettivazione dell'uomo (si tratta di una determinazione astratta della nozione di "lavoro", diversa da quella fornita nel celebre "*Capitale*").

Se, come scrive Marcuse, «*in economics there is no discussion of labor as a specific human activity*» (p. 12), i contributi filosofici ci insegnano **una concezione del lavoro diversa, quale *praxis* specifica dell'essere umano, eletta addirittura ad evento fondativo della sua esistenza**. L'attività lavorativa si configura come quel *fare* proprio dell'uomo in quanto suo modo di stare al mondo: è attraverso il lavoro che ciascuno diventa pienamente se stesso, rendendo allo stesso tempo il mondo abitabile per sé e gli altri.

La riflessione di Hegel e Marx evidenzia un'ulteriore caratteristica ineliminabile nel fare laborioso dell'uomo: la sua oggettivazione. Nel lavoro, l'uomo non è *con l'uomo*, non sostiene la propria esistenza, ma si pone al servizio di *un altro da sé*, si relaziona *con la cosa* e ubbidisce alle sue leggi.

Dunque, **nel lavoro l'esistenza umana si oggettiva – diventa cioè storica**. Argomenta Marcuse: «*by working, man actually places himself in the totally concrete situation of history, deals with its present, accepts its past, and works for its future.*» (p. 26). Prima e al di fuori del lavoro, l'esistenza umana può proiettare molte possibilità, ma non può realizzarne nessuna. Attraverso il lavoro entra invece in un circolo definito di possibilità: la sua esistenza ha acquisito una permanenza storica.

**Per evidenziare la peculiarità del lavoro rispetto ad altre occupazioni umane, Marcuse istituisce un paragone tra que-**

**sto e il gioco.** Anzitutto, nel gioco il rapporto con l'oggetto è completamente diverso: ci si può ugualmente preoccupare ed occupare di oggetti, ma ci si pone con questi in un rapporto libero e non costretto. Inoltre, nella vita dell'uomo, il gioco non ha, a differenza del lavoro, una durata di permanenza: questo si verifica piuttosto in intervalli di tempo, essendo auto-distrazione e autorilassamento. Infine, il lavoro si presenta in sé come oneroso. È un errore attribuire un carattere di onerosità a specifiche mansioni e non al lavoro in sé, dal momento che questo è sempre sotto una legge aliena imposta, quella dell'oggetto che deve essere trattato.

Risulta così chiaro come **il lavoro non sia affatto un fenomeno che si distingue solo dal punto di vista economico, ma connota il modo di divenire umano nel modo.** Il processo della vita umana è, infatti, *praxis* nel senso proprio del termine, dal momento che l'uomo deve "fare" egli stesso la propria esistenza. A differenza dell'animale, l'uomo è inserito e agisce in un mondo che non è immediatamente suo, ma di cui si appropria "mediando" se stesso.

A conclusione dell'analisi critica svolta, Marcuse riconosce che **la teoria economica non ha sempre fallito nel rendersi conto dei propri limiti ermeneutici rispetto al fenomeno del lavoro nel suo complesso,** richiamandosi, negli ultimi paragrafi dell'articolo, a due economisti del XIX secolo, Karl Bücher e Friedrich von Gottl.

Il merito di Karl Bücher è stato quello di aver messo in luce la necessità di **assumere l'uomo nel suo complesso come oggetto dell'economia,** uscendo dall'interpretazione antropologica di stampo biologico per cui questi sarebbe solo un soggetto del

*mondo dei bisogni.* Il collega **Friedrich von Gottl** ha invece **elaborato una teoria economica partendo dall'assunto**, rivoluzionario, **che l'economia non sarebbe primariamente interessata** alla soddisfazione dei bisogni, quanto **alla fornitura dei desideri**. La vera struttura del bisogno dell'uomo è radicata in lui, e il suo adempimento è il significato finale del lavoro: l'autorealizzazione nel presente e la necessità di una durata nel tempo.

Dal punto di vista della concezione del lavoro ciò implica che **l'attività lavorativa deve avere un compito che non può più essere meramente economico** (nel senso della soddisfazione dei bisogni), **bensì deve avere l'obiettivo** – fondamentale per l'esistenza umana – **di auto-creare forme dotate di durata e permanenza.**

La considerazione conclusiva di Marcuse appare di particolare rilievo e preminenza, evidenziando, al contempo, i limiti ermeneutici della teoria economica e il suo merito di suggerire **una fondazione di carattere ontologico dell'attività lavorativa quale prassi radicata nella struttura stessa dell'essere umano che non si può ridurre a un processo passivo, ma deve essere costantemente un processo di auto-creazione.**

Oggi, gli scenari aperti dalla quarta rivoluzione industriale, sommati agli effetti della questione demografica e ambientale, confermano la maturazione di una profonda trasformazione economica e sociale che sfida alla radice il lavoro tradizionalmente inteso quale attività produttiva dotata di uno specifico valore di mercato. Una trasformazione che ha preso le mosse dal superamento del lavoro salariato, e che prosegue con l'emersione di nuove forme di lavoro non produttivo o di lavoro senza mercato o sen-

za valore di mercato. **In un momento storico di grandi mutamenti è di fondamentale importanza definire uno statuto epistemologico del lavoro** capace di restituire il significato di questa attività non solo per l'economia, ma anche e soprattutto per la persona e la società. **E un aiuto in questo senso può arrivare sicuramente dalla filosofia**, disciplina per vocazione critica e allo stesso tempo propositiva.

*L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*  
**di Max Weber\***

*di Cecilia Leccardi*

*Max Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (1905), tr. it. L'etica protestante e lo spirito del capitalismo di A.M. Marietti, Rizzoli, Milano 2014*

Con “L'etica protestante e lo spirito del capitalismo”, celebre lavoro del sociologo tedesco Max Weber, continua il ciclo di letture sui classici del lavoro già avviato con l'opera di Herbert Marcuse [\*On the Philosophical Foundation of the Concept of Labor\*](#).

L'opera di Weber, che si compone di due saggi, argomenta l'intuizione di una connessione tra la Riforma protestante e la genesi del capitalismo moderno, tesi suffragata dal maggior sviluppo economico dei paesi protestanti come l'Olanda e l'Inghilterra rispetto ai paesi di fede cattolica come la Spagna e l'Italia. Si tratta di una teoria suggestiva, che ha alimentato un ampio dibattito e sollevato numerose critiche. Molti commentatori hanno sottolineato, tra le altre cose, che il capitalismo come organizzazione economica e sociale non sia sorto in territori protestanti, bensì durante il Medioevo, nelle città-stato cattoliche dell'Italia centro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27](#).

settentrionale. Weber, tuttavia, non si è mai espresso nei termini di un'evidenza storica tra l'etica protestante e l'affermazione dello spirito capitalistico, limitandosi ad evidenziare influssi e analogie.

Le ragioni per cui la confessione riformata sia stata più favorevole allo sviluppo della civiltà capitalistica, rispetto ad altre fedi, non è da rintracciare nel «*gusto per la vita più o meno materialistico o almeno antiascetico che si pretende di attribuirgli*» (Weber, 2014, p. 69). Come il cattolicesimo, infatti, anche il vecchio protestantesimo di Lutero e Calvino era contrario al piacere mondano e devoto all'ascetismo. L'affinità di alcune espressioni del primo protestantesimo con lo spirito del capitalismo moderno si ritrovano piuttosto nei «*suoi tratti puramente religiosi.*» (p. 69) La ragione fondamentale della diversità di comportamento deve dunque essere cercata nel carattere interno, spirituale costante, e non solo nelle particolari situazioni esterne, storico-politiche, delle varie confessioni.

Per chiarire cosa si debba intendere con “spirito capitalistico” Weber ricorre ad una citazione di Benjamin Franklin in cui viene tracciato il profilo dell'uomo onesto degno di credito, moralmente tenuto ad accrescere il proprio capitale. Ma il testo di Franklin assume anche il carattere di una massima etica a cui uniformare la vita. Lo spirito del capitalismo moderno occidentale è infatti da intendersi in questa sede non semplicemente come una tecnica di vita, come “abilità negli affari”, ma come un peculiare *ethos* – un comportamento la cui violazione è trattata come negligenza ad un dovere. Una forma di capitalismo è esistita in Cina, in India, a Babilonia, nel mondo antico e nel Medioevo, ma peccava appunto di questo particolare *ethos* secondo il quale il lavoro non è al servizio dell'uomo, bensì l'uomo stesso vive in funzione del reddito che produce.

Le virtù dell'*ethos* capitalistico sono da considerarsi tali proprio perché hanno una valenza utilitaristica: l'onesta è utile, poiché procura credito, e lo stesso vale per la puntualità, la diligenza, la moderazione. Tuttavia, «*il summum bonum di questa etica – guadagnare denaro, sempre più denaro, alla condizione di evitare rigorosamente ogni piacere spontaneo – è così spoglio di ogni considerazione eudemonistica o addirittura edonistica, è pensato come fine a se stesso con tanta purezza, da apparire come alquanto totalmente trascendente, in ogni caso, e senz'altro irrazionale, di fronte alla felicità o all'utilità del singolo individuo. L'attività lucrativa non è più in funzione dell'uomo quale semplice mezzo per soddisfare i bisogni materiali della sua vita, ma, al contrario, è lo scopo della vita dell'uomo, ed egli è in sua funzione.*» (p. 76)

Lo stile di vita capitalistico incarnato dal passo di Franklin contiene una serie di sentimenti che si ispirano alla dimensione religiosa. «*Il guadagno di denaro – se ha luogo legalmente – all'interno dell'organizzazione economica moderna, è il risultato e l'espressione dell'abilità nella professione [Beruf].*» (p. 76) Nella parola tedesca *Beruf* – equivalente all'inglese *calling* – riecheggia una rappresentazione religiosa, ovvero quella di adempiere il proprio dovere personale come compito assegnato da Dio. Il lavoro professionale del calvinista, che è al servizio della vita terrena della collettività, «*è semplicemente lavoro in maiorem gratiam Dei.*» (p. 169) Si tratta di un'idea peculiare dell'etica sociale della civiltà capitalistica, che l'antichità e il Medioevo avrebbero condannato come espressione della più sordida avarizia. Puntualizza Weber: «*l'utilità di una professione, con la corrispondente approvazione da parte di Dio, si giudica in primo luogo secondo criteri etici, e in secondo luogo secondo l'importanza per la collettività dei beni che vi si producono; poi segue il terzo criterio, che naturalmente è quello praticamente più importante: il profitto economico privato.*» (p. 221) Il profitto derivante dall'attività professionale è la comprova del-

lo stato di grazia in cui l'individuo si trova: è infatti il lavoro, e il successo che ne consegue, ad assicurare al protestante che Dio è con lui, che egli è l'eletto, il predestinato. La ricchezza è quindi moralmente lecita, e addirittura obbligatoria; diventa pericolosa solo se induce ad adagiarsi nell'ozio e a godere peccaminosamente della vita.

La concezione del dovere professionale veicolata dall'etica capitalistica educa e crea i soggetti economici – imprenditori e operai – di cui il capitalismo ha bisogno. Chi non adatta la sua condotta alle condizioni del successo capitalistico va in rovina, o quanto meno non emerge: *«il fabbricante che agisce costantemente contro queste norme, infatti, è economicamente eliminato con la stessa infallibilità con cui l'operario che non può o non vuole adattarsi ad esse finisce sulla strada, disoccupato.»* (p. 77) L'ascesi protestante agisce contro il godimento spensierato del possesso e restringe il consumo, specialmente quello del lusso.

Lo spirito del capitalismo quale stile di vita ben preciso si è affermato dopo una dura lotta contro un mondo di forze nemiche. L'avversario principale fu quel modo di sentire e di comportarsi che si può chiamare “tradizionalismo”. L'uomo tradizionale, o precapitalistico, si rifiutava di lavorare di più per ricevere un compenso maggiore, accontentandosi di guadagnare quanto necessario per vivere. L'epoca precapitalistica si caratterizza infatti per la mancanza della valorizzazione razionale del capitale nell'impresa e l'organizzazione capitalistica razionale del lavoro non erano ancora diventate potenze tali da determinare l'orientamento dell'agire economico. Sarebbe dunque sbagliato ritenere che lo spirito del capitalismo si sia diffuso contestualmente all'affermazione storica del capitalismo quale sistema economico-produttivo specifico dei XIX-XX secoli. Nel paese nata-

le di Franklin, il Massachusetts, lo spirito capitalistico esisteva già nel XVII secolo, così come in altre colonie della Nuova Inghilterra.

Altrettanto scorretto sarebbe identificare lo spirito del capitalismo con la sete di lucro, come se *«nelle epoche precapitalistiche l'impulso al profitto fosse ancora ignoto o non fosse sviluppato, o perché l'auri sacra fames, l'avidità di denaro, allora (o anche oggi) al di fuori del capitalismo borghese fosse minore, rispetto alla sfera specificatamente capitalistica, secondo l'illusione nutrita dai romantici moderni.»* (p. 79) Non sta qui la differenza tra lo spirito capitalistico e quello precapitalistico: il guadagno senza scrupoli, non vincolato da nessuna legge interna, c'è sempre stato. Non furono infatti gli speculatori senza scrupoli o i grandi finanziari che si possono incontrare in tutte le epoche della storia ad alimentare lo spirito della vita economica capitalistica. La differenza tra capitalismo e tradizionalismo risiede invece nel nuovo spirito orientato ad un guadagno razionalmente gestito di *«uomini educati alla dura scuola della vita, riflessivi, ponderati, e audaci al tempo stesso, ma soprattutto sobri, costanti, e dediti interamente all'oggetto della loro attività, secondo principi rigorosamente borghesi.»* (p. 92) La condotta di vita del tipo ideale dell'imprenditore capitalista è votata all'ascetismo, dal momento che non trae piacere personale dalla ricchezza accumulata, ma solo un sentimento di soddisfazione e pacificazione derivante dall'aver svolto il proprio dovere professionale.

Che la qualificazione etica della vita professionale capitalistica sia stata incentivata anche dalla Riforma Protestante è un fatto indiscutibile; non è tuttavia lecito attribuire a Lutero un'affinità interiore con lo spirito capitalistico. Al contrario, l'autorità della Bibbia da cui il monaco ha tratto il concetto di *Beruf*, lo ha portato inesorabilmente ad adottare un atteggiamento tradizionalistico. I

passi dell'Antico e del Nuovo Testamento che trattano questioni economiche, infatti, invitano ciascuno ad accontentarsi del suo sostentamento, bollando come empì coloro che invece perseguono lauti guadagni. Un impulso più marcato nella storia del capitalismo l'hanno invece conferito gli esponenti del protestantesimo ascetico, come i calvinisti, i pietisti, i metodisti e gli aderenti al movimento battista. Nonostante gli obiettivi dei fondatori di queste comunità fossero puramente religiosi, gli effetti delle loro riforme nella storia della civiltà furono in buona parte imprevisti, investendo anche l'ambito economico.

La straordinaria attualità del testo in esame è spigionata proprio dal concetto di *Beruf*, ossia dalla professione come conseguenza di una vocazione divina, e dalla portata salvifica dell'attività lavorativa. L'idea peculiare del dovere professionale che oggi è così corrente – l'idea di un dovere che l'individuo deve sentire e sentire nei confronti del contenuto della sua attività professionale, quale essa sia – è caratteristica dell'etica sociale della civiltà capitalista. Anche se oggi il capitalismo non ha più bisogno del alcun sostegno religioso, l'aver concepito la ricchezza guadagnata quale segno tangibile della grazia di Dio ha alimentato una certa considerazione stigmatizzata del lavoro. Se nella modernità protestante il lavoro veniva considerato lo scopo stesso della vita prescritto da Dio, oggi, chi lavora è ben visto, mentre chi è disoccupato o inattivo, è soggetto a discredito sociale, indipendentemente dalle cause di tale situazione. Permane dunque anche oggi il valore salvifico dell'occupazione lavorativa, con implicazione e risvolti importanti nell'ambito del diritto del lavoro.

## Il secondo trattato sul governo di John Locke\*

di Cecilia Leccardi

*John Locke, An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government (1689), Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile di A. Gialluca, Rizzoli, Milano 2016*

Il ciclo di letture sui classici del lavoro prosegue con “*Il secondo trattato sul governo*” del teorico politico John Locke. Il testo in questione costituisce la seconda parte del più ampio lavoro intitolato “*Two treatises of government*” [“*Due trattati sul governo*”], pubblicato anonimo nel 1690. Nel primo trattato, Locke confuta i principi contenuti nel “*Patriarca*”<sup>[1]</sup> (1680) dell’assolutista Robert Filmer, difensore del diritto divino dei re; nel secondo e più celebre trattato, invece, l’autore espone la propria teoria sullo Stato. Il quadro teorico di riferimento del “*Secondo trattato*” è quello del liberalismo politico: vengono difesi la libertà e l’uguaglianza degli individui, il governo fondato sul consenso e limitato da diritti inalienabili, la divisione dei poteri, il diritto dei governati a controllare e, in casi estremi a rovesciare, i governanti – ideali che, due secoli

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

dopo, ispireranno le rivoluzioni borghesi e le dichiarazioni dei diritti dell'uomo in America e in Francia.

Per stabilire i termini dell'associazione fra soggetti morali e razionali e fissare, successivamente, i criteri di legittimità del potere politico, Locke esamina il processo che costituisce il legislativo e gli altri poteri del governo; la facoltà, che il popolo si riserva, di controllare in ultima istanza l'attività dell'esecutivo; le basi e i limiti dell'obbligo politico degli individui; il diritto di resistenza e le condizioni del suo esercizio. Il testo contiene anche la celebre teoria della proprietà privata come diritto naturale, che ha avuto importanti ripercussioni in termini di concezione del lavoro.

*«Per comprendere rettamente cosa sia il potere politico e derivarlo dalla sua origine, occorre considerare quale sia lo stato in cui tutti gli uomini si trovano naturalmente, vale a dire uno stato di perfetta libertà di regolare le proprie azioni e di disporre dei propri beni e persone come meglio credono.»* (Locke, 2016, p. 65) L'autore ipotizza un'iniziale condizione di uguaglianza e libertà tra gli uomini, in cui ogni potere e autorità sono reciproci, che definisce "stato di natura". Questo non sarebbe da intendersi come un periodo storicamente esistito, bensì come un'ipotesi filosofica utile a giustificare l'origine del potere politico in rapporto alla naturale indipendenza dell'uomo. Lo stato di natura è governato dalla legge di natura, *«che è per tutti vincolante, e la ragione – che è quella legge stessa – insegna agli uomini che, essendo tutti uguali e indipendenti, nessuno deve recar danno ad altri nella vita, nella salute, nella libertà o negli averi.»* (p. 67) In questo stato prepolitico ognuno esercita il potere esecutivo della legge di natura, una *«legge non scritta, che si trova nell'animo degli uomini.»* (p. 247): in mancanza di un'autorità terza, a ciascuno è dato di punire un altro per un torto subito.

La legge di natura prescrive all'uomo di uscire dallo stato prepolitico, dal momento che *«il godimento della sua libertà e della proprietà che egli ha è molto incerto e continuamente esposto alle violazioni da parte di altri.»* (p. 229) Prosegue l'autore affermando che *«nessuno può essere tolto da questa condizione [di libertà ed indipendenza naturali] e assoggettato al potere politico di un altro senza il suo consenso. Il solo modo in cui un uomo si spoglia della sua libertà naturale e assume su di sé i vincoli della società civile, consiste nell'accordarsi con altri uomini per associarsi e unirsi in una comunità al fine di vivere gli uni con gli altri in comodità, sicurezza e pace, nel sicuro godimento della sua proprietà e con una maggiore protezione contro coloro che non vi appartengono.»* (p. 189) Il potere politico risulta essere così il prodotto artificiale del consenso e della ragione degli uomini, che scelgono liberamente di cedere il diritto di farsi giustizia da sé per mettersi sotto la protezione di leggi stabilite da un governo.

La prima e fondamentale legge positiva di tutti gli Stati è l'istituzione del potere legislativo, da cui derivano gli altri poteri, che gli sono quindi subordinati. *«Il legislativo non soltanto è il potere supremo dello Stato, ma è sacro e inalterabile nelle mani in cui la comunità l'ha collocato.»* (p. 241) Il legislativo non può governare per mezzo di decreti estemporanei e arbitrari, ed *«è limitato al pubblico bene della società.»* (p. 245) Per promulgare le norme, i legislatori devono infatti ispirarsi alla legge di natura, che, secondo l'autore, corrisponde in definitiva ad uniformarsi alla volontà di Dio. In base al numero di persone cui la comunità affida il potere legislativo, lo Stato assume diverse forme – democratica, oligarchica o monarchica. Tra i limiti cui il legislativo è sottoposto, degno di nota è quello inerente la proprietà privata: *«il potere supremo non può togliere a un uomo parte della sua proprietà senza il suo consenso.»* (p. 251) Gli uomini esercitano infatti sui beni di loro possesso un diritto per cui nessuno, senza consenso, può toglierli loro. Chiosa l'autore:

*«non ho infatti realmente alcuna proprietà su ciò che un altro può con diritto togliermi quando vuole contro il mio consenso.»* (p. 251)

Da profondo conoscitore della natura umana quale è, Locke prescrive che il potere esecutivo venga affidato in mani diverse da quelle deputate alla formulazione delle leggi. Scrive infatti: *«in ragione dell'umana fragilità così incline ad impossessarsi del potere, per coloro che hanno il potere di fare leggi può essere troppo grande la tentazione di avere nelle loro mani anche quello di eseguirle, esonerandosi così dall'obbedienza alle stesse leggi che essi fanno e adattandole al proprio vantaggio privato.»* (p. 259). La divisione dei poteri, che verrà teorizzata ufficialmente da Montesquieu nell'imponente *“L'esprit des lois”*<sup>[2]</sup> (1748), è già in Locke baluardo contro l'assolutismo.

Locke prevede infine il diritto di resistenza per il popolo. Qualora infatti il legislativo venisse meno agli scopi cui è stato indirizzato, i governanti hanno la facoltà di destituire o mutare tale potere. Scrive a proposito: *«ogni potere affidato in vista del conseguimento di un fine, è limitato da quel fine; e quindi ogniquale volta viene manifestatamente trascurato o contrastato, la fiducia deve necessariamente venire meno e il potere ritornare nelle mani di coloro che l'hanno conferito.»* (p. 265)

Una delle premesse fondanti la politica liberale di Locke, che ha avuto ripercussioni sulla modalità di concepire il lavoro nei secoli a venire, è la sua teoria della proprietà privata come diritto naturale. Locke dedica il capitolo V del *“Secondo trattato”* alla proprietà, proponendosi di *«mostrare come gli uomini poterono giungere ad avere in proprietà singole parti di ciò che Dio aveva dato in comune al genere umano, e ciò senza un esplicito patto fra tutti i membri della comunità.»* (p. 95)

La terra, e tutto ciò che in essa vi si trova, è data agli uomini per il loro sostentamento e il loro benessere. E sebbene tutti i frutti

che essa produce naturalmente e gli animali che essa nutre appartengono alla specie umana in generale, e «nessuno ne ha originariamente un dominio privato a esclusione degli altri uomini perché si trovano tutti nello stato di natura, tuttavia essendo tali frutti dati in uso agli uomini, ci deve essere necessariamente un mezzo per appropriarsene in qualche modo». (pp. 95-96)

Su una cosa ogni uomo ha un diritto esclusivo: la proprietà della sua propria persona. Il lavoro del suo corpo e l'opera delle sue mani sono propriamente suoi. Argomenta Locke: «Qualunque cosa, allora, egli rimuova dallo stato in cui la natura l'ha prodotta e lasciata, mescola ad essa il proprio lavoro e vi unisce qualcosa che gli è proprio, e con ciò la rende una sua proprietà. Rimuovendola dallo stato comune in cui la natura l'ha posta, vi ha connesso con il suo lavoro qualcosa che esclude il comune diritto degli altri uomini. In quanto tale lavoro è proprietà incontestabile del lavoratore, lui soltanto può aver diritto a ciò che è stato aggiunto mediante esso, almeno laddove ci sono beni sufficienti, e altrettanto buoni lasciati in comune per gli altri.» (p. 97) È dunque il lavoro apportato ad un bene ad istituire la proprietà su di esso.

Da ciò discende una domanda fondamentale per la il diritto del lavoro: è possibile separare il lavoro (come entità, o come bene-oggetto) dalla persona che lavora? E dunque, quale deve essere l'oggetto del contratto di lavoro? Una risposta affermativa spalanca le porte al rischio della *commodification*, ovvero della riduzione della persona che lavora ad oggetto di uno scambio economico, quindi la sua mercificazione. Oggi la maggior parte dei giuristi del lavoro sostengono l'inseparabilità dell'attività lavorativa dalla persona che la svolge, argomentando che ogni forma di guadagno è frutto dell'impiego di parte del proprio corpo, indipendentemente dalla professione svolta. Rispetto alla seconda domanda, si distinguono diverse risposte: il giurista Carnelutti<sup>[3]</sup>, per esem-

pio, individua l'oggetto del contratto nelle "energie" che si distaccano dal corpo umano e si esteriorizzano, energie che il lavoratore vende al datore di lavoro, e di cui il datore di lavoro diviene proprietario; Barassi<sup>[4]</sup>, invece, identifica l'oggetto dell'obbligazione con il suo contenuto, vale a dire con la prestazione promessa dal debitore. In ogni caso, l'impossibilità di fare del corpo del lavoratore l'oggetto del contratto, e l'inseparabilità della prestazione lavorativa dalla persona che lo svolge, risentono indubbiamente dell'influsso lockiano rispetto alla concezione della proprietà privata, da cui mutuano l'intuizione dell'appartenenza del lavoratore del proprio corpo e delle energie che esso dispensa. La riflessione di Locke ha posto le basi per il presupposto giuridico del contratto di lavoro moderno, cioè dell'individuo proprietario di se stesso che può vendersi sul mercato; ha introdotto, dal punto di vista economico, la coincidenza tra lavoro e valore di un bene (un bene ha valore perché contiene lavoro); infine, ha sviluppato, per quando concerne l'ambito della politica, l'idea del lavoro come emancipazione individuale.

[1] R. Filmer, *Patriarcha or Natural Power of Kings*, R. Chiswell, Londra 1680

[2] Montesquieu, *L'esprit des lois*, Garnier Éditeurs, Parigi 1748

[3] F. Carnelutti, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in Riv. Dir. Comm., XI, 1913, pp. 384 ss.

[4] L. Gaeta, *Lodovico Barassi, Philipp Lotmar e la cultura giuridica tedesca*, in Napoli (a cura di), *La nascita del diritto del lavoro. "Il contratto di lavoro" di Lodovico Barassi cent'anni dopo. Novità, influssi, distanze*, Milano, Vita e Pensiero, 2003

*Fenomenologia dello spirito*  
di Georg W.F. Hegel\*

di Cecilia Leccardi

*Georg W.F. Hegel, Phänomenologie des Geistes (1807), tr. it. Fenomenologia dello Spirito di V. Cicero, Bompiani, Firenze 2017*

Riprende, dopo la pausa estiva, il ciclo di letture sui classici del lavoro, con l'analisi della figura-allegoria del servo/signore contenuta nella *"Fenomenologia dello spirito"* di Hegel, che ci consegna una concezione feconda del lavoro quale strumento di autorealizzazione e di liberazione.

L'opera traccia **quella che si può definire la "storia romanizzata della coscienza"** che, uscendo dalla propria individualità, acquista consapevolezza di sé e si prospetta a raggiungere l'universalità. La celebre figura del servo/signore è inserita nella seconda sezione della prima parte del testo, intitolata *Autocoscienza*, in cui l'attenzione dell'autore è focalizzata verso il soggetto che, intraprendendo rapporti con gli altri e il mondo, diviene cosciente di se stesso (auto-cosciente appunto). In queste pagine dense, viene tematizzato l'ingresso dell'umanità nella storia me-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30](#).

dianete quattro figure che raccontano il graduale processo di liberazione dell'uomo.

**La maturazione della consapevolezza di sé da parte della coscienza non può essere indolore per Hegel, ma deve passare per una dinamica conflittuale. La dialettica che si instaura tra il servo e il padrone è l'emblema di questo conflitto, destinato a concludersi con il trionfo dell'uno dei due attori in gioco sull'altro.** Infatti, secondo Hegel, la consapevolezza dell'indipendenza dell'autocoscienza passa necessariamente attraverso un riconoscimento strappato ad altri: solo controllando un altro individuo, facendolo dipendere da noi, è possibile costruire un'immagine di sé che sia di proprio dominio, e che ci confermi nella nostra autonomia e identità. Nella lotta per il riconoscimento ognuno è chiamato a dimostrarsi pronto ad affrontare qualsiasi prova, anche mettendo a rischio la propria incolumità, per potersi affermare come indipendente.

La dinamica di questo conflitto è resa da Hegel attraverso la figura del servo/padrone, il quale precisa che la lotta tra le autocoscienze non debba mai portare al loro annullamento o alla morte di una delle due, poiché un'autocoscienza non può mai davvero essere tale se non in relazione ad altre autocoscienze. Quindi, il confronto tra le due autocoscienze definisce un vinto e un vincitore, e l'istaurarsi di un rapporto di sottomissione dell'una all'altra. Prende forma, in questo modo, la dialettica tra padrone e servo: chi non ha paura di perdere la propria vita si afferma come padrone su colui che, invece, teme la morte e diventa servo del primo. **Il servo è costretto a lavorare, devolvendo il prodotto del suo lavoro al suo signore.** Ma mentre il servo trasforma la realtà naturale con il proprio operato, umanizzandola e rendendola accogliente e accessibile per sé e per gli altri, il padrone, dal

canto suo, vive la natura passivamente, senza imporre su di essa il proprio suggello. **Proprio lavorando, il servo fa esperienza di essere libero, prende coscienza di sé, del suo potere sugli oggetti e della sudditanza del signore nei suoi confronti:** *«la coscienza [servile] giunge a se stessa mediante il lavoro.»* (p. 289) **Si delinea in questo modo un'inversione di ruoli tipica della dialettica hegeliana,** una sovversione delle parti che si basa sulla consapevolezza acquisita dal servo. **Nel prodotto del suo lavoro, il servo riconosce infatti se stesso – il proprio impegno e la propria capacità progettuale – e si appropria del sé perduto.** *«[Mediante il lavoro] la coscienza vede divenire la propria verità.»* (p. 291) chiosa Hegel.

**L'analisi hegeliana del lavoro è molto profonda e puntuale.** Scrive l'autore: *«Il lavoro è desiderio tenuto a freno, è un dileguare trattenuto, e ciò significa: il lavoro forma, coltiva.»* (p. 289) Il lavoro insegna a controllare i propri istinti e ad indirizzarli in modo costruttivo verso un oggetto, il quale viene così strappato dalla sua mera naturalità per diventare un elemento culturale. Continua l'autore: *«Il rapporto negativo verso l'oggetto diviene adesso forma dell'oggetto stesso, e diviene qualcosa di permanente, proprio perché l'oggetto ha autonomia agli occhi di chi lo elabora.»* (p. 289) **Il lavoro conferisce dunque un carattere di permanenza all'oggetto in questione, rendendo disponibile la sua fruizione per gli uomini a venire.**

Ma l'intuizione **più importante e feconda di Hegel riguarda la definizione del lavoro quale strumento di liberazione dell'uomo.** Anzitutto, attraverso il lavoro, il servo – e il lavoratore in senso lato – si autodisciplina e impara a dominare i suoi impulsi biologici, pervenendo così alla coscienza della propria indipendenza. Il lavoro, infatti, non è qualcosa di istintivo, è la razionalità stessa che si incarna nel lavoratore, il quale *«trasforma la cosa*

*col suo lavoro.»* (p. 285) In secondo luogo, il lavoro converte la paura della morte in un universale “formare e coltivare”, in potenza creatrice in grado di sfruttare e trasformare a proprio favore le risorse della natura. «*Il servo rimuove [...] il proprio attaccamento all'esistenza naturale, e, lavorandola, la trasforma e la elimina.»* (p. 289) Il servo, diventando se stesso mediante il lavoro, si libera dai limiti dei propri bisogni naturali per elevare la propria esistenza ad una dimensione sociale e spirituale. Il lavoro si dimostra così come lo strumento capace di trasformare non solo le cose, ma anche le persone, permettendo al lavoratore di vedere negli oggetti cui ha messo mano il suo potere creativo e trasformativo. Infine, il lavoro libera il servo dal giogo del padrone, facendo maturare in lui la consapevolezza della dipendenza di quest'ultimo dalla sua attività lavorativa. L'autocoscienza servile, che si identifica con la capacità produttiva dell'uomo, si afferma come più autentica e duratura di quella signorile.

**L'eredità hegeliana è stata raccolta da numerosi autori; tra questi, Marx** rappresenta l'intellettuale che, forse più di qualunque altro, ha saputo cogliere il significato autentico e profondo del pensiero di Hegel – non solo rispetto per quanto concerne il lavoro – radicalizzandone i presupposti. Rispetto al tema in esame, **Marx riconosce l'analisi del rapporto tra servo e padrone come la prima valorizzazione del lavoro umano fatta in termini filosofici.**

Nel “*Manifesto del partito comunista*” (1848) **Marx propone una nuova, rivoluzionaria, interpretazione della figura hegeliana del servo/padrone, adattata alla realtà storica a lui contemporanea, per cui il padrone viene identificato con il capitalista, mentre il servo con il proletariato.** Tale lettura consente a Marx di eliminare il carattere astratto che rimproverava alla ver-

sione hegeliana della figura del servo/signore, dando loro i volti concreti di persone reali – capitalisti e operai. Questo permette a Marx di mettere in luce la forza liberante dell'attività lavorativa del proletariato – che sarà il fautore della rivoluzione comunista –, e di fare della lotta tra capitalista e operaio il paradigma della storia come eterna lotta di classe, come dialettica tra le forze produttive e i rapporti di produzione.

**Marx prenderà spunto da Hegel anche per quanto riguarda lo sviluppo di un altro concetto cardine della sua filosofia, quello di “alienazione”,** che sviluppa a partire dalla figura della coscienza infelice, successiva a quella analizzata del servo/signore. In quest'altra figura della *“Fenomenologia”*, Hegel descrive l'alienazione in termini idealistici, come l'uscita di sé da parte della coscienza, che si oggettiva nella realtà; Marx, invece, approfondirà il concetto in chiave socio-economica, rendendolo celebre.

**L'eredità hegeliana del potenziale liberatorio del lavoro è stata accolta, e travisata, anche dai regimi totalitaristici del secolo scorso. Basti pensare al celebre motto “*Arbeit macht frei*” (“*Il lavoro rende liberi*”) che capeggiava sui cancelli di campi di concentramento quali Auschwitz e Dachau.** Ai prigionieri, disumanizzati e ridotti in schiavitù, veniva promessa la libertà proprio mediante l'attività lavorativa che li teneva assoggettati ai loro padroni. A questo proposito si è espresso anche Primo Levi, precisando che il Lager di Auschwitz era stato concepito inizialmente come campo di sterminio, e non di lavoro – finalità cui sarebbe stato adibito dopo il 1943, ma solo in modo accessorio. Per tali ragioni, Levi ritiene che sia da escludere che il celebre motto fosse da intendere in senso letterale e nel suo ovvio valore morale. È più probabile che avesse un significato iro-

nico e sarcastico, che scaturisse dalla vena umoristica tedesca, e che fosse piuttosto da intendersi in questi termini: *“Il lavoro è umiliazione e sofferenza, e la libertà che vi aspetta è la morte”*.

In realtà, il disconoscimento e il vilipendio del valore morale del lavoro era ed è essenziale al mito fascista in tutte le sue forme. Sotto ogni militarismo e colonialismo si cela la volontà precisa, da parte di una classe o di un gruppo di individui, di sfruttare il lavoro altrui, negandogli al contempo ogni valore umano e sociale. Questa volontà appare già chiara nell’aspetto antioperaio che il fascismo italiano assume fin dai primi anni, e va affermandosi con sempre maggior precisione nell’evoluzione del regime totalitario nella sua versione tedesca, fino alle massicce deportazioni in Germania di lavoratori provenienti da tutti i paesi occupati, fino a trovare il suo coronamento, ed insieme la sua riduzione all’assurdo, nell’universo concentrazionario.

**Il lascito di Hegel incide ancora oggi, ricordandoci di concepire il lavoro non solo come strumento di indipendenza economica, ma anche come attività che permette all’uomo di conoscere se stesso e di realizzarsi.** Per quanto concerne invece il legame tra lavoro e libertà, questo si declina oggi per lo più nei termini di un ripensamento della libertà (di scelta) *del* lavoro e della libertà *dal* (peso e/o alienazione) del lavoro.

La rivoluzione tecnologica in corso sta contribuendo in maniera sostanziale a ridefinire i termini del mondo lavorativo, incentivando nuove occupazioni e condannandone molte altre al tramonto. Ma se studi statistici smentiscono la prospettiva di un futuro senza lavoro, invalidando lo spauracchio della liberazione *dal* lavoro, i cambiamenti in atto ci offrono la possibilità di attuare una liberazione *del* lavoro. Si può cioè fare in modo che questo

non sia più concepito come mero strumento di sussistenza, ma come un ambito di realizzazione e di soddisfazione personale.

***Capitale e lavoro. Disegno storico  
di Corrado Barbagallo\****

*di Matteo Colombo*

***Corrado Barbagallo, Capitale e lavoro. Disegno storico, Consorzio lombardo fra industriali meccanici e metallurgici, Milano 1925***

Agli inizi del secolo scorso, lo storico Barbagallo realizza un'opera per l'allora "Consorzio lombardo fra industriali meccanici e metallurgici", realtà associativa poi confluita in quella che oggi è Assolombarda. Il consorzio era nato con lo scopo di favorire una logica di reciproco sviluppo, aiuto, e sostegno tra le imprese lombarde, attraverso la condivisione della conoscenza, il dialogo continuo, l'analisi congiunta dei mutamenti politici, economici, sociali. Non quindi in opposizione ai movimenti sindacali, come il polo opposto della rappresentanza dei lavoratori, ma come interlocutore comune per favorire percorsi di crescita che sappiano pensare assieme – come vedremo – capitale e lavoro, impresa e lavoratori, sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori. Una rappresentanza che è quindi dialogo, partecipazione, confronto, finalizzata alla creazione di una sorta di "equilibrio dinamico" tra le parti: un equilibrio che non è il loro

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#).

banale incontro a metà strada, o la difesa dello *status quo*, ma piuttosto il tentativo, continuamente rilanciato, di armonizzare e integrare gli interessi delle parti, avendo come comune obiettivo lo sviluppo e la crescita sia dell'impresa, che dei lavoratori. Un'idea di rappresentanza che, come vedremo, è particolarmente importante riguadagnare anche oggi.

***Capitale e lavoro. Disegno storico*** traccia una ricostruzione dell'evoluzione dei rapporti tra capitale e lavoro, passando dall'epoca antica fino ad arrivare ai primi del novecento. È uno studio particolarmente utile per identificare e mettere a fuoco gli elementi che contraddistinguono i momenti di transizione da un'epoca all'altra, letti con la consapevolezza che **il lavoro (e la sua organizzazione) non è mai un fatto puramente economico, ma ha sempre una dimensione sociale**. Non è quindi una ricostruzione "tecnica" nel senso di puramente economica, ma una riflessione storica che vede nel lavoro un elemento determinante di un sistema più grande, in rapporto dinamico con altri fattori quali, appunto, l'economica, la politica, la demografia.

**L'analisi dell'A. inizia da quello che definisce l'“Evo Antico”, e che corrisponde ai primordi della civiltà fino al crollo dell'impero romano.** Un primo elemento interessante che emerge da queste pagine è la sottolineatura della **completa mancanza di una divisione del lavoro**, e quindi di una sostanziale mediocrità dovuta al fatto che ogni uomo provvedeva alla (auto)sopravvivenza secondo le sue capacità. **Con l'emergere delle prime civiltà, i primi sviluppi in campo economico sono principalmente da imputare alla grande disponibilità di schiavi.** Secondo l'A., lo schiavismo è un fattore determinante questo primo periodo di sviluppo economico, in due modi: permissa l'accumulazione di beni e ricchezze che permettevano di

guardare al di là della mera sopravvivenza, e allo stesso tempo favorì la diffusione dell'idea per la quale il lavoro quotidiano, faticoso, manuale, è un lavoro da schiavi: è una maledizione, qualcosa da cui sottrarsi e da condannare, a cui appunto è destinato chi è privato di libertà. Secondo l'A., è qui che nasce il primo capitalismo: «*Nasce il più antico capitalismo: la crematistica, come denominerà Aristotele, la quale si propone di accumulare ricchezza sotto forma di moneta, che non ha valore per sé stessa, ma ne ha uno infinito come mezzo di scambio; la quale non soddisfa bisogni naturali, ma bisogni artificiali, ossia i bisogni di una civiltà superiore*» (p. 17). **Sintetizzando, la disponibilità di schiavi garantita dalle costanti guerre e dagli scontri frequenti rende possibile il primo superamento dell'economia domestica e, al fianco della nobiltà guerriera, emerge per la prima volta nella storia la figura del commerciante.**

**Il lavoro antico, però, non è realizzato solamente da schiavi, ma anche da liberi operai i quali stanno, in relazioni ai primi, come lavoratori qualificati rispetto a lavoratori non qualificati.** Con l'evolversi della società e quindi anche dei suoi bisogni, emerge la domanda di beni di qualità, per i quali sono necessarie determinate tecniche ed abilità, non in possesso dei semplici schiavi. Il panorama che si apre è quindi complesso e variegato, e il lavoro assume le forme (anche giuridiche) più disparate. Tra queste, l'A. ricorda che «*E vi è ancora qualche cosa che il mondo contemporaneo ha scordato, ma che il Medioevo e la Rinascenza ben conobbero: il periodo del garzonato — per tutti i mestieri —, durante il quale, non l'apprendista è compensato, ma è la sua famiglia che compensa per lui l'officina*» (p. 30). Il passaggio ricorda quindi l'origine dell'apprendistato come precedente il periodo medievale, anche se sarà proprio in quest'ultimo che assumerà un valore fondamentale e nuovo, come vedremo. Con la *pax romana* aumenta la

ricchezza e, cessando le guerre, cessa anche la possibilità di disporre di un gran numero di schiavi. Questi elementi facilitano il tramontare del lavoro tipico del lavoro antico: il numero di schiavi cala, e il loro lavoro è anche meno richiesto, a favore invece dei primi artigiani.

**Passando direttamente al basso medioevo, l'A. descrive lo sviluppo delle città, nelle quali si raccolgono i lavoratori. Gli artigiani, per proteggersi e tutelare i propri interessi, si raccolgono in gilde e in confraternite. Si diffondono le botteghe, nelle quali lavora il maestro con i suoi soci e i suoi apprendisti.** Qui, ogni lavoratore partecipa, secondo le proprie capacità, all'atto produttivo, conoscendo il senso e lo scopo, spesso poi è lo stesso maestro a vendere ciò che è stato realizzato, senza altri intermediari. **È in questa comunanza, in questa partecipazione, in questa assenza di distanze che si ritrova l'elemento caratterizzante il rapporto tra capitale e lavoro nel medio evo, cioè:** *«L'assenza di separazioni, nette e recise, tra capitalisti, dirigenti (tecnici o amministrativi) e operai: quella separazione, appunto, che noi ogni giorno abbiamo sott'occhio, e di cui, sulla guida dell'esperienza, rileviamo i pregi sovrani ed il pericolo manifesto dei conflitti di classe. Questa recisa distinzione, allora, non esisteva. Il padrone impiantava l'azienda con pochissimo capitale, con l'aiuto dei suoi soci, e insieme la dirigeva, l'amministrava, lavorando fianco a fianco coi garzoni e con gli operai»* (p. 54). **L'altro elemento su cui si poggia il rapporto tra lavoro e capitale nel medioevo è la corporazione, la gilda.** Queste radunavano tutti i lavoratori della stessa arte, per controllare la produzione e il mercato, grazie alla stesura di regolamenti, lo stabilire standard qualitativi, la regolazione dell'apprendistato, dei prezzi oltre che favorire gli scambi. La corporazione, quindi, è il luogo nel quale gli antagonismi sono ricomposti e regolati, è il luogo dell'equilibrio.

**Due elementi rompono quest'unità: lo sviluppo dei commerci, anche a lunga distanza, e quindi l'aumento del volume delle esportazioni, e l'accentramento del potere in mano ad alcune corporazioni piuttosto che ad altre.** La distanza, quindi, riappare: distanza tra la bottega in cui si produce e il luogo in cui il prodotto è venduto, con il commerciante che si frappone tra l'artigiano e il mercato, distanza che si crea tra le stesse corporazioni, con alcune che diventano sempre più ricche e nelle quali si apre una crepa tra i maestri e i normali lavoratori, e altre che invece sono sempre più povere. Commerciantare su lunghe distanze, spesso per mare, non era alla portata di tutti: è così che sorge il nuovo capitalismo medievale, con commercianti che si occupano di comprare il lavoro altrui (della bottega e dei suoi componenti) e rivenderlo su altri mercati. Allo stesso tempo, nella stessa bottega il maestro diventa sempre più un "semplice" datore di lavoro, e soci e apprendisti "normali" lavoratori salariati: sull'abilità tecnica comincia a prevalere la disponibilità di capitale. Le grandi corporazioni diventano quindi il ritrovo di potenti produttori locali, e le regole e le norme che ne fissano l'ingresso diventano sempre più rigide. **È quindi nel tardo medioevo, e non con il sorgere della grande fabbrica e del capitalismo industriale, che avviene la prima netta separazione tra chi possiede e fornisce solo capitale, e chi possiede e fornisce solo lavoro.**

**Un altro elemento che sorge sul finire del tardo medioevo è la divisione del lavoro, anche questa precedente la rivoluzione industriale e la grande fabbrica.** Colui che detiene i capitali, il commerciante, compra la materia prima, che poi affida a diversi produttori "famigliari", che la lavorano direttamente in casa. In seguito, il prodotto semi lavorato viene passato ad altri

lavoratori, fino a quando è pronto e venduto, in grandi quantità, dal commerciante. Questa frammentazione è funzionale ad un'economia nella quale fanno il loro ingresso sul mercato quantità di merci sempre maggiori, e per le quali la sola bottega cittadina è ormai insufficiente. *«Distributore e regolatore del lavoro è adesso il capitale, la grande impresa che passa le commissioni, fornisce le materie prime, ed è sola a comperare e a vendere i prodotti fabbricati. In queste condizioni, le difese che un tempo gli artigiani avevano trovate nell'organizzazione del mestiere, cadono ad una ad una, ed essi vanno mano assomigliando ad operai salariati»* (p. 65).

**Il medioevo ha quindi visto l'emergere delle basi economiche, produttive e politiche che permetteranno il sorgere dell'età moderna. Non solo. Il medioevo è anche l'epoca durante la quale il lavoro non è più qualcosa "da schiavi", ma torna ad avere una sua, specifica, dignità:** anche il lavoro quotidiano, faticoso, manuale, artigiano è un prodotto della libertà dell'uomo: *«La fatica, materiale e intellettuale, non porta più seco, con la servitù, il marchio dell'infamia, del disonore. Essa è sacra perchè è la pena e la gioia di gente libera, capace di pensiero, fiera della propria indipendenza, creatura della propria operosità. Sarà questo profondo e universale sentimento a suscitare i prodigi dell'età moderna»* (p. 75). Il medioevo ha quindi visto non solo l'emergere di nuove forme di capitalismo, attraverso la divisione del lavoro e il superamento della rappresentanza corporativa, ma ha anche contribuito all'emergere di un'idea di lavoro come espressione della libertà umana, dell'inalienabile dignità dell'essere umano. Un'idea, quest'ultima, spesso dimenticata o ignorata in altri periodi storici, non ultima la stessa età che sorge al tramontare dell'epoca medievale.

**L'A. passa quindi ad analizzare l'età moderna, che eredita dalla precedente la prima unificazione degli Stati europei**

**(tranne Italia e Germania), la scoperta dell’America, e i primi esempi di industria capitalistica, nella quale vi è una netta separazione tra capitale e lavoro.** Cambiano anche i luoghi della produzione: non più le città, assolute protagoniste del tardo medioevo, ma le vie dei principali commerci. I lavoratori sono sempre più destinati a compiere operazioni semplici e ripetitive, mentre le corporazioni agonizzano, data la distanza ormai incolmabile tra maestri e soci: *«Poco a poco, di fatto, il padronato sarà un privilegio ereditario, e gli antichi compagni del maestro, divenuti ormai tali in perpetuo, si denominano suoi serventi (valets, serviteurs), o suoi operai, cioè sono semplicemente dei salariati»* (p. 91). La popolazione ovunque cresciuta determina poi la maggior facilità, da parte dei capitalisti, nel reperire manodopera a basso costo. Il lavoro diventa continuo, senza sosta, i lavoratori spesso interscambiabili, quasi lavoratori a giornata: è così che tutto quel patrimonio di cultura e apprendimento legato, ad esempio, all’apprendistato a bottega rischia di scomparire nella prima società capitalistica. Cadendo le corporazioni, cadono anche i monopoli che queste mantenevano, mentre si diffonde la dottrina fisiocratica che influenzò anche lo stesso Smith, per la quale il libero mercato produrrà, naturalmente, risultati ottimali per tutti.

**L’A. considera il periodo che va dal 1700 in poi, fino ai primi del 900, nel capitolo dal titolo “L’europa oggi”. L’unificazione dell’Italia, della Germania, della Grecia, e l’indipendenza degli Stati Uniti, favoriscono ulteriormente l’abbattimento di barriere e dogane interne e locali, a beneficio del libero commercio, mentre entra in scena e si diffonde “la macchina”: l’utilizzo cioè di tecnologie e macchinari all’interno del contesto industriale, automatizzando sempre più il lavoro.** Ma è proprio nell’organizzazione del lavoro e della produzione resa possibile dalla grande industria mo-

terna che l'A. rintraccia l'elemento caratterizzante questo periodo: *«Ma la causa, d'ordine economico, maggiore di ogni altra, del profondo rivolgimento, nella organizzazione del lavoro, che ha avuto, come sua ripercussione, un rivolgimento, non meno radicale, dell'aspetto della società, è stata la constatazione, effettiva e positiva, degli effetti, tecnicamente ed economicamente, prodigiosi della grande industria meccanica, e che si possono riassumere nei seguenti: economia di tempo, di fatica, di mano d'opera, di spese generali ; quantità enormemente maggiore di prodotti; riduzione considerevole del prezzo dei medesimi: benefici, come si scorge a una semplice enunciazione, che non vanno solo a profitto degli industriali, ma si ripercotono sui consumatori e, come vedremo più innanzi, sugli operai, in quanto consumatori e in quanto operai, e che hanno sospinto la grande industria meccanica a conquistare il mondo, e persuaso questo, dopo le prime riluttanze, a lasciarsene conquistare»* (p. 122). La grande novità dell'industria è costituita dai benefici che porta a tutte le parti, e anche agli stessi operai, i quali diventano, con il XX secolo, consumatori. La grande industria è costosa, perché costosi sono i macchinari che vi sono impiegati: è solo il capitalista, o meglio, le società di capitali che possono permettersi di gestirla e mantenerla in funzione. Ma l'orizzonte non è abitato solamente da grandi industrie: rimane vivo in questo periodo il lavoro artigiano, necessario per la produzione di determinati beni, così come il lavoro a domicilio e a cottimo, in determinate zone e per specifici prodotti. È quindi un errore vedere nel divenire storico un progresso lineare e, in ogni epoca, un insieme di fattori che nascono e muoiono con essa. I rapporti tra capitale e lavoro, secondo l'A., sono quindi giunti a un punto, con la diffusione del capitalismo industriale, nel quale la distanza tra di essi è massima: il capitale è gestito da società, da azionisti, mentre gli operai corrono il duplice rischio di essere sostituiti dalle macchine o di vivere un'esperienza lavorativa alienante, ai limiti della sopportazione umana. È possibile trovare un nuovo equilibrio – storico – tra questi due elementi? Se l'impresa ha perso il

suo volto – non c'è più un padrone, ma un'assemblea di soci – e se il lavoratore rischia di perdere il suo, di volto, tra processi e macchinari, come ricomporre quest'interessi non solo contrastanti, ma anche frammentati?

**Come ricordato in apertura, i conflitti che esistono tra capitale e lavoro sono mediati dal fenomeno della rappresentanza.** Secondo l'A., quest'ultima però si limita – o almeno così faceva nei primi decenni del secolo scorso – alla richiesta di incrementi salariali, piuttosto che ad una diversa partecipazione dei lavoratori al processo produttivo: «*La grande massa non guarda che alle migliori condizioni di lavoro e di guadagno di oggi, rispetto a ieri, di domani rispetto ad oggi, e si disinteressa affatto di studiare e di apprendere il difficile congegno della macchina industriale per mettersi in condizione di poterla un giorno manovrare.*» (p. 143). L'A. sottolinea come, nonostante i rapporti tra capitale e lavoro siano spesso più conflittuali che nel passato, è innegabile che il capitalismo industriale sia il principale fattore che negli ultimi secoli ha determinato un generale innalzamento delle condizioni di vita dei lavoratori. Punto centrale, quindi, non è parteggiare per una delle due parti, per il capitale contro il lavoro, o viceversa, ma saperli mettere in dialogo e leggerli assieme: questo il compito delle relazioni industriali. **Se all'inizio dell'opera l'A. aveva ricordato la dimensione sociale dell'esperienza del lavoro, la stessa dimensione riemerge prepotentemente nell'analisi della contemporaneità: è nel dialogo continuo tra le due dimensioni che danno il titolo a quest'opera che è possibile contribuire alla costruzione di una società più giusta ed equa, nel quale i diversi elementi, pur nella distanza che rimane, si integrano vicendevolmente piuttosto che scontrarsi senza risultato. All'interno di questo processo di dialogo e integrazione un ruolo fondamentale è svolto dalla rappresentanza, la quale è chiamata**

non tanto ad aggiungersi ai due elementi, al capitale e al lavoro, tentando di avvicinarli attraverso un movimento che rimane però esterno – ed estraneo – a questi: è invece chiamata a viverli, dall'interno, nella dimensione sociale che è propria di ogni lavoro, dando voce alle esigenze, ai bisogni ai desideri di lavoratori e imprenditori: non contrapponendoli, ma orientandoli ad un fine e ad uno scopo comune – la crescita dell'impresa, l'apprendimento che favorisce la partecipazione dei lavoratori e la loro occupabilità, lo sviluppo comune e congiunto di questi elementi, così spesso letti e pensati come inconciliabili, anche dallo stesso sistema delle relazioni industriali.

Non è quindi, come a volte oggi si suggerisce, eliminando la rappresentanza che i corpi intermedi che si ottiene sviluppo e crescita: o meglio, si possono ottenere questi risultati, ma spezzando l'equilibrio tra capitale e lavoro a favore di uno o dell'altro. Il compito che invece Barbagallo affida al sistema delle relazioni industriale e quello del faticoso, ed inesauribile, tentativo, dell'equilibrio e del reciproco vantaggio. Un compito che deve essere riscoperto dalla stessa rappresentanza, e mai dimenticato dai decisori politici.

***Manoscritti economico-filosofici del 1844***  
**di Karl Marx\***

*di Cecilia Leccardi*

***Karl Marx, Oekonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844 (1932), tr. it. Manoscritti economico-filosofici del 1844 di N. Bobbio, Einaudi, Torino 2004***

I “*Manoscritti economico-filosofici del 1844*”, detti anche “*Manoscritti di Parigi*”, furono scritti tra marzo e settembre di quell’anno, e pubblicati postumi nel [1932](#). In queste pagine il giovane **Marx**, maturata la consapevolezza del suo distacco da Hegel, si avvicina per la prima volta all’economia classica di Smith e Ricardo e, dopo averne criticato i presupposti, inizia un lavoro costruttivo nel campo della filosofia, della storia, della politica e dell’economia. L’opera si articola in tre manoscritti: il primo concerne l’economia classica borghese e i suoi temi principali; il secondo si occupa della proprietà privata e del comunismo, che viene per la prima volta indicato come risoluzione dialettica dei processi economico-sociali del mondo moderno; il terzo tratta della divisione del lavoro e della filosofia di Hegel in generale.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32](#).

Sono proprio le pagine dei “*Manoscritti*” a rendere celebre e fortunato il concetto di “alienazione”. Prendendo le distanze dall’interpretazione hegeliana quale mera oggettivazione della coscienza nella realtà, Marx giunge ad affermare che **l’alienazione non è solo un concetto filosofico, ma un fatto economico** da cui dipendono concretamente le possibilità di esistenza del lavoratore. L’autore rivendica per sé il merito di partire da «*un fatto presente dell’economia politica*» (p. 68), ovvero la «**svalorizzazione del mondo umano che cresce in rapporto diretto con la valorizzazione del mondo delle cose**» (p. 68), per cui l’operaio diventa tanto più povero quanto maggiore è la ricchezza che crea. Infatti, «*il lavoro non produce soltanto merci; produce se stesso e l’operaio come una merce, e proprio nella stessa proporzione in cui produce in generale le merci.*» (p. 68)

L’alienazione/oggettivazione nei termini dell’economia politica classica (da cui Marx prende polemicamente le distanze) non è solo una privazione dell’operaio dell’oggetto del suo lavoro, ma una schiavitù più profonda e subdola. Questa non sarebbe da intendersi solo dal lato della produzione, ma anche la «*stessa attività produttiva.*» (p. 71) Domanda ironicamente Marx: «*come potrebbe l’operaio rendersi estraneo nel prodotto della sua attività, se egli non si estraniasse da se stesso nell’atto della produzione?*» (p. 71) Se il prodotto del lavoro è l’alienazione, la produzione stessa deve essere alienazione attiva.

E quindi, in che cosa consiste l’alienazione, cioè l’estraneazione da sé subita dall’operaio nell’attività lavorativa? **Marx identifica tre dimensioni del lavoro estraniato: l’alienazione dal prodotto del lavoro, dall’atto di produzione e da se stesso.**

Anzitutto, l'operaio subisce un'estraneazione dal prodotto del suo lavoro. «*L'alienazione dell'operaio del suo prodotto significa non solo che il suo lavoro diventa un oggetto, qualcosa che esiste all'esterno, ma che esso esiste fuori di lui, indipendentemente da lui, a lui estraneo, e diventa di fronte a lui una potenza per se stante; significa che la vita che egli ha dato all'oggetto, gli si contrappone ostile ed estranea.*» (p. 69) Dunque, l'operaio mette nell'oggetto la sua vita, e questa non appartiene più a lui.

L'alienazione dal lavoro consiste invece «*nel fatto che il lavoro è esterno all'operaio, cioè non appartiene al suo essere, e quindi nel suo lavoro egli non si afferma, ma si nega, si sente non soddisfatto, ma infelice, non sviluppa una libera energia fisica e spirituale, ma sfinisce il suo corpo e distrugge il suo spirito.*» (p. 71) In aperto contrasto con quanto sostenuto da Hegel attraverso la figura del servo/padrone, Marx ritiene che l'operaio possa sentirsi in armonia con sé stesso e autenticamente libero solo al di fuori del contesto lavorativo, mentre al lavoro si sentirebbe «*fuori di sé.*» (p. 71) Ne consegue che il lavoro – inteso come «*lavoro forzato*» (p. 71) – sia solo come un'attività atta all'appagamento di un bisogno, e non un'opportunità di realizzazione personale.

Infine, «*il lavoro esterno, il lavoro in cui l'uomo si aliena, è un lavoro di sacrificio di se stessi, di mortificazione.*» (pp. 71-72). Così come il lavoro non appartiene all'operaio, ma al capitalista, allo stesso modo nel lavoro egli non appartiene a se stesso, ma ad un altro. «*La produzione produce l'uomo non soltanto come una merce, la merce umana, l'uomo in funzione di merce; ma lo produce, corrispondentemente a questa funzione, come un essere tanto spiritualmente che fisicamente disumanizzato.*» (p. 86). In questo modo si compie l'estraneazione dell'operaio da se stesso.

**Prodotto tangibile del lavoro estraniato – secondo Marx – è la proprietà privata.** A tal proposito, l'autore denuncia: «*L'economia politica parte dal fatto della proprietà privata. Ma non ce la spiega. Coglie il processo materiale della proprietà privata quale si rivela nella realtà, ma lo coglie in formule generali, astratte, che hanno per essa il valore di leggi. [...] L'economia politica non ci dà nessuna spiegazione sul fondamento della divisione di capitale e lavoro, di capitale e terra.*» (pp. 66-67) Ne segue che l'emancipazione della società dalla proprietà privata si dovrà esprimere nella forma politica dell'emancipazione degli operai.

**Infine, i “Manoscritti” presentano anche una prima definizione teoreticamente fondata del comunismo,** nei termini della «*soppressione positiva della proprietà privata, in quanto appropriazione della vita umana, e dunque soppressione positiva di ogni estraneazione, ritorno dell'uomo, della religione, della famiglia, dello stato, ecc., alla sua esistenza umana, cioè sociale.*» (p. 108)

Da un punto di vista epistemologico, Marx ha compiuto una vera e propria rivoluzione, impostando la sua riflessione a partire dalla realtà storica a lui contemporanea. Con il pensiero di Marx si sono confrontati numerosi autori successivi, per lo più in termini critici (quali Kelsen, Popper e Weber); **il comunismo ha ispirato eventi storici di portata epocale e l'analisi marxista del capitalismo risulta oggi sorprendentemente attuale.**

Prima di valutare l'influenza del pensiero marxista sui secoli a venire, occorre fare una puntualizzazione a livello terminologico. Il termine “comunismo”, nato in Francia nel 1840, ha acquisito il significato corrente solo nel 1918, quando Lenin, dopo aver preso il potere in quello che era l'impero russo, ha chiamato il suo partito – appunto – “comunista”. Fino alla pubblicazione del

“*Manifesto del Partito Comunista*” nel 1848, i termini “socialismo” e “comunismo” erano considerati intercambiabili. Marx ed Engels operano la suddivisione tra “socialismo utopistico” e “socialismo scientifico”, che essi chiamano anche “comunismo”, e che sarà la base ideologica – spesso fraintesa o sorpassata – delle future dittature comuniste.

**La lotta di classe prevista da Marx per sovvertire l'ordine socio-politico borghese, che prevedeva anche una fase temporanea detta “dittatura del proletariato”, è stata intesa a partire da Lenin nel più drastico dei modi:** un potere non limitato da nessuna legge, che si basa sulla coercizione. Questo ha giustificato non solo l'espropriazione, ma anche l'eliminazione fisica di tutti coloro che erano ritenuti incompatibili con l'edificazione del comunismo, dagli esponenti della borghesia fino ai contadini proprietari, i kulaki. Questo sterminio ha raggiunto il suo apice con Stalin, e successivamente in Asia con Mao Tse-Tung, e Pol Pot. Ovunque i comunisti abbiano preso il governo, la proprietà dei mezzi di produzione e dei terreni agricoli, non è stata trasferita – come avrebbe previsto la dottrina marxista – nelle mani degli operai e dei contadini, bensì in quelle dello Stato. I regimi comunisti, quando non sono crollati per il fallimento economico o nel tentativo di riformarli in senso democratico (ed è il caso dell'Unione Sovietica) si sono atrofizzati (Cuba e la Corea del Nord sono due esempi dell'evidente incapacità di evoluzione insita nelle dittature comuniste).

Nella ricerca delle cause, e nel tentativo di prevedere le conseguenze della **corrente crisi economica, l'analisi scientifica di Marx rivela il suo contenuto profetico**, che conferma il marxismo quale insuperato strumento di indagine e di trasformazione della società capitalistica. All'interno del pensiero di Marx, il con-

retto di “crisi” ha un ruolo fondamentale. Secondo Marx, infatti, si verificherebbero ciclicamente delle crisi di sovrapproduzione, che causerebbero il blocco dei mercati. Tali crisi non sarebbero però solo di natura economica ma, nel contempo, anche valoriali, investendo la qualità della vita delle persone e il modello di sviluppo della loro esistenza. Il marxismo può essere una bussola per orientarsi tra le turbolenze economiche e sociali del XXI secolo anzitutto per due ragioni: per aver evidenziato l’inseparabilità dell’economia dalla politica, e per aver sottolineato il legame profondo che sussiste tra il mercato e la divisione classista della società.

Dopo il crollo del regime comunista in Urss, nulla sembrava più opporsi al trionfo del capitalismo multinazionale e della democrazia e dei diritti umani plasmatisi su di esso. Il trionfo del capitalismo si è realizzato con la piena formazione del mercato mondiale, ma non ha cancellato l’altra faccia, ineliminabile, del capitalismo stesso, cioè la guerra, la crisi e lo sfruttamento dell’uomo sull’uomo. Ma se la crisi ha un segno di classe e se gli scontri fra le potenze sono destinati ad aggravarsi a mano a mano che la crisi si approfondisce e si estende, è tuttavia incontestabile un dato reale che mai in precedenza era esistito: i salariati nel mondo sono oggi due miliardi, la classe di riferimento di Marx non è mai stata così numerosa.

*La divisione del lavoro sociale*  
**di Émile Durkheim\***

*di Cecilia Leccardi*

*Émile Durkheim, Du la division du travail social (1893), tr. it. La divisione del lavoro sociale, Il Saggiatore, Milano 2016*

La rubrica sui classici del lavoro propone questa settimana l'analisi della corposa opera del sociologo francese Durkheim, “*La divisione del lavoro sociale*”. Al centro di questo grande classico vi è uno dei temi più dibattuti e fertili per la modernità: la relazione tra individui e collettività. Constatato come la società moderna comporti una differenziazione estrema di funzioni e mestieri, l'autore giunge ad affermare che la divisione del lavoro struttura l'intera società, e non possa essere ridotta a mera organizzazione tecnica o economica delle attività produttive, come sembrano invece credere gli economisti. La differenziazione sociale è la condizione della libertà individuale. Ma è ingenuo credere che il progresso economico sia fonte di felicità: anche nei momenti di crescita la divisione del lavoro sociale può manifestarsi in forme patologiche. Insorge allora l'anomia, uno stato di dissonanza tra le aspettative di ciascuno e la realtà vissuta, che ben presto si diffuse nella realtà industriale a cavallo tra XIX e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33](#).

XX secolo. Un concetto che – coniato da Durkheim per descrivere le contraddizioni della modernità – resta tra i più utile per indagare anche i malesseri della società del XXI secolo.

**Nel primo libro che compone l'opera, l'autore tematizza la divisione del lavoro, evidenziando come questa sia, sul finire del XIX secolo, «un fenomeno generalizzato a un punto tale da colpire gli occhi di tutti. [...] All'interno delle fabbriche la separazione e la specializzazione delle occupazioni procedono all'infinito»** (p. 67).

**La legge della divisione del lavoro si applica ormai agli organismi come alle società, al punto da non essere più soltanto un'istituzione sociale scaturita dall'intelligenza e dalla volontà dell'uomo, ma un fenomeno biologico generale costitutivo della società stessa.** «*La divisione del lavoro non è un fenomeno specifico del mondo economico*» – prosegue l'autore – «*dal momento che possiamo osservare la sua crescente influenza nelle regioni più diverse della società. Le funzioni politiche, amministrative, giudiziarie si specializzano sempre più, e lo stesso si può dire delle funzioni artistiche e scientifiche.*» (p. 68)

**Durkheim riconosce alla divisione del lavoro il ruolo di essere diventata la base fondamentali dell'ordine sociale.** Ricercando quale sia la funzione della divisione del lavoro, asserisce che questa «*oltrepassa infinitamente il campo degli interessi economici, poiché consiste nello stabilimento di un ordine sociali e morale sui generis. Individui che altrimenti sarebbero indipendenti sono vincolati reciprocamente: invece di svilupparsi separatamente, essi concertano i loro sforzi; sono solidali e la loro solidarietà non agisce soltanto nei corti istanti in cui vengono scambiati dei servizi, ma si estende ben al di là di essi.*» (p. 110) La divisione del lavoro è dunque, se non la principale, un'importante fonte della

solidarietà sociale: le nostre comunità politiche non potrebbero mantenersi in equilibrio se non grazie alla specializzazione dei compiti.

**Durkheim mostra inoltre come, a differenti livelli di sviluppo della divisione del lavoro, corrispondano diversi tipi di solidarietà.** Egli ne distingue due: la solidarietà meccanica, e quella organica. La prima è propria di una società formata da parti uniformi, detti “segmenti” sociali elementari. In questo tipo di società, le coscienze individuali soggiacciono a una coscienza comune, la quale ha il compito di reprimere tutto ciò che urta contro sentimenti, pratiche, credenze condivise intensamente dalla collettività. Le regole giuridiche sono perciò a sanzione repressiva. La solidarietà organica è invece propria di una società formata da un sistema di organi differenti, ognuno dei quali ha un compito specifico, e in cui l'emergere delle coscienze individuali testimonia il progredire della divisione del lavoro.

**E dal momento che i bisogni di ordine, di armonia e di solidarietà sociale sono tradizionalmente ritenuti bisogni morale, Durkheim attribuisce alla divisione del lavoro stessa un carattere morale.** Infatti, in virtù di essa, l'individuo ridiventa consapevole del suo stato di dipendenza nei confronti della società e del fatto che da questa provengono le forze che lo trattengono e lo frenano.

**Durkheim si interroga anche circa le cause storiche che spiegano l'incremento della divisione del lavoro.** *«In base alla teoria più comune, essa non avrebbe altra origine che il desiderio dell'uomo di aumentare incessantemente la propria felicità.»* (p. 241) Alla spiegazione fornita dall'economia politica, che vuole che le società si siano formate perché il lavoro possa dividersi, Durkheim oppone la tesi che il lavoro si sia diviso per motivi sociali.

**L'analisi di Durkheim sulla solidarietà sottesa alla divisione del lavoro contempla anche delle forme anomale di cooperazione tra gli uomini, che provocano antagonismo.** Il primo tipo di divisione patologica del lavoro è detta "anomica". Si tratta di una divisione priva di regole precise tra le parti sociali, che fomenta così contrasti. Un esempio è *«l'antagonismo del lavoro e del capitale»* (p. 340) nell'ambito della grande industria, che nasce dal fatto che la divisione del lavoro, per come avviene nella grande industria, ha l'effetto *«di diminuire l'individuo riducendolo al ruolo di macchina. Effettivamente, se egli non sa a che cosa tendono le operazioni che gli sono richieste, se non le collega a nessun fine, non può assolverle che per abitudine. Tutti i giorni egli ripete i medesimi movimenti con monotona regolarità, ma senza interessarsi a essi e senza comprenderli. Non è più la cellula vivente di un organismo vivente, [...], ma soltanto un ingranaggio inerte al quale una forza esterna dà avvio e che si muove sempre nel medesimo senso e nello stesso modo»* (p. 352).

**Un rimedio a questo fatto non può che essere trovato, secondo Durkheim, nel «dare ai lavoratori, in aggiunta alle loro conoscenze tecniche e specifiche, un'istruzione generale.** [...] *È naturalmente bene che il lavoratore sia in grado di interessarsi alle cose dell'arte, della letteratura e così via.»* (p. 353) Infatti, *«se si prende l'abitudine dei vasti orizzonti, delle visioni d'insieme, delle belle generalità, non ci si lascia più confinare senza impazienza negli stretti limiti di un compito specifico. Un rimedio di questo genere renderebbe quindi la specializzazione inoffensiva, soltanto rendendola intollerabile e, di conseguenza, più o meno impossibile.»* (p. 353)

**Un altro tipo patologico di divisione del lavoro si ha quando «la distribuzione delle funzioni sociali [...] non corrisponde più alla distribuzione dei talenti naturali»** (p. 356). Secondo

l'autore, l'unico modo secondo il quale il lavoro dovrebbe dividersi è nel rispetto delle capacità e delle inclinazioni dei singoli: *«la distribuzione avviene quindi per forza nel senso delle attitudini, poiché non c'è ragione che la si faccia altrimenti: in tal modo l'armonia tra la costituzione di ogni individuo e la sua condizione si realizza da sola.»* (p. 357) Se così non fosse, si ha una divisione coercitiva del lavoro, in cui il rapporto tra talenti e ruolo lavorativo non è omogeneo e genera antagonismo. Ma se abbiamo, con Durkheim, posto come assunto la presenza in tutti gli uomini di capacità generali, le attitudini particolari risultano essere soprattutto un portato della struttura sociale nelle varie articolazioni in cui è presente l'individuo.

**L'autore conclude affermando che, per assicurare il corretto funzionamento delle società industriali, è necessario ridurre al minimo il sentimento di antagonismo, e quindi contrastare le forme anomiche e coercitive della divisione del lavoro attraverso una crescente uguaglianza e una divisione dei compiti totalmente spontanea.**

**L'opera di Durkheim è estremamente importante nel pensiero occidentale, perché anticipa i tratti costitutivi della società moderna, e addirittura post-moderna come quella attuale, e individua le cause della crisi in cui si dibatte l'uomo occidentale contemporaneo, come il dominio dell'economia sulla politica e l'evoluzione dei legami sociali, da quelli su base sanguigna a quelli dettati dalla divisione del lavoro e quindi dalla dipendenza economica.** Per ovviare all'antagonismo dilagante nella società industriale e rafforzare la solidarietà genuina, l'autore sostiene la necessità di istituire corpi intermedi che diano al singolo la forza di opporsi al potere economico, e che gli permettano di ricreare legami sociali con gli altri individui. Oggi è particolarmente forte la richiesta al mercato

di essere non solamente efficiente nella produzione di ricchezza e nell'assicurare una crescita sostenibile, ma di porsi anche al servizio di uno sviluppo umano integrale – di uno sviluppo, cioè, che mantenga in armonia tutte le dimensioni dell'umano. Se l'intenzione è quella di “civilizzare il mercato” – vedere il mercato come istituzione al servizio della *civitas*, la “città delle anime” (Cicerone) e non della sola *urbs*, “la città delle pietre” -, occorre ripensare la figura e il ruolo dello Stato, che non può più essere concepito come unico ed esclusivo titolare del bene comune, non consentendo ai corpi intermedi della società civile (i cosiddetti enti del Terzo settore) di esprimere, in libertà, tutto il loro potenziale. Per generare sviluppo oggi, la produzione di valore economico e quella di valore sociale devono andare necessariamente insieme. È quanto accade, ad esempio, nelle imprese sociali, o nelle imprese for profit a vocazione sociale, che concepiscono cioè la produzione come fatto sociale. La dimensione sociale, all'interno dei meccanismi di valore, si esplica all'interno della sua capacità di generare un valore di legame, cioè il valore derivante dalla relazione esistente tra soggetti, che va oltre al valore d'uso, ossia l'utilità per un determinato soggetto derivante dall'utilizzo di uno specifico bene/servizio, e al valore di scambio, cioè il valore derivante dallo scambio di beni/servizi tra soggetti. Il valore di legame, quindi, non è solo un effetto, ma è l'input, ovvero il meccanismo generativo, capace di cambiare la natura delle cose, della società e dell'economia, proprio perché l'unico in grado di agire, data la sua natura, all'interno di una dimensione comunitaria, alimentandola al contempo.

**Di grande attualità è anche il riconoscimento della funzione emancipatrice della cultura, unico argine possibile contro l'asservimento umano alle macchine.** In questo senso, già nelle pagine dell'opera di Durkheim, si auspica una formazione con-

tinua degli operai, e la collaborazione tra sapere scientifico ed umanistico.

*Riflessioni sulle cause della libertà  
e dell'oppressione sociale*  
di Simone Weil\*

*di Cecilia Leccardi*

*Simone Weil, Réflexions sur les causes de la liberté et de l'oppression sociale (1955), tr. it. Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale di G. Gaeta, Adelphi 1983*

Il ciclo di letture sui classici del lavoro continua con il saggio “*Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*” composto nel 1934 dall'allora venticinquenne Simone Weil, ed edito postumo nel 1955. **Weil, segnata profondamente dall'esperienza nelle fabbriche francesi, approccia la questione operaia da un punto di vista interno**, sperimentando in prima persona le dinamiche della sofferenza e dell'abbruttimento che il lavoro salariato può comportare. Il saggio espone una serie di considerazioni sui meccanismi che determinano la nascita di una società oppressiva, e cerca di delineare, seppure in forma utopica, i tratti caratteristici di una forma organizzativa libera dall'oppressione che possa fungere da modello cui adeguare la realtà.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2019, n. 34.](#)

Nel primo capitolo del saggio **Weil si confronta con toni critici con Marx, che viene tacciato di dogmatismo**. Egli avrebbe promosso una narrazione quasi mitologica della realtà, concludendo con un mondo assimilabile al paradiso terrestre abitato da uomini liberi ed eguali, finalmente sollevati dal peso del lavoro. Al contrario, Weil sostiene che lo sviluppo illimitato delle forze produttive sia privo di qualsiasi carattere scientifico; contesta l'assunto secondo il quale le forze produttive risulterebbero sempre vincitrici dai conflitti con le istituzioni sociali, così come è stato nel caso della borghesia sulla nobiltà; e critica **l'idea di un progresso tecnologico illimitato**. La *pars destruens* del saggio si conclude con la presa d'atto che *«la società capitalista è ben lungi dall'aver elaborato nel suo seno le condizioni materiali di un regime di libertà e di uguaglianza.»* (p. 17)

Si inserisce a questo punto il contributo dell'autrice: **analizzare l'origine e le cause dell'oppressione sociale, e proporre un modello ideale di convivenza che esalti la libertà e la realizzazione di ciascun individuo**. Se è molto raro trovare forme di società prive di oppressione, *«ciò che sorprende non è che l'oppressione appaia solo a partire dalle forme più elevate dell'economia, ma che essa le accompagni sempre.»* (p. 45) Secondo l'autrice, **l'oppressione deriva dalla forza**, ma si distingue da questa sulla base di **condizioni oggettive**. *«La prima condizione è l'esistenza di **privilegi**»* (p. 47), che modernamente si manifestano nei nuovi sacerdoti – gli scienziati -, o nei militari. Ma i privilegi per se stessi non bastano a determinare l'oppressione; occorre l'intervento di un altro fattore, la **lotta per il potere**. Prosegue Weil: *«detenere un potere significa semplicemente possedere dei mezzi di azione che oltrepassano la forza così ristretta di cui un individuo dispone per se stesso. Ma la ricerca del potere [...] esclude ogni considerazione di fine, e giunge, per un rovesciamento inevitabile, a prendere il posto di tutti i fini. È questo rovesciamento del rapporto tra il*

*mezzo e il fine, è questa follia fondamentale che rende conto di tutto ciò che vi è d'insensato e di sanguinoso nel corso della storia.»* (p. 54) La corsa per il potere degenera in una sostituzione dei mezzi ai fini, e il potere finisce col cedere per la propria stessa tendenza all'espansione illimitata, manifestandosi nella sua decadenza col suo volto più feroce.

Il contributo più prezioso del breve saggio della Weil riguarda però **la costruzione teorica di una società libera**. Questa non può essere intesa come semplice «*assenza di ogni necessità*» (p. 77): l'ideale dell'età dell'oro non è tecnicamente realizzabile, né probabilmente lo sarà mai. «*Si può intendere per libertà qualcosa di diverso dalla possibilità di ottenere senza sforzo ciò che piace. [...] La libertà autentica non è definita da un rapporto tra il desiderio e la soddisfazione, ma da un rapporto tra il pensiero e l'azione.*» (p. 77) Per cui sarebbe completamente libero l'uomo le cui azioni procedono tutte da un giudizio preliminare concernente il fine che egli si propone e il concatenamento dei mezzi atti a realizzare questo fine. «*Poco importa che le azioni in se stesse siano agevoli o dolorose, e poco importa anche che esse siano coronate da successo.*» (p. 77) chiosa l'autrice. Il che non significa agire arbitrariamente, poiché ogni azione è inserita in un contesto di situazioni oggettive. L'uomo è limitato, ma sarebbe libero se le condizioni della sua stessa esistenza fossero il frutto della sua azione diretta dal pensiero.

Consapevole che la libertà appena delineata non sia altro che un ideale, **Weil analizza i vari ostacoli che questa incontra nella realtà, come le dimensioni del sapere, il caso, l'inconoscibilità completa del nostro corpo e la presenza di altri uomini**. Quasi mai l'azione è figlia del proprio pensiero consapevole, e quasi mai il pensiero teorico è finalizzato all'azione del soggetto che lo ha pensato. Più spesso ci si limita

ad applicare degli schemi, a usare automatismi. Le macchine sono la rappresentazione emblematica di questo, e si può immaginare un modello sociale in cui tutti applichino formule matematiche per interagire. Al contrario, l'unico modo libero di produrre è quello in cui l'azione sia accompagnata dal pensiero in ogni sua fase. Così si esprime Weil a tal proposito: **«l'unico modo di produzione pienamente libero sarebbe quello in cui il pensiero fosse all'opera sempre nel corso del lavoro.»** (p. 90), che si traduce nella non possibilità di essere utilizzato alla stregua di una cosa. Prosegue l'autrice: *«solo una simile società sarebbe una società di uomini liberi, eguali e fratelli. [...] Ciascuno vedrebbe in ogni compagno di lavoro un altro se stesso collocato in un altro posto, e l'amerebbe come prescrive la massima evangelica.»* (p. 96)

Dunque, **la nuova società si fonderebbe sul lavoro inteso come valore umano**, *«l'unica grande scoperta intellettuale dopo il miracolo greco»* (p. 106). Precisa l'autrice: **«la civiltà più pienamente umana sarebbe quella che avesse al suo centro il lavoro manuale, quella in cui il lavoro manuale costituisse il valore supremo.»** (p. 102). L'auspicio è che il lavoro manuale diventi il valore supremo della società avveniente, non tanto per il suo rapporto con ciò che produce, quanto per il suo rapporto con l'uomo che lo esegue. In questo quadro utopistico, **«i rapporti sociali sarebbero modellati direttamente sull'organizzazione del lavoro; [...] ogni momento dell'esistenza offrirebbe a ciascuno l'occasione per comprendere e provare quanto profondamente tutti gli uomini siano una cosa sola; [...] e in tutti i rapporti umani, dai più superficiali ai più teneri, ci sarebbe traccia di quella fraternità virile che unisce i compagni di lavoro.»** (p. 105) Weil è assolutamente consapevole che si tratti di una *«pura utopia»* (p. 105), ma argomenta difendendo la necessità di elaborare simili formulazioni che possano svolgere una funzione normativa nei confronti della realtà.

Il saggio si conclude con un capitolo dedicato alla **società a lei contemporanea. Il profilo tracciato rivela la straordinaria lucidità della giovane autrice, capace di intuire quale sarebbe stato il destino di lì a poco della gran parte degli stati europei.** Il rovesciamento fra mezzi e fini, caratteristico di ogni società oppressiva, invade ogni aspetto della vita: *«lo scienziato non fa più appello alla scienza con lo scopo di arrivare a vedere più chiaramente nel proprio pensiero, ma aspira a conseguire dei risultati che possano aggiungersi alla scienza costituita. Le macchine non funzionano più per permettere agli uomini di vivere, ma ci si rassegna a nutrire gli uomini affinché servano le macchine. Il denaro non offre un procedimento comodo per scambiare i prodotti, è piuttosto il flusso delle merci a costituire un mezzo per far circolare il denaro.»* (p. 112) Il sistema capitalista persegue ormai solo la distruzione; il lavoro è visto come una schiavitù e il denaro come un favore, per cui si viene pagati per la propria fatica quel tanto che basta per potersi permettere qualche istante di ricchezza. In questo quadro, Weil è stata estremamente lungimirante nel capire come si sarebbe imposto il modello neoliberista dell’“operaio imprenditore di se stesso”. L’unico modo per liberare la società europea che si affacciava agli anni ‘30 sarebbe stata l’instaurazione di una cooperazione metodica di tutti, deboli e potenti.

**Le “Riflessioni” possono essere lette come un’esortazione lanciata all’umanità affinché si riappropri di se stessa.** Il saggio si apre con queste parole, di straordinaria attualità: *«Il presente è uno di quei periodi in cui svanisce quanto normalmente sembra costituire una ragione di vita e, se non si vuole sprofondare nello smarrimento o nell’incoscienza, tutto va rimesso in questione. [...] Il lavoro non viene più eseguito con la coscienza orgogliosa di essere utile, ma con il sentimento umiliante e angosciante di possedere un*

*privilegio concesso da un favore passeggero della sorte, un privilegio dal quale si escludono parecchi esseri umani per il fatto stesso di goderne, in breve, un posto.»* (p. 11)

Il tema del lavoro riveste un ruolo centrale nella riflessione filosofica di Weil e nella sua stessa esistenza, già a partire dalla tesi di laurea del 1929, in cui il lavoro si presenta come il *trait-d'union* fra il pensiero e l'azione, fra la parte passiva dell'uomo, e quella attiva.

L'esperienza nelle fabbriche francesi degli anni '30 fanno maturare in Weil la volontà di opporre alla realtà lavorativa sperimentata, basata sul mero profitto di pochi a discapito di molti, un mondo del lavoro ideale, in cui **il lavoro torni ad essere espressione del libero pensiero e della libera azione degli individui**. *«Quale meravigliosa pienezza di vita ci si può attendere da una civiltà in cui il lavoro fosse sufficientemente trasformato da esercitare appieno tutte le facoltà, da costituire l'atto umano per eccellenza? Esso dovrebbe trovarsi al centro stesso della cultura.»* (p. 103)

Se consideriamo l'intero *corpus* di opere di Weil, si evince che **ciò che salverà davvero l'uomo dall'imbruttimento delle fabbriche è la bellezza**. L'auspicio, quanto mai calzante oggi, è quello di far entrare la bellezza nei luoghi di lavoro, trasformandoli, esteticamente ed architettonicamente, in ambienti rispettosi dei ritmi biologici e del benessere fisico e psicologico del lavoratore. Fare della fabbrica un luogo di scambio umano e culturale, di formazione, di crescita professionale e personale attraverso servizi sociali pensati per gli operai e per le loro famiglie: biblioteche, centri di formazione, asili per i figli dei dipendenti, alloggi, spazi ricreativi per il tempo libero. I lavoratori non hanno bisogno soltanto di pane, di un contratto di lavoro e di un salario: arte, di

cultura, di istruzione, strumenti che aiutino a sviluppare il pensiero. Solo così gli uomini potranno realizzare il loro essere più autentico.

## **Vita activa di Hannah Arendt\***

*di Cecilia Leccardi*

***Hannah Arendt, The human condition (1958), tr. it. Vita activa di S. Finzi, Bompiani, Firenze 2017***

Il percorso di lettura sui classici del lavoro si conclude con il saggio “*Vita activa*” di Hannah Arendt. In quest’opera dall’ampio respiro, l’autrice non si limita ad esporre la propria teoria politica, ma compie una spregiudicata analisi della società di massa nascente e un’accorata denuncia della condizione dell’uomo contemporaneo condannato a una sostanziale solitudine. La classificazione delle attività umane presentata in queste pagine fornisce uno spunto innovativo per ripensare il lavoro oggi.

L’autrice esordisce spiegando cosa debba intendersi per “vita activa” – una locuzione carica di storia e densa di significato -, e quali siano i tre elementi che la compongono. «**Con il termine vita activa propongo di designare tre fondamentali attività umane: l’attività lavorativa (labour), l’operare (work) e l’agire (action); esse sono fondamentali perché ognuna corrisponde a una delle condizioni di base in cui la vita sulla terra è stata data all’uomo.**» (p. 40) Tutte e tre le attività lavorative e le loro corrispondenti con-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35.](#)

dizioni sono intimamente connesse con le condizioni più generali dell'esistenza umana: nascita e morte, natalità e mortalità.

L'insolita proposta di Arendt di distinguere tra lavoro e opera – distinzione estranea sia alla tradizione del pensiero politico pre-moderno sia al corpus delle moderne teorie del lavoro -, trova una conferma eloquente nel *«semplice fatto che ogni lingua europea, antica e moderna, possiede due termini etimologicamente molto distinti per ciò che noi siamo portati a considerare una stessa attività.»* (p. 106)

La separazione arendtiana tra lavoro e opera riecheggia infatti *«l'antica distinzione greca tra il cheirotechnes, l'artigiano, e quelli che come schiavi e animali addomesticati con i loro corpi provvedono alle necessità della vita, o, nell'idioma greco, to somati ergazesthai, operano con i loro corpi.»* (p. 106).

Nell'ordine gerarchico in cui Arendt dispone i tre elementi della *vita activa*, rifacendosi al pensiero classico, l'attività lavorativa risulta essere all'ultimo posto (preceduta dall'operare e dall'agire, che occupa appunto la prima posizione). **L'attività lavorativa comprende dunque tutte le svariate occupazioni solitarie intraprese dall'uomo con il solo scopo di mantenere e riprodurre la vita.** Inoltre *«è caratteristico di ogni lavoro il fatto di non lasciar nulla dietro di sé, il fatto che il risultato del suo sforzo sia consumato quasi con la stessa rapidità con cui lo sforzo è speso. E tuttavia questo sforzo, malgrado la sua labilità, nasce da un grande bisogno ed è motivato da un impulso più potente di qualsiasi altro, perché la vita stessa vi si fonda.»* (p. 111).

Al contrario, *«i prodotti dell'operare garantiscono la permanenza e la durevolezza senza le quali un mondo non sarebbe possibile.»* (p. 116). **L'opera delle nostre mani, distinta dal lavoro del nostro**

**corpo** – l'*homo faber* che *fa* e letteralmente *opera*, distinto dall'*animal laborans* che *lavora* e *si mescola con* – **assicura all'uomo i mezzi di sopravvivenza che costituiscono il suo mondo artificiale**. E se anche la durevolezza di questo mondo non è assoluta, dal momento che l'uso che si fa dei beni d'uso ne provoca un logoramento, Arendt argomenta che «*le cose del mondo hanno la funzione di stabilizzare la vita umana, e la loro oggettività sta nel fatto – in contrasto con il detto eracleo che lo stesso uomo non può mai bagnarsi due volte nello stesso fiume – che gli uomini, malgrado la loro natura sempre mutevole, possono ritrovare il loro sé, cioè la loro identità, riferendosi alla stessa sedia e allo stesso tavolo.*» (p. 156).

Arendt caratterizza ulteriormente l'operare rispetto all'attività lavorativa anche in base all'orientamento temporale ad esse sottese. Se dunque il tempo per l'*animal laborans* è circolare e naturale – dal momento che i prodotti dell'attività lavorativa vengono immediatamente consumati, in accordo con il movimento ciclico della natura e dell'organismo vivente –, l'operare (*work*) introduce una concezione alternativa del tempo, di tipo lineare e pienamente umano. Il manufatto ha infatti lo scopo di persistere nel tempo oltre la vita del suo creatore e di rimanere permanentemente nel mondo, disponibile per i posteri. L'operare offre il vantaggio di uscire dai limiti biologici della natura, ricompensando il creatore con la possibilità di una sorta di immortalità, ed è governato da una visione teleologica, che rimanda cioè ad un fine superiore.

**Infine, la dimensione dell'agire**, la cui trattazione da parte dell'autrice non è, diversamente dalle altre due declinazioni della condizione umana, meramente descrittiva bensì normativa. Arendt esordisce affermando che a **rivelare l'unicità del singolo uomo sono, insieme, discorso e azione**: «*mediante essi, gli uomini si distinguono anziché essere meramente distinti; discorso e azione*

*sono le modalità in cui gli esseri umani appaiono gli uni agli altri non come oggetti fisici, ma in quanto uomini.”* (p. 194).

**La condizione umana** (titolo originale del saggio preso in esame, “The human condition”) **consiste proprio nella condivisione di azioni e parole.** Discorso e azione si presentano come i due modi propri dell’agire. In particolare, l’azione, intesa arenzianamente come cominciamento, corrisponde al fatto umano della nascita, mentre il discorso è la realizzazione della condizione umana della pluralità, cioè del vivere come distinto e unico essere tra uguali.

Tra azione e discorso intercorre un legame molto stretto, anzitutto perché l’azione umana può avvenire solo in un ambiente di pluralità, cioè in un contesto sociale, che è lo spazio del discorso. In secondo luogo, *«azione e discorso sono così strettamente connessi perché l’atto primordiale e specificatamente umano deve nello stesso tempo contenere la risposta alla domanda posta a ogni nuovo venuto: “Chi sei?”»* (p. 196). Dunque, il rivelarsi del proprio essere, della propria individualità e della propria personalità è implicito sia nelle parole che nelle azioni.

Scrive Arendt: *«Agendo e parlando gli uomini mostrano chi sono, rivelando attivamente l’unicità della loro identità personale, e fanno così la loro apparizione nel mondo umano. [...] Questo rivelarsi del “chi” qualcuno è, in contrasto con il “che cosa” – le sue qualità e capacità, i suoi talenti, che può esporre o tenere nascosti – è implicito in qualunque cosa egli dica o faccia. Si può nascondere “chi si è” solo nel completo silenzio e nella perfetta passività».* (pp. 197-198).

La capacità di rivelarsi del discorso e dell’azione emerge quando si è con gli altri; non per, né con altri, ma nel semplice essere in-

sieme agli altri. Sebbene nessuno sappia chi egli riveli quando si esprime con gesti o parole, tuttavia deve correre il rischio della rivelazione. L'azione infatti, diversamente dalla fabbricazione, non è mai possibile nell'isolamento; essere isolati significa essere privati della facoltà di agire. Azione e discorso necessitano della presenza degli altri, allo stesso modo in cui la fabbricazione necessita della presenza della natura e dei suoi materiali, e di un mondo in cui collocare il prodotto finito.

Per Arendt l'azione è l'attività con la quale gli uomini entrano in rapporto tra loro, senza la mediazione di cose naturali o artificiali, ma è anche una manifestazione della pluralità del mondo umano, ovvero il fatto che sulla Terra ci siano gli uomini e non un solo uomo. Questa pluralità è specificamente la condizione di ogni vita politica. L'azione e il discorso sono fondativi dello spazio delle relazioni umane. Quindi l'azione è tipica dell'uomo inteso come animale politico.

**Nell'attuale contesto di profonda trasformazione del mondo del lavoro e del concetto di lavoro stesso, le pagine dedicate da Arendt alla distinzione tra *lavoro*, *opera* e *azione* risuonano di grande attualità.** Nel corso del Novecento, con il termine "lavoro" si rappresentava il *labour/job*, inteso come attività lavorativa esercitata ai fini della sussistenza, che corrisponde allo sviluppo biologico del corpo umano, e che l'economia capitalista inquadra nella forma del lavoro salariato. Allo stesso modo, il lavoro salariato ha identificato anche l'opera (*work*) come operato delle nostre mani, distinta dal lavoro del nostro corpo e volta alla fabbricazione del mondo artificiale dell'uomo. **La rivoluzione industriale ha portato alla coincidenza delle dimensioni di lavoro e opera**, mentre l'opera stessa è oggi un concetto estendibile non solo alla creazione di manufatti o alla partecipazione al

loro processo produttivo, ma anche a quella di servizi, soprattutto se prodotti su scala industriale. E l'economia classica ha elevato ad oggetto unico del proprio studio l'opera, spesso confondendola e sovrapponendola al lavoro come necessità, errore che la Arendt imputa a Marx.

L'azione, al contrario, viene distinta dal lavoro in senso economicista in quanto ambito della libertà, e quindi afferente al mondo del non-lavoro. Ma **il lavoro contemporaneo contiene in sé i semi dell'azione intesa in senso arendiano**, più che dell'opera di fordiana memoria. Siano essi la dimensione relazionale, che emerge nel lavoro di cura e nel lavoro domestico, lo scambio di formazione ed esperienza di vita che realizza l'apprendistato, l'altruismo del lavoro nel terzo settore, nell'associazionismo e nel volontariato; ma anche i lavori più creativi dell'universo 4.0, quello del lavoro di ricerca, delle start-up innovative e dei servizi di nuova generazione.

Tutto questo non significa certo che scompaiano dall'orizzonte delle attività lavorative il lavoro e l'opera. Piuttosto, **nella complessità della trasformazione in corso, le tre dimensioni possono oggi ampiamente dialogare tra di loro non solo in ambito economico, ma anche su un piano normativo e giuridico**, più di quanto non sia avvenuto nella stagione del fordismo e dell'industrialismo, aprendo così uno spazio reale per scenari ed esperienze che si collocano oltre una limitante ontologia economicista del lavoro.

6.

**POLITICALLY (IN)CORRECT**

## Pensioni: prime carte in tavola\*

*di Giuliano Cazza*

Dopo mesi di “tradizione orale” – come se la **controriforma delle pensioni e l’istituzione del reddito e della pensione di cittadinanza** fossero un poema omerico da diffondere attraverso gli aedi – il Governo ha scoperto l’esistenza della scrittura ed ha messo in circolazione **una bozza di decreto-legge**, sul quale i media si sono precipitati con la solita voracità.

Per raccontare come verrà disciplinato il reddito di cittadinanza sarebbe necessario uno studio accurato che non siamo ancora riusciti a compiere. L’impianto è una specie di Disneyland in cui sono rappresentati, in caricatura, più o meno **tutti gli istituti che hanno fatto la loro comparsa sul mercato del lavoro nell’ultimo decennio**, risistemati in un puzzle sconnesso che pretende di tenere insieme – in un labirinto – la lotta alla povertà, le buone pratiche di inclusione sociale e le politiche attive del lavoro. È per questo motivo che, per ora, rinunciamo a dire la nostra, concentrandoci invece sulle pensioni e su quella fatidica **quota 100 destinata** – secondo la propaganda di regime – **a restituire agli italiani il diritto alla quiescenza**.

Iniziamo con una domanda: **che cosa succederà della bistrattata riforma Fornero?** Per anni il vice Ministro Matteo Salvini

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1.](#)

ha “pasturato” il suo elettorato accusando di macelleria sociale il famigerato art. 24 del decreto salva Italia (convertito dalla l. n. 214/2011); non ha esitato a portare le truppe sotto la casa dell'ex Ministro; ha spergiurato, *urbi et orbi*, che, con il suo arrivo al Governo, quelle norme sarebbero state abrogate, stracciate, vilipesi, nel giro di mezz'ora. Poi, strada facendo, la condanna al patibolo è stata tramutata in un vago “superamento” attraverso, appunto, la possibilità di andare in quiescenza facendo valere 62 anni di età e 38 di anzianità contributiva. **Ci si aspettava che si trattasse dell'aggiunta di un percorso parallelo (sovraccarico di limiti e divieti), di carattere sperimentale per un triennio (quota 100, appunto) destinato a coesistere con i requisiti del pensionamento anticipato introdotti nel 2011. In caso contrario, le due colonne d'Ercole (età e anzianità) in concorso tra di loro avrebbero potuto determinare per molti soggetti la ripetizione dell'effetto Fornero: ovvero allontanare, di anni e di colpo, l'accesso alla pensione e soprattutto rendere non conveniente “quota 100”.**

Facciamo l'esempio di un lavoratore (il maschile non è causale perché saranno soprattutto i maschi residenti al Nord ad avvalersi della nuova via d'uscita), nato nel 1960, che abbia iniziato a lavorare a 16 anni. Nel 2019 avrebbe maturato, a 59 anni, il requisito di 43 anni e 2 mesi ora previsto. Gli sarebbe consentito, quindi, di andare in quiescenza grazie alle regole *made by* Fornero (che non richiedono un requisito anagrafico per usufruire del trattamento anticipato) senza dover aspettare altri tre anni per raggiungere quota 62. È altrettanto facile dimostrare che **vi sarebbero stati, nel triennio 2019-2021, altri casi di lavoratori precoci a essere penalizzati dall'introduzione di un requisito anagrafico minimo (i 62 anni) per avvalersi del pensionamento anticipato.** Inizialmente – prima dell'abrogazione delle norme relative – anche la disciplina del 2011 prevedeva un limite

dei 62 anni per il trattamento d'anzianità. Ma non era un vincolo preclusivo del diritto al pensionamento; si limitava a una modesta penalizzazione economica per chiunque avesse intrapreso il percorso dell'uscita anticipata avendone maturato il requisito contributivo ordinario prima dei 62 anni. **In sostanza, se fosse stata sostituita *in toto* la disciplina vigente, il requisito dei 62 anni (di quota 100), avrebbe potuto trasformarsi in una sorta di scalone, per diverse generazioni di *baby boomers*.** Come si vede dalla sottostante tabella l'età effettiva alla decorrenza delle pensioni di anzianità, ancora nel 2018, risultava mediamente inferiore ai 62 anni (il che significa che molti maturano i requisiti prima dei 60 anni).

**Età effettiva alla decorrenza delle pensioni (Fpld) nel gennaio-settembre 2018**

	Vecchiaia	Anzianità
<b>Maschi</b>	66,5	61,0
<b>Femmine</b>	65,9	60,1
<b>Totale</b>	<b>66,3</b>	<b>60,7</b>

Fonte: Inps

Per altro **il numero dei pensionamenti di anzianità è costantemente crescente, tanto che, nel Fpld-Inps, fatto uguale a 100 il flusso nel 2018 dei trattamenti di vecchiaia, quelli anticipati hanno raggiunto 229.**

Ci sarebbe stata, quindi la possibilità, che “quota 100” potesse creare qualche problema, per via del requisito dei 62 anni, ai pensionandi “*ancien régime*” (con storie contributive molto lunghe conseguite ad un'età anagrafica inferiore). Così, per stare tranquillo, **il Governo ne ha combinata un'altra delle sue: ha bloccato le regole ex Fornero per la quiescenza anticipata ai valori previsti nel 2018** (42 anni e 10 mesi per gli uomini e un

anno in meno per le donne) **sospendendo (anche per i c.d. precoci) l'adeguamento automatico all'andamento dell'attesa di vita: una regola che i "nostri" lasceranno in vigore per pensioni di vecchiaia e quindi soprattutto a carico delle lavoratrici** che, per la loro posizione nel mercato del lavoro caratterizzata spesso da carriere brevi e discontinue, non sono in grado di maturare un'anzianità contributiva che consenta di anticipare la quiescenza. A questo punto, il peso dei maggiori costi è destinato ad ampliarsi. Vedremo se la relazione tecnica confermerà l'adeguatezza delle coperture finanziarie previste (e peraltro ridotte).

## **Cgil: Congresso delle mie brame, chi è il leader del reame?\***

*di Giuliano Cazola*

Tra pochi giorni si aprirà a Bari il **XVIII Congresso della Cgil**. **E per la prima volta, dalla sua fondazione nel 1943, l'esito è incerto.** Basti dire che ancora non si conosce chi prenderà il posto di Susanna Camusso (arrivata a fine mandato) alla guida dell'organizzazione. Secondo lo statuto non sarà compito dei delegati eleggere direttamente il segretario generale; ma si limiteranno votare per l'Assemblea nazionale che, a sua volta, sarà convocata per l'elezione dei più importanti organi esecutivi. È evidente che la composizione dell'Assemblea sarà determinante nella scelta del leader.

**A concorrere per quel prestigioso incarico sono, infatti, in due, entrambi emiliani e membri della segreteria confederale uscente:** Maurizio **Landini**, già al vertice della Fiom e Vincenzo **Colla**, anche lui ex metalmeccanico, ma forgiato soprattutto in esperienze di direzione confederale (prima di entrare a far parte della segreteria nazionale era a capo della Cgil dell'Emilia Romagna, il "granaio" di tutta la confederazione).

Landini è il candidato ufficiale, proposto da Susanna Camusso e dalla maggioranza della segreteria uscente, presentato come tale

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 gennaio 2019, n. 2.](#)

al Comitato direttivo confederale. Così, ha svolto interamente l'attività congressuale portandosi appresso questa investitura. Fin dalla prima assemblea di base, però, **si sapeva che Vincenzo Colla era un possibile *outsider***, anche se non si era ancora esposto come concorrente, accontentandosi solo di far ammettere nel documento d'avvio del Congresso e di assunzione della candidatura di Landini, la legittimità della presentazione di altre candidature. Si disse, a suo tempo, che **Colla aveva scelto questa linea di attesa vigile allo scopo di seguire l'andamento dei congressi di categoria ed orizzontali e di valutare, su quella base, le sue chance**. Si vede che le verifiche lo hanno convinto a scendere in campo, decisione che ha annunciato nel corso della riunione del Comitato direttivo del 21 dicembre scorso.

Ci sono così due candidati ai quali i sondaggi interni accreditano livelli di consenso più o meno simili. Pertanto, sia pure **in coerenza con lo stile leale, solidale e corretto del suo gruppo dirigente, la Cgil è spaccata in due**. In tale contesto inedito, **Ivan Pedretti, segretario del Sindacato pensionati (che vanta più della metà degli iscritti della confederazione) ha rivolto a Susanna Camusso un appello per cercare una soluzione di compromesso**. Poiché Pedretti è considerato un sostenitore di Vincenzo Colla non è fuori luogo ritenere che la candidatura di quest'ultimo sia stata posta per bloccare quella di Landini, dal momento che è assai improbabile per chiunque governare un sindacato così grande e complesso disponendo di una maggioranza risicata.

**L'aspetto che più sorprende delle cronache del XVIII Congresso è come sia stato possibile gestire una contrapposizione (che si è svolta da subito) tra due dirigenti di sicure capacità all'interno di una mozione congressuale unitaria**. È nella natura delle cose che gli organi dirigenti e i delegati alle

istanze superiori (fino a quelli che andranno a Bari) siano stati individuati e scelti tenendo conto di questo cruciale dualismo. Certo, alcuni leader di categoria e di strutture orizzontali si sono schierati, fin dall'inizio, pro o contro Landini (ora presumibilmente a favore di Colla); ma in Cgil non vige il principio del *cuius regio, eius religio*. Anche nelle categorie che si considerano schierate o con l'uno o con l'altro dei candidati, sono presenti istanze che non condividono la posizione prevalente.

**C'è da pensare, allora, che vi siano cordate che si tengono insieme sulla base di conoscenze personali, di solidarietà di gruppo che, alla fine dei conti, sono note soltanto agli addetti ai lavori.** Come viene considerato e classificato, in tale contesto, chi non ha preso posizione? Alla fine del Congresso, poi, l'ultimo adempimento sarà quello dell'elezione della Assemblea. Come sarà compilata la lista da sottoporre ai delegati, in modo che sia rappresentativa della competizione in atto? Certo, vi sono dei dirigenti di strutture importanti che saranno inclusi a prescindere dalle loro propensioni. Ma un equilibrio delle presenze in lista andrà trovato comunque. E sarà negoziato dai plenipotenziari dei due leader. Così all'interno del massimo organo dirigente maturerà una maggioranza sulla base dei rapporti di forza. Ma **quello che nessuno capirà è come questi rapporti si siano prodotti fin dai congressi di base.** Poco male; in fondo – come diceva il vecchio Hegel – ciò che è reale è anche razionale.

**Il Congresso della Cgil e la formazione del suo gruppo dirigente sarà molto importante anche per quanto riguarda le prospettive della sinistra,** a partire dal Congresso del PD. Sarebbe sbagliato ridurre il confronto in corso nel più importante sindacato italiano (che tale resta e come tale agisce) prendendo a riferimento il rapporto con il nuovo quadro politico. Eppure la differenza non è di poco conto. **Mentre Landini non esprime un'ostilità pregiudiziale nei confronti del Governo giallo-**

verde, limitandosi a valutarne gli atti, la linea espressa da Vincenzo Colla prende le mosse da un'analisi diversa della natura delle forze della maggioranza: un'analisi che deve indurre il sindacato ad essere un protagonista nella difesa delle istituzioni e della democrazia rappresentativa.

Il concetto è chiaramente espresso nelle interviste rilasciate da Colla dopo e a spiegazione della sua candidatura. A suo parere, il problema di questo Governo – così *Il Diario del Lavoro* ha riassunto un'intervista a *L'Huffington Post* – non sono esclusivamente le misure prese nella manovra, ma la sua cultura politica. Colla non lascia spazio a dubbi: al Governo c'è una «destra radicale e sovranista». In sostanza non distingue tra Lega e M5S. Non nasconde, allo stesso tempo la nostalgia per una sinistra progressista. Secondo il sindacalista, in Italia, manca un partito progressista che sappia guidare il Paese. Ed anche la Cgil è mancata all'appuntamento con le sfide del presente. Il medesimo giudizio è stato espresso, in sede congressuale, da Ivan Pedretti a Torino: «È salita al potere una nuova classe politica che ha un comportamento anomalo e, per alcuni versi, pericoloso». Una nuova classe che «professa una sorta di agnosticismo politico, cancellando ogni forma organizzativa intermedia» e «fa dell'antipolitica la propria politica, denigrando e sminuendo il ruolo delle più alte Istituzioni del Paese». Pertanto **l'attuale Governo «va contrastato non solo nel merito dei provvedimenti che prende ma, soprattutto, a difesa dei principi democratici della nostra Repubblica»**. La Cgil sarà disponibile a questa battaglia?

## **Pensioni: il *restyling* contributivo a vocazione statalista\***

*di Giuliano Cazola*

Anche in tema di pensioni il Governo giallo-verde si è profuso in parole di pace. **La c.d. pace contributiva non è un condono travestito come in materia fiscale, ma si tratta di una serie di agevolazioni a favore di chi intende coprire con versamenti dei “buchi” della propria storia previdenziale.** Un insieme di misure, dunque, che dovrebbero determinare delle entrate. Ma tutto il pacchetto che accompagna l'introduzione di quota 100 sarà verificato con maggiore attendibilità quando diventerà disponibile la relazione tecnica.

Con il titolo *Facoltà di riscatto di periodi non coperti da assicurazione* l'art. 20, prevede – in via sperimentale, per il triennio 2019-2021 – che i lavoratori dipendenti privati e pubblici, gli autonomi e i parasubordinati, privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e non già titolari di pensione abbiano la facoltà di **riscattare, in tutto o in parte, i periodi antecedenti alla entrata in vigore del decreto compresi tra la data del primo e quello dell'ultimo contributo comunque accreditato nelle suddette forme assicurative, non soggetti a obbligo contributivo e**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 gennaio 2019, n. 3.](#)

**che non siano già coperti da contribuzione, comunque versata e accreditata, presso forme di previdenza obbligatoria.**

Detti periodi possono essere riscattati nella misura massima di cinque anni, anche non continuativi. **Questa possibilità di riscatto è sottoposta a precise condizioni:** gli interessati non devono aver versato contributi prima del 31 dicembre 1995 (e quindi devono aver cominciato a lavorare dal 1996, e quindi con le regole del sistema contributivo); non devono essere titolari di pensione e far valere una storia lavorativa, da implementare (e non da costruire ex novo) attraverso il riscatto. Non a caso il periodo da riscattare deve essere compreso tra il primo e l'ultimo contributo versato dal soggetto. Questa operazione di *restyling* non è consentita allo scopo di rientrare nei requisiti che danno accesso a quota 100 ed è fissato il limite anagrafico di 45 anni.

**Tali condizioni lasciano intendere che il Governo, con questa norma, guarda oltre il 2021,** magari – se sarà possibile – alla regola dei 41 anni di anzianità che dovrebbe entrare in vigore alla fine del triennio di sperimentazione. Quell'appuntamento è importante, perché non è affatto superato il rischio che i benefici del triennio 2019-2021 diventino strutturali. Se così non fosse si sarebbe aperta una finestra solo per alcune centinaia di migliaia di lavoratori, in condizione di spartirsi alla cuccagna del «triennio del destino giallo-verde»: una finestra che poi sarebbe rinchiusa per quanti venissero dopo.

**Il versamento dell'onere può essere effettuato ai regimi previdenziali di appartenenza in unica soluzione ovvero in massimo 60 rate mensili,** ciascuna di importo non inferiore a 30 euro, senza applicazione di interessi per la rateizzazione.

L'opzione del riscatto (in tutto o in parte) degli anni della laurea e del dottorato costituiscono da decenni un vero e proprio paradigma di questo istituto previdenziale. L'ammontare dell'onere da versare era calcolato sulla base del reddito di cui il soggetto di-

sponeva al momento della domanda di riscatto. Pertanto era conveniente attivarsi già all'inizio della carriera lavorativa. In seguito queste disposizioni sono state migliorate consentendo anche ai genitori di farsi carico – con il medesimo regime fiscale – del riscatto dei figli. Con le regole previste nel decreto, limitatamente ai soggetti che abbiano i requisiti sopra ricordati, **è stato calcolato un onere occorrente per il riscatto pari ad un contributo, uguale per tutti, di 5.241,30 euro per ogni anno di studio.** La Fondazione dei consulenti del lavoro ha sviluppato alcuni esempi. Un lavoratore con il regime contributivo, che guadagna 40mila. euro, avrebbe pagato, con le regole previgenti, circa 13.200 euro l'anno mentre se chiede il riscatto ora dovrebbe pagare il 60% in meno. L'effetto è legato alla nuova modalità di calcolo introdotta nel decreto.

La norma prevede che «ai fini dei periodi da valutare con il sistema contributivo» (in pratica a partire dal 1996 quando questo è stato introdotto), il lavoratore potrà decidere di attivare il riscatto con lo sconto «ai soli fini dell'incremento dell'anzianità contributiva». Questa possibilità è prevista fino a 45 anni ed è **quindi matematicamente impossibile – oltrech  vietato – usare il riscatto per poi accedere a quota 100.**

Come si arriva alla cifra di 5.241,30 all'anno? Il calcolo è abbastanza complesso, nel senso che si fa riferimento al minimo imponibile contributivo di commercianti ed artigiani, a cui si applica l'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti. Pertanto, calcolando l'aliquota del 33% sul minimo imponibile di 15.882,81 euro, previsto per il 2019, si determina l'importo di 5.241,30 euro. **In pratica il conto varia tra i 15mila euro di una laurea breve ai 25mila di un corso di laurea completo. Il risparmio è maggiore quanto pi  lo   la retribuzione percepita.** Se si considera un lavoratore con il regime contributivo il riscatto costerebbe 9.900 euro l'anno con un reddito di 30mila euro, 14.850 euro con

un reddito da 45mila euro, 19.800 euro con un reddito di 60mila euro.

Va ricordato che questo marchingegno non si applica solo al riscatto della laurea ma a tutte le opzioni analoghe, alle condizioni previste e fino ad un massimo di cinque anni. **Vi sono poi altri aspetti discutibili che denotano una precisa scelta politica del Governo a favore della previdenza pubblica. Implementare i versamenti contributivi, riscattando dei periodi non “coperti” (in cui non era dovuta la contribuzione), in un sistema a ripartizione significa prima di tutto accrescere le risorse che il sistema può spendere nel presente a favore delle pensioni in essere e acquisire maggiori diritti per il futuro, che dovranno essere onorati dai contribuenti di allora, con risorse proprie. È senz’alcun dubbio un’opzione alternativa a quella della previdenza privata a capitalizzazione, dove un contribuente si porta appresso il suo montante contributivo.**

Che ci sia un pregiudizio nei confronti della previdenza privata lo si nota anche leggendo l’art. 21 relativo alla «**esclusione opzionale dal massimale contributivo dei lavoratori che prestano servizio in settori in cui non sono attive forme di previdenza complementare partecipate dal datore di lavoro**». Che cosa significa questa norma? Nel sistema contributivo – diversamente dal retributivo – è vigente un massimale retributivo e contributivo – ora intorno ai 100mila euro lordi l’anno – oltre il quale non sono previsti versamenti ed effetti sul livello della pensione. In parole povere non si paga né si incassa. **La riforma Dini, che introdusse questa norma, incoraggiava, con misure fiscali, i contribuenti a destinare le quote eccedenti il massimale, alla previdenza complementare. Adesso – sia pure in modo opzionale – si incoraggia il lavoratore a rientrare con tutta la sua retribuzione nel sistema pubblico.**

Vi è poi un'ulteriore questione che lascia molti dubbi. **Le risorse per l'implementazione della storia contributiva – d'intesa con il dipendente – può essere sostenuta dal datore di lavoro, mettendola a carico dei premi di produzione dovuti.** Il comma 4 dell'art. 20 recita, infatti, che «Per i lavoratori del settore privato l'onere per il riscatto di cui al comma 1 può essere sostenuto dal datore di lavoro dell'assicurato destinando, a tal fine, i premi di produzione spettanti al lavoratore stesso». In tal caso, è deducibile dal reddito di impresa e da lavoro autonomo e, ai fini della determinazione dei redditi da lavoro dipendente, rientra nell'ipotesi prevista per i contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge nonché per i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale.

In sostanza, **non solo la contrattazione della produttività e del welfare aziendale non fa parte delle priorità dell'attuale Governo** (a forte vocazione statalista), **ma le risorse ad essa destinate al pari di quelle che potrebbero alimentare il secondo pilastro** (ove non sia già istituito in forma bilaterale) **vengono sacrificate** sull'ara della nuova divinità italiota: la pensione.

## Reddito di cittadinanza e quota 100: un pacchetto contro il lavoro\*

*di Giuliano Cazzola*

Ripulito nel testo, accompagnato da un'esauriente relazione tecnica (RT) **sta per arrivare in Parlamento – si dice partendo dal Senato – il “decretone” identitario del Governo e della maggioranza giallo-verde.** Ciascuno dei due partner “porta l'acqua al suo mulino” anche in pubblico: Matteo Salvini cerca di prendere le distanze dal reddito di cittadinanza (RdC) che invece viene innalzato sugli altari da Luigi Di Maio. Eppure **nella narrazione dell'Esecutivo le due misure si “tengono insieme”,** almeno nella logica di elementare buon senso attribuito alla solita casalinga di Voghera. Quota 100 e gli altri provvedimenti di contorno libereranno in un triennio più di 900mila posti di lavoro (questo sarà il maggior numero di pensioni – limitatamente alle diverse tipologie di anticipo – rispetto a quelle che vi sarebbero state con le regole previgenti), che saranno coperti con le risorse e le procedure del reddito di cittadinanza, rivolte a contrastare la povertà e a promuovere interventi formativi, di orientamento, di outplacement e avviamento al lavoro.

Ad avviso di chi scrive, **il vero motivo ispiratore di questi due interventi nasce, paradossalmente, da una visione negativa**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

**del lavoro** (“lavorare stanca”) secondo la quale a chi è occupato stabilmente occorre concedere la possibilità di “liberarsi” il prima possibile, mentre a chi è inoccupato o disoccupato lo Stato deve assicurare la possibilità di vivere – lui e la sua famiglia – anche senza lavorare, al riparo della “foglia di fico” dell’attesa di ben tre proposte di lavoro nell’arco di un certo periodo di tempo. Con i primi si vuole stabilire un dogma, che prescindendo da ogni altra considerazione (demografica, economica, di finanza pubblica): i *baby boomers* che hanno lavorato per 41 anni o giù di lì, hanno “già dato”. Con i secondi si entra nella storia patria. Come ha scritto Marco Leonardi (nel libro *Le riforme dimezzate*): «il messaggio che viene mandato al Sud d’Italia è: per un secolo vi abbiamo promesso posti di lavoro e non ve li abbiamo dati, ora vi diamo direttamente il reddito così non dovete preoccuparvi».

Come abbiamo premesso la RT è molto illuminante per quanto riguarda gli effetti delle due misure. Limitatamente alle modifiche relative al sistema pensionistico, nel triennio (2019-2021) (la c.d. sperimentazione di quota 100, la possibilità di pensione anticipata con i requisiti bloccati al 2018 e senza adeguamenti alla variazione della speranza di vita fino al 2026, le finestre di uscita e il cumulo contributivo) **vi sarà una maggiore spesa cumulata di oltre 20 miliardi che saliranno ad oltre 22 miliardi** includendo la proroga dell’opzione donna, dell’ape sociale, le norme sui riscatti e il TFR/TFS, la “liberazione” dei c.d. 41isti dal vincolo dell’adeguamento automatico all’attesa di vita. Queste risorse serviranno a coprire la spesa per un maggior numero – pari a circa milione – di trattamenti anticipati di anzianità nel triennio faticoso.

**A voler quantificare questi stanziamenti in termini di Pil, la maggiore spesa è stimata in aumento di quasi 1,5 punti soltanto per questa tipologia di trattamenti.** Scomputando i diversi settori di coloro che accedono a quota 100 si prevedono nel

complesso: 343mila dipendenti privati, 302mila lavoratori autonomi e 328mila dipendenti pubblici. In un decennio, fino al 2028, la maggiore spesa prevista per tutte le misure ora individuate (quota 100 e le altre) è superiore a 48 miliardi ovvero ben tre punti di Pil. Certo l'incidenza della spesa pensionistica sul prodotto è frutto di una frazione di cui non conosciamo il denominatore (il Pil, appunto); ma c'è da temere che basteranno queste misure (poi non sappiamo che cosa succederà a partire dal 2022) per destabilizzare il sistema.

**Ma servirà questo grumo di significative risorse – introdotto nell'apparato circolatorio della previdenza e quindi destinato a navigare per decenni e a gravare sui futuri contribuenti – ad entrare in sintonia con il reddito di cittadinanza e a produrre l'effetto di una minore disoccupazione? È molto improbabile.** Se si volesse illustrare il RdC in una forma icastica basterebbe lo schizzo di un "Frecciarossa" che traina una carriola: dopo pochi istanti il legame si spezza ed ognuno è destinato ad andare per la sua strada. Fuor di metafora, la vettura ferroviaria corrisponde all'erogazione dell'assegno. Per poterlo corrispondere ci vorrà quasi certamente più tempo di quello indicato dal decreto, ma l'Inps riuscirà a farlo prima delle elezioni europee. La carriola rappresenta l'insieme delle politiche attive, soprattutto nel Mezzogiorno dove vi è più necessità, ma le strutture sono nettamente inadeguate.

**L'erogazione del RdC ha tempi diversi da quelli occorrenti per formare e dare lavoro ad un inoccupato.** Nel decreto si affidano compiti a piattaforme informatiche ora inesistenti; si assumeranno, mediante forme e procedure acrobatiche al limite della legalità e in conflitto con le Regioni, migliaia di persone – i tutor ora ribattezzati navigator – la cui competenza è solo presunta. Per esercitare il ruolo del tutor occorre saperlo fare, riuscire a fornire orientamenti, conoscere il mercato del lavoro, non in

astratto, ma nello specifico di un territorio. Come si fa a pretendere che tutto questo si realizzi in pochi mesi?

**Sembra invece che vi sia un automatismo nell’offrire un’occasione di lavoro in rapida successione, anche laddove i posti non ci sono.** Poi i soggetti a cui si riferisce il provvedimento hanno caratteristiche e profili diversi: il povero bisognoso di inclusione sociale, con handicap culturali e formativi (che ogni giorno dovrebbe consultare on-line una banca dati ancora immaginaria), non è gestibile come il disoccupato, uscito temporaneamente dal mercato del lavoro. Quale imprenditore assumerebbe a tempo indeterminato il primo?

**Vi è poi una sostanziale ignoranza sulla complessità delle politiche per l’impiego. Il decreto, negli strumenti individuati, non si pone minimamente il problema del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro** che è la principale causa della disoccupazione giovanile ed uno degli aspetti più difficili da risolvere perché si proietta alle radici dei processi formativi, a partire dalla scuola. L’occupabilità della persona è non solo un requisito ma una precondizione di ogni politica di outplacement. Ed è velleitario pensare che un neolaureato in psicologia, assunto con un rapporto precario, sia in grado di recuperare gli svantaggi di un disoccupato di lungo periodo o di una persona che ha vissuto ai margini del mercato del lavoro o che non ha un’adeguata formazione di base.

**La stessa logica vale quando si deve sostituire – avverrà soprattutto al Nord – un lavoratore anziano prepensionato.** In questo caso, non sarebbe male tener conto delle dinamiche demografiche, porsi il problema se tali “sostituti” vi siano in numero adeguato oppure se quelli che escono siano più numerosi di quelli che possono o vogliono entrare. In sostanza, al di là della buona volontà, il populismo si fa sempre riconoscere come una

forza capace soltanto di fornire soluzioni semplici a problemi complessi. Ma soluzioni effimere, scritte sull'acqua.

## Pensioni: ritorno al sistema tolemaico\*

*di Giuliano Cazza*

Supponiamo che si formi, tra gli astronomi, una corrente di pensiero secondo la quale il processo della conoscenza si fonda sulla percezione (in fondo è quello che è accaduto nella vita di tutti i giorni), mentre quella che da secoli viene definita “realtà” è soltanto l’espressione di una congiura sovranazionale dei poteri forti che, attraverso la scienza e le competenze, pretendono di soggiogare i popoli sovrani. Quali sarebbero le conseguenze di questo cambiamento per gli studi di astronomia? Semplice: non è la terra che gira intorno al sole, ma il contrario; perché così è confermato da quanto percepiamo ogni giorno. E poiché uno vale uno, tra Galileo e un *quidam de populo* non c’è alcuna differenza.

**Anche in materia di pensioni stiamo tornando al sistema tolemaico:** per decenni abbiamo cercato di spiegare agli italiani che un sistema pensionistico, per di più se finanziato a ripartizione, è una sorta di staffetta tra le diverse generazioni, regolata, *mutatis mutandis*, dallo stesso principio dell’ecologia: noi non riceviamo la terra in dono dai nostri padri, ma in prestito dai nostri figli.

Per queste ragioni in tutto il mondo sviluppato si è cercato di affrontare le conseguenze delle le profonde trasformazione demografiche che hanno cambiato i rapporti tra le coorti anziane e

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 febbraio 2019, n. 5.](#)

quelle giovani (e quindi tra chi percepisce la pensione e chi gliela paga) in **un contesto di allungamento dell'aspettativa di vita che conduce inevitabilmente a creare uno squilibrio, nella stessa persona, tra gli anni di godimento della pensione e il concorso al finanziamento del sistema nel corso della propria attività.** Tutte le riforme hanno preso di mira l'età pensionabile per adeguarla all'attesa di vita e per diminuire il numero di trattamenti e la loro durata. Nell'arco temporale degli ultimi 40 anni, un 65enne ha visto crescere la propria speranza di vita residua di circa 5-6 anni e un 80enne di 3 anni; e il prolungamento della durata media della vita degli italiani ha interessato – sostiene Itinerari previdenziali – quasi in ugual misura tutto il territorio nazionale, da Nord a Sud. Di qui la necessità di un riproporzionamento o quanto meno di controllo della spesa pensionistica, in conseguenza delle crisi fiscali, finanziarie, economiche e occupazionali degli Stati, a fronte di un radicale cambiamento nei rapporti tra la popolazione attiva e quella che non lo è più.

È sufficiente in proposito **un esempio elementare: una pensione mensile di mille euro “costa” 100 euro a testa a 10 lavoratori contribuenti. Se, invece, per effetto delle trasformazioni demografiche, dell'invecchiamento della popolazione, del prolungamento dell'attesa di vita e delle modifiche del mercato del lavoro, ad ogni lavoratore attivo corrisponde (come accade ora) più o meno un trattamento pensionistico, restano soltanto due alternative:**

- o il singolo contribuente si prende carico dei mille euro mensili;
- oppure la pensione si riduce ad un decimo del suo valore.

Naturalmente, la soluzione adottata è stata sostanzialmente la prima, in larga misura a debito, con costi sempre crescenti proiettati nel futuro.

Nonostante che le persone continuino a vivere più a lungo e in buona salute, a partire dagli anni '70 il pensionamento anticipato è divenuto una pratica molto diffusa in Italia come in molti Paesi europei. Di conseguenza negli ultimi 40 anni l'età effettiva al pensionamento si è addirittura ridotta. Il risultato è che **le persone vivono un maggior numero di anni da pensionati, e questo aumento è più che proporzionale all'aumento della speranza di vita, mentre, grazie alle pensioni ai superstiti, un trattamento ha una durata superiore alla vita del pensionato.**

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 circa 89 miliardi dei quali ben 60 miliardi addebitabili ai maggiori oneri per gli assegni di anzianità, mentre è di 14 miliardi il contributo alla crescita dovuto alla vecchiaia (la parte residua riguarda le altre tipologie). L'incidenza della spesa pensionistica per 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 (quando entrò in vigore la riforma Fornero).

**Tabella 1 – Speranza di vita alla nascita, a 60 e a 80 anni per sesso (Italia 1950-2055)**

	<b>Maschi</b>	<b>Maschi</b>	<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>Femmine</b>	<b>Femmine</b>
	Alla nascita	A 60 anni	A 80 anni	Alla nascita	a 60 anni	A 80 anni
1950-1955	64,4	16,4	5,2	68,1	17,9	5,7

1970-1975	69,1	16,7	5,8	75,1	20,3	6,7
1990-1995	70,4	18,9	6,8	80,6	23,5	8,4
2010-2015	80,3	<b>23,0</b>	8,8	85,2	<b>27,0</b>	10,7
2030-2035	83,7	25,7	10,2	88,3	29,6	12,5
2050-2055	86,4	27,9	11,5	91,0	32,0	14,2

Fonte: elaborazione di Itinerari previdenziali, *Report 2016*, su dati Onu

Appare evidente, allora, che lo scenario demografico (tabella 1) è molto importante per l'equilibrio (o meglio per uno squilibrio sostenibile) di un sistema pensionistico a ripartizione in cui diminuiscono o **non aumentano in maniera adeguata per quantità e qualità i contribuenti, mentre aumentano, in quantità e qualità, i pensionati con una prospettiva di una più lunga riscossione del trattamento, tutto ciò nel contesto di uno scenario socio-economico peggiore di quello preso a base delle proiezioni degli andamenti futuri.**

Basta osservare con un solo colpo d'occhio i grafici degli scenari del 2008 e del 2009 (grafico 1 e 2) per capire come la crisi dell'economia sia in grado di cambiare nell'arco di un tempo assai breve le performance del sistema pensionistico: l'incidenza della spesa sul Pil è pur sempre un rapporto dove **il numeratore (la spesa) aumenta per definizione, mentre il denominatore (il Pil) ha subito, in quegli anni, un crollo significativo non ancora recuperato.** In sostanza, il picco della spesa sul Pil, atteso per il 2040, si è presentato nel 2009 sotto forma di un rilevante acconto.

La situazione venne correttamente descritta da Vittorio Conti, nel 2014, allora Commissario dell'Inps. Esponendo la relazione istituzionale, Conti fece delle considerazioni molto importanti che ci aiutano a capire quanto succederà nei prossimi anni, nel corso dei quali verrà invertito – in conseguenza delle misure con-

tenute nel d.l. n. 4/2019 di cui parleremo tra poco – un ciclo virtuoso, faticosamente assicurato da un quarto di secolo di riforme. Conti commentò così il trend della spesa pensionistica rispetto al Pil: «Partendo dal 14% circa prima della crisi, il dato attuale è al 16,3, sarebbe arrivato oltre il 18% senza le recenti riforme, grazie alle quali si arriverà al 13,9 nel 2060. Tra il 2010 e il 2060 nell'area Euro il rapporto peggiora di 2 punti percentuali (di 1,5 per la UE27), mentre per l'Italia migliora di 0,9». Invece, come diceva Gino Bartali: «tutto sbagliato, tutto da rifare». Vedremo il perché.

**Grafico 1 – Scenario 2008**

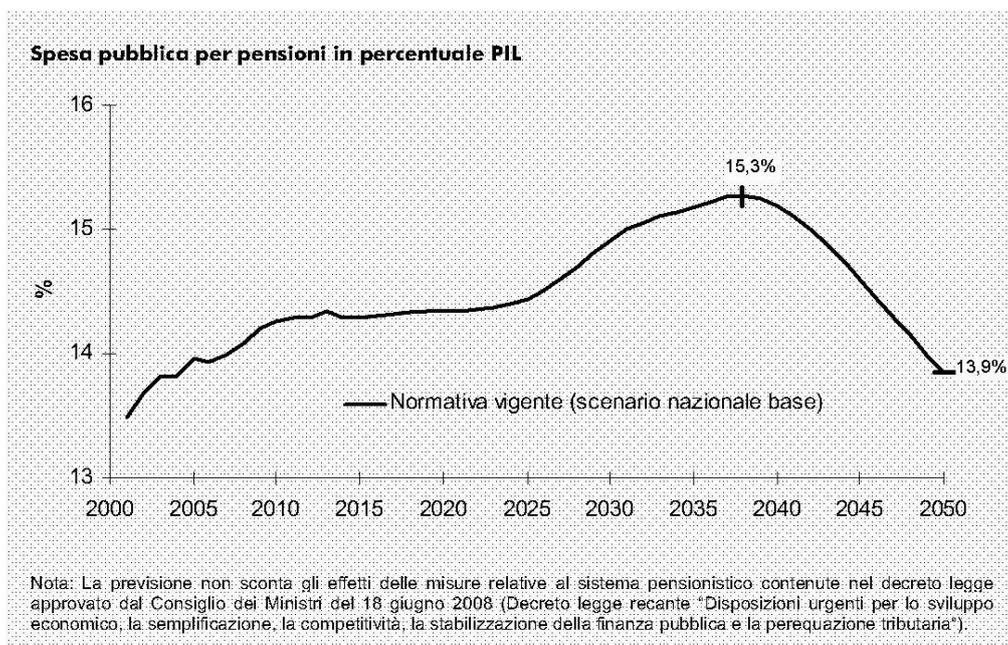
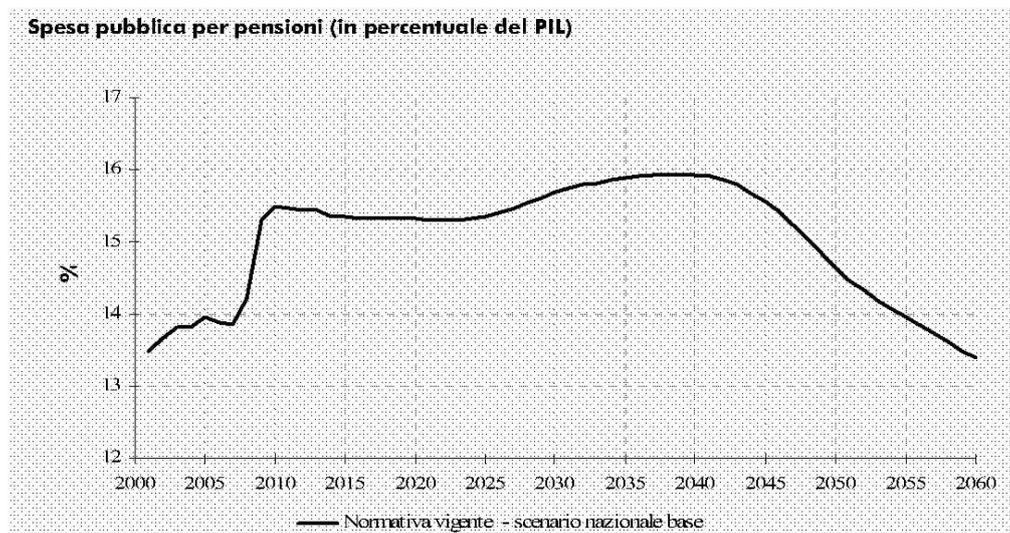


Grafico 2 – Scenario 2009



**Il d.l. n. 4/2019 ora all’esame del Senato mette a soqquadro tutti gli sforzi – spesso inadeguati e contraddittori – fino ad ora compiuti, per tenere sotto controllo la spesa pensionistica.** E lo fa per motivi del tutto discutibili. In sostanza, tralasciando le misure minori (come opzione donna), la (contro)riforma giallo-verde istituisce un canale sperimentale e temporaneo (2019-2021) di accesso alla pensione anticipata facendo valere “quota 100” (62 anni di età + 38 di contributi, requisiti concorrenti e ambedue necessari). Il canale “ufficiale” per la pensione anticipata disposto dalla riforma Fornero a prescindere dall’età anagrafica, viene congelato fino al 2026 a livello dei requisiti richiesti nel 2018 (42 anni e 10 mesi per gli uomini un anno in meno per le donne). In sostanza, già da quest’anno non si applica l’adeguamento automatico all’attesa di vita. Tale “sospensione” fino al 2026 è prevista anche per altri istituti (come i lavoratori precoci c.d. “41isti”).

Ma tali modifiche, **questi innesti velenosi in una pianta già debilitata, determineranno degli effetti perniciosi sul versante della maggiore spesa a fronte di un quadro di mag-**

**giori entrate invero modesto** (la fonte più importante è data dai tagli di solidarietà sui trattamenti più elevati e sulla rivalutazione automatica delle pensioni). La Relazione tecnica fornisce dei dati inquietanti. Innanzi tutto sul maggior numero di pensioni. Solo per l'effetto di “quota 100” e delle altre misure di corollario è previsto, nel triennio della sperimentazione, un maggior numero di 973mila trattamenti (tabella 2), per un costo di poco superiore a 20 miliardi che salgono a 22 miliardi con l'applicazione delle altre modifiche sancite nel decreto.

Saranno pensioni in larga maggioranza – soprattutto nei settori privati – percepite dai lavoratori (maschi) residenti al Nord, come è sempre avvenuto per il riconoscimento del trattamento anticipato, mentre le donne continueranno – per la loro collocazione nel mercato del lavoro che generalmente non consente di accumulare significative anzianità di servizio – ad attendere l'accesso alla pensione secondo i requisiti previsti per la vecchiaia (in pratica a 67 anni di età più l'aggiornamento periodico all'attesa di vita).

**Tabella 2 – Maggior numero di pensioni a fine anno (in migliaia)**

Anno	Dipendenti privati	Lavoratori autonomi	Dipendenti pubblici	Totale
2019	102	88	100	290
2020	113	102	112	327
2021	128	112	116	356

Fonte: *Relazione tecnica*

Proiettando la spesa complessiva (come saldo tra oneri e risparmi) di tutte le misure di carattere previdenziale lungo un decennio (2019-2028) le cose si aggravano fino a raggiungere una maggiore spesa cumulata di oltre 48 miliardi, che corrispondono a più della metà dei risparmi attribuiti nel primo decennio di applica-

zione alla riforma Fornero. **Sono tre punti di Pil che il sistema caricherà sulle spalle dei futuri contribuenti.**

Ciò significa che sarà messa in discussione la sostenibilità garantita dall'intervento del 2011 e che **sarà pregiudicato il "rientro", nel medio periodo, al di sotto del 14% dell'incidenza della spesa sul Pil.** È veramente singolare assistere allo spettacolo dei membri del Governo che twittano come forsennati il numero dei lavoratori che si presentano a fare domanda di ottenere "quota 100" agli uffici dell'Inps e dei patronati. Per loro è una vittoria, al pari di quella che vide la componente "gialla" festeggiare dal balcone di Palazzo Chigi il deficit del 2,4%.

Ecco dove sta la svolta anticopernicana: chi se ne frega del futuro! *Gaudeamus igitur!* Ma le critiche più decise al Capo II del decreto-legge (dove è affrontata la materia delle pensioni) sono venute da una nota dell'Osservatorio sulla spesa pubblica e le entrate a cura del Centro studi Itinerari previdenziali di cui è presidente Alberto Brambilla, esperto di vaglia, già sottosegretario del Ministro Roberto Maroni, considerato vicino alla Lega: «un progetto confuso, costoso e pericoloso che denota poca conoscenza dei problemi, mancanza di memoria storica e un disprezzo per il merito, l'esperienza e la preparazione [...]. L'esperienza dei Paesi sviluppati dimostra che più è elevato il tasso di occupazione degli over 55 e più è basso l'indice di disoccupazione giovanile; **non esiste alcuna evidenza empirica che per ogni lavoratore che va in pensione sia assunto un giovane mentre è evidente che il lavoro di un soggetto con *curriculum* ed esperienza non può essere sostituito da un giovane apprendista».**

## I sindacati tornano in piazza\*

*di Giuliano Cazza*

In un mondo che si è messo a correre in fretta, gli orizzonti cambiano nel giro di poche ore e la comunicazione, grazie alle nuove tecnologie, diffonde gli eventi nell'intervallo di pochi secondi lungo tutte le latitudini e le longitudini. Capita allora che una decisione presa a distanza di tempo rispetto a quando se ne prevedono gli effetti, possa rivelarsi – al momento della sua esecuzione – un atto controproducente e negativo per le finalità dei promotori. È il caso classico dei referendum. Sono consultazioni che si svolgono dopo mesi se non anni da quando furono promosse; così, per molti motivi, capita spesso che il senso dei quesiti debba misurarsi con il giudizio di un'opinione pubblica che, nel frattempo, ha mutato i propri orientamenti. **Le grandi organizzazioni sono costrette ad assumere decisioni la cui esecuzione è inevitabilmente molto più complessa e laboriosa di quelle viaggiano su di un tweet o un post di un social. E queste decisioni seguono i loro tempi con il rischio di diventare operative quando le loro finalità vengono superate dall'evoluzione dei fatti.**

Prendiamo il caso della manifestazione promossa da Cgil, Cisl e Uil lo scorso 9 febbraio. Quando i gruppi dirigenti si orientarono

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 febbraio 2019, n. 6.](#)

ad adottare un'iniziativa di lotta per cambiare la politica economica del Governo c'era da chiedersi se volessero salvarsi la coscienza. La legge di bilancio era ormai definita, senza che le confederazioni avessero potuto esprimere un parere. Il premier aveva convocato i segretari generali all'ultimo momento per scusarsi di non averlo fatto prima e per dare loro appuntamento in occasione della manovra dell'anno prossimo. In verità, anche i sindacati non sapevano bene che pesci pigliare. La Cgil era impegnata nelle fasi finali del XVIII Congresso con qualche incertezza sulla linea politica che si rifletteva anche sulla composizione (e sugli indirizzi) del gruppo dirigente. Ma soprattutto, le confederazioni erano state prese in contropiede dalle scelte del Governo, improntate, sul piano della demagogia, a forme di concorrenza sleale, in grado tuttavia di mietere consenso tra i lavoratori. In sostanza, decidere una manifestazione nazionale per rivendicare quanto la maggioranza ed il Governo avevano deciso di sacrificare (una politica di investimenti) appariva come un ritorno ad una vicenda trascorsa e già esaurita. I punti stessi della piattaforma erano "fuori mercato", appartenevano alla storia di una battaglia perduta, senza neppure combattere; costituivano l'affannosa ricerca di un'opportunità di rivalsa che l'avversario si guardava bene dal riconoscere e dal concedere. Questa volta, però, **il destino è stato benevolo con le organizzazioni sindacali ed ha voluto premiare il loro coraggio di osare** (è significativa la decisione di convocare il raduno in Piazza San Giovanni e non a Piazza del Popolo, come si era pensato in un primo momento). **La manifestazione del 9 febbraio non è stata l'ultima battaglia di retroguardia di un esercito in fuga, ma è divenuta la prima iniziativa di massa, di un soggetto di rango "istituzionale"**, contro un Governo che sta sfasciando il Paese.

La situazione si è molto logorata rispetto al momento in cui la manovra è stata imposta al Parlamento. Il Governo usciva, allora,

ridimensionato nella sua prosopopea anti-UE, ma nello stesso tempo si era messo al riparo da guai più seri (come l'apertura della procedura d'infrazione). Anche la morsa degli indicatori economico-finanziari (si pensi allo spread) sembrava allentarsi. Ma il quadro è cambiato in un attimo: **l'Italia è in recessione; gli obiettivi, pur ridimensionati, di crescita sui quali si regge la manovra di bilancio, sono divenuti, più che velleitari, proibitivi**, in quanto sarebbero necessari nei prossimi trimestri tassi di crescita in controtendenza con la stretta che si annuncia sui mercati internazionali. La maggioranza sta facendo opposizione a se stessa proprio sul terreno degli investimenti (TAV, trivellazioni, opere pubbliche, ecc.) e non sembra più in grado di assumere una qualsiasi decisione, se non quella di occupare – non senza contrasti interni – posizioni di potere. Il Paese è non solo isolato in Europa, ma esponenti del Governo, di provocazioni, ne infilano una dopo l'altra; e si tratta di prese di posizione gravissime, che, ogni giorno che passa, assumono toni ancor più sorprendenti per l'ottusa irresponsabilità che manifestano. Si pensi che l'Italia è ad un passo dalla rottura delle relazioni diplomatiche con la Francia, a causa di affermazioni inventate (il neocolonialismo del franco) ed iniziative sventate (fare i “reggicoda” ai Gilet Gialli). Ma il *cupio dissolvi* è inarrestabile.

In quale Paese due vice presidenti del Consiglio, uomini forti del regime, si permettono di delegittimare, davanti ad un'assemblea di risparmiatori che pretendono di essere risarciti per la loro dabbenaggine, il vertice della Banca Centrale? Ecco, allora, che, grazie al capovolgimento del fronte, **le confederazioni sindacali – magari ad insaputa dei loro leader – si sono trovate, il 9 febbraio, all'avanguardia di un movimento di reazione con-**

**tro il precipitare del Paese verso il declino.** Non è ancora detto che siano all'altezza di questo compito. Ma ormai solo loro sono in grado di provarci. Prima che sia troppo tardi.

## In memoria di Stefano Patriarca\*

*di Giuliano Cazola*

*«la vita trascorsa è come la giornata di ieri che è passata,  
come un turno di veglia nella notte»*

**Lo scorso 14 febbraio è morto a Roma Stefano Patriarca** a seguito di una malattia improvvisa ed inesorabile che in pochi mesi lo ha strappato all'affetto dei suoi cari, allo studio, al lavoro e all'impegno civile. Per chi scrive Patriarca era un amico. Avevo condiviso con lui decenni di militanza sindacale e di confronto culturale perché ambedue – non sempre con le medesime opinioni – facevamo parte del Circo Barnum in cui si ritrovano coloro che si interessano di lavoro e di welfare sia pure con una caratteristica particolare: quella di **arrivare alla teoria – e poi a praticarla con passione – partendo dalla pratica di un lavoro quotidiano, spesso condizionato da un ruolo di rappresentanza di interessi specifici**, che restano tali anche quando riguardano genericamente il mondo del lavoro.

Negli ultimi anni era iniziata tra di noi una nuova collaborazione, fatta di scambi di opinioni, di scritti e di informazioni (Stefano era un osservatore privilegiato da quando era entrato a far parte del *brain trust* dei Governi della trascorsa Legislatura), di confronti che portavano quasi sempre ad ampie convergenze e condivi-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

sioni, in particolare in materia di pensioni (Patriarca veniva da lontano: aveva seguito, per incarico e a nome della Cgil nel 1995 il percorso della riforma Dini, insieme a Beniamino Lapadula, col quale raccontò quella esperienza nel saggio *La rivoluzione delle pensioni*).

Non mi risulta che Patriarca fosse un collaboratore di ADAPT. Tuttavia, sono convinto che chiunque si sia occupato di politiche del lavoro e di welfare, si sia trovato, in diverse circostanze, a leggere e a meditare su articoli e saggi scritti da lui, scoprendovi sempre degli spunti interessanti. Ed è con questo spirito che intendo onorare, su di una pubblicazione prestigiosa come quella che mi ospita, il pensiero di Stefano Patriarca commentando [uno dei lavori a cui si dedicò](#), quando era ancora a Palazzo Chigi, in occasione di un incontro/seminario riservato, svoltosi il 17 luglio 2017, tra i “tecnici” del Governo ed un gruppo di dirigenti sindacali, nel momento in cui – **dopo la legge di bilancio 2017, dove era stato varato il Pacchetto Ape e le altre misure – il Governo e i sindacati tentavano di dare corso alla c.d. Fase 2 del programma in precedenza concordato: la fase che avrebbe dovuto impostare alcune riforme di carattere strutturale.**

Patriarca riconosceva che, grazie alla riforma Fornero, era in corso una fase di stabilizzazione finanziaria del sistema pensionistico, contraddistinta da una frenata della spesa sul Pil che stava invertendo il processo di crescita degli ultimi 15 anni. L'Italia, tuttavia, rispetto agli altri Paesi presentava: **un livello di spesa pensionistica superiore (16% del Pil a fronte del 15% Francia, 12% Germania e Spagna); una speranza di vita più alta; un invecchiamento più veloce; un debito pubblico molto più elevato.** Ciò premesso, Patriarca faceva notare (questa problematica è poi scomparsa nel dibattito) che non possiamo dormire sugli allori perché stanno emergendo cri-

icità rilevanti: recenti previsioni demografiche segnalano un quadro in peggioramento rispetto al preoccupante trend di invecchiamento; nonostante le riforme il livello attuale dell'età di accesso al pensionamento è ancora molto inferiore all'età di vecchiaia (grazie alle pensioni anticipate e ai meccanismi di salvaguardia per i c.d. esodati, i precoci e le altre forme spurie di flessibilità in uscita).

Consapevole di tali criticità **Patriarca evidenziava il peso dell'età nel pensionamento e la netta prevalenza dei trattamenti anticipati.** Considerazioni, queste, assai importanti alla luce della piega assunta in seguito dal dibattito previdenziale fino ad arrivare a quanto disposto dal d.l. n. 4/2019 ora in conversione al Senato.

#### **Pensioni liquidate settore privato 1997-2016**

	<b>Pensioni di anzianità</b>	<b>Pensioni di vecchiaia</b>	<b>Totale</b>
<b>n. milioni</b>	3,4	3,5	6,9
<b>spesa cumulata miliardi</b>	63,9	25,4	89,3
<b>media mensile</b>	1.449	558	996
<b>età media</b>	57,9	63,0	60,4

#### **Pensioni liquidate settore privato 2016**

	<b>Pensioni di anzianità</b>	<b>Pensioni di vecchiaia</b>	<b>Totale</b>
<b>n. migliaia</b>	128	106	233
<b>spesa cumulata miliardi</b>	3,1	1,0	4,1
<b>media mensile</b>	1.890	723	1.362
<b>età media</b>	60,6	66,4	63,2

Un altro aspetto determinante, oltre al requisito della sostenibilità, è quello del **tasso di sostituzione (rapporto tra pensione ultima retribuzione) che misura l'adeguatezza del trattamento**. Nel sistema contributivo, in media, non vi è un problema di adeguatezza della prestazione: **al netto del prelievo fiscale il tasso di sostituzione – sosteneva Patriarca – si colloca a livelli percentuali comparabili a quelli del retributivo (si veda la tabella sottostante)**. L'aggiunta del TFR, a maggior ragione se inserito in schemi di previdenza complementare, determina un tasso di sostituzione mediamente superiore a quello relativo al sistema retributivo. Peraltro, la dimensione della contribuzione obbligatoria e volontaria è tale (33% + 10%) da produrre rischi di eccesso di risparmio previdenziale. L'adeguatezza – ricordava Stefano Patriarca nel seminario – è correlata soprattutto se risponde alla certezza della prestazione in ragione della sostenibilità finanziaria, all'età di pensionamento, al livello assoluto della prestazione, al rapporto tra entità e età della pensione con le condizioni di bisogno individuali nonché con la qualità della carriera lavorativa.

Dopo queste considerazioni di premessa, **Patriarca passava a prefigurare una revisione del sistema tale da garantire migliori prospettive ai giovani. Le precondizioni riguardavano: il contenimento della spesa nel breve periodo e la stabilizzazione finanziaria nel medio lungo; il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro; l'adozione di politiche di invecchiamento attivo**. Inoltre, venivano proposti, quali strumenti operativi, un sistema più generoso ed equo di contribuzione figurativa ed un fondo di solidarietà per il sostegno delle basse contribuzioni.

L'aumento dell'età pensionabile effettiva era indicata come garanzia dell'adeguatezza e della stabilità del sistema, sia pure con misure di protezione del lavoro di cura, di attenzione per le con-

dizioni di salute, la gravosità del lavoro e l'assenza di reddito. Il che comportava l'**istituzione di un trattamento minimo di garanzia**, come nel regime retributivo. L'integrazione poteva corrispondere all'attuale minimo comprensivo dell'assegno sociale (circa 650 euro mensili) percepibile all'età di vecchiaia con 20 anni di contributi e crescente per ogni anno di contribuzione successivo al ventesimo.

**Di particolare interesse il nuovo ruolo che, nell'impianto di Patriarca, era affidato alla previdenza complementare**, alla quale non doveva più essere chiesto soltanto di integrare la pensione pubblica al momento della quiescenza ma di essere uno strumento di risparmio per la gestione di redditi ponte (in linea con l'intuizione del RITA). Questa idea, poi, venne meglio sviluppata da Patriarca in un articolo su *Il Sole 24 Ore*, nei termini seguenti. Partendo dalla premessa che le generazioni del contributivo hanno (per legge) una prospettiva di pensionamento non anteriore ai 68-70 anni e che a tali età di pensionamento i tassi di sostituzione assicureranno (si veda ancora la tabella sottostante) pensioni quasi equivalenti a quelle garantite dal sistema retributivo (perché non è il tipo di calcolo, come si ritiene, a produrre trattamenti modesti, ma la precarietà e la discontinuità della vita lavorativa) **Patriarca sosteneva che era destinata a perdere rilevanza la prospettiva dell'integrazione del reddito, affidata alla pensione privata. «È necessario – scriveva sul quotidiano economico – pensare invece ad un sistema rinnovato, che offra una copertura adeguata di reddito anche prima dell'età di pensionamento, che consenta, per questa via, scelte flessibili di permanenza o meno nel mercato del lavoro. È questa l'esigenza che ha cominciato a voler cogliere l'istituzione del RITA, che consente di avere il montante accumulato in rate, prima del pensionamento pubblico. È questa – concludeva – la strada da rafforzare: non una modesta**

rendita da aggiungere alla pensione pubblica quando arriverà, ma un’opportunità di reddito prima di quell’età, ribaltando lo schema di norme vincolistiche che scoraggia l’adesione ai fondi proprio perché la percezione spesso è quella di un “risparmio ibernato” come si percepisce lontana la pensione pubblica».

Tassi di sostituzione netti nel retributivo				
	anni di contributi			
	22	30	35	40
<b>retribut.</b>	<b>47%</b>	<b>64%</b>	<b>75%</b>	<b>85%</b>

Tassi di sostituzione netti nel contributivo				
	contributi			
eta'	22	30	35	40
57	37%	46%	52%	57%
58	38%	47%	53%	59%
59	39%	48%	55%	60%
60	40%	49%	56%	62%
61	42%	51%	58%	64%
62	43%	52%	59%	66%
63	44%	54%	61%	68%
64	45%	55%	63%	70%
65	47%	57%	65%	72%
66	48%	59%	67%	74%
67	50%	61%	70%	77%
<b>68</b>	<b>52%</b>	<b>64%</b>	<b>72%</b>	<b>80%</b>
<b>69</b>	<b>54%</b>	<b>66%</b>	<b>75%</b>	<b>83%</b>
<b>70</b>	<b>56%</b>	<b>69%</b>	<b>78%</b>	<b>86%</b>

Queste sono le parole di uno che era amico di Stefano Patriarca, che condivideva le sue opinioni in materia di previdenza, che ne apprezzava il lavoro, molto importante ed autorevole in una **fase in cui il Paese rischia di cestinare gli esiti di un quarto di secolo di riforme e di sacrifici**. Stefano lascia a noi tutti l’esempio di un impegno di lotta “dalla parte giusta” e l’invito a non arrendersi, anche quando tutto sembra essere perduto.

## Reddito di cittadinanza: di male in peggio\*

*di Giuliano Cazza*

**Arriva in Aula al Senato il disegno di legge di conversione (AS 1018) del d.l. n. 4/2019** recante la *summa* identitaria del pensiero del Governo e della maggioranza giallo-verde. La Commissione Lavoro ha apportato, al testo originario, alcune modifiche che rendono ancor più visibile “di che lacrime grondi e di che sangue” la disciplina del reddito di cittadinanza (RdC), la misura che dovrebbe azzerare la povertà nel nostro Paese (e che, almeno per ora, ha determinato soltanto la nomina/premio, a Commissario dell’Inps, del prof. Pasquale Tridico dalle cui meningi è uscito il provvedimento). Ce n’è per tutti i gusti: per chi ha ancora la forza morale di scandalizzarsi delle discriminazioni nei confronti degli stranieri; per chi riesce ad individuare gli aspetti comici persino tra le righe di una norma di legge; per chi, infine, può trovare conferma del fallimento del nuovo istituto, almeno per quanto riguarda il progetto di promuovere un nuovo scenario di politiche attive del lavoro.

Cominciamo con le modifiche che, ad avviso di chi scrive, sono dettate da **vera e propria ostilità nei confronti degli stranieri e delle loro famiglie**. La platea a cui il RdC si rivolge comprende – in presenza dei requisiti personali ed economici richiesti – i

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 febbraio 2019, n. 8.](#)

cittadini italiani e quelli di Paesi della UE, i relativi familiari con diritto di soggiorno e, per quanto riguarda gli extracomunitari (gli stranieri veri e propri), i titolari di permesso di soggiorno di lunga durata. È richiesta, inoltre, la residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi. Quest'ultima condizione ha una storia. Quando gli strateghi del “cambiamento” si accorsero di non poter riconoscere il RdC solo ai cittadini italiani, optarono per un'operazione indiretta, come quella di condizionarne l'erogazione ad un lungo periodo di residenza nel nostro Paese. Ovviamente la norma capestro, per le medesime ragioni evocate in precedenza, si applica anche ai cittadini italiani. Così, se un nostro concittadino residente in Venezuela decidesse di rientrare in patria, povero in canna, non potrebbe aspirare al RdC se non tra dieci anni.

È a questo punto che un deputato leghista si è ricordato di una “prodezza” dell'amministrazione comunale di Lodi, la quale, nell'autunno scorso, aveva varato un regolamento (definito da Matteo Salvini “antifurbetti”) in forza del quale, in aggiunta all'Isee, **i genitori stranieri – per consentire che i loro figli godessero delle agevolazioni per i servizi scolastici – erano tenuti a certificare di non possedere case, conti correnti e auto nel loro Paese di origine. Tali documenti dovevano essere in originale; quindi erano molto difficili da reperire, soprattutto in alcuni Stati africani e sudamericani.** Quei servizi (mensa, scuolabus, ecc.) divennero pertanto inaccessibili a oltre 200 bambini, figli di extracomunitari. Scoppiò uno scandalo. La notizia fece il giro del mondo. Persino i maggiorenti “grillini” si dissociarono. Si mobilitò l'opinione pubblica; furono organizzate raccolte di fondi e soprattutto venne presentato un ricorso alla magistratura che lo accolse considerando discriminatoria la delibera. Forti di quell'esperienza le “menti” leghiste (Dio le riposi) hanno rimesso a punto la “linea Lodi” per quanto riguarda

la documentazione degli stranieri che intendono “scroccare” il RdC. Così, **gli stranieri extracomunitari, che ne richiedono l’accesso, dovranno presentare una “certificazione” di reddito e patrimonio del nucleo familiare rilasciata dallo Stato di provenienza, “tradotta” in italiano e «legalizzata dall’Autorità consolare italiana».**

Le nuove regole non varranno (bontà loro) per i rifugiati politici e per gli stranieri che provengono da Paesi dai quali non è possibile ottenere la documentazione richiesta. Nei tre mesi successivi all’entrata in vigore della legge (il termine è ordinatorio), il Ministero del lavoro stilerà una lista dei suddetti Paesi. Così, gli immigrati che avessero i requisiti per chiedere il reddito di cittadinanza dovranno attendere – un vero e proprio sussulto di perfidia – la pubblicazione di tale elenco prima di presentare la relativa domanda. Altrimenti, non saranno in grado di conoscere come viene giudicata, dalle autorità italiane, l’amministrazione civile, mobiliare ed immobiliare dello Stato di appartenenza. In ogni caso, **recarsi in Patria (anche se lo Stato fosse escluso dalla *black list* ministeriale), per acquisire i documenti, farli tradurre e certificare, sarà una specie di supplizio di Tantalo per gli interessati.**

Tutto ciò premesso – se vogliamo metterci buon umore – passiamo ad una norma che evoca una *pochade*. Pare che il “genio italiano” stia suggerendo di ricorrere ai divorzi “truffa” ovvero ad atti che, per la data in cui sono avvenuti, facciano supporre una finalità truffaldina allo scopo di riscuotere il RdC. **La proposta approvata in Commissione al Senato prevede che, se due coniugi si siano separati o abbiano divorziato dopo il primo settembre 2018, per poter accedere al reddito di cittadinanza dovranno certificare, con «apposito verbale della polizia municipale», di non risiedere più nella stessa casa.** I vigili urbani eseguiranno, inoltre, controlli molto scrupolosi per verifi-

care se gli ex coniugi siano sinceri o no. Pensare al vigile urbano che si reca al domicilio del divorziato (o della divorziata) la mattina presto, ispezionando con cura gli armadi e guardando se qualcuno si nasconde sotto il letto, è una “comica finale” che dovrebbe essere recitata dal grande Totò. Che a due cittadini sia proibito di “fare i separati in casa” appartiene al novero delle regole assurdamente dirigistiche della disciplina prevista per il RdC. Infine, è in arrivo un “salario minimo” per i beneficiari del reddito di cittadinanza: **saranno obbligati ad accettare un lavoro solo se lo stipendio supera gli 858 euro al mese** (ovvero il 10% in più del RdC), immaginiamo al netto. Il che significa che l'accettazione di un lavoro diventa come l’“albero di Bertoldo” e ciò rende ancora più immaginaria la Fase 2 dell'operazione: quella della offerta di formazione e di un impiego. A questi “Mississippi *navigator*” – assunti a migliaia senza esperienza e con rapporti precari – si richiede persino di contrattare la retribuzione del loro assistito. Con questi livelli retributivi (superiori a mille euro lordi mensili) si tagliano fuori tutti i rapporti di lavoro a part-time. E, alla fine, si consegna l'esito dell'operazione alla discrezionalità del percettore del RdC. **Sarebbe, infatti, utile capire che cosa succederà se nessuna delle tre offerte corrisponderà a quell'importo.** Siamo alla follia, senza un minimo di logica. Tutto sembra divenuto possibile: avere il RdC, scegliersi il lavoro, rivendicare un salario adeguato. **La “condizionalità” non è più a carico dell'assistito, ma dell'amministrazione.**

## No ad una legge sulla rappresentanza sindacale\*

di Giuliano Cazola

È forte l'insistenza da parte sindacale – le confederazioni, per fortuna, hanno ripreso visibilità ed autorevolezza – per una legge sulla rappresentanza. Se **Maurizio Landini** ne ha fatto una priorità ribadita in ogni circostanza, anche le organizzazioni – come la **Cisl**, ad esempio – tradizionalmente più prudenti nel sollecitare interventi legislativi nel perimetro dell'autonomia collettiva, si dichiarano d'accordo purché la legge recepisca quanto stabilito dalle parti in via negoziale. Ed esiste a tal proposito un **accordo interconfederale**, con tanto di regolamento attuativo, che affida il compito di certificare il numero degli iscritti di ciascuna organizzazione all'**Inps** e quello dei voti raccolti nelle elezioni delle **RSU** al Cnel, fortunatamente rinato e per altro già impegnato nella individuazione dei c.d. contratti pirata negoziati al ribasso da sindacati “spuri” che tentano di affermarsi sul mercato del lavoro attraverso una concorrenza sleale a danno dei lavoratori. Peraltro, mentre aleggiava minacciosa (perché poi?) l'idea dell'introduzione di un salario minimo legale (sia pure nella forma ridimensionata prevista nel *Jobs Act*) **Cgil**, **Cisl** e **Uil** si rassegnarono, in un quadro totalmente regressivo dell'assetto della contrattazione, persino a chiedere l'applicazione dell'art. 39 Cost.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 5 marzo 2019, n. 9.](#)

«Il contratto nazionale – era scritto nell’accordo tra le confederazioni del gennaio 2016 – con la determinazione delle retribuzioni, dovrà continuare a svolgere un ruolo di regolatore salariale, uscendo dalla sola logica della salvaguardia del potere d’acquisto, che nasceva da un’esigenza di contenimento salariale in anni di alti tassi di inflazione, per assumere nuova responsabilità e ruolo. **Le dinamiche salariali dovranno, così, contribuire all’espansione della domanda interna, a contrastare le pressioni deflattive sull’economia nazionale,** a stimolare la competitività delle imprese e la loro capacità di creare lavoro stabile e qualificato, nonché a valorizzare, attraverso una equa remunerazione, l’apporto individuale e collettivo delle lavoratrici e dei lavoratori. L’esigibilità universale dei minimi salariali definiti dai Ccnl, in alternativa all’ipotesi del salario minimo legale, va sancita attraverso un intervento legislativo di sostegno, che definisca *l’erga omnes* dei Ccnl, dando attuazione a quanto previsto dall’art. 39 della Costituzione». Certo, tale articolo fu pensato dai Padri costituenti sulla base di una visione effettiva, in grado di affrontare i problemi della transizione da un’organizzazione sindacale che era parte di una struttura statale corporativa (impennata sul dato ontologico della categoria) e che si portava appresso una contrattazione collettiva come fonte primaria del diritto alla ricostruzione di un sistema coerente con la ritrovata democrazia. La norma teneva insieme le questioni della libertà sindacale e quindi del pluralismo associativo, con le grandi tematiche della rappresentanza e della rappresentatività e con procedure finalizzate a far scaturire dal diritto privato un contratto valido *erga omnes*, alla stregua di una legge. Ma per tante ragioni che non stiamo a ricordare, il sindacalismo repubblicano imboccò un’altra strada. Sotto l’egida della libertà di associazione e del contratto di diritto comune, il sistema delle relazioni industriali fu edificato sulla pietra d’angolo del “riconoscimento” tra le parti della reciproca funzio-

ne rappresentativa e, soprattutto, dell'attribuzione al comune accordo del carattere di una fonte permanente per il regolamento collettivo. «Qui compare, per la prima volta – sono parole di **Gino Giugni** – un bisogno di continuità e di certezza dei rapporti, sconosciuto alla normale vicenda del contratto, che nasce e muore nello spazio di un mattino, lega volontà ed interessi individuali, non è, per lo meno nelle sue forme codificate, strumento di permanente organizzazione del potere sociale». Così la pietra che i costruttori avevo scartato divenne la *pietra d'angolo*: una condizione di fatto fu eretta ad ordinamento giuridico. Lo Statuto dei lavoratori “stabilizzò” questa situazione. Il diritto sindacale venne “mediato” dalle organizzazioni sindacali in quanto le prerogative dei lavoratori passavano attraverso di esse. L'art. 19 (nella sua formulazione originaria) era il caposaldo di quel sistema, sulla base di una tautologia condivisa e codificata, perché fondata non sulla dogmatica, ma sulla storia: i contratti sono stipulati da chi è rappresentativo ed è rappresentativo chi stipula i contratti.

Il referendum del 1995 inferse una grave ferita all'ordinamento, i cui effetti, sul momento furono sottovalutati, ma che in seguito determinarono conseguenze che misero a rischio il buon funzionamento del sistema, aprendo la porta a una rappresentanza spuria a cui bastava arroccarsi nella singola azienda per essere rappresentativa; e di converso – si veda il caso Fiat prima della sentenza riparatrice della Corte costituzionale n. 231 del 2013 – escludeva chi, pur vantando un'effettiva rappresentatività sul piano nazionale (come la Fiom), si trovava esclusa dalla contrattazione applicata in azienda.

### Art. 19 prima e dopo il referendum del 1995

«Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: a) **[delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale]**; b) delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva».

La radicale trasformazione degli schemi contrattuali che portò **FCA** ad avere una contrattazione collettiva autonoma, fuori dal contratto nazionale dei metalmeccanici, realizzò certamente il duplice obiettivo di un assetto – insieme – di prossimità, nel territorio, ed uniforme sul piano nazionale. Avrebbe potuto fare di più il management della Fiat-FCA? Certamente. Ma a **Sergio Marchionne** interessava sistemare l'assetto delle relazioni industriali negli stabilimenti italiani di un gruppo sempre più multinazionale. Il limite di quella svolta nell'ambito delle relazioni industriali stava proprio qui: aver pensato al gruppo in una visione mondiale, inclusiva degli stabilimenti siti da noi, e non al sistema Italia (di relazioni industriali e non solo).

A questo punto, però, le domande sono le seguenti: di fronte all'attuale crisi della rappresentanza si deve tornare al “vintage” della norma costituzionale oppure è più opportuno e conveniente aggiustare e rivisitare l'itinerario percorso dalle parti sociali dal dopoguerra ad oggi? Ambedue le opzioni sono aperte nel dibattito: la prima conduce alla legge sulla rappresentanza (che per la sua natura non potrebbe discostarsi più di tanto dall'impianto dell'art. 39, pena la sanzione di incostituzionalità); la seconda porta all'implementazione degli accordi interconfederali che hanno regolato la materia nel contesto di un quadro giurisprudenziale, legislativo e fattuale che ha conosciuto innovazioni di rilievo.

Nel sistema delle relazioni industriali, tuttavia, un principio basilare ha tenuto, nonostante gli sbandamenti e le messe in discussione: quello del reciproco riconoscimento. **In un sistema di libertà sindacale i protagonisti hanno il diritto di scegliersi i propri interlocutori con i quali costruire il futuro delle imprese e dei lavoratori.** Una legge sulla rappresentanza ci porterebbe lontani da questo principio fondante. E non si venga a dire che la rappresentanza e la rappresentatività sono già regolate nella contrattazione del pubblico impiego. L'amministrazione pubblica ha l'obbligo dell'imparzialità nei confronti dei propri interlocutori. I soggetti privati no. Soprattutto quando non è in gioco soltanto un modello di relazioni industriali, ma lo sviluppo economico di un Paese. E forse i suoi assetti democratici, aperti e solidali.

## Il salario minimo legale: soluzione o problema?\*

*di Giuliano Cazzola*

Nelle *Dieci bugie* raccontate nell'ottimo saggio (Mondadori) di Antonio Barbano, la quinta – scrive – è di tutte la più ingiusta. «Lo racconta l'esperienza di una giovane ragioniera, impiegata in una agenzia di assicurazioni in Campania. È il giorno del pagamento dello stipendio. La ragazza riceve la sua busta paga di 1.200 euro, insieme ad un assegno circolare a lei intestato e non trasferibile dello stesso importo. Esce dall'agenzia – prosegue Barbano – si reca all'ufficio postale dove deposita l'assegno sul suo conto, prelevando 500 euro in banconote. Rientra in ufficio e consegna la somma di denaro al suo datore di lavoro. È il prezzo di un ricatto, comune nel Sud – conclude – a molte aziende e a molte lavoratrici». «L'ironia della sorte – aggiunge ancora Barbano – ha voluto che questo profilo coincidesse in parte con l'azienda di famiglia del vice presidente del Consiglio, Luigi Di Maio, dove il pagamento in nero degli operai si associava all'abusivismo del capannone e ai debiti non saldati con Equitalia».

**Ma per quali motivi la ragazza campana accetta questo trattamento?** Barbano spiega che, **se sporgesse denuncia, faticherebbe a trovare un altro lavoro.** Ci permettiamo di aggiungere che, forse, quella giovane ragioniera si considera meno sfortunata

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 marzo 2019, n. 10.](#)

di una sua amica che è pagata in nero. O di un'altra che è disoccupata. A lei almeno versano i contributi sull'importo scritto in busta paga.

In ogni caso all'impiegata della società di assicurazioni **viene corrisposta una retribuzione che, nei fatti, è inferiore all'importo del reddito di cittadinanza (RdC) e ancor di più alla cifra (858 euro) al di sotto della quale un assistito dai centri per l'impiego (CpI), in regime di RdC, è autorizzato a rifiutare il lavoro che gli viene offerto.** Perché accade tutto questo? Si può discettare a lungo su di una subcultura intessuta di illegalità, molto diffusa nel Mezzogiorno. Poi bisogna fermarsi lì per non cadere nella trappola delle valutazioni antropologiche, che, purtroppo, stanno tornando di attualità.

Nell'ottica di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, nell'ambito del *Jobs Act*, è stato istituito, persino, l'Ispettorato nazionale del lavoro (di cui ora è a capo addirittura un Generale), sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali la cui funzione principale è rappresentata dal coordinamento su tutto il territorio nazionale della vigilanza in materia di lavoro, assicurazione e contribuzione obbligatoria. Il fatto è che **fenomeni irregolari ed illeciti come quelli narrati, in certe realtà, sono talmente diffusi da essere evidenti e, alla lunga, tollerati anche da chi avrebbe il potere di accertarli e reprimarli** (si veda la tabella sottostante). **Ma, prima o poi, la realtà si impone, quando le regole non servono la società ma si ha la pretesa che sia la società ad adeguarsi forzatamente alle regole.** «Ma non basteranno da sole le denunce – sostiene Barbano – a cambiare un costume che ha un contesto specifico di precarietà. E che dimostra quanto falsamente ideologica sia la supposta omogeneità del mercato del lavoro in Italia e quanto sia perciò ipocrita e pericolosa l'idea di un contratto unico, uguale per tutti tanto nella parte normativa quanto in quella salariale, de-

ciso dai sindacati e dalle associazioni datoriali con una contrattazione centralizzata».

**Il Paese si condanna così a garantire una fittizia uguaglianza formale dei diritti che si traduce in un'ineguaglianza sostanziale e nell'illegalità.** Al dunque, «la decentralizzazione dei contratti [...] al Sud allineerebbe i salari alla produttività reale, facendo emergere il sommerso e prosciugando la disoccupazione, al Nord garantirebbe salari adeguati rispetto al maggior costo della vita».

**Il sistema, incentrato sulla contrattazione di prossimità, potrebbe essere “tenuto insieme” dall'istituzione di un salario minimo legale.** Lo SMIC è l'ultima sfida gettata in campo dal M5S, dopo la vittoria di Nicola Zingaretti nelle “primarie” del PD.

Ma in un contesto come quello che si delinea nel mercato del lavoro italiano dove tra breve farà la sua comparsa solenne il reddito di cittadinanza a cui il percettore potrà rinunciare solo per accettare un lavoro retribuito con una maggiorazione del 10%, vi è spazio per un salario minimo legale? A quale livello dovrebbe essere fissato? E a quale platea essere rivolto? In una relazione del dicembre scorso, il Presidente del Cnel Tiziano Treu, sostenne che «Il salario minimo non è certo l'unica misura che può contrastare il lavoro povero, ma potrebbe garantire – in virtù di una maggiore forza prescrittiva – una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi». «Nei confronti di alcuni gruppi di lavoratori, come ad esempio i giovani (che spesso alternano studio e lavoro) e gli apprendisti (per i quali il contenuto formativo costituisce un costo aggiuntivo per le imprese) [ecco il *caveat* di un grande giurista], dovrebbe essere utilizzata particolare cautela introducendo deroghe come già avviene in molti paesi europei».

Nello scenario italiano, il concetto di salario e di compenso minimo orario non dovrebbe travalicare, pertanto, i criteri residuali previsti sia nella riforma del mercato del lavoro del 2012, sia nel *Jobs Act* (oggetto in questo caso dell'unica delega che non ha avuto attuazione). **Un istituto di carattere universale contrasterebbe con il ruolo svolto, in Italia, dai minimi tabellari negoziati nei contratti nazionali ed elevati, da una giurisprudenza consolidata, a rappresentare quella «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa»,** prevista dall'art. 36 Cost. Da noi il salario minimo esiste già anche se non si chiama così.

Inoltre l'esperienza insegna che, nonostante la finta intransigenza dei sindacati in difesa di un'unica contrattazione nazionale applicata dalle Alpi a Lampedusa, **il CCNL, se necessario, è capace di adattarsi alle circostanze (meglio comunque di una legge).** Premesso che gli sgravi contributivi sono accompagnati dalla c.d. clausola sociale in forza della quale essi sono concessi solamente ai datori che rispettano i contratti di lavoro, la storia delle relazioni industriali nel Sud è ricca di deroghe più o meno esplicite. Si va dai contratti di riallineamento per assicurare il rispetto della clausola sociale e i conseguenti benefici concedendo al datore del tempo per adeguarsi, fino ai provvedimenti per l'emersione del sommerso: dichiarazione ai CLES, concordato, regolarizzazione agevolata e contribuzione di favore per gli anni successivi.

A queste considerazioni si può obiettare che il punto di arrivo è comunque l'applicazione di un contratto nazionale. Salvo non voler ammettere, come diceva un filosofo del Romanticismo, "che la caccia val più della preda". Perché ci si deve accontentare, in questi casi, solo della caccia.

**Attività di vigilanza Inps 2017**

<b>N. accertamenti ispettivi (totale)</b>	19.991
di cui, accertamenti ispettivi con esito irregolare	15.458
<b>N. lavoratori in posizione irregolare</b>	109.075
di cui lavoratori completamente in nero	5.243
<b>Totale generale accertato (milioni di euro) di cui:</b>	894
importo prestazioni indebite annullate (milioni di euro)	199
importo evaso accertato (compreso sanzioni in milioni di euro)	694

Fonte: *Rapporto 2018*

**Nel XVII anniversario  
dell'uccisione di Marco Biagi  
l'Italia celebra la “nazionalizzazione” del salario\***

*di Giuliano Cazola*

«La mia materia, il diritto del lavoro, è destinata a diventare una parte del diritto commerciale». Queste parole mi girano nella mente da più di vent'anni. Fu il mio amico Marco Biagi a pronunciarle all'inizio di un intervento durante un seminario organizzato alla fine degli anni '90 da Renato Brunetta, sempre volitivo, stimolatore di iniziative e promotore di cultura politica ed economica. Mi colpì la franchezza di quelle affermazioni. Marco si esprimeva con una consapevolezza lucida e serena, scevra dal rimpianto per un mondo di valori, di principi e di regole ormai condannati ad una trasformazione se non addirittura ad un declino.

Il diritto del lavoro, nato da una costola del diritto privato, sembrava già allora, ad un interprete dotato di visione, destinato a seguire le sorti di un'economia attraversata da un profondo cambiamento e a diventare – lungi dai fasti di altri tempi – una variabile dipendente dai processi di un mercato divenuto globale. In sostanza **quando il commercio agisce in uno scenario internazionale non sono più i costi a definire il prezzo dei pro-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 marzo 2019, n. 11.](#)

**dotti, ma la concorrenza. Tocca ai costi (anche a quello del lavoro) prendere parte alla formazione di un prezzo che sia competitivo. Perché ciò sia possibile non è necessario ridurre le retribuzioni se si è in grado di aumentare la produttività di tutti gli input (compreso il lavoro) e la qualità dei beni prodotti.**

Il lavoro è uscito, dunque, da un sistema tolemaico di cui pretendeva la centralità e viene sospinto in un territorio sconosciuto dove vengono messe in discussione le sue certezze mentre trova conferma la relatività che caratterizza i diritti sociali e li condanna a misurarsi con le disponibilità e le risorse prodotte dall'economia. **Sta qui la novità del pensiero di Biagi, nel rifiuto di considerare deviazioni, violazioni di un ordine superiore, quei rapporti di lavoro non costituiti ad opera di un contratto a tempo indeterminato, con gli annessi e connessi sul piano della tutela. E su questo punto incontrò quelle ostilità che ne fecero un simbolo, un "uomo da bruciare" perché voleva regolare – anche sul piano dei diritti – quelle tipologie di rapporti che, secondo gli altri, dovevano soltanto essere vituperati, condannati ed aboliti.**

Oggi, nel XVII anniversario del suo assassinio, **il diritto del lavoro si avvia a prendere un'altra piega, ad uscire dal principio della libera contrattazione e ad essere imposto dalla legge, persino per quello che riguarda l'aspetto fondamentale e originario del negoziato sulle retribuzioni.** Già nel Libro Bianco del 2001 veniva in evidenza come il sistema stentava a promuovere un effettivo decentramento, nonostante che nel protocollo del 1993 avesse trovato sede una razionalizzazione dei livelli e dei ruoli. «La struttura della contrattazione collettiva in Italia – era scritto – è rimasta fortemente centralizzata, imperniata sul contratto nazionale di categoria [...]. Il contratto di secondo livello, che avrebbe dovuto consentire possibili differenzia-

zioni salariali, stabilendo uno stretto legame tra retribuzione e performance dell'impresa non ha trovato quella maggiore diffusione che si intendeva ottenere [...]. L'obiettivo di una maggiore decentralizzazione della contrattazione, tale da permettere un'effettiva redistribuzione dei guadagni di produttività, è stato solo parzialmente raggiunto. La distinzione dei ruoli dei due livelli di contrattazione, nazionale ed aziendale, è stata importante per potenziare la componente variabile del salario, ma non ha, di fatto, introdotto modifiche sostanziali nei meccanismi di formazione dei differenziali salariali "esterni", cioè quelli fra imprese, fra settori, fra aree territoriali. Il sistema di contrattazione collettiva – proseguiva – ha mantenuto, dunque, caratteristiche di centralizzazione che si sono rivelate eccessive e inadatte ad assicurare quella flessibilità della struttura salariale capace di adeguarsi ai differenziali di produttività e di rispondere ai diversi disequilibri del mercato. Il sistema di determinazione del salario in Italia favorisce il permanere di una struttura delle retribuzioni relativamente poco articolata».

Ma lo sguardo di Biagi guardava più lontano «Inoltre, è **da ricordare – affermava nel Libro bianco – l'assenza di un regime di salario minimo legale. Tale funzione, infatti, è esercitata dai contratti collettivi nazionali di settore. Rispetto ad altri paesi, questa funzione è però svolta con minore efficacia**, in termini di prevenzione di abusi, visto che i Ccnl hanno livelli salariali, in termini relativi rispetto alla retribuzione media effettiva, piuttosto elevati. Il livello dei minimi sanciti dai Ccnl corrisponde tra i due terzi e i tre quarti del salario medio effettivo, ben al di sopra del 50% circa garantito dai salari minimi legali nella maggior parte degli altri paesi europei che hanno questo strumento. Al fine di determinare valori di equilibrio dei vari tipi di differenziali, il mercato ha continuato ad operare attraverso varie forme di slittamento salariale, trovando un limite, tuttavia, nei

livelli minimi salariali fissati dai contratti nazionali, i quali hanno determinato una struttura delle retribuzioni più “compressa” di quella che sarebbe altrimenti risultata sulla base dell’azione dei fattori di carattere economico».

**Quando lavorava al Libro bianco, Marco non immaginava certo che, anche in Italia, sarebbe venuta all’ordine del giorno l’istituzione del salario minimo legale.** Invece, mentre arriva in Aula alla Camera il decreto sul reddito di cittadinanza (RdC), la Commissione Lavoro del Senato ha iniziato l’esame del disegno di legge Catalfo (e dei disegni degli altri gruppi) sul terzo lato del “triangolo della morte” del diritto del lavoro. È in corso, infatti – a noi non sembra esagerata la definizione –, la “nazionalizzazione” delle retribuzioni.

Cominciamo dal lato di base del triangolo. **Chi è fuori dal mercato del lavoro o si appresta ad entrarvi – a certe condizioni personali e di reddito – può ricevere per 18 mesi, rinnovabili, un assegno mensile di 780 euro** (altri importi sono previsti in ragione della composizione della famiglia). Durante questo periodo il soggetto diventa “creditore” di attività formative e di almeno tre proposte di lavoro congrue, che possono essere rifiutate se il salario è inferiore a 858 euro mensili. Nel frattempo si stabilisce (se il disegno di legge andrà avanti con l’impostazione attuale) che **la retribuzione** «proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa» – come sancita dall’art. 36 Cost. – **non può essere più bassa di quella prevista dal contratto collettivo nazionale in vigore** per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale e comunque non inferiore a 9 euro all’ora al lordo degli oneri previdenziali e assistenziali. Ma la cuccagna non finisce qui: in presenza di una pluralità di contratti,

**i minimi tabellari “corretti” e, quindi da assumere come parametri per l’operazione salario minimo, sono quelli sanciti dalla contrattazione collettiva intervenuta tra le parti comparativamente più rappresentative.** Così sono sistemati anche i c.d. contratti pirata.

A conti fatti si scopre che **9 euro** (soprattutto se netti come prevede il PdL del PD a firma Delrio) **determinano un retribuzione tabellare più elevata di quella che i contratti stabiliscono per gli operai di terzo livello.** Secondo le rilevazioni Inps (tabella sottostante) riprese da *PMI.it* del 15 marzo, anche nell’ipotesi di salario minimo lordo pari a 9 euro all’ora vi sarebbe un considerevole miglioramento retributivo per una platea molto ampia di lavoratori subordinati. Di questi, attualmente, il 15% prende meno di 8,50 euro all’ora, il 9% meno di 8 euro. Salendo con il compenso a 10 euro orari, il numero di dipendenti che guadagna meno è pari al 40%.

#### Soglie di salario orario

Misura del salario orario	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore
< € 8,00	9%
< € 8,50	15%
< € 9,00	22%
< € 10,00	40%

Ecco perché nella XVII ricorrenza della sua morte, a Marco Biagi sarebbero dovute delle scuse. Non siamo stati capaci di difendere la sua eredità.

## Lo SMIC... de noantri\*

*di Giuliano Caszola*

**Il d.l. n. 4/2019 si avvia ormai ad essere convertito.** Si chiuderanno così – sia per quanto riguarda il reddito di cittadinanza (RdC), sia le pensioni (quota 100 e dintorni) – due importanti capitoli – di carattere identitario – del contratto di governo. I prossimi appuntamenti si svolgeranno a breve, quando inizierà la fase dell'applicazione, che già si annuncia piuttosto travagliata.

**Si è aperta, intanto, un'altra questione: quella del salario minimo orario (stabilito per legge).** La Commissione Lavoro del Senato ha iniziato l'esame di due disegni di legge, nell'ordine: uno della opposizione di sinistra (AS 310) a prima firma del Senatore Laus (ma il PD ha preso le distanze da quel testo), l'altro (AS 658) presentato dalla Presidente Nunzia Catalfo del M5S. Non vi è alcuna malizia nel ritenere che questa operazione sia un banco di prova di un lavoro comune tra i dem (a guida di Nicola Zingaretti) e i pentastellati, con Maurizio Landini nel ruolo di mediatore (infatti, il disegno di legge Catalfo recepisce molte posizioni dei sindacati in particolare della Cgil).

Nei giorni scorsi la Commissione ha svolto le audizioni di rito delle associazioni e dei soggetti istituzionali competenti che hanno depositato approfondite ed interessanti memorie

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12.](#)

sull'argomento, sia per quanto riguarda gli aspetti giuridici, sia gli effetti di carattere economico e le conseguenze sulle retribuzioni e l'occupazione. **È decisiva, sotto quest'ultimo aspetto, la determinazione della misura del salario minimo orario.**

Il d.d.l. n. 310 fissa la misura del salario minimo orario in «9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali», il d.d.l. n. 658 in «9 euro al lordo degli oneri contributivi e previdenziali». Già queste definizioni hanno sollevato dei problemi. L'Inps, nella sua memoria, ha fatto notare che **il riferimento agli oneri contributivi e previdenziali porterebbe – sia al netto che al lordo – delle differenziazioni del salario minimo a seconda dei settori e delle categorie a cui fosse applicato**, essendo, appunto, questi oneri non omogenei per l'insieme degli occupati. Pertanto – ha suggerito l'Istituto – il seguente percorso normativo: «una volta determinata la misura minima del salario orario ritenuta maggiormente adeguata per il conseguimento delle finalità della norma, risulta opportuno riferirla esclusivamente al compenso lordo, espungendo ogni riferimento agli oneri sociali, sia quelli a carico del datore di lavoro, sia quelli a carico del lavoratore».

Un'altra osservazione di carattere preliminare è quella formulata nella memoria del Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro a proposito dell'estensione della platea. Complessivamente **desta perplessità la scelta di non tenere conto, nei testi all'esame, delle oggettive differenze tra le diverse tipologie contrattuali nella quantificazione del salario minimo orario sia pure nel medesimo ambito del lavoro subordinato**. I contratti a causa mista, come, per esempio, l'apprendistato che ha avuto un certo sviluppo proprio grazie alla contrazione salariale che compensava l'impegno formativo del datore di lavoro.

Un'ulteriore considerazione di carattere generale che merita di essere evidenziata riguarda il tema del **lavoro agricolo** – ricompreso nel campo di applicazione dei due disegni di legge – che

notoriamente è caratterizzato da dinamiche salariali molto legate agli ambiti territoriali e che potrebbero non armonizzarsi con un importo minimo unitario generalizzato su tutto il territorio nazionale. Tali considerazioni sono condivise – anzi quasi date per scontate sulla base delle esperienze di altri Paesi – da tutti i soggetti auditi.

Sempre per quanto riguarda il campo di applicazione, mentre **nel AS 310 si fa riferimento a tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione di lavoro, nel AS 658 l'area considerata è identificata in quella dell'art. 2094 c.c. e, quindi, nel campo della subordinazione con la sola aggiunta delle collaborazioni organizzate dal committente** (co.co.co., assimilate alla subordinazione) come disciplinate dall'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015. Tale estensione, per altro, non trova applicazione per le collaborazioni rese dai professionisti, dai componenti degli organi di amministrazione delle società e dai partecipanti a Collegi e Commissioni, nonché alle collaborazioni in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche.

**Di grande interesse sono le quantificazioni di carattere economico, in particolare, sugli effetti che un salario orario minimo di 9 euro (lordi o netti) determinerebbe sulle retribuzioni dei lavoratori a partire dai minimi tabellari previsti dai contratti collettivi** di categoria che fino ad oggi – grazie ad un'interpretazione consolidata della giurisprudenza dell' 36 Cost. – hanno svolto una funzione equipollente a quella di un salario minimo: funzione che è messa oggi in crisi a causa del moltiplicarsi dei contratti in una logica di *dumping* (da settembre 2007 a marzo del 2017 i contratti nazionali sono passati da 549 a 823; nella sola edilizia da 28 a 63). La memoria presentata in audizione dall'Inps, e relativa ad una platea di 5 milioni di dipendenti (che nel periodo considerato hanno avuto un'occupazione continuativa senza periodi di contribuzione figurativa), contiene una de-

scrizione molto accurata riguardante la quota di lavoratori che percepiscono una retribuzione oraria inferiore alle fasce indicate nelle tabelle sottostanti. In estrema sintesi **si possono notare rilevanti differenze di genere, di età, di ripartizione territoriale e di settore merceologico.**

**Tabella 1 – Soglie di salario orario**

Misura del salario orario	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore
< € 8,00	9%
< € 8,50	15%
< € 9,00	22%
< € 10,00	40%

**Tabella 2 – Soglie di salario orario per genere**

	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore	
Misura del salario orario	Maschi	Femmine
< € 8,00	9%	10%
< € 8,50	15%	17%
< € 9,00	21%	26%
< € 10,00	39%	47%

**Tabella 3 – Soglie di salario orario per età**

	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore	
Misura del salario orario	Under 35	over 35
< € 8,00	17%	6%
< € 8,50	27%	11%

< € 9,00	38%	16%
< € 10,00	62%	32%

**Tabella 4 – Soglie di salario orario per area regionale**

Misura del salario orario	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore				
	N.-Ovest	N.-Est	Centro	Sud	Isole
< € 8,00	14%	14%	12%	8%	7%
< € 8,50	22%	22%	19%	13%	13%
< € 9,00	31%	31%	26%	19%	19%
< € 10,00	56%	55%	46%	36%	37%

**Tabella 5 – Soglie di salario orario per settore produttivo**

Misura del salario orario	Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore		
	Industria	Artigianato	Terziario
< € 8,00	4%	26%	14%
< € 8,50	7%	41%	22%
< € 9,00	10%	52%	34%
< € 10,00	28%	67%	59%

A questi dati assai significativi, l'Inapp ha aggiunto, nell'audizione del suo presidente Stefano Sacchi, ulteriori utili riferimenti per quanto riguarda la distribuzione per retribuzioni orarie dei rapporti di lavoro (tavola a) e secondo la dimensione dell'impresa e il relativo numero dei dipendenti (tavola b).

**Tavola a**

6,5% dei rapporti lavoro tra 7,4 e 9,7 euro lordi
52,6% dei rapporti lavoro tra 7,4 e 13,3 euro lordi (9,7 euro netti)
9,7 = 9 con 13 <sup>^</sup> e 14 <sup>^</sup>

**Tavola b**

L'adeguamento a 9 euro <b>netti</b> riguarderebbe il 77% degli occupati di imprese fino a 10; il 20% di quelli nelle imprese più grandi
L'adeguamento a 9 euro <b>lordi</b> riguarderebbe il 25% degli occupati di imprese fino a 10; il 3% di quelli nelle imprese più grandi

Ma i dati Inapp che fanno “tremare le vene ai polsi” riguardano **i costi per il sistema delle imprese della introduzione del salario minimo orario** (sia al netto che al lordo). Si tratterebbe di 34 miliardi a favore del 52% degli occupati nell'ipotesi di 9 euro netti a fronte di 4 miliardi nell'ipotesi di 9 euro lordi. Nel primo caso i 9 euro netti (13,3) sarebbero pari al 119% salario mediano nazionale; mentre i 9 euro lordi (9,7) si limiterebbero – si fa per dire – all'87%.

Anche l'Istat, nella memoria prodotta per l'audizione, ha sollevato questioni di compatibilità tra il salario minimo orario proposto e gli attuali livelli retributivi, individuando quanti lavoratori trarrebbero beneficio dalla situazione che si prospetta. I dati non sono sempre coincidenti con quelli di altri soggetti auditi, ma la tendenza verso un incremento difficilmente sostenibile viene confermata.

## Stima degli effetti del salario minimo sulle retribuzioni (Istat)

I lavoratori per i quali l'innalzamento della retribuzione oraria minima a 9 euro comporterebbe un incremento della retribuzione annuale sono 2,9 milioni ovvero circa il 21% del totale dei lavoratori (2,4 milioni se si escludono gli apprendisti). Per questi lavoratori l'incremento medio annuale sarebbe pari a circa 1.073 euro pro capite, con un incremento complessivo del monte salari stimato in circa 3,2 miliardi di euro. L'adeguamento al salario minimo di 9 euro determinerebbe un incremento sulla retribuzione media annuale dello 0,9% per il totale dei rapporti e del 12,7% per quelli interessati dall'intervento. L'incremento percentuale più significativo coinvolgerebbe i lavoratori occupati nelle altre attività di servizi (+8,8%), i giovani sotto i 29 anni (+3,2%) e gli apprendisti (+10%).

**Anche l'Ocse ha detto la sua, facendo notare che, a 9 euro lordi all'ora, il salario minimo italiano sarebbe il più elevato tra i Paesi aderenti.** Infine, una nota di buon senso, corredato da un filo di nostalgia, è venuto dal Cnel. L'organo di rilevanza costituzionale redivivo ha fatto notare che, «Come noto, **una esperienza italiana di introduzione *ex lege* di un minimo retributivo orario, ideato allo scopo di tutelare le occupazioni occasionali considerate a rischio di basso salario e di sommerso, ha riguardato i voucher. Si noti che nonostante tra le principali critiche ci fosse quella del basso salario, il minimo salariale (pari a 7,5 euro) era di fatto superiore a gran parte dei salari minimi legali attualmente vigenti nei paesi europei.** Nel merito, la forte crescita dei voucher (sebbene la consistenza complessiva fosse ancora molto modesta) può essere presa come evidenza dell'esistenza di un segmento di mercato del lavoro in cui la variabilità della domanda di lavoro, la semplicità

amministrativa e il costo del lavoro (in questo caso pari a 10 €) rappresentano fattori chiave per la creazione di occupazione». Che dire? Lasciamo ai morti il compito di seppellire i morti. Magari evitiamo di resuscitarli – attraverso il salario minimo legale – sotto forma di vampiri.

## SMIC: gatta ci cova\*

*di Giuliano Cazola*

Sono tendenzialmente contrario all'introduzione per legge di un salario minimo orario di applicazione generale, mentre credo che il tema possa essere affrontato nei termini previsti nella delega "dimenticata" contenuta nel *Jobs Act*, se non addirittura dalle norme di cui alla l. n. 92/2012 (la riforma del mercato del lavoro di Elsa Fornero, risparmiata dai persecutori a oltranza del riordino del sistema pensionistico). Ciò premesso in via di principio, nei fatti **non condivido il disegno di legge Catalfo** (AS 658) che svolge il ruolo di testo base per l'esame, in Commissione Lavoro del Senato, di un provvedimento che abbia proprio quelle caratteristiche e finalità di stabilire una soglia retributiva garantita. Eppure quel disegno di legge mi ha incuriosito ed insospettito, perché – da quando mi occupo (sono trascorsi più di 50 anni) in qualche modo di diritto sindacale, previdenziale e del lavoro in senso stretto – mi era capitato poche altre volte di imbattermi in **un disegno di legge tanto *pro-unions*, ancor più che *pro-labour***. Posso sbagliarmi, capita ad una certa età di non avere più una memoria lucida, ma i contenuti di questo disegno di legge, a prima firma di Nunzia Catalfo, Presidente della Commissione, non lasciano margini di equivoco: sono tutelate tutte le preoccupazioni

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° aprile 2019, n. 13.](#)

pazioni delle organizzazioni sindacali (con appresso la Confindustria) rispetto ad un eventuale SMIC e **si cerca di risolvere** (non è detto – come vedremo – che ci si riesca) **altri delicati problemi come quelli della rappresentanza e dell'efficacia *erga omnes* dei contratti nazionali.**

Se queste considerazioni hanno un minimo di fondamento (sfido chiunque a poterlo negare) si pone innanzitutto un interrogativo di carattere politico: **perché il M5S scende in campo a fianco delle parti sociali (al dunque delle confederazioni storiche)?**

Ricordiamo quanto stava scritto nel programma pentastellato a proposito dei sindacati? «Il Movimento 5 Stelle vuole garantire a tutti i lavoratori il diritto di poter scegliere le proprie rappresentanze sindacali e di essere eletti, con una competizione aperta tra tutte le sigle, **indipendentemente dall'aver firmato gli accordi con le controparti.** Si tratta di applicare, finalmente, in modo compiuto l'articolo 39 della Costituzione sulla libera iniziativa sindacale». In sostanza, veniva elevata a potenza la logica (anti primato delle confederazioni storiche) che nel 1995 aveva portato al referendum “manipolativo” dell'art. 19 dello Statuto. Oggi, invece, **il disegno di legge Catalfo finirebbe per ripristinare quel criterio di maggiore rappresentatività che fu abrogato proprio dall'esito referendum citato.** Nell'art. 3 si parla espressamente dei «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa»: è la stessa definizione che si trovava nella lett. *a* dell'art. 19 abrogata per via referendaria (ecco il testo: «delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale»).

**L'altro grande assist del M5S al sindacalismo storico (tanto dei lavoratori quanto dei datori) riguarda la loro più grave preoccupazione: l'effetto *dumping* dei contratti pirata** attraverso la proliferazione dei contratti collettivi nazionali che, dal

2012 al 2017, sono passati da 549 a 823 (nel solo settore edile da 28 a 63), caratterizzati da contenuti economici e normativi inferiori a quelli dei contratti canonici. Il disegno di legge Catalfo, sempre nel fatidico art. 3, sancisce che, in presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, **il trattamento economico complessivo che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa.**

In sostanza, il M5S si presenta sulla scena delle relazioni industriali nel ruolo di Lord protettore degli assetti tradizionali, sgombrando per legge gli elementi critici che hanno messo in crisi lo status – *octroyé* – di maggiore rappresentatività. **Si arriva persino a rinviare al testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 l'applicazione dei criteri associativi ed elettorali necessari a valutare la rappresentatività in senso comparativo.**

Vi è dietro un disegno politico? Di certo, **non è casuale che Luigi Di Maio abbia sfidato il PD di Nicola Zingaretti a confrontarsi sull'introduzione di un salario minimo orario.** Anche esponenti del PD, al Senato, hanno presentato un disegno di legge a prima firma Laus (AS 310) che, tuttavia, ha ricevuto una sonante osservazione critica da parte del Cnel per il mancato coinvolgimento delle parti sociali. «La mancanza di compartecipazione da parte degli attori sociali interessati a momenti decisionali particolarmente complessi, rischia – è scritto in una nota del Cnel – di ridurre ad un mero atto amministrativo il percorso di adeguamento delle dinamiche salariali alle evoluzioni dei contesti produttivi e alle implicazioni di natura sociale che vi sono sottesi».

Il d.d.l. n. 658 non mi incute curiosità e sospetto soltanto per quanto riguarda i rapporti politici. Considero niente affatto banale il progetto tecnico-giuridico attraverso il quale si intende attribuire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi stipulati dalle parti più rappresentative. In pratica, viene aggirato e accantonato – a futura memoria – l’art. 39 Cost., mentre **si percorre la strada indicata dall’art. 36 Cost., prevedendo che il trattamento economico complessivo** (si va oltre il concetto di minimi tabellari) proporzionato alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa, **è quello stabilito dai contratti sottoscritti dagli appartenenti al club della maggiore rappresentatività.**

L’operazione non è priva di senso: in fondo, **viene tradotta in norma di legge una interpretazione giurisprudenziale consolidata dell’art. 36. Ma è davvero legittima un’operazione siffatta?** Ne dubito. L’art. 39 è una sorta di Ghino di Tacco non aggirabile. La giurisprudenza applicativa dell’art. 36 ha dovuto stabilire dei riferimenti compatibili con i requisiti di una retribuzione proporzionata e sufficiente, ma non può legittimare procedure di accertamento della rappresentanza e di rappresentatività e modalità di negoziazione dei contratti collettivi dotati di validità generale, diverse da quelle che vengono sancite, secondo criteri specifici, in un’altra norma di rango costituzionale. C’è poi la questione del vincolo di 9 euro orari lordi. Ma non aggiungiamo ulteriori critiche alle tante che sono state avanzate in proposito.

## Inpps 2019: Istituto nazionale populista di previdenza sociale\*

*di Giuliano Cazzola*

Sono uno dei pochi in Italia in grado di scrivere, da testimone diretto, la storia dell'Inps e dei suoi presidenti, almeno dal 1987 ad oggi. Da quella data, **ho lavorato a stretto contatto con tutti i presidenti dell'Inps** dapprima come segretario della Cgil responsabile delle politiche sociali, poi come componente e presidente dei collegi sindacali dei due enti più importanti (prima l'Inpdap, poi l'Inps) dal 1994 al 2007; in seguito, in qualità di vice Presidente della Commissione Lavoro della Camera.

In verità potrei risalire addirittura al **1970**, quando **la riforma del 1969 (l. n. 153) affidò alle parti sociali la gestione dell'Istituto**, assegnando la maggioranza in consiglio di amministrazione ai rappresentati dei lavoratori che così esprimevano, a rotazione ogni 4 anni, il presidente. La sequenza fu: Cgil, Cisl, Uil, Cgil, Cisl.

Poi nel **1994**, dopo il capitolo di Tangentopoli connesso alla compravendita di immobili da parte degli enti previdenziali (furono coinvolte anche persone legate alle organizzazioni sindacali, poi quasi tutte scagionate), **venne istituito** (col d.lgs. n. 479) **il c.d. modello duale a valere per tutti gli enti**: il Consiglio di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 aprile 2019, n. 14.](#)

indirizzo e vigilanza in cui siedono i rappresentanti delle parti sociali in modo paritetico (anche in questo caso l'organo è presieduto da un sindacalista a rotazione tra le principali confederazioni); il presidente e il CdA nominati dal Governo. Ulteriori organi il collegio dei sindaci e il direttore generale.

**La cordata dei presidenti di nomina governativa iniziò** con il mitico **Gianni Billia**, il manager che in qualità di direttore generale promosse, con un'ampia visione del futuro, l'informatizzazione dell'Istituto. Poi fu la volta di Massimo Paci. Fabio Trizzino (già direttore generale di Billia), nominato dopo Paci, morì pochi giorni dopo. L'Istituto fu commissariato dal Ministro Roberto Maroni che affidò l'incarico ad un suo consigliere, Gian Paolo Sassi, che successivamente ne divenne presidente (cumulando un lungo periodo da Commissario con il mandato canonico da Presidente).

**Nella XVI Legislatura, furono soppressi i CdA e i loro poteri trasferiti al presidente.** Sempre in quella Legislatura si è proceduto a processi di incorporazione e fusione tra i diversi enti, tanto che ora troneggia, a fianco dell'Inail – divenuto polo della sicurezza – il SuperInps (che ha assorbito, dopo Ipost, anche Inpdap e Enpals) affidandone la gestione ad **Antonio Mastrapasqua** (che presiedeva l'Inps dal 2008) fino a tutto il 2014, proprio per portare a termine il percorso dell'unificazione. Vicende giudiziarie imposero le dimissioni del superpresidente.

Poi fu il turno di due Commissari straordinari: prima Vittorio Conti, poi **Tiziano Treu**. Quest'ultimo sembrava destinato a diventare il nuovo presidente, fino a quando l'ambito incarico non venne conferito dal Governo Renzi al prof. **Tito Boeri**. Ignoro quali siano stati i motivi di tale scelta, soprattutto in sostituzione di una persona di grande valore e multiforme esperienza come Treu. Tanto più non sono a conoscenza delle “regole di ingaggio” che Boeri aveva ricevuto, al momento della nomina. Fatto

sta che Boeri non ha avuto buoni rapporti con i Governi in carica. I suoi predecessori si erano trovati, spesso, a gestire l'Istituto anche in tempi in cui aveva vinto le elezioni un esecutivo di diverso colore politico di quello che li aveva nominati. Ma si trattava comunque di un'alternativa all'interno di un sistema condiviso. Al professore della Bocconi è capitato di continuare a guidare la "fabbrica delle pensioni" durante un vero e proprio cambiamento di regime dopo le elezioni del 2018. E lo ha fatto con onore e dignità, incurante delle critiche che riceveva dai nuovi potenti.

Va detto che **la governance monocratica dell'Ente aveva suscitato ben presto delle riserve tra le forze politiche**, che denunciavano, strumentalmente, ai tempi di Mastrapasqua, la questione di "un uomo solo al comando". Nella XVI Legislatura i gruppi indussero il Ministro Elsa Fornero (che nel frattempo aveva completato l'incorporazione nel SuperInps) a costituire una Commissione di studio che varò anche una proposta, finita poi nel fondo di un cassetto, a causa della caduta del Governo Monti e delle elezioni anticipate. Anche nella XVII Legislatura vi furono **iniziative sul tema di una governance collegiale** (consistenti nel ripristino del CdA) che però non approdarono a nulla. Il Governo giallo-verde, invece, non ha perso tempo. **Nel decreto sul RdC e quota 100 (d.l. n. 4/2019), recentemente convertito dal Parlamento, è stata inserita una norma che prevede un nuovo ordinamento dei maggiori enti previdenziali (Inps e Inail)**. Ai sensi della normativa previgente, sono organi dell'Inps e dell'Inail: il presidente, il consiglio di indirizzo e vigilanza, il collegio dei sindaci, il direttore generale. Il d.l. n.4/2019 ha inserito tra gli organi degli enti in oggetto il consiglio di amministrazione. La novella ripristina, quindi, tale organo, già previsto prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, il quale – come già ricordato – lo aveva soppresso attribuendo le

sue funzioni al Presidente dell'ente. A seguito delle modifiche approvate durante l'esame in sede referente **si è aggiunta la figura del Vice Presidente tra gli organi degli enti in oggetto.** In sostanza, **nella spartizione tra i due azionisti di maggioranza il Presidente è toccato al M5S e il vice alla Lega.**

**Per ora,** dopo la scadenza del mandato di Boeri, **sono stati nominati un Commissario** (Pasquale Tridico, stretto collaboratore del Ministro Di Maio e “padre” del RdC) **e un sub-Commissario** (Adriano Morrone). Il loro compito è quello di dedicarsi alla liquidazione del RdC e delle pensioni in quota 100, il più presto possibile e prima delle elezioni europee. Probabilmente sarà disposta – è già stato proposto per le pensioni – **un'erogazione provvisoria a chiunque abbia presentato la domanda, con la riserva di esaminare successivamente la corrispondenza della documentazione ai requisiti richiesti.** Negli ambienti governativi – sia per il reddito che per le pensioni – ci si aspettava di più. I numeri sono ritenuti deludenti. Non sarà che gli italiani sono più saggi di chi li governa?

## Lavorare meno per lavorare tutti?\*

*di Giuliano Cazvola*

Non capita spesso che un giuslavorista sia in grado di influenzare le politiche del lavoro di un Governo. Evitiamo di fare dei nomi e di portare degli esempi, proprio per sottrarsi a paragoni equivoci. Non tutti i giuslavoristi, *maître à penser*, elevati al rango di consiglieri dei Ministri, hanno dato buoni suggerimenti; non tutti i Governi, d'altra parte, sono stati in grado o hanno avuto la possibilità di capire e valorizzare compiutamente proposte tecnico-giuridiche apprezzabili. **Oggi il giurista “di regime” è Pasquale Tridico**, a cui Luigi Di Maio, “folgorante in soglio”, ha affidato la custodia dei gioielli della famiglia pentastellata ed in particolare di quel di “reddito di cittadinanza” che avrebbe dovuto cambiare la storia del Paese.

Tridico ci si è messo di impegno e **ha impostato un provvedimento complesso, tanto articolato da essere sempre a rischio di smarrire il filo conduttore. Ma è riuscito a venirne a capo**, anche se solo talune delle norme del d.l. n. 4/2019 sono operative, mentre altre (le piattaforme digitali, l'outplacement, ecc.) sono messaggi rinchiusi in una bottiglia affidata alle onde del mare.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 aprile 2019, n. 15.](#)

Tridico si è talmente immedesimato con la sua creatura da volerla seguire, fin dai primi vagiti, dal ponte di comando dell'**Inps, l'Ente previdenziale e assistenziale più grande d'Europa, per il quale il fantomatico RdC è solo una delle tante prestazioni erogate, neppure tra le più importanti.** Ma il ferro va battuto finché è caldo; e il successo coltivato finché c'è.

Col proposito di essere il protagonista di una nuova (o di una vecchia?) stagione del diritto del lavoro, il prof. Tridico si è lanciato in un'altra sfida: quella della durata dell'orario di lavoro. Così si è messo a spolverare **la vecchia teoria del "lavorare meno per lavorare tutti"**. «Siamo fermi in Italia all'ultima riduzione dell'orario di lavoro del 1969» ha affermato Tridico nei giorni scorsi, tenendo una lezione sulle diseguaglianze nel capitalismo finanziario alla facoltà di Economia della Sapienza, a Roma. «Non ci sono riduzioni da 50 anni e invece andrebbe fatta. **Gli incrementi di produttività vanno distribuiti o con salario o con un aumento del tempo libero. Con questa riduzione aumenterebbe l'occupazione**».

Con tali affermazioni il consigliere ministeriale ha inserito una pulce nell'orecchio del vicepremier Luigi Di Maio secondo il quale il tema sollevato «merita approfondimenti e massima discussione con le imprese e i rappresentanti dei lavoratori». In realtà, le argomentazioni del professore sono più articolate. Lorenzo Savia ha riportato sul Corriere della Sera un ragionamento più complesso che Tridico aveva svolto, in una occasione precedente e in veste di studioso, in un post sul blog del M5S. Le politiche per l'occupazione, aveva scritto allora Tridico, dovranno anche tener conto dell'avanzare della robotizzazione che mette a rischio i posti di lavoro. Per contrastare questa tendenza «il primo passo sarà la riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario per aumentare l'occupazione e incentivare la riorganizzazione produttiva delle imprese». In quel post **il professore proponeva anche**

la «banca delle ore come strumento per superare lo straordinario e la possibilità per il lavoratore di determinare l'inizio e il termine dell'orario di lavoro nell'ambito di una fascia di presenza obbligatoria».

Fino a qui la cronaca. Non c'è dubbio che l'uscita del neo-Commissario (e futuro presidente) dell'Inps ha colto impreparati tanto il mondo della politica quanto i sindacati. Questa circostanza dovrebbe indurre ad una riflessione autocritica su come sono stati affrontati i due temi identitari del RdC e delle pensioni da parte delle forze politiche, sociali e culturali che si oppongono all'attuale maggioranza giallo-verde e al Governo che essa esprime. Mentre su “quota 100 e dintorni” era ben visibile fin dall'inizio un filo rosso che legava, sia pure con uno sviluppo arabesco, le posizioni della Lega ad altre variamente presenti nel sindacato e nella sinistra dentro e fuori dal PD, sul RdC l'atteggiamento del campo avversario è stato quello della incredulità, della convinzione che si trattasse di un *ballon d'essai* destinato a restare tale e quindi da non prendere sul serio. E invece ci troviamo in compagnia di una robusta manomissione della riforma Fornero e dell'istituzione del RdC: misure impastate, cotte e mangiate nei boudoir della maggioranza.

Per carità, il mio non è un rimpianto per una mancata collaborazione con questa maggioranza e con le sue politiche. È solo la sottolineatura dell'**incapacità di proporre un'alternativa magari in anticipo**. Come scrive **Marco Leonardi** nel saggio *Le riforme dimezzate il REI – una misura più organica e meno pasticciata del RdC e rivolta al contrasto della povertà – è arrivato troppo tardi e con scarse risorse a disposizione*. «Nel gennaio 2017, al passaggio del testimone da Renzi a Gentiloni, la legge delega sulla povertà era ancora da discutere al Senato, senza nessuna certezza sui tempi, tant'è che si rischiava di andare alle elezioni senza averne terminato l'iter. Fu trovato – prosegue

Leonardi – non senza qualche difficoltà un accordo che prevedeva l'impegno del governo a scrivere molto rapidamente i decreti attuativi [...]. in cambio della rinuncia, da parte del Senato, di non presentare emendamenti al disegno di legge delega». In pratica **il 1° dicembre del 2017 il REI divenne operativo, ma non fu organizzata una pubblicità efficace e, soprattutto, le elezioni erano ormai a pochi mesi.** In sostanza, sostiene Leonardi (già consigliere dei Governi di centro-sinistra), se la scala delle priorità avesse anteposto l'adozione di uno strumento di lotta alla povertà ad altre misure, forse le cose sarebbero andate diversamente. **Così non fu, nonostante fosse arcinoto l'impegno propagandistico del M5S sul reddito di cittadinanza.**

E che dire della **questione salariale?** Se fosse stata affrontata nel modo giusto attraverso una **riduzione del cuneo fiscale e dell'incremento della produttività anche attraverso un maggior uso della contrattazione di prossimità,** forse oggi non saremmo qui a dover rincorrere un disegno di legge sul salario minimo per sventarne gli effetti devastanti sulla contrattazione, sul costo del lavoro, sulle imprese e di conseguenza sull'occupazione.

**È il caso, allora, di tornare ad occuparsi dell'orario di lavoro, prima di trovarci a fare i conti con una legge, affetta da “mal francese” che pretenda di ridurre l'orario settimanale di lavoro a 35 ore,** in modo generale e astratto, **allo scopo di contrastare l'avvento delle nuove tecnologie.** Oltralpe caddero nella trappola del 35 ore alla fine del decennio '90 e non sono stati più in grado di uscirne, nonostante l'evidente fallimento. In Italia in quegli stessi anni la mistica delle 35 ore persuase Rifondazione comunista a togliere l'appoggio al primo Governo Prodi. Ritornare su quei passi sarebbe un guaio, perché verrebbe applicata la stessa regola a situazioni in movimento e a processi gradualisti di modifiche dell'organizzazione del lavoro. Un conto è av-

valersi dello strumento della riduzione dell'orario di lavoro in parallelo con l'ingresso di nuove tecnologie che cambiano i prodotti e il modo di produrre, allo scopo non solo di salvaguardare i livelli di occupazione, ma di assicurare quella flessibilità degli orari di cui hanno bisogno le imprese, all'interno della quale possono trovare risposta anche le esigenze dei lavoratori (per esempio grazie ad una maggiore diffusione del lavoro agile, magari attraverso la revisione di una regolamentazione ora ingessata).

È necessario allora un **impegno straordinario delle organizzazioni sindacali**, almeno all'altezza di quello che si sviluppò alla fine degli anni '50 e nei primi anni '60 del secolo scorso. **In questi ultimi anni i sindacati si sono impegnati più sulle pensioni che sul lavoro**, arrivando al punto di tutelare i giovani per quando andranno in quiescenza. In pochi (si veda il contributo di Marco Bentivogli nel libro *Contrordine compagni*) si sforzano di immaginare e proporre politiche rivendicative in grado di tenere il passo con lo sviluppo tecnologico.

Uno dei più grandi sindacalisti del secolo scorso, un maestro per intere generazioni di dirigenti sindacali, nella sua [lettera-testamento rivolta a Cgil, Cisl e Uil](#), scriveva: «Tra l'altro vi si dovrebbe aggiungere la necessità di **una ripartizione del lavoro. Passaggio obbligato**, se l'obiettivo del pieno impiego deve essere preso sul serio. Oppure l'esigenza di intervenire sul **cuneo fiscale** che oggi pesa in maniera squilibrata sul lavoro dipendente rispetto agli altri redditi. O ancora sulla urgenza di migliorare le **competenze**, e quindi la **produttività**, con investimenti, non puramente simbolici, sul "capitale umano" e quindi sulla formazione continua». Allora, il richiamo al "passaggio obbligato" della distribuzione del lavoro fu considerato – con troppa fretta e poca capacità di visione – una nostalgia del passato.

## Siamo un Paese di poveri benestanti?\*

*di Giuliano Cazza*

Seguendo la regola del “fare notizia” (deve essere l’uomo a mordere il cane e non il contrario) i media si sono gettati a capofitto sui casi in cui la card di Re Mida (l’apparato del reddito di cittadinanza), infilata nella fessura del banco posta, ha fatto cilecca, scaricando nelle mani dei beneficiari solo poche decine di euro. È dovuto intervenire immediatamente il *defensor fidei* Pasquale Tritico a spiegare l’arcano, dopo che si erano diffusi dei simpatici siparietti, sul web, tra gli utenti in cerca di spiegazioni e i funzionari dell’Inps incaricati di rispondere. «Girano tante falsità – ha dichiarato il candidato alla presidenza dell’Inps, nonché “padre del RdC” –. **Solo il 7% di chi ha ottenuto il reddito di cittadinanza ha avuto tra i 40 e i 50 euro. Si tratta di appena 30mila persone. Il 71% ha avuto 400 euro e il 21% tra 750 e 1.380 euro**». Avrebbe potuto anche aggiungere che gli agognati 780 euro mensili, costituiscono un tetto e che, pertanto, contano a determinare quell’importo anche eventuali ulteriori redditi. **Tutto lavoro inutile, perché la gente non è più abituata a ragionare sui dati reali, meno che mai sulle norme di legge, ma su quanto viene “percepito” sulla base delle promesse fatte durante le campagne elettorali.** Eppure la legge è chiara.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 aprile 2019, n. 16.](#)

Fatto salvo il possesso dei requisiti richiesti, il beneficio economico del RdC, esente dal pagamento dell'Irpef non può essere inferiore a 480 euro annui, cifra che costituisce pertanto il valore minimo del beneficio sotto il quale non è possibile scendere (pertanto se dovesse risultare dall'applicazione dei suddetti parametri, un beneficio di importo inferiore, comunque questo sarebbe elevato al suddetto valore minimo); il RdC non può essere superiore, d'altro canto, ad una soglia di 9.360 euro annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza e ridotta per il valore del reddito familiare. Tutto come disposto, allora.

**L'altro elemento di preoccupazione – che ha scosso la fiducia incrollabile negli effetti del RdC ai fini dello sviluppo del Paese attraverso il rilancio della domanda interna – è quello relativo ad un numero di domande inferiore alle attese e, di conseguenza, ad una platea ancor più ridotta di beneficiari.** Anche in questo caso l'Inps ha illustrato la situazione. «A fronte di oltre 806mila richieste arrivate dai nuclei familiari all'Inps entro il 31 marzo, sono state elaborate le prime 681.736 domande (85%); di queste, 488.337 istanze (72%) sono state accolte, mentre 186.971 (27%) sono state respinte; 6.428 istanze (1%) sono in evidenza perché è necessaria un'ulteriore attività istruttoria», così ha scritto l'ufficio stampa dell'Istituto di previdenza sociale. Mentre «delle domande residue, circa 44mila saranno definite entro questa settimana. Le ulteriori 80mila sono domande presentate insieme al modello RdC/Com, per comunicare la variazione di redditi da attività lavorativa rispetto all'Isee, che saranno lavorate entro la fine del mese di aprile – continua il comunicato – stimando che anche per le istanze in evidenza si confermi una percentuale di accoglimento analoga a quella delle pratiche già definite pare ragionevole una stima complessiva delle istanze accolte intorno al 75%».

Uno stile un po' pesante, ma i dati sono netti. Anche **la Consulta dei Caf ha commentato questi primi numeri sull'accoglimento delle domande, mettendo in evidenza un punto in particolare: «I dati sono al di sotto delle stime del governo** – ha dichiarato il coordinatore Massimo Bagnoli – Non credo che si arriverà ad 1 milione e 300mila famiglie beneficiarie, pure calcolando altre 80-100mila domande che arriveranno ad aprile. **Forse la realtà stimata dall'esecutivo è diversa dalla realtà: c'è una povertà non adeguatamente intercettata e valutata, probabilmente sopravvalutata**». Secondo Bagnoli «il 95% dei richiedenti non sa nulla» sulla misura, ma va a chiedere i «780 euro dei titoli di giornale». Si conferma il prevalere della “percezione”.

Dalle considerazioni di Bagnoli provengono diverse domande: **alla luce dell'esperienza del RdC la povertà in Italia è non adeguatamente intercettata e valutata? Oppure è sopravvalutata?** Presumibilmente si tratta di un mix di circostanze, ma ci pare importante ragionare sull'ipotesi della sopravvalutazione, perché, **in Italia, quando vengono adottati provvedimenti di contrasto alla povertà o a conclamate situazioni di disagio, succede spesso che le risorse stanziati risultino superiori a quanto si riteneva necessario secondo previsioni che si rivelano errate per eccesso**. Fu così all'inizio del decennio con la pensione minima elevata ad un milione di lire mensili (cambiato poi in 516 euro) secondo quanto indicato nel “contratto con gli italiani” sottoscritto da Silvio Berlusconi sotto gli occhi di Bruno Vespa. Le domande presentate furono poche, tanto che il Governo prese l'iniziativa di erogare direttamente il beneficio agli aventi diritto. Nonostante ciò, dei 2 miliardi di euro stanziati furono risparmiati circa 700 milioni poi dirottati a coprire le insufficienti disponibilità destinate ai benefici pensionistici concessi ai lavoratori esposti ad amianto (un caso che meriterebbe un com-

mento più approfondito). Analoghe valutazioni potrebbero essere svolte per la tutela dei lavoratori adibiti a mansioni usuranti prevista nella legge finanziaria del 2008. Alcuni anni dopo ci si accorse che 1,4 miliardi (il fabbisogno era puntualmente stanziato in bilancio ogni anno) era finiti in economia. Lo stesso avvenne, dopo il 2011, con la tragicommedia degli esodati: otto salvaguardie (che ampliarono tutte le volte la platea) furono rese possibili anche grazie ai risparmi realizzati con quelle precedenti.

Ecco perché dovremmo prendere in seria considerazione quanto è scritto, a proposito dell'IRPEF, nel quinto rapporto di Itinerari previdenziali: «Il 44,92 % dei cittadini paga solo il 2,82 % mentre il 12,09% ben il 57,11%; ma, ad esempio, il numero delle automobili con un costo superiore ai 120mila euro è dieci volte il numero di coloro che dichiarano un reddito lordo superiore ai 240mila euro (120mila netti). Il che denota l'inefficienza del nostro sistema fiscale». E forse, aggiungiamo noi, che tanti nostri concittadini sono poveri benestanti.

## Il Primo Maggio... ai tempi del colera\*

*di Giuliano Cazola*

Faccio il verso a un romanzo del grande Gabriel García Márquez per definire il contesto politico e sociale all'interno del quale si svolge, a Bologna, la **manifestazione unitaria di Cgil, Cisl e Uil a celebrazione della Festa dei lavoratori**.

All'evento non è stato, fino ad ora, dedicato molto interesse. Le cronache si occupano del destino del sottosegretario (a titolo personale) Armando Siri e dei conflitti che sbocciano ogni giorno all'interno della maggioranza. **La Festa ha suscitato un po' di curiosità per via della possibilità che vi prendessero parte anche gli imprenditori** che avrebbero gradito di essere invitati. Poi il discorso si è chiuso con un No (sgarbato) dei sindacati.

Che dire? La situazione del Paese è critica, senza che ci sia la necessità di attraversare l'Oceano e consultare l'Agenzia S&P o il FMI per rendersene conto. In fondo questi severi osservatori internazionali – nelle ultime settimane – si sono limitati, nei loro rapporti, ad effettuare dei copia/incolla dei dati e delle previsioni che il Governo stesso ha consegnato al DEF, facendosi sorprendere, nelle ultime ore, da **segnali positivi certamente importanti (la produzione industriale, l'uscita dalla recessione tecnica sia pure con una crescita molto limitata, una dimi-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 6 maggio 2019, n. 17.](#)

nuzione della disoccupazione compresa quella giovanile, ecc.).

L'Istat ha annunciato un netto recupero dell'attività industriale e contributi positivi sia del settore agricolo, sia dell'insieme del terziario. **Ma lo scenario rimane tuttora oscuro.** Secondo l'autorevole Centro Studi della Confindustria (CSC) **la produzione, al netto del diverso numero di giornate lavorative, arretra in aprile dell'1,1%** rispetto allo stesso mese del 2018; in marzo è stimata scendere dell'1,5% annuo. **Gli ordini in volume diminuiscono in aprile dello 0,3% su marzo** (-1,2% su aprile 2018), quando sono aumentati dello 0,1% su febbraio (-2,7% annuo). Il calo dell'attività stimato in marzo e aprile annulla quasi la metà del recupero che era stato registrato nei primi due mesi dell'anno (+2,7% cumulato). **Nel primo trimestre l'incremento della produzione industriale rimane robusto e contribuisce positivamente alla variazione del Pil che, secondo le stime preliminari, è stata di +0,2%. Parte debole, invece, il secondo trimestre,** per il quale è stimata una variazione acquisita negativa (-0,9%). Le oscillazioni dell'attività industriale nei mesi recenti sono spiegate, in parte, da una ricostituzione delle scorte nel primo bimestre e da una conseguente stasi nei due mesi successivi, in un contesto di domanda giudicata debole e calante. Le scorte delle imprese erano state ampiamente utilizzate a fine 2018 quando, secondo la Contabilità Nazionale, avevano contribuito negativamente (-0,4 punti) alla variazione del PIL nel trimestre (-0,1%).

**Si attende l'autodafé del voto per il Parlamento europeo in un clima di grande incertezza politica** e si guarda con preoccupazione all'autunno quando arriverà il momento della resa dei conti con la legge di bilancio e con il suo carico di clausole di salvaguardia da sterilizzare.

**Per i sindacati, questo è il Primo Maggio di una nuova era. È la prima che devono misurarsi con un Governo che li sfida sul terreno della demagogia:** una sfida difficile da affrontare perché la maggioranza giallo-verde ha inserito nel suo programma economico e sociale proposte “orecchiate” dalle rivendicazioni che i sindacati stessi avevano sostenuto nella trascorsa Legislatura nei confronti dei Governi di allora.

**Dopo il voto del 4 marzo dello scorso anno, le confederazioni sindacali hanno subito uno sbandamento; hanno temuto che la crisi delle forze progressiste si riversasse anche su di loro. Poi hanno trovato la forza e il coraggio di impostare una linea politica** che si frapponesse tra il Governo e i lavoratori; in sostanza, una linea che consentisse a Cgil, Cisl e Uil di svolgere un ruolo autonomo, di ottenere un lasciapassare nella “terra di nessuno” tra quota 100 e il RdC.

**Non era facile conservare un profilo responsabile in materia di pensioni, prendere le distanze dal RdC e, nello stesso tempo, trovare una piattaforma che impegnasse il Governo su di un terreno che per ora non è stato in grado di percorrere:** quello della crescita, dello sviluppo e degli investimenti pubblici.

**In tale impostazione, urlata nei comizi, ci sono anche elementi pretestuosi e strumentali:** come se si trattasse di «non aderire né sabotare» le politiche del Governo (quelle identitarie delle pensioni di del RdC), ma, nello stesso tempo prenderne le distanze, con qualche manifestazione e con puntuali comunicati stampa di condanna e dissociazione nei confronti dei comportamenti più gravi in tema di immigrazione e sicurezza.

**Cgil, Cisl e Uil non avrebbero retto uno scontro esplicitamente politico con l'attuale esecutivo** (al pari di quello, implacabile, che la Cgil riservò per anni ai Governi Berlusconi. **Ma almeno sono riuscite ad evitare la resa:** una scelta che alla luce

dei fatti si è rivelata opportuna perché i vincitori di ieri non sembrano procedere col passo di una marcia trionfale. Verrà però il tempo – e presto – in cui non sarà consentito a nessuno, tanto meno ai sindacati, uno stato guardingo e precario di neutralità.

## Sindacati e regime\*

*di Giuliano Cazola*

I media, in particolare i talk show televisivi, sono diventati delle fumerie di oppio, molto più pericolose degli spacci di cannabis light a cui ha dichiarato guerra Matteo Salvini. Si dedicano pagine ed ore di trasmissione alle guerre intestine della maggioranza, agli scambi di battute tra i due “vice”, ad episodi di cronaca (come la caccia ai Rom) che non fanno onore al Paese. **Nel frattempo – ad insaputa dell’opinione pubblica – si stanno cambiando (o almeno si cerca di farlo) le regole consolidate delle relazioni industriali.**

La cosa è importante sotto molti aspetti. Sul piano politico, innanzi tutto, perché **sulle nuove regole è destinata a formarsi un’ampia convergenza tra una parte della maggioranza (il M5S) ed una dell’opposizione (sicuramente il PD, se non anche «i cani perduti senza collare» alla sua sinistra).** Il tutto con la benedizione dei sindacati (da viale dell’Astronomia per ora non arriva alcun suono: quindi dovrebbe valere il principio del silenzio-assenso).

Ormai sono “passati in giudicato” quota 100 (e dintorni) e il RdC: misure che, in fase di attuazione, confermano le critiche loro rivolte nel senso che, **nel caso delle pensioni, non vi è (o è**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 13 maggio 2019, n. 18.](#)

assai modesto) l'effetto sostitutivo di manodopera, mentre, per quanto riguarda il RdC, si verifica e si allarga quella discrepanza che si era temuta tra la fase dell'assistenza e quella delle politiche attive. Nel primo caso le prestazioni sono erogate senza fare troppe storie; nel secondo si è ancora alla ricerca di *navigator* tuttofare (se mai ne saranno capaci).

Il Parlamento ora si sta occupando di due temi importanti: **la Commissione Lavoro della Camera sta conducendo l'esame dei disegni di legge sulla rappresentanza sindacale, mentre quella del Senato si sta occupando da settimane dei disegni di legge sul salario orario minimo.** In parallelo con l'attività referente nelle Commissioni sono in corso dei confronti tra il Governo e le organizzazioni sindacali, che proseguono in maniera abbastanza costruttiva. Pur rischiando il paradosso si ha l'impressione che tra uno dei due Governi contemporaneamente in carica nel Paese (uno giallo, l'altro verde, ambedue presieduti da Giuseppe Conte in regime di unione personale) e le organizzazioni sindacali storiche **sia in corso di stipulazione un Patto di Palazzo Vidoni alla rovescia.**

Allora, nell'ottobre del 1925, furono estromessi i sindacati democratici e riconosciuta la rappresentanza esclusiva alle organizzazioni corporative fasciste. Oggi **il "Governo giallo" cerca una legittimazione (che a Berlusconi non fu mai concessa) da parte di Cgil, Cisl e Uil.** Ed ha predisposto, in cambio, un pacchetto ambizioso di tutele sindacali. Da un lato – con diversi PdL presentati da deputati della maggioranza e dell'opposizione ora all'esame della Commissione Lavoro alla Camera – si profila un sistema di rappresentanza mutuato dagli accordi sindacali e dal c.d. Testo Unico sulla rappresentanza del 2014.

Sostanzialmente l'impianto si riferisce al solito mix di iscrizioni e di voti: per quanto riguarda la misurazione del dato elettorale, **i PdL stabiliscono la rilevazione dei risultati conseguiti dai**

**sindacati nelle elezioni delle rappresentanze unitarie, considerando la percentuale dei voti ottenuti sul totale dei votanti.** I risultati, quindi, sono comunicati al Cnel. L'accertamento della rappresentatività, ancora, compete al Cnel, che, a livello nazionale, considera rappresentative le organizzazioni sindacali dei lavoratori che hanno nella categoria o nell'area contrattuale una rappresentatività pari almeno al 5%.

**Un'impostazione siffatta non è incompatibile con quanto previsto dall'art. 39 Cost. ovviamente dando per acquisiti gli statuti "a base democratica". Qualche problema – ad avviso di chi scrive – si presenta invece nei criteri adottati per dare efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi.** Il clou dell'operazione si svolge al Senato, per ora in Commissione Lavoro, in occasione dell'esame dei disegni di legge proposti per l'introduzione del salario minimo garantito. Senza far torto a nessun gruppo i due disegni di legge più importanti sono quello della presidente **Nunzia Catalfo** (M5S) e quello del sen. **Tommaso Nannicini** (PD), che ha incorporato il disegno di legge a prima firma Laus presentato in precedenza da un gruppo eterogeneo di senatori di sinistra.

Il disegno di legge Catalfo collega il salario minimo direttamente all'art. 36 Cost., nel tentativo di sfuggire al Ghino di Tacco appollaiato sull'art. 39. Recita, infatti, l'art. 2: «Si considera retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente ai sensi dell'articolo 1 [che fa riferimento all'articolo 36 Cost.] il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale [...], il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo,

anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente e comunque non inferiore a 9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali». In sostanza, **con un volo pindarico sul piano giuridico, il disegno di legge pentastellato – prescindendo dall'art. 39 Cost. – vorrebbe attribuire efficacia *erga omnes* «al trattamento economico complessivo» sancito nei contratti collettivi, attraverso l'applicazione dell'art. 36.** In più, stabilisce che il salario orario legale (quindi anche quello contrattuale) non possa essere inferiore a 9 euro lordi. L'art. 3 dispone, inoltre, che «In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2, il **trattamento economico complessivo** che costituisce retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa, e in ogni caso non inferiore all'importo previsto al comma 1 dell'articolo 2 [i 9 euro]». Riassumendo, **il disegno di legge Catalfo rimette *ope legis* i sindacati storici al centro del sistema, concede la copertura della legge ai contratti da loro sottoscritti insieme ai datori di lavoro e fornisce loro una base di 9 euro all'ora.**

Il disegno di legge a prima firma **Nannicini fissa come norma primaria il principio secondo cui la giusta retribuzione è rinvenibile nella disciplina dei CCNL** stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in relazione al settore di appartenenza. Il trattamento minimo tabellare stabilito dal CCNL stipulato dalle associazioni di rappresentanza si applica a tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale. **Dove fa capolino il salario minimo? Negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi sti-**

pulati dalle associazioni di rappresentanza, è istituito il salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi stabiliti.

**La differenza tra i due progetti è sottile ma percepibile. Il disegno di legge del M5S assume il salario minimo come riferimento generale anche per la contrattazione collettiva, mentre il disegno di legge PD attribuisce al salario minimo un ruolo di garanzia per quei settori privi di copertura contrattuale.**

Le organizzazioni sindacali hanno sempre nutrito forti riserve nei confronti dell'istituzione di un salario minimo legale che, a loro avviso, potrebbe mettere in discussione una giurisprudenza consolidata secondo la quale la retribuzione equa e proporzionata, prevista dall'art. 36 Cost., è corrispondente a quella stabilita dalla contrattazione collettiva. Il fatto è che, nel giro di qualche anno, **il numero dei contratti (in regime di diritto comune) è esploso con decine di c.d. accordi pirata stipulati da organizzazioni sindacali “figlie di un Dio minore” che prosperano sul *dumping*.** Non è facile uscire da una situazione siffatta, perché non sembra costituzionalmente corretto attribuire all'art. 36 le prerogative che la Carta riconosce all'art. 39 dove sono contemplati percorsi e procedure che consentono alle organizzazioni datoriali e sindacali di stipulare unitariamente contratti con efficacia generale. **Fino ad ora la giurisprudenza costituzionale non ha mai consentito l'adozione di scorciatoie come, in fondo, sono anche quelle che vengono discusse in Commissione Lavoro del Senato.** Non dovrebbero esserci problemi a risolvere con le modalità suddette la questione dell'efficacia *erga omnes* dei minimi, ma è sicuramente un altro paio di maniche attribuire tale efficacia a contratti collettivi, nella loro interezza e

complessità economica e normativa (ecco il “trattamento economico complessivo”), negoziati e stipulati nell’ambito del diritto comune.

## Povert  vo' cercando che   s  cara come sa chi per lei il RdC rifiuta\*

*di Giuliano Cazola*

**Corre voce che siano in corso delle restituzioni volontarie dell'assegno concesso a titolo di RdC.** Si citano numeri importanti. I media hanno afferrato al volo la notizia, nonostante le smentite di Pasquale Tridico che non   soltanto il Commissario-Presidente dell'Inps, l'ente che gestisce l'operazione, ma anche il curatore/artefice della nuova disciplina, predisposta dal Governo giallo-verde (cot  giallo) per abolire la povert  e promuovere il lavoro.

Siamo portati a credere al prof. Tridico e ritenere – per ora – limitato il numero dei “disertori”, anche perch  **il flusso delle domande (poco pi  di un milione) dimostra che quanti preferivano non avere a che fare con il RdC** (perch  il gioco non valeva la candela, ovvero lo scarso appeal dell'assegno, unitamente ai vincoli e requisiti previsti, non incoraggiava a cambiare il precedente trend di vita e di lavoro) **non si erano neppure premurati di chiederne l'erogazione.**

Un giornalista di vaglia come Antonio Polito ha intervistato un beneficiario pentito che vorrebbe restituire il RdC ma non riesce a trovare un ufficio che sia in grado di spiegargli quale procedura

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 20 maggio 2019, n. 19.](#)

seguire. Questa persona, di Napoli, trova **più conveniente ritornare alla precedente “arte di arrangiarsi” piuttosto che continuare ad avvalersi di un’assistenza di 187 euro mensili, condizionata alla sottoscrizione di una dichiarazione di disponibilità al lavoro che comporterebbe il sottoporsi ad attività formative e ad altre iniziative.** Non intendiamo essere né arroganti né semplicistici, ma ci pare che il ragionamento di questo signore si possa riassumere così: «per una somma tanto modesta non posso sottrarre del tempo alle varie attività che svolgo per tirare a campare».

Traendo le considerazioni da questo incontro Antonio Polito scrive: «Intendiamoci: non è facile mirare con precisione alla povertà. Il reddito di cittadinanza è un primo tentativo, dunque l’esperienza di questi giorni andrà studiata. Innanzi tutto per capire se la povertà è davvero come la immaginavamo». Ecco, qui sta il punto. Chi scrive è convinto che **i 5 milioni di persone in condizione di povertà assoluta** siano come gli 8 milioni di baionette del Duce: ovvero **non esistono in questi numeri.**

Certo che è arduo sfidare le statistiche dell’Istat. Per fortuna, ci aiutano in quest’ avventura le ricerche dell’autorevole **Centro studi di Itinerari Previdenziali fondato da Alberto Brambilla.** Nell’ultima newsletter del Centro alcuni ricercatori mettono in fila un po’ di dati. «Nell’ultima rilevazione diffusa lo scorso luglio e riferita al 2017, **l’Istat stima che 1 milione 778mila famiglie (pari al 6,9% delle famiglie residenti in Italia), per un totale di 5,058 milioni di individui (8,4% dell’intera popolazione),** siano in condizione di povertà assoluta (intesa come impossibilità di accedere a un determinato paniere di beni e servizi considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile). **Dieci anni prima questi stessi valori erano pressoché dimezzati:** nel 2007 l’Istituto registrava 823mila famiglie povere, con un’incidenza del 3,5% sul totale delle famiglie italiane allora

residenti, che corrispondevano a 1 milione 789mila soggetti (pari al 3,1% della popolazione». Per sottolineare la complessità e la varietà degli elementi a cui gli analisti devono prestare attenzione, i testi proseguono: «Per dare un riferimento quantitativo, tenuto conto che le soglie si differenziano per composizione della famiglia, area geografica e tipo di comune di residenza, nel caso di un adulto di età compresa tra i 18 e i 59 anni che vive solo, ad esempio, la soglia di povertà assoluta (al di sotto della quale un soggetto è considerato povero) è pari a 826,73 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, valore che scende a 742,18 euro se vive in un piccolo comune settentrionale o a 560,82 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno».

Ma come si arriva a questi numeri? Premesso che le stime di povertà si basano sui dati dell'indagine Istat *Spese per consumi delle famiglie*, che nel 2017 ha coinvolto, in tre step, circa 490 Comuni e 17mila famiglie, il Centro studi arriva alla seguente conclusione: «Semplificando, nella pratica, si tratta di una sorta di **“autocertificazione” delle famiglie. Se accadesse quello che già avviene per la compilazione della DSU (dichiarazione sostitutiva unica) per la richiesta dell'Isee, sulla base dell'ultima indagine della Guardia di Finanza, circa il 60% delle autocertificazioni sarebbe falso.** Un procedimento dunque sul quale si potrebbe quantomeno aprire un confronto». Confronto che viene evitato con cura ed ostinazione, perché è “politicamente corretto” accettare la versione che descrive un Paese in affanno a causa delle misure di austerità (di cui in Italia si sono presto perse le tracce) anch'esse al solito “percepite” e non “reali”.

Siamo talmente impegnati a “farci del male” che addirittura sulla povertà assoluta speculiamo anche sulla presenza degli stranieri. **I talk show si guardano bene dal precisare che almeno un terzo dei poveri conclamati è composto da stranieri e dalle loro famiglie.** «Volendo comunque utilizzare i dati Istat ufficiali

– precisa il Centro studi di Itinerari previdenziali – si scopre che l'incidenza della povertà si attesta su valori molto elevati in particolare tra le famiglie con componenti stranieri: **sempre nel 2017 circa il 30% delle famiglie composte da soli stranieri è in condizione di povertà assoluta** (percentuale 6 volte superiore a quella degli italiani), con punte che superano il 40% nel Mezzogiorno, e il 34,5% in condizioni di povertà relativa. Pur non disponendo del dato equivalente al 2007, possiamo ragionevolmente supporre che [il passaggio è importante] all'epoca, **l'incidenza delle famiglie di stranieri era significativamente più bassa rispetto a quella attuale**: già considerando il solo numero assoluto, gli stranieri residenti all'1 gennaio 2008 erano 3,432 milioni contro i 5,144 del 2017, con una crescita di circa il 50%. E dunque l'incremento della povertà dei nuclei familiari composti da stranieri potrebbe spiegare almeno in parte l'aumento della povertà assoluta». **È noto tuttavia che il requisito di risiedere da almeno 10 anni in Italia per aver diritto al RdC limita molto – a bella posta – l'accesso degli stranieri al beneficio. Si profila pertanto un risparmio rispetto agli stanziamenti di almeno un miliardo che però potrebbe arrivare a 1,6 miliardi.** Un'altra indagine interessante è stata pubblicata dalla **Fondazione Giuseppe Di Vittorio**, l'istituzione in cui la Cgil ha incorporato tutte le sue attività di studio e ricerca. La nota (*Analisi prospettica "Quota 100"*) si diffonde sull'entità delle risorse non utilizzate – rispetto a quelle stanziare in bilancio – per le politiche previdenziali del Governo Di Maio-Salvini. Nella tabella sottostante, vengono indicati i costi complessivi stimati di "Quota100", del blocco della speranza di vita per le pensioni anticipate, della proroga di opzione donna. Tali oneri sono messi a confronto con gli stanziamenti. I costi complessivi stimati nel triennio ammontano a **13.778.305.853** euro, mentre, le coperture previste nella legge di bilancio 2019 sono

pari a **20.988.000.000**. Vi è quindi un residuo di risorse che non verranno utilizzate nel triennio, pari a **7.202.224.387**, così suddivise: **1.627.693.344** nel 2019, **2.953.657.269** nel 2020, **2.585.873.774** nel 2021.

#### Costi complessivi stimati

Anni	Quota 100	Blocco speranza vita	Opzione donna	Costo totale	Risorse in bilancio	Residuo
2019	1.598.953.293	617.291.812	124.571.691	2.340.816.796	3.968.000.000	-1.627.183.204
2020	4.326.875.581	955.152.894	100.314.256	5.382.342.731	8.336.000.000	-2.953.657.269
2021	5.013.757.281	955.152.894	86.236.151	6.055.146.326	8.684.000.000	-2.585.873.774
TOT.	10.939.586.155	2.527.597.600	311.122.098	13.778.305.853	20.988.000.000	-7.202.224.387

Non si venga a dire che sono stati bravi a risparmiare risorse tanto significative. Se gli stanziamenti per i prossimi anni possono essere destinati ad altri obiettivi, le risorse “risparmiate” nel 2019 finiranno in economia. Si tratta dunque di somme sottratte ad un più congruo utilizzo.

## Lo nero periglio che vien da lo mare\*

*di Giuliano Cazza*

Ricordate Brancaleone da Norcia, il (sedicente) cavaliere senza macchia e senza paura – ai tempi delle Crociate – magistralmente interpretato da Vittorio Gassman per la regia di Mario Monicelli (1970)? Il nostro scalcinato eroe sottraeva al legittimo titolare una pergamena in cui era contenuta l'investitura imperiale a Signore di un borgo del profondo Sud con il compito di liberare i suoi abitanti dal “nero periglio che vien da lo mare”. A loro spese, appena arrivati dopo molte peripezie all'agognato feudo, Brancaleone e la sua armata di casi sociali scoprivano presto che il “nero periglio” era costituito da una flottiglia di saraceni (Mamma li turchi!) che veniva periodicamente a fare razzia di viveri, armenti e pulzelle. L'incontro non portava fortuna a Brancaleone. Ma questa è un'altra storia, merito della fantasia della grande commedia all'italiana.

Ai tempi nostri c'è un altro Brancaleone impegnato a contrastare un nuovo “nero periglio” che, attraversando il Canale di Sicilia, minaccia i nostri confini. Questo “difensore della fede”, però, non è contornato da un manipolo di minorati, ma è Ministro degli interni di un Paese membro del G7 (una specie di Sacro Romano Impero dell'epoca contemporanea), autoproclamato, “gui-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 27 maggio 2019, n. 20.](#)

da suprema” nella lotta contro l’immigrazione clandestina (e le ONG impiccione e colluse), per contrastare la quale non esita ad ordinare (abusando del suo potere) la chiusura dei porti e a proibire gli sbarchi dei migranti soccorsi in mare (persino da navi militari italiane) fino a quando non è riuscito a spartirli con altri Paesi.

Eppure, sotto i nostri occhi increduli, con queste mosse – azzeccate con tempismo comunicativo – Matteo Salvini è riuscito a far crescere, con una progressione geometrica senza precedenti, il consenso elettorale alla Lega. Nello schieramento politico, vi è un partito che lo accusa di fare troppo poco. Giorgia Meloni, leader di FdI, preconizza addirittura un blocco navale davanti alle acque territoriali della Libia, senza precisare quali reazioni dovrebbero essere contemplate nelle regole di ingaggio (prendere a cannonate i barconi e i gommoni?) nel caso di violazione del blocco. Vi sono poi dei personaggi che fanno furore nei talk show, secondo i quali responsabili delle migrazioni sarebbero le solite multinazionali che coltivano e finanziano il piano di importare in Europa manodopera a basso costo, da impiegare al posto degli occupati indigeni, onusti di troppi diritti.

**Ma perché c’è tanta attenzione nei confronti degli ultimi ranghi dei “dannati della terra” che sono disposti a rischiare la vita in mare pur di venire a cercare la “pacchia” da noi?** Eppure si tratta di una minoranza dei migranti. L’Istat recentemente ha pubblicato un rapporto (più di 400 pagine) con il titolo *Vita e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia* dove si legge – tra i tanti aspetti di grande interesse – che **«solo il 5,8 per cento degli uomini e l’1,2 per cento delle donne è arrivato in Italia utilizzando barche o gommoni: questa percentuale scende dal 5,1 per cento degli arrivi pre-2003 allo 0,4 per cento degli arrivi post-2008.** Questo dato – prosegue il testo – è particolarmente importante e dimostra come, prima della re-

cente crescita degli sbarchi a seguito della cosiddetta crisi migratoria, la quota di stranieri presenti sul territorio italiano entrati sbarcando lungo le coste meridionali, per lo più con mezzi di trasporto di fortuna e in condizioni di disperazione e di povertà estrema, fosse decisamente contenuta». L'aereo (44,6%), il pullman (24,2%) e l'automobile (10,7%) sono, invece, i mezzi di trasporto più utilizzati per raggiungere l'Italia. Solo l'8,4% delle persone di origine straniera ha utilizzato la nave; il 6,6% si è servito del treno e il 3,3% è arrivato in barca o sul gommone. La maggior parte delle persone di origine straniera non ha fatto il viaggio verso l'Italia con qualcuno dei familiari con cui convivono attualmente (68,9%), né con altri parenti.

L'altro motivo di preoccupazione è il seguente: gli immigrati rubano il lavoro agli italiani. Ma quale lavoro? Ridiamo la parola all'Istat. **«Sia per gli immigrati sia per le immigrate, la transizione al primo lavoro in Italia è caratterizzata da un marcato processo di declassamento occupazionale»**. Se nel Paese di origine circa il 18% degli immigrati svolgeva un'occupazione non manuale qualificata (imprenditori, professioni intellettuali, professioni tecniche e impiegatizie) e circa il 12% aveva un lavoro non qualificato, al primo lavoro in Italia la quota di coloro che sono impiegati in un lavoro non manuale qualificato più che dimezza (8%), mentre quella relativa al lavoro manuale non qualificato più che raddoppia (27%). Per le immigrate, che peraltro mostrano un profilo occupazionale in origine molto più qualificato di quello degli immigrati, la tendenza è ancora più marcata: la quota di quelle impiegate in occupazioni non manuali qualificate passa da oltre il 40% a poco più del 12% mentre il peso delle immigrate in professioni non qualificate più che quadruplica (dal 7% al 29%). A differenza degli uomini – precisa l'Istat – per le immigrate è significativa anche la crescita nelle professioni di vendita e di servizi alle persone (dal 27% al 51%) dove sono clas-

sificate le addette al lavoro di cura e assistenza presso le famiglie come le “badanti”.

Asher Colombo (nel saggio *Fuori controllo? Miti e realtà dell’immigrazione in Italia*, Il Mulino 2012) calcolò che dei 4,2 milioni di stranieri allora legalmente residenti in Italia, ben 1,8 milioni erano stati regolarizzati *ex post*. Un altro aspetto che l’autore metteva in evidenza riguardava la circostanza per cui gli stranieri che arrivavano in Italia, via mare, sbarcando sulle coste meridionali del Paese, erano in numero inferiore di quelli che arrivano da noi con permesso turistico (per poi «entrare in clandestinità» alla scadenza) o in tanti altri modi. Come si vede le cose non sono molto cambiate da allora. Purtroppo, un’opinione pubblica sobillata da politici che speculano sul mercato dell’insicurezza, rifiuta di guardarsi attorno. Basterebbe osservare la realtà sotto i nostri occhi per capire che non solo l’Italia ha bisogno di immigrazione, ma che è anche un Paese avviato «verso un cambiamento – come scriveva Colombo – che prevede, in un futuro, una presenza tutt’altro che trascurabile di “italiani con il trattino” oppure un paese multietnico come ama chiamarlo chi dimentica che le sue varie ed estese minoranze linguistiche e nazionali lo rendevano tale già molto tempo prima dell’arrivo degli immigrati».

## **I pensionati in piazza: *cum grano salis*\***

*di Giuliano Cazola*

**I sindacati dei pensionati** – che in Italia vantano un’ampia rappresentanza all’interno delle Confederazioni fino a raggiungere la metà degli iscritti alla Cgil – **sono scesi in piazza a Roma per protestare contro i tagli alla perequazione automatica previsti nella legge di bilancio 2019**. In verità, il problema è più complesso ed ... antico. **La manomissione dell’indicizzazione dei trattamenti pensionistici al costo della vita è una prassi di cui si sono serviti diversi governi**, dapprima con misure che colpivano redditi tanto elevati da passare inosservati; poi scendendo giù fino a raggiungere le pensioni di importo medio e medio-basso. Ovviamente, questa escalation al contrario ha avuto degli effetti economici sempre più importanti: da cifre simboliche a ragguardevoli risparmi di spesa. La rimodulazione della perequazione automatica è, infatti, lo strumento più sicuro e prevedibile per ridurre la spesa in un breve lasso di tempo: l’Inps conosce nei minimi particolari – sia nel numero che negli importi – la platea a cui si applicano le misure ed è in grado di fornire al governo dati precisi per quanto riguarda gli effetti derivanti dalla revisione delle aliquote e dalla cessazione – al di sopra di un certo livello – dell’erogazione stessa. Le

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 3 giugno 2019, n. 21](#).

federazioni dei pensionati hanno diritto di lamentarsi. *Cum grano salis*, tuttavia.

È vero: **dal 1° gennaio sarebbe dovuto tornare in vigore il meccanismo classico** (ribadito anche dalla legge n.388/2000), articolato su tre fasce: il 100 per cento del tasso di inflazione per gli importi compresi fino a tre volte il minimo: il 90 per cento per quelli compresi da tre a cinque volte ed il 75 per cento oltre quella soglia. **La legge di bilancio, invece, ha rinviato per un triennio il ripristino di tale sistema** e ne ha disposto un altro articolato su sette fasce, di cui solo la prima, fino a 1.522 euro mensili lordi (1.250 netti), è rivalutata al 100 per cento, in modo corrispondente alle attese e a quanto stabilivano le norme. La differenza economica tra i due sistemi esiste (anche se il premier poteva evitare il riferimento a “L’avarò”) e determina, nel complesso, un taglio, pur significativo, di 2,2 miliardi in un triennio. Si tenga, altresì conto, che tali risorse saranno perse per sempre dai pensionati, anche quando la perequazione dovesse rientrare nei canoni normali.

### ***I nuovi scaglioni:***

- 97% fra tre e quattro volte il minimo, da 1.522 e 2.029 euro,
- 77% da quattro a cinque volte il minimo, fino a 2.537 euro,
- 52% fra cinque e sei volte il minimo, fino a 3042 euro,
- 47% fra sei e otto volte il minimo, fino a 4059 euro,
- 45% fino a 4566 euro (nove volte il minimo),
- 40% per gli importi superiori.

**Dove sta allora il problema? Nessuna forza politica è legittimata a scagliare la prima pietra, quando si tratta di questa tipologia di interventi, perché tutte, prima o poi, vi hanno**

**fatto ricorso.** A scriverne una storia completa si dovrebbe andare indietro di decenni e perdersi in technicalità complesse (quanto la fantasia dei legislatori). Mi limito a ricordare che nel 2007 (secondo governo Prodi, ministro del Lavoro Cesare Damiano) fu sospesa, per un anno, la rivalutazione sopra i 3.500 euro lordi mensili. Ma il *tourbillon* è iniziato dal 2012 con la riforma Fornero che stabilì il blocco dell'indicizzazione a carico delle fasce al di sopra di tre volte l'importo del minimo (fino a 1.405,05 euro lordi mensili nel 2012, e 1.443 nel 2013 l'indicizzazione restava al 100 per cento). Le pensioni d'importo superiore non ricevevano alcuna rivalutazione. Questa misura fu dichiarata incostituzionale perché viziata da inadeguatezza. Il che indusse il governo Renzi a rimediare per decreto (dl n.65/2015) ampliando, in modo retroattivo, il numero dei soggetti tutelati (senza coprire tuttavia l'intera platea), e con aliquote di perequazione ridotte man mano che cresceva l'ammontare del trattamento. Le opposizioni di allora protestarono insieme ai sindacati, rivendicando l'integrale copertura. La Consulta considerò legittimo l'aggiustamento. Si determinò così, a seguito del decreto legge, un regime transitorio che avrebbe dovuto concludersi nel 2017 per fare ritorno al modello classico delle tre fasce. Ma nella legge di bilancio per il 2016 (**allo scopo di finanziare l'opzione donna**) tale termine venne spostato alla fine del 2018. Ed è qui che comincia la storia di queste giornate: il governo giallo-verde ha spostato in avanti di un triennio il ripristino della normale perequazione. **I pensionati avranno degli aumenti minori di quelli attesi, ma non di quelli percepiti durante il periodo transitorio, secondo quanto disposto dai governi di centro-sinistra.**

Tutto ciò premesso, possono essere tratte alcune considerazioni. La prima è che il meccanismo è discutibile nel merito. Alberto Brambilla, il patron di **Itinerari previdenziali**, ha commentato

con queste parole la norma: «Il Governo del cambiamento ha proposto una delle peggiori e bizantine indicizzazioni in termini di equità>>. La seconda è di carattere politico: **anche la maggioranza populista, come quelle precedenti, non ha esitato a “fare cassa” sulle pensioni, andando a cercare risorse laddove sono certe, immediate e prevedibili: il sistema d’indicizzazione.** E lo ha fatto per concorrere a finanziare l’introduzione di quota 100. **In sostanza, milioni di pensionati hanno contribuito – in parte – al pensionamento anticipato di qualche centinaio di migliaia di lavoratori.** In tutto l’affaire si è aggiunta un’aggravante. Da gennaio a maggio l’Inps ha dovuto applicare il sistema di indicizzazione virtuoso: quello su tre fasce che sarebbe dovuto entrare in vigore all’inizio dell’anno. Così i pensionati che hanno incassato quello che si aspettavano, ora lo devono restituire a seguito del conguaglio con il nuovo sistema “settimino”.

**Perché il governo è incorso in questo infortunio** che lo trasforma (sia pure dopo le elezioni) da ufficiale pagatore (di qualche cosa di meno di ciò che i pensionati si attendevano legittimamente, ma in più rispetto a quanto percepito, a titolo di perequazione, fino a tutto il 2018) in arcigno esattore? **Semplice. All’Inps è stato imposto, per evidenti ragioni politiche, di dare assoluta priorità all’esame delle domande per accedere a quota 100 e al reddito di cittadinanza.** Per il ricalcolo della rivalutazione è occorso più tempo. Si tenga conto che si tratta di operazioni complesse che riguardano milioni di persone. L’Inps ha predisposto alla fine del 2018 la perequazione dei trattamenti in vigore dal 1° gennaio 2019. Quando gli uffici hanno compiuto tale operazione, la legge di bilancio non era ancora stata approvata in via definitiva. L’Inps, pertanto, non poteva non tener conto di quanto prevedeva la legge vigente (ovvero l’entrata in vigore

del modello classico di indicizzazione). Non essendo dovute queste somme, perché dal 1° gennaio è entrato in vigore un nuovo sistema per un triennio, ora devono essere restituite al netto del conguaglio. È la burocrazia, bellezza! O meglio: è il contorcimento del processo legislativo.

Ecco in tabella **come cambia la perequazione:**

Pensione	rivalutazione 2019 pre manovra	indice	rivalutazione 2019 definitiva	indice	differenza
fino a 3 volte il minimo	100%	1,1%	100%	1,1%	0
fra 3 e 4 volte il minimo	90%	0,99%	97%	1,067%	+0,077%
fra 4 e 5 volte il minimo	90%	0,99%	77%	0,847%	-0,143
fra 5 e 6 volte il minimo	75%	0,825	52%	0,572	-0,253
fra 6 e 8 volte il minimo	75%	0,825	47%	0,517	-0,308
fra 8 e 9 volte il minimo	75%	0,825	45%	0,495	-0,33
Sopra 9 volte il minimo	75%	0,825	40%	0,44	-0,385

Fonte – Itinerari previdenziali

**La medesima sorte è toccata anche ai pensionati d'oro sottoposti a un pesante contributo di solidarietà** per la durata di un quinquennio applicato ai percettori di un trattamento pensionistico superiore a 100mila euro annui lordi (ovvero 52mila netti) che, dal punto di vista fiscale (dovrebbero essere le imposte a re-

distribuire il reddito con criteri di progressività) sono inclusi in quell'1% dei contribuenti che versa il 20% del prelievo Irpef.

<b>Il Contributo di solidarietà sulle pensioni d'oro (2019-2023)</b>		
<b>Importo lordo della pensione annua</b>		<b>Misura della Riduzione</b>
<b>Oltre</b>	<b>Sino a</b>	
<b>€ 100.000,00</b>	<b>€ 130.000,00</b>	<b>15%</b>
<b>€ 130.000,01</b>	<b>€ 200.000,00</b>	<b>25%</b>
<b>€ 200.000,01</b>	<b>€ 350.000,00</b>	<b>30%</b>
<b>€ 350.000,01</b>	<b>€ 500.000,00</b>	<b>35%</b>
<b>€ 500.000,01</b>	<b>-</b>	<b>40%</b>
<p><b>L'importo lordo della pensione a seguito dell'applicazione del contributo di solidarietà non può ridursi al di sotto dei 100mila euro lordi annui. Sono dispensate dall'incisione le pensioni ai superstiti, le pensioni interamente calcolate con il sistema contributivo, le pensioni assegnate alla vittime del dovere o del terrorismo e le pensioni di invalidità.</b></p>		
<b>PensioniOggi.it</b>		

Per ragioni pratiche il salasso sarà significativo, perché la norma è in vigore dal 1° gennaio e quindi verranno calcolati e prelevati, in una sola rata, i contributi dovuti per i mesi precedenti. Dopo l'applicazione della norma è presumibile che partiranno pure i ricorsi giudiziari allo scopo di sollevare la questione di costituzionalità. Che la disposizione possa prefigurare elementi di illegittimità costituzionale non è una teoria infondata. Basti richiamare la sentenza n.173 del 2016 aveva affermato chiaramente che “l'incidenza sulle pensioni (ancorché) “più elevate” deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura”. Inoltre, pur ritenendo legittima l'introduzione del contributo di solidarietà

sottoposto al suo giudizio perché rispondente ai criteri ribaditi, la sentenza concludeva così: “In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio “stretto” di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all’interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum. In presenza di queste motivazioni il Governo in carica ritenne di non riconfermare nel 2018 la misura venuta a scadenza alla fine del 2017. **Ove un giudice di merito ritenesse fondato il rilievo di incostituzionalità e chiamasse in causa i giudici delle leggi, quale sarebbe il loro sindacato di legittimità su questo nuovo ed ennesimo contributo?**

## Arrivano i minibot?\*

*di Giuliano Cazola*

Ormai *l'italian way of life* è fondata sulla soggettività e sulla percezione. La regola dell'uno vale uno si applica in ogni campo e tro-neggia nel talk show televisivi. Se si deve parlare di pensioni non si devono fare dei ragionamenti troppo tecnici; e l'opinione del salumiere dell'angolo (con tutto il rispetto per la categoria) conta come quella di Elsa Fornero, perché – **secondo gli autori** – **le questioni vanno affrontate dal punto di vista della gente. Tutto è diventato un'opinione.**

In questi giorni le fumerie d'oppio televisive hanno scoperto i minibot. Si tratta di un grave infortunio in cui è incorsa la Camera, che ha votato all'unanimità una mozione contenente dieci fat-tiche parole, racchiuse in un inciso, che invitano ad esaminare “iniziative per l'ampliamento delle fattispecie ammesse alla com-pensazione tra crediti e debiti della pubblica amministrazione, ol-tre che la cartolarizzazione dei crediti fiscali, anche attraverso strumenti quali titoli di Stato di piccolo taglio”. Subito sono ini-ziati i festeggiamenti di “Scenari economici”, il think tank dei so-vranisti. **“La misura permetterà la liquidazione dei circa 70 miliardi di crediti che le aziende private vantano nei con-**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

**fronti dello stato**, e che stanno mettendo in crisi il sistema produttivo italiano legato al settore pubblico.

Ci sono aziende – proseguiva il comunicato – che sono sull’orlo del fallimento per non aver ancora ricevuto i pagamenti stessi, talvolta in ritardo da anni, e che si sono dovute indebitare a titolo oneroso con il settore bancario. La norma prevede che quindi siano pagate con mini titoli di stato, trasferibili al portatore, evidentemente in una prima fase in forma digitale, quindi in forma telematica, per poter potenzialmente essere trasferiti in forma cartacea, secondo il disegno a suo tempo previsto da Claudio Borghi. I tagli saranno da 100 a 5 euro e rappresenteranno dei crediti d’imposta utilizzabili per il pagamento delle imposte e delle prestazioni previdenziali, ma, essendo trasferiti, potranno essere ceduti a terzi per il pagamento. **Insomma una sorta di “moneta parallela” la quale – come ebbe a dire il suo ideatore Claudio Borghi – rappresenta il primo passo verso l’Eurexit:** “È un espediente per uscire in modo ordinato, una specie di ruota scorta – ha dichiarato in passato il responsabile economico della Lega nonché presidente della Commissione Bilancio della Camera – Nel momento in cui si decide di uscire, il minibot diventerà il contante della nuova moneta”.

**Tria è corso precipitosamente ai ripari per smorzare l’impennata dello spread:** “Il MEF precisa che non c’è nessuna necessità né sono allo studio misure di finanziamento di alcun tipo, tanto meno emissioni di titoli di Stato di piccolo taglio, per far fronte a presunti ritardi dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni italiane”. Il Pd, coinvolto nel voto unanime, ha balbettato qualche giustificazione per l’errore compiuto. Troppo tardi però, perché la notizia ha fatto subito il giro del mondo e tutti gli osservatori l’hanno interpretata nell’unico mo-

do possibile: un passo verso l'Italexit. L'eco è arrivata persino a Francoforte sul tavolo di Mario Draghi, il quale, su domanda, ha risposto che i minibot o sono illegali o concorrono a formare il debito. E ovviamente la presa di posizione *ex cathedra* di presidente della Bce, rimbalzata in Italia, non è piaciuta ai quotidiani sovranisti.

**I minibot sono follia pura, senza alcuna logica. Tutta la letteratura economica è lì a dimostrare che la moneta cattiva scaccia quella buona.** Se il minibot avesse corso legale, le famiglie si ridurrebbero a nascondere sotto il materasso gli euro o ad esportarli illegalmente. Sorgerebbe un mercato nero del cambio, diventerebbe un reato il traffico di valuta estera. L'Italia si troverebbe nella stessa situazione in cui versavano i Paesi del socialismo reale. Il rublo e le altre monete nazionali all'estero valevano meno della carta straccia; non avevano alcun valore di scambio. Erano titoli di circolazione e distribuzione interna, una sorta di moderni "buoni pasto" da utilizzare al supermercato (ci fu un tempo in cui i gettoni telefonici erano dati di resto al posto della moneta da 50 lire). Così il commercio internazionale di quei Paesi si svolgeva con moneta pregiata sonante, con oro e materie prime. Per recuperare valuta estera a Mosca vi erano dei grandi negozi per stranieri dove si acquistavano prodotti soltanto con moneta occidentale (che al mercato nero veniva valutata numerose volte di più del cambio ufficiale). Poi se il commercio estero (in un Paese come l'Italia la cui economia è sorretta dalle esportazioni) si svolgesse in euro dove finirebbe la possibilità di dare corso alle tanto agognate (e sciagurate) svalutazioni competitive care agli economisti di "regime"? E come verrebbe stabilito il tasso di cambio tra la moneta "esterna" e quella "interna"? Se il tasso fosse fisso verrebbe garantito il formarsi di un mercato nero; se invece fosse flessibile vi sarebbero delle fasi economiche –

come avveniva con lo Sme – in cui la Banca d'Italia dovrebbe difendere il valore della lira/rublo sovietico contro ogni tipo di speculazione.

**Per rendersi conto dell'insostenibilità dell'operazione basterebbe leggere un semplice articolo del codice civile (art. 1277) contenente la c.d. *lex monetae*: “I debiti pecuniari si estinguono con moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale. Se la somma dovuta era determinata in una moneta che non ha più corso legale al tempo del pagamento, questo deve farsi in moneta legale ragguagliata per valore alla prima”.** In sostanza i nostri debiti, da quello pubblico a quello delle famiglie, continuerebbero a vedersela con l'euro. Se poi, Dio non voglia, l'Italia dovesse addirittura uscire dal club della moneta unica, l'ammontare dei nostri debiti in lire/rublo neo-sovietico aumenterebbe per l'effetto di svalutazione della moneta a circolazione interna rispetto alla solidità dell'euro.

La bufala che raccontano i minibotisti è la seguente: **lo Stato paga i debiti commerciali con le imprese mediante questa nuova valuta, con la quale i soggetti che la ricevono in pagamento possono girarla allo Stato a saldo di tasse e contributi.** In sostanza: o i minibot sono una moneta vera e propria (illegale come afferma Draghi) oppure è fuffa. Con la fuffa lo Stato onorerebbe i suoi debiti; e i creditori a loro volta la girerebbero al fisco, come una cambiale “a babbo morto”. Pertanto, le aziende resterebbero senza le risorse spettanti e lo Stato incasserebbe entrate finte. Non fanno così anche gli illusionisti?

**“Ben tornato alla lotta.  
Ora la nostra parte vincerà”  
(dal film “Casablanca”)\***

*di Giuliano Caszola*

“C’è qualcosa di nuovo oggi nel sole, anzi d’antico”. Nella società del web e del furore dei social, nell’epoca della peggiore tirannia travestita da democrazia diretta, mentre il Paese è prossimo al collasso, dove sono spariti i partiti e le associazioni di volontariato sono considerate covi del malaffare, dove uno è più uguale di uno e la solidarietà è una colpa, da alcuni mesi si avvertono segnali di cambiamento (in questo caso vero perché si ritorna ai valori classici di libertà e di giustizia che non tramontano mai): è **ridisceso in campo il sindacato.**

Dall’inizio dell’anno, dopo aver incassato un’umiliante emarginazione durante il percorso della legge di bilancio (sui contenuti della quale Cgil, Cisl e Uil non furono nemmeno consultate) si sono sviluppate una serie di iniziative di lotta: dalla manifestazione del 9 febbraio a quella dei pensionati, dalla mobilitazione del pubblico impiego fino allo sciopero dei metalmeccanici. Già i vertici confederali ipotizzano uno sciopero generale in autunno.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 17 giugno 2019, n. 23.](#)

**Il nuovo scenario che si sta man mano costruendo non era affatto scontato.** L'esito del voto del 4 marzo aveva completamente rovesciato il quadro politico e sociale all'interno del quale, nel bene come nel male, erano convissuti i protagonisti della storia repubblicana. I gruppi dirigenti sindacali avevano perduto ogni tradizionale riferimento politico e, soprattutto, scoprivano, con rammarico, sorpresa e preoccupazione, di avere nelle proprie file ingenti infiltrazioni degli avversari, se non addirittura delle vere e proprie "quinte colonne".

**Ma il dramma non si esauriva a questo punto: le forze anti-sistema avevano saccheggiato le parole d'ordine, i programmi delle organizzazioni sindacali, tanto che uno dei dirigenti sindacali più brillanti – Marco Bentivogli – si era chiesto se non fosse stato il populismo di matrice sindacale a tirare la volata a quello di natura politica.** Come sempre, l'attenzione era rivolta alla Cgil, l'organizzazione più importante, quella che più aveva risentito dello smottamento di settori della sinistra verso il "grillismo", e che si avviava a cambiare il proprio gruppo dirigente nell'ambito del Congresso in corso di svolgimento, con due candidati alla segreteria generale. Al di là delle tattiche elettorali: Maurizio Landini e Vincenzo Colla. Gli osservatori – compreso chi scrive – sono stati indotti da vecchi schemi mentali a considerare il primo (e favorito) come possibile protagonista di un avvicinamento tra il Pd, le forze (anzi, le debolezze) alla sua sinistra e il M5S; mentre il secondo era ritenuto più ostile verso l'andazzo circolante nella Penisola. Vinse Landini (sulla base di un accordo politico con Colla).

**I fatti hanno dimostrato ancora una volta che i giudizi sulla capacità di un dirigente di esercitare un ruolo nuovo ed importante vanno dati quando lo si è visto alla prova del fuo-**

**co. Landini si sta rivelando all'altezza dei compiti assegnati.** Nessun segretario, prima di lui, aveva dovuto muoversi in un contesto così complicato in cui un governo sfidi il sindacato sul terreno della demagogia, avendo già aperto dei varchi importanti nella sua base. **La Cgil, insieme alle altre Confederazioni, non si è lasciata irretire nella trappola di quota 100 e del reddito di cittadinanza.** La stessa presa di distanza vi è stata con il salario minimo garantito, nonostante che il disegno di legge Catalfo raccogliesse ogni possibile istanza proveniente dal mondo sindacale tradizionale per quanto riguarda la rappresentanza, la rappresentatività e l'efficacia dei contratti.

Poi ci sono le iniziative di lotta effettuate e quelle annunciate. Si può dichiarare all'infinito che il sindacato sciopera "per" e non "contro". Ma durante la Prima Repubblica i governi rassegnavano il mandato in presenza della dichiarazione di uno sciopero generale. In ogni caso – anche se le rivendicazioni sindacali hanno un colore rosso antico – **Cgil, Cisl e Uil saranno in campo in autunno. E saranno diverse e contrarie alle possibili scelte che contrastino con la permanenza dell'Italia in Europa e nell'euro.** In questa battaglia cruciale i sindacati rappresentano la "Vecchia Guardia". È sorprendente il prestigio che Maurizio Landini gode tra i lavoratori. Come ultimo atto da segretario della Fiom riuscì ad ottenere un consenso ampio su di un rinnovo contrattuale che, qualche anno prima, avrebbe respinto chiamando quegli stessi lavoratori a scioperare. Da leader della Cgil ha preso in parola quegli iscritti che aveva incontrato in un autogrill nei pressi di Pescara, i quali avevano ammesso di aver votato Lega, ma lo invitavano a non fare sconti al governo giallo-verde.

Chiude il cerchio virtuoso la visita di Maurizio Landini in Vaticano, con le nobili parole del comunicato finale: "Francesco e Lan-

dini contro le ideologie della paura e della divisione. Si rischiano derive autoritarie”. Chapeau.

## Ritorno a Reggio Calabria\*

*di Giuliano Caszola*

Sabato scorso si è svolta a Reggio Calabria una importante manifestazione nazionale promossa da Cgil, Cisl e Uil per il riscatto del Mezzogiorno, il lavoro e – perché no? – contro le politiche attuate ed annunciate dal governo bicefalo (una testa è gialla; l'altra è verde). Se andiamo indietro negli anni, magari anche recenti, di manifestazioni a Reggio Calabria, come in altre città del Sud, ne sono state organizzate tante, probabilmente secondo una certa ritualità più adatta a salvare la coscienza che a risolvere davvero i problemi del Sud. Ma in quest'occasione, magari in sedicesimo, un visionario come il sottoscritto è autorizzato ad intravedere qualche cosa di nuovo, proprio perché **tra i manifestanti, sabato, c'erano anche sentimenti e valori antichi.**

Oggi è diffuso il tentativo (si scrivono molti saggi in proposito) di scoprire e denunciare, nell'attuale quadro politico e sociale, tensioni e subculture simili a quelli che sorsero e si affermarono in Europa nel periodo compreso tra le due Guerre mondiali del secolo scorso. È probabile che sia lo sconforto (che nel mio caso rasenta ormai la disperazione) per come vanno le cose in Italia ad indurci ad ingrandire le nubi che si stagliano sull'orizzonte. Sarà

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2019, n. 24.](#)

quindi l'auspicio di un vecchio signore, che sta perdendo ogni speranza, scovare nella manifestazione del 22 giugno, **una traccia, ancorché modesta, di una delle giornate più radiose che, da sindacalista, ho avuto il privilegio di vivere da protagonista, come dirigente della Fiom.**

Occorre rimettere indietro di ben 47 anni l'orologio della storia. Nell'autunno del 1972, i metalmeccanici stavano preparando la piattaforma di rinnovo del contratto di lavoro introducendovi tanti aspetti innovativi (dall'inquadramento unico alle 150 ore per il diritto allo studio); vollero, però, anticipare la vertenza con un'iniziativa (organizzata insieme con le altre categorie "unitarie" dell'industria) dedicata ai problemi del Mezzogiorno e convocata appunto a Reggio Calabria. Sono passati tanti anni da quei fatti, di cui probabilmente si è persa la memoria. Bisogna sapere che **una delle risposte alle lotte dell'autunno caldo era stata l'istituzione delle Regioni (magari oggi c'è nell'aria un filo di autocritica per una delle tante speranze deluse). In quella circostanza, in Calabria, fu stabilito che gli uffici del nuovo Ente dovessero essere a Catanzaro. A Reggio Calabria la decisione suonò come un insulto. Vi furono vere e proprie sommosse popolari: ci scapparono persino due morti negli scontri tra dimostranti e Forze dell'Ordine (un ferroviere ed un brigadiere di Pubblica Sicurezza).**

Fatti analoghi si svolsero anche in Abruzzo, a L'Aquila, in seguito alla scelta di Pescara come capoluogo. La Federazione del Pci venne presa d'assedio: i dirigenti e gli impiegati vennero fatti uscire tra gli sputi e gli insulti. A Reggio Calabria i partiti si spaccarono: un pezzo della Dc (sindaco in testa) e le destre appoggiarono la rivolta. Il Psi si trovò nel mirino, dal momento che il suo segretario nazionale Giacomo Mancini era calabrese (anziano,

prima di morire, è tornato a fare politica nella sua regione, come sindaco di Cosenza ed ha avuto e superato pesanti disavventure giudiziarie) e veniva accusato di aver tradito i reggini.

Il Pci (insieme alla Cgil) tenne una linea di assoluta fermezza: bollò quei moti (che bei tempi!) come se fossero populistici e fascisti. Per molti mesi non cedette di un millimetro; i militanti si asserragliarono nei locali della Federazione e fecero sapere che non era conveniente prenderli d'assalto. Nessuno osò provarci. La città scivolò nelle braccia del Msi che prese le parti della causa reggina. E nelle elezioni successive il partito di Giorgio Almirante raccolse un sacco di voti e mandò in Parlamento uno dei caporioni della rivolta: Francesco (Ciccio) Franco, già “condottiero vociante” della guerriglia urbana, sindacalista della Cisl (oggi ha cambiato nome in Ugl e si è un po' ripulita), militante del Msi da cui era stato espulso (e riammesso) almeno cinque volte.

La sommossa, iniziata nel luglio del 1970, proseguì anche nei primi mesi del 1971. In città c'era una sola fabbrica metalmeccanica di una certa consistenza: le Officine Omeca, produttrici di materiale ferroviario. Nelle prime ore, gli operai erano stati i primi a salire sulla barricata. Poi era cominciata una lenta azione di recupero. Per placare lo scontento l'Assemblea regionale deliberò un progetto di dislocazione articolata degli uffici pubblici (la Giunta a Catanzaro, il Consiglio a Reggio Calabria, l'Università a Cosenza). Dal canto suo, **il Governo promise di costruire il V Centro siderurgico in provincia di Reggio Calabria, nella Piana di Gioia Tauro. Non era la prima volta che colossali insediamenti dell'industria di base dovessero servire a risolvere problemi sociali. La chimica sarda, ad esempio, fu pensata come alternativa al banditismo e all'industria dei**

**sequestri.** Ai sindacati il V Centro sembrava una grande opportunità; non così ai reggini.

Nella realtà, in quella località furono distrutte rigogliose coltivazioni e inseguiti inutilmente una sequela di progetti diversi. Sfumata l'ipotesi della siderurgia, si pensò ad una Centrale dell'Enel, poi, anche questa soluzione fu accantonata. È rimasto il porto. Doveva essere la struttura di servizio all'impianto siderurgico, invece trovò una sua interessante convenienza come porto vero e proprio. Pare che svolga anche una discreta attività: il suo problema sta nella fragilità del sistema stradale per raggiungere le banchine o per allontanarsi da esse. Ovviamente queste considerazioni valgono al netto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Al dunque, i reggini sapevano bene che gli uffici della Regione avrebbero portato occupazione "pesante" e garantita per alcune migliaia di persone. In qualche modo, nello scorrere dei decenni e nell'assistere al venir meno delle promesse, i fatti hanno dato loro ragione. Ma questa è tutta un'altra storia.

**È mia intenzione rinverdire la memoria di una grande iniziativa sindacale. La Calabria fu teatro, nell'autunno del 1972, di un'altra importante manifestazione dei sindacati metalmeccanici, i quali decisero, con la solita spettacolarità delle loro iniziative, di collegare la piattaforma per il rinnovo contrattuale (nel frattempo venuto a scadenza) ad una "vertenza per il Mezzogiorno".** A Reggio Calabria fu convocato un Convegno che a concludersi con una grande marcia di lavoratori provenienti da tutto il Paese. Vennero fissati i giorni del 20 e 21 ottobre per la prima parte e il 22 per la manifestazione. Appena annunciata, la cosa suscitò non poche perplessità. Nella città calabrese vi era una situazione molto tesa, si temeva la ripresa dei disordini di alcuni mesi prima, in presenza di un evento

che aveva oggettivamente il sapore di una provocazione, agli occhi del ribellismo dei “Boia chi molla”, egemonizzato, con tanta fatica, dal Msi. Era forte la preoccupazione delle strutture sindacali e di partito delle Regioni del Sud. Tanto più che anche all'interno dei sindacati erano sorti dei problemi. La segreteria confederale della Cisl non approvò l'iniziativa; il che mise in una situazione delicata la Fim-Cisl di Carniti, anche perché la Cgil decise di partecipare in modo plenario, con tutti i 12 segretari confederali e i gruppi dirigenti di categoria e delle strutture orizzontali. In verità, anche nella Confederazione di Lama non tutto era stato pacifico. Come nel Pci. La questione si sbloccò in occasione di un Convegno sul Mezzogiorno che il partito comunista organizzò alcune settimane prima a L'Aquila. Svolsse la relazione introduttiva Alfredo Reichlin e trasse le conclusioni Pietro Ingrao. Ma la svolta venne da un breve discorso (in tutto 17 minuti) letto da Enrico Berlinguer (allora vice segretario in attesa di prendere il posto di Luigi Longo): la manifestazione di Reggio Calabria – affermò – andava nella direzione giusta e avrebbe avuto l'appoggio del partito.

Subito dopo l'aria cambiò: Pci e Cgil presero in mano l'organizzazione di quelle giornate. Allora si aveva veramente a che fare con una potente “macchina da guerra”. Aldo Giunti, il segretario organizzativo della Cgil, si piazzò a Reggio Calabria e volle seguire tutto di persona. Ovviamente, questa situazione pesava politicamente sulla Fim-Cisl (ed anche sulla Uilm, benché la sua confederazione non si fosse tirata indietro), ma Carniti teneva duro, anche se volle esercitare attraverso i suoi più fidati collaboratori (a cominciare da Pippo Morelli) un controllo politico molto stretto.

La prova fu davvero durissima. Soprattutto nei giorni del Convegno i delegati vissero in una condizione da incubo. Ad ogni seduta si ritiravano le deleghe vecchie e se ne distribuivano di nuove, di un diverso colore, per giunta siglate da Antonio Mazzetti (un ex granatiere, divenuto responsabile per la Fiom della navalmeccanica), il quale stava all'ingresso della sala, col picchetto, a riconoscere senza eccezione alcuna, la correttezza del contrassegno. Finiti i lavori i delegati si ritiravano negli alberghi o nei ristoranti in comitiva, senza curarsi dei ragazzi in motorino che facevano la spola per insultarli. Gli alberghi della città non avevano la capienza sufficiente; così i partecipanti erano sparsi anche in località vicine, persino a Messina.

Va detto che **quasi tutto il gruppo dirigente sindacale di allora (compreso quello di talune federazioni di categoria della Cisl alleate della Fim) aveva voluto essere presente e testimoniare la sua solidarietà ai metalmeccanici. Ma della Cgil non mancava nessuno. Così, c'erano problemi nel garantire un equilibrio per gli interventi nel dibattito, al punto che la Fim pose il veto persino sul dare la parola a Luciano Lama. Nella notte volarono anche alcune coltellate e qualche delegato dovette essere ricoverato in ospedale. La città era in stato d'assedio; ovunque, spuntavano poliziotti e carabinieri. Ma tanti erano anche i componenti del servizio d'ordine "rosso". Il momento più delicato era atteso alla fine del secondo giorno di Convegno. In quelle stesse ore "Boia chi molla" aveva convocato un comizio di Ciccio Franco, il "Masaniello" dei moti, a trecento metri dal luogo dell'iniziativa sindacale. Fu deciso, allora, di evitare in ogni modo il contatto.**

Il Convegno terminò anticipatamente alle 14 e tutti si ritirarono negli alberghi. Il pomeriggio, per fortuna, fu battuto da un vio-

lento temporale. E non accadde nulla. I sindacalisti si recarono a dormire presto: i primi treni dalla Sicilia e dalla Puglia erano attesi all'alba; poi sarebbero arrivate le “truppe scelte” del Nord. Erano attesi centinaia di pullman da ogni dove. Decine di finti “cacciatori” (naturalmente armati) erano dislocati all'uscita dalle Autostrade e proteggevano il transito dei pullman lungo la viabilità locale e fino al loro arrivo nel punto di concentrazione in città. La “macchina” organizzativa era pronta per affrontare il *D Day*.

**Purtroppo, accadde l'imprevedibile. Nel cuore della notte (tra il 21 e il 22 ottobre) arrivò la notizia che erano scoppiate delle bombe contro il treno degli emiliani dalle parti di Latina (si seppe dopo che si trattava di Cisterna). Nell'albergo che fungeva da quartier generale si ritrovarono in pochi minuti i “capi”: Lama, Scheda, Trentin, Ingrao, Carniti, Benvenuto, Mattina, Del Turco e gli altri.** Le notizie erano frammentarie: allora non c'erano i cellulari. Una bomba era scoppiata sulla linea ferroviaria; per fortuna non c'erano stati morti e feriti gravi. Il treno dei valorosi emiliani era fermo ed attendeva ordini. Bisognava decidere che fare. Nel gruppo si confrontarono due tesi: far proseguire i convogli o fermarli per svolgere una manifestazione a Roma. La discussione fu sbloccata quando si seppe che i compagni “bombardati” avevano deciso di proseguire (li guidava Giorgio Ruggeri, un “piccolo grande uomo” che ci ha lasciato da alcuni anni); la Direzione delle FFSS – o gran bontà dei cavalieri antichi! – aveva garantito di far precedere i convogli da treni-civetta. Anche i ferrovieri furono meravigliosi in quella circostanza; diedero una prova impareggiabile di coraggio, abnegazione e senso democratico.

**Alle 4 del mattino la circolazione era ripresa. Ci fu appena il tempo per uno scampolo di sonno, poi i sindacalisti presero**

**servizio nei punti loro assegnati nei concentramenti.** La situazione apparve subito drammatica. Il traffico dal Nord era rimasto intasato e i treni avevano accumulato un ritardo di molte ore. Sul campo c'erano – e numerose – le delegazioni delle ragioni limitrofe, tanti siciliani e moltissimi calabresi, assai poco controllabili perché presi da una voglia di rivincita dopo mesi di amarezze e di rapporti di forza sfavorevoli. Dal Nord, al levar del sole, erano arrivati soltanto un centinaio di triestini (con un volo charter) e 500 genovesi, sbarcati da una nave. La classe operaia di Genova era la migliore del mondo. Fu una gioia degli occhi vederli sfilare ordinati e saldi come se fossero un Reggimento dei Fucilieri della Regina, con tanto di pifferi e cornamuse in testa. Ma si rischiava di non controllare la situazione: mancava completamente un servizio d'ordine sperimentato. Il problema era quello di controllare i militanti sindacali, non tanto gli “altri”, gli avversari, i “neri”, che pure avevano disseminato il percorso della manifestazione di barricate (invero piuttosto sgangherate) a cui era stato appiccato il fuoco. **Tra il gruppo dirigente ritornò l'incertezza. In un primo momento si pensò di restare lì nel piazzale del raduno, rinunciando al corteo per la calle major della città. Questo orientamento venne comunicato al Questore. Ma la decisione provocò una vera e propria ribellione dei lavoratori che non vollero sentire ragioni di sorta.** Fu Rinaldo Scheda (un altro “grande” dimenticato) il primo a rendersi conto della situazione. Avvicinò Lama, che sembrava ancora incerto, e gli disse: “Luciano, se c'è da fare a botte, non possiamo lasciare i lavoratori da soli. Se rinunciamo, questi vanno lo stesso. Non li ferma nessuno. Se scoppia una rissa finisce che ce le diamo tra di noi”. Poi, senza attendere risposta, disse ai dirigenti che stavano lì intorno: “Si va. Lo slogan è: ‘Avanti col popolo di Reggio’”.

Il corteo si mosse preceduto dalla Polizia in assetto antisommossa (prima il Questore aveva preteso il via da Lama) che sgombrò la strada dalle barricate ostili. Intanto il sole era già alto nel cielo, la giornata era luminosa. **Davanti al corteo dei lavoratori si apriva una via diritta e lunghissima (la stessa di sabato scorso).** Da un lato, sulla destra, stradine perpendicolari che si inerpicavano in leggera salita; dall'altro, a sinistra, il lungomare. **Da ambedue le parti, case piuttosto basse (al massimo un piano o due) con terrazze e balconi su cui erano affacciate intere famiglie. I primi duecento metri furono percorsi con una tensione fortissima. Fino a quando il corteo mutilato non arrivò alle prime case. In tanti applaudivano e lanciavano fiori. I cuori si aprirono: ce l'avevamo fatta.** Certo non mancarono le provocazioni. Molti facevano il saluto fascista. Dalle viuzze laterali piovevano sassi. Bruno Fernex (il braccio destro di Bruno Trentin) si prese una sassata in uno zigomo che gli lasciò una cicatrice. Ad Adele Pesce, redattrice di Unità operaia, il mensile della Flm, arrivò una pietra su di un piede. Ogni tanto scoppiavano fragorosamente dei petardi.

Praticamente non esisteva un servizio d'ordine: quelli che dovevano farlo erano i primi ad inseguire i provocatori lungo il dedalo delle viuzze. Come Dio volle il corteo arrivò nella piazza. In faccia alla stazione ferroviaria, in cui doveva svolgersi il comizio. Gli oratori ufficiali cominciarono a parlare. Con una frequenza man mano più ridotta, però, alla stazione di fronte arrivava un convoglio: i lavoratori scendevano e confluivano nel piazzale. Così ripartiva un altro comizio. Si andò avanti, in questo modo per ore, mobilitando tutti i possibili oratori. Centinaia di lavoratori, che avevano viaggiato tutta la notte e gran parte di quel maledetto 22 ottobre, fecero appena in tempo a scendere dal treno, mettere il naso in piazza, fermarsi un momento ad ascoltare qualche brano

di discorso e risalire sulle carrozze per rientrare al più presto. Nel treno proveniente da Roma aveva viaggiato anche Giovanna Marini: venne fatta salire sul palco affinché cantasse – stanca, ma con la solita grinta – alcune delle sue più celebri canzoni. Al gruppo dirigente nazionale le cose andarono meglio. Vasco Butini, il tesoriere della Fiom, solitamente orientato a risparmiare, si era lanciato nel noleggio di un volo charter che riportò, alla fine di quella storica giornata, il gruppo dirigente rapidamente a Roma. **Sull'aereo Luciano Lama commentò l'evento con queste parole. "È andata bene; ma abbiamo camminato sull'orlo del precipizio"**. E tracciò un segno immaginario con la canna della pipa lungo il bordo della poltrona davanti alla sua. Nel tono della voce non c'era alcun accenno di trionfalismo.

Perché ho voluto ricordare quell'episodio svoltosi quasi 50 anni or sono? Che cosa c'entra la drammatica marcia tra le case di Reggio del 1972 con quella gioiosa, tranquilla e combattiva del 22 giugno? Forse nulla. Ma le regioni del Sud hanno visto trionfare nel 2018 il M5S, l'anno dopo la Lega. Se in quelle realtà il sindacato è in campo, resta la speranza che non sia tutto perduto.

## Il cuneo fiscale e contributivo non si taglia come un salame\*

*di Giuliano Cazza*

**“Il salario minimo legale non è la strada giusta per aumentare le retribuzioni dei lavoratori, così come non lo è quella della Flat Tax: sarebbe molto meglio che, in un disegno organico di riforma tributaria, il Governo imboccasse la strada, suggerita dalla Confindustria, di un robusto taglio del cuneo fiscale destinando il 100% delle risorse liberate ai lavoratori”.** A parlare così, in una recente intervista, è stato **Maurizio Stirpe**, vicepresidente della Confindustria per i rapporti sindacali, il quale ha bocciato le principali iniziative del “secondo tempo” dell’azione del governo giallo-verde, il quale – piuttosto che ad un organo collegiale – somiglia sempre più ad un condominio con due proprietari ed un amministratore.

A Stirpe ha replicato (in una lunga conversazione con il direttore del Foglio, Claudio Cerasa) **Maurizio Landini**. Commentando l’esperienza del reddito di cittadinanza, il leader della Cgil **ha affermato che il lavoro non si crea attraverso i centri per l’impiego, ma “favorendo le condizioni perché le imprese possano assumere le persone”**. Per Landini si dovrebbe priori-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 1° luglio 2019, n. 25.](#)

tariamente realizzare “un grande piano di investimenti pubblici”. E ha aggiunto – la novità è molto importante – che a suo avviso è stato un errore impostare una manovra tutta sul reddito di cittadinanza e quota 100. Si è trattato di “una manovra recessiva anche perché si è occupata più di passato che di futuro”.

**In sostanza, secondo due protagonisti non solo delle relazioni industriali, ma delle forze economiche del Paese, la flat tax non è solo onerosa ed incompatibile con un minimo di stabilità dei conti pubblici** (buon ultima è arrivata la Corte dei Conti a mettere in guardia il governo contro l'intenzione di varare una misura tanto significativa ricorrendo al deficit) **ma non serve a creare lavoro**, perché non contribuisce a ridurre il costo complessivo e ad accorciare il delta tra esso e la retribuzione netta.

Certo, **la flat tax potrebbe servire – a seconda dei livelli di reddito a cui fosse applicata – a ridurre il differenziale tra retribuzione lorda e netta, a favore del lavoratore, ma l'impresa non ne avrebbe alcun vantaggio in termini di costo del lavoro**. Che cosa si potrebbe fare, allora? È sempre opportuno partire dai dati di fatto, nel nostro caso da un Rapporto dell'Istat sulla struttura del costo del lavoro, pubblicato alcuni mesi or sono e relativo al 2016.

## **SCHEDA**

L'Istituto di statistica **stima che nel 2016 il costo del lavoro in senso ampio delle unità economiche con almeno 10 dipendenti dell'industria e dei servizi sia pari a 41.785 euro per dipendente**.

1. **Le retribuzioni lorde per dipendente** ammontano a 30.237 euro e **sono il 72,4% del costo del lavoro.**
2. A livello di macrosettore, **l'Industria mostra i più elevati valori medi delle retribuzioni lorde annue per dipendente** (32.805 euro); Servizi e Costruzioni registrano i livelli inferiori, pari rispettivamente a 29.476 e 27.969 euro.
3. **I contributi sociali incidono per il 27,3%** sul costo del lavoro in senso ampio, in particolare, il peso percentuale delle singole componenti è del 20,9% per i contributi sociali obbligatori per legge, dello 0,4% per quelli volontari e contrattuali e del 3,6% per il Trattamento di Fine Rapporto.
4. **Le spese per la formazione rappresentano soltanto lo 0,2% del costo del lavoro** in senso ampio.
5. **La retribuzione lorda per ora lavorata è pari a 20,19 euro**, con una differenza di oltre sette euro tra le unità economiche con 1.000 e più dipendenti e quelle di piccole dimensioni (10-49 dipendenti).
6. Nel 2016 nell'industria e nei servizi, ad esclusione del settore Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria, **il costo del lavoro orario è pari a 26,07 euro nell'Unione europea a 25 paesi e 27,99 euro nell'area euro.**
7. Con 27,55 euro, **l'Italia si posiziona leggermente sotto la media dell'area euro per il costo del lavoro orario e per la retribuzione lorda oraria**, 19,92 euro contro 21,56 euro (nell'industria e nei servizi)
8. L'incidenza dei **contributi sociali sul totale del costo del lavoro** orario, negli stessi settori confrontabili a livello Ue, **è pari al 21,1% nell'Unione europea a 25 paesi, al 23% nell'area euro e al 27,7% in Italia.**

Dove occorrerebbe incidere – dunque – per ridurre il costo del lavoro per il mondo dell’impresa ed incrementare le retribuzioni dei lavoratori? I dati parlano chiaro. A parte i miglioramenti che possono derivare da un impegnativo utilizzo della contrattazione di prossimità, scambiando maggiore retribuzione con incrementi della produttività e della qualità del lavoro (tenendo ben conto delle agevolazioni fiscali previste) e dall’estensione delle esperienze del welfare aziendale, sul versante del costo del lavoro la voce anomala – rispetto alla media Ue ed Eurozona – riguarda l’incidenza dei contributi sociali (guai però a piangerci addosso perché comunque il costo del lavoro nel suo insieme non è certo tra i più elevati, come lo è invece il differenziale con la retribuzione netta).

**Ma esistono dei margini effettivi per tagliare di 5-6 punti il carico contributivo che non è una fastidiosa escrescenza ma il sistema di finanziamento delle prestazioni sociali?** Si direbbe di no, dal momento che, già oggi, tocca al bilancio dello Stato e quindi alla fiscalità generale far quadrare i conti e allocare risorse “fresche” quando la politica intende apportare dei benefici, ad esempio, nel sistema pensionistico (la cui aliquota è tanta parte del carico contributivo non solo per le imprese ma anche per i lavoratori). Fino a qualche anno fa, si raschiava il fondo del barile con la fiscalizzazione dei c.d. oneri impropri, dopo che nel 1995 nel quadro della riforma Dini delle pensioni si “tosarono” tutte le aliquote delle altre prestazioni sociali per elevare al 32,7% l’aliquota pensionistica, nell’invarianza del costo del lavoro.

In tale situazione, **per favorire nuove assunzioni, non resterebbe che la strada della decontribuzione, come per altro si è fatto in altre circostanze** (ricordiamo per tutte la legge di bilancio per il 2015), pareggiando i conti con trasferimenti da parte

dello Stato. Si dovrebbe almeno prendere atto che la tanto decantata corresponsività – alla base del principio assicurativo – tra contributi versati e pensione è soltanto un'illusione ottica. Se si volesse davvero riordinare il sistema, tanto varrebbe allocare i trasferimenti dal bilancio dello Stato in un trattamento di base di carattere universale, sul quale potrebbe innestarsi un secondo pilastro obbligatorio, a questo punto finanziato con un'aliquota più bassa dell'attuale anche di 8 o 9 punti (e con conseguente riduzione del costo del lavoro). Ovviamente occorrerebbe un periodo di transizione fondato su una ristrutturazione delle risorse oggi destinate al sostegno dell'assistenza.

## Alla ricerca del reddito di cittadinanza perduto\*

*di Giuliano Cazza*

Per evitare la procedura di infrazione il governo ha effettuato – attraverso la forma pudica di un assestamento di bilancio – un taglio di 7,5 miliardi che ha ridotto il deficit di bilancio di una misura ritenuta congrua dalla Commissione. Nell’atto di contrizione sono ricompresi **risparmi di 1,5 miliardi provenienti dagli stanziamenti** (in due appositi Fondi comunicanti presso il ministero del Lavoro) **destinati alle due misure-bandiera contenute nel contratto di governo: il reddito di cittadinanza (RdC), quota 100** e gli interventi minori in materia di pensioni. Rispetto alle valutazioni prospettiche che sono state compiute da molti osservatori, probabilmente i risparmi saranno più consistenti, ma è stato opportuno non smobilitare, a metà anno, il finanziamento di due istituti che potrebbero avere ancora qualche sussulto di permanenza in vita.

Poi vi sono state recentissime modifiche legislative alla disciplina del RdC che potrebbero ampliare la platea dei beneficiari. **Il c.d. decreto crescita ora convertito in legge ha disposto che il calcolo dell’ISEE (che resta il requisito basilare per avere accesso al RdC) possa fare riferimento** – se più conveniente

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 luglio 2019, n. 26.](#)

per i cittadini – al reddito e al patrimonio del primo anno precedente (e non solo, quindi, del secondo anno precedente). In questo modo si risolvono i problemi per i richiedenti che avevano lavorato nel 2017 cui, di fatto, era precluso l'accesso al beneficio. Pertanto, **la valutazione delle domande sulla base del reddito corrente consentirà ai disoccupati in situazioni particolari, dunque anche se percettori di sussidio o disoccupati da oltre 18 mesi, di ottenere il RdC.**

**È tuttavia illusorio ritenere che tale modifica possa ampliare più di tanto la copertura prefigurata per un istituto assistenziale che avrebbe dovuto eliminare la povertà.** La discrepanza tra i residenti considerati in condizione di povertà assoluta (con le loro famiglie) e il numero dei beneficiari dell'assegno resta rilevante. Un bilancio di questi primi mesi è stato compiuto da Natale Forlani per Itinerari previdenziali (l'autorevole Centro Studi che si è assunto il compito di smentire la fake news in circolazioni in materia di politiche sociali). Purtroppo i dati, comunicati dall'Inps, su cui è possibile lavorare non sono aggiornati, ma risalgono **a fine maggio. Le domande inoltrate a quella data sono state 1,252 milioni.** Di queste: 960mila quelle lavorate, 674mila quelle accolte, 277mila quelle respinte, circa 9mila quelle da verificare ulteriormente. Poco meno di 300mila vengono classificate "da elaborare". Circa 170mila domande sono state inoltrate da cittadini di origine estera, tra queste 128mila arrivano da parte di extra-comunitari (il cui destino è assai precario, dal momento che, oltre a risiedere da almeno 10 anni, devono documentare anche la situazione patrimoniale di cui dispongono in patria, senza che siano ancora stati emanati i decreti riguardanti le modalità). **Sono circa 2 milioni le persone appartenenti ai nuclei familiari che hanno ricevuto il riconoscimento della prestazione.** Le percentuali di distribuzione territoriali delle do-

mande inoltrate [sono in buona sostanza simili a quelle rilevate nei precedenti aggiornamenti](#), con grande prevalenza, il 57%, delle richieste provenienti dalle regioni del Sud e delle Isole.

MESE	STATO								TOTALE DEL MESE
	ACCOLTE		DA ELABORARE		IN EVIDENZA - SOSPENSE		RESPINTE		
mar-19	554.199	68%	41.351	5%	7.322	1%	218.072	27%	820.944
apr-19	120.236	49%	62.881	26%	1.737	1%	58.627	24%	243.481
mag-19			187.723	100%					187.723
<b>TOTALE</b>	<b>674.435</b>	<b>54%</b>	<b>291.955</b>	<b>23%</b>	<b>9.059</b>	<b>1%</b>	<b>276.699</b>	<b>22%</b>	<b>1.252.148</b>

Sempre l'Istituto fa sapere che **la prestazione media per nucleo familiare è intorno ai 540 euro, mentre è di 210 euro il valore medio delle pensioni di cittadinanza erogate, circa 81mila.**

**Niente viene comunicato sulla struttura dei nuclei familiari, sui minori coinvolti, sul numero dei non autosufficienti e sulle potenziali persone da coinvolgere nelle politiche attive del lavoro e nei progetti di inclusione sociale.** La cosa – secondo Forlani – non deve destare sorpresa. Era già del tutto evidente che lo sforzo primario delle istituzioni e dell'ente erogatore sarebbe stato concentrato sull'erogazione dei sussidi a prescindere dalla concreta possibilità di mettere a punto un sistema di controllo ragionevole dei requisiti dei percettori e della gestione congiunta delle informazioni tra istituzioni ed enti competenti per la messa a punto dei servizi dedicati all'inserimento lavorativo e sociale. **C'è quindi da presumere che, prima o poi, la verifica sarà compiuta e si porranno problemi di prestazioni non dovute.** Il che solleverà un mare di polemiche perché nessuno vorrà restituire l'indebitato. I talk show ci andranno a nozze. Sempre che non si muova prima la Guardia di Finanza che periodicamente monitora le regolarità delle certificazioni ISEE.

**C'è poi** – la si vede ad occhio nudo – **la virtualità** (salvo che per le assunzioni dei navigator) **dell'avvio delle politiche attive attraverso i Centri per l'Impiego**. È questa – sostiene Forlani – una criticità che mina la credibilità e l'efficacia del RdC. Gli scopi dichiarati dai proponenti erano principalmente due: attivare una massiccia politica attiva del lavoro e scoraggiare gli atteggiamenti opportunistici sanzionando i rifiuti delle offerte di lavoro, ovvero il diniego a partecipare ai programmi di formazione e per i lavori socialmente utili, con la perdita dei sussidi. Tutto ciò appartiene ancora all'immaginario.

## L'Inps e i Fondi pensione: “ama il mestiere che hai imparato e accontentatene” (Marco Aurelio)\*

*di Giuliano Cazola*

Nel suo esordio nel ruolo di presidente factotum dell'Inps, Pasquale Tridico – tra le tante considerazioni svolte nella consueta relazione annuale (per lui era la prima occasione) – ha proposto di **contribuire a colmare la scarsa partecipazione dei lavoratori a forme di previdenza privata a capitalizzazione “attraverso la creazione di una forma complementare pubblica, gestita dall'Inps, volontaria e alternativa alle forme complementari private**, superando anche la residualità di partecipazione già prevista in FondInps”.

“L'obiettivo – ha proseguito Tridico – è rivolto a garantire una prudente gestione dei fondi mirando ad una maggiore canalizzazione degli investimenti in Italia. È curioso, d'altra parte, che il maggior ente di previdenza europeo non giochi un ruolo significativo in tale comparto. Nel 2018 i fondi pensione gestivano risorse per 167,1 miliardi, pari al 9,5% del PIL, molti dei quali investiti all'estero. L'obiettivo dovrà, dunque, essere quello di aumentare il numero delle adesioni attraverso la costituzione di una valida alternativa alle attuali tipologie di fondi pensione o schemi

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27.](#)

di previdenza complementare, aumentando conseguentemente gli investimenti diretti nel nostro Paese”.

Come disse il generale De Gaulle si tratta di “un vasto programma”. Ma è **opportuno e condivisibile oppure il progetto risponde alla visione di una supremazia, quasi etica, pubblica/statalista che sta nel dna di una delle componenti del governo giallo-verde?** A chi scrive sembra più vera la seconda ipotesi, come è già capitato di segnalare in altre occasioni, anche in materia di pensionamento. Certamente, infatti, **si vedono tracce palesi di quella visione nella c.d. pace contributiva** (col riscatto di periodi contributivi scoperti perché non dovuti), **nelle agevolazioni per il riscatto degli anni occorsi per la laurea**, nella possibilità di implementare l’ammontare di carattere obbligatorio versando all’Inps anche la contribuzione relativa alle quote di retribuzione superiori al tetto previsto dalla legge n.335/1995 nel sistema contributivo (che ora può essere destinata ad incrementare il montante della previdenza privata). In sostanza sono **tutte misure lodevoli, ma ingannevoli, perché – restando il sistema pubblico a ripartizione – il versamento di somme maggiori di quelle dovute produce solo la promessa di un maggiore trattamento, che sarà posto a carico dei contribuenti delle generazioni future**, visto che comunque la maggiore contribuzione versata oggi servirà a pagare le pensioni in essere.

Ciò mentre nella previdenza a capitalizzazione (come è quella complementare) ognuno, con i contributi investiti e i loro rendimenti, costruisce il proprio montante individuale che diventerà la base effettiva sulla quale calcolare la sua pensione. **All’ente previdenziale pubblico è consentito di intraprendere la sfida della previdenza privata** (sotto forma di un fondo pensione

aperto) **purchè lo faccia attraverso gestori di mercato** (società di assicurazione, fondi comuni di investimento, Sim) **per non alterare la concorrenza con i soggetti gestori privati**. Anzi un'esperienza in tal senso fu addirittura prevista dalla legge, attraverso il Fondinps, il fondo residuale che raccoglieva i flussi di tfr dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedevano una forma pensionistica di riferimento. Tale fondo ha operato per alcuni anni – raccogliendo poco più di 40mila iscritti – prima di essere abolito dalla legge di stabilità 2018. Non si vede allora come l'Istituto possa diventare una “valida alternativa” agli attuali schemi privati se non è stato in grado di valorizzare un piccolo fondo residuale.

**L'Inps ha un personale qualificato ed eccellente, ma che svolge altri compiti che richiedono una differente professionalità: interpretare ed applicare le leggi per erogare le prestazioni previste è tutto un altro paio di maniche rispetto all'investire con profitto delle risorse nelle turbolenze dei mercati finanziari.** Come pensa di ovviare a questo inconveniente il prof. Tridico? Con altre migliaia di navigatori privi di esperienza?

Quanto poi agli investimenti di carattere “domestico” occorre tener presente la finalità delle forme di previdenza complementare che è quella di erogare agli aderenti una seconda pensione dignitosa e sicura. Ecco perché gli utenti scelgono sempre profili di gestione il più possibile garantiti. L'allocazione degli investimenti tende ad incoraggiare lo (stentato) affermarsi di un secondo pilastro a capitalizzazione allo scopo di garantire una maggiore adeguatezza dei trattamenti pensionistici. Un buon padre di famiglia non sarebbe più prudente nel collocare i suoi sudati risparmi. **Secondo l'ultimo Rapporto Covip nel 2018 gli investimenti dei fondi pensione (escluse le riserve matematiche e le risorse**

**dei fondi preesistenti interni ad un'impresa o ad un ente) sono allocati per il 41% in titoli di Stato** (21,4% in titoli di debito pubblico italiano, gli altri titoli di debito ammontano al 17,1%). Scendono dal 16,4% (dal 17,7%) i titoli di capitale; le quote di OICVM (forme di investimenti collettivi di capitale) passano dal 12,6% all'11,9%. **Nell'insieme, il valore degli investimenti dei fondi pensione nell'economia italiana è pari a 36,7 miliardi, il 27,7% del patrimonio. I titoli di Stato ne rappresentano la quota più importante: 28,3 miliardi.** Gli impegni in titoli di imprese italiane sono marginali (meno del 3%) e si rivolgono in prevalenza ad obbligazioni (in azioni solo 1,2 miliardi). Ci sarà pure una ragione se oltre 25 anni di esperienza della previdenza complementare hanno determinato questo assetto se si intende aumentare “gli investimenti diretti nel nostro Paese”.

## Lavoro: s'ode a destra uno squillo di tromba\*

*di Giuliano Cazola*

Il governo (sarebbe più corrispondente alla realtà parlare di governi, perché ce ne sono almeno due, se non addirittura tre) nutre **propositi ambiziosi in materia di lavoro**. Le cronache si stanno occupando di tutt'altre cose: delle liti tra i due vice premier, della possibilità (invero improbabile) di una crisi che porti ad elezioni anticipate, del Russiagate (anche se le veline delle tante Agenzie Stefani favorevoli al regime invitano a non dare importanza alle notizie che emergono sempre più frequentemente, col pretesto che agli italiani non interessano), della nomina del commissario europeo e dell'eventuale rimpasto con la giubilazione dei ministri "gialli" sgraditi a Matteo Salvini.

**Senza fare troppo rumore il governo ha presentato, il 13 giugno scorso in Senato, un [disegno di legge](#) delega che consentirebbe, se approvato, di riscrivere gran parte del diritto del lavoro** (sarebbe la terza volta dal 2012, prima con la legge n.92 del ministro Fornero, poi col jobs act, i pezzi forte del governo Renzi). Se poi si tiene conto che è incardinata in Commissione Lavoro al Senato un disegno di legge delega a firma del ministro Giulia Bongiorno che rovescia come un guanto la disci-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#).

plina del pubblico impiego (anche in questo caso dopo le riforme Brunetta, prima, Madia, poi) ci sono in vista parecchie modifiche, di cui, tuttavia, non è agevole interpretarne l'indirizzo.

In sostanza, **le deleghe sono tanto generiche da non lasciare intendere se sia in programma una revisione significativa delle innovazioni introdotte nelle passate legislature oppure se ci si accontenti di menare il can per l'aia, tanto per darsi un ruolo.** Il disegno di legge (AS 1338) reca il titolo “Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro” ed è presentato dal Gotha bipartisan – cosa rara – dell'esecutivo (il presidente Giuseppe Conte e i ministri Bongiorno, Di Maio e Tria). È un ddl corredato di un'ampia relazione illustrativa e tecnica, a cui diventa necessario fare riferimento se si vuole avere una vaga idea di come potranno essere sviluppate le deleghe. Il fine indicato è quello – quanto meno sarchiaponesco – “di creare un sistema organico di disposizioni in materia di lavoro per rendere più chiari i principi regolatori delle disposizioni già vigenti e costruire un complesso armonico di previsioni di semplice applicazione”.

Principi regolatori: che cosa significa tutto ciò? Vediamo. **Uno dei principi generali prevede che il Governo proceda al coordinamento e all'armonizzazione sotto il profilo formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti,** apportando a tal fine le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica (sic!) della normativa, intervenendo mediante novellazione e revisione dei codici o dei testi unici di settore già esistenti. Un altro principio è volto all'**adeguamento, aggiornamento e alla semplificazione del linguaggio normativo.** Navighiamo ancora tra le nebbie delle paludi. Soprattutto siamo curiosi di capire che cosa si intenda per

semplificazione del linguaggio normativo. Che ci siano dei problemi di chiarezza e trasparenza è evidente: è ormai usuale scrivere norme che ne richiamano altre con la sola citazione della fonte legislativa, del numero dell'articolo e dei commi. Ma le norme sono fatte di parole; e una parola esprime un concetto specifico diverso da quello sotteso ad un'altra parola. **Può succedere allora che con la scusa della semplificazione si dia alla norma una portata applicativa diversa** (non si dimentichi mai il detto che “tre parole del legislatore gettano al macero intere biblioteche”).

**Più chiari sembrano i propositi per quanto riguarda l'apprendistato** (si vuole favorirne la diffusione tramite la riduzione degli adempimenti, pur confermando la finalità formativa), la riorganizzazione degli enti che agiscono nel mercato del lavoro e dei sistemi informativi. Per questi motivi s'interviene in materia di servizi per l'impiego, compreso il collocamento mirato, al fine di razionalizzare le funzioni e i compiti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. Un terreno molto delicato, questo, che ha alle spalle la mancata entrata in vigore delle norme introdotte in proposito dalla riforma costituzionale del governo Renzi (bocciata nel referendum) e che pertanto implica una questione di rilievo costituzionale.

**Molto equivoca è la prevista eliminazione dei livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea e l'obbligo per l'amministrazione di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati in materia** (oltre alla relativa modulistica), assicurando al contempo l'integrazione e lo scambio di dati tra le amministrazioni dello Stato e altri soggetti pubblici e privati. Non vogliamo ipotizzare che vi sia l'intenzione di

fornire un'interpretazione “nazionale” dei dati, nei contesti europei ed internazionali. Ma la vaghezza della delega lascia molti dubbi.

## Relazioni industriali in liquidazione\*

*di Giuliano Cazza*

“Nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma”. È il principio basilare della chimica moderna attribuito ad Antoine-Laurent de Lavoisier, che nel XVIII secolo riprese ed aggiornò le intuizioni di Eraclito secondo il quale è impossibile bagnarsi nella stessa acqua di un fiume (in realtà sarebbe bastato raccoglierne una decina di litri in una bacinella, ma il Moplen non era ancora stato inventato). D’accordo: “polvere sei e polvere diventerai” ammoniscono le Scritture. I morti sono restituiti alla terra con la raccomandazione che essa “sia lieve”. Ma c’è una bella differenza tra un essere ancora in vita e il suo cadavere. L’ho presa da lontano per arrivare a dire – naturalmente è un’opinione discutibile – che **a seguito dei recenti incontri delle forze sociali e, in successione, con i due (o tre) governi del Paese – ci si può ingegnare nella scoperta di un nuovo corso delle relazioni industriali e di una ridefinizione del paradigma della rappresentanza: correndo il rischio però che sia il morto a rompere il vivo.**

Per farla breve: ad avviso di chi scrive le confederazioni sindacali – eredi di tradizioni gloriose – e le altre (40) parti sociali che – fa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 29 luglio 2019, n. 29](#).

ciendo finta di non aver capito la natura della convocazione – si sono presentate al Viminale per discutere di politica economica col ministro degli Interni, le stesse che pochi giorni dopo si sono recate a Palazzo Chigi per una “sveltina” di quindici minuti a testa, hanno dato un determinante contributo al logoramento delle istituzioni in atto. In sostanza, **hanno nei fatti legittimato – loro che rappresentano milioni di donne e di uomini – assetti di potere suddivisi per bande organizzate, dove non ci sono solo lottizzazioni e zone franche, ma è in corso un Risiko ininterrotto a sottrarsi le competenze e a sconfessare i ruoli altrui per occuparne le posizioni e le prerogative.**

Sull'ultimo numero del Bollettino, Francesco Nespoli ha ricostruito accuratamente i contorni politici della [vicenda](#). Per Salvini – sostiene Nespoli- **l'obiettivo era quello di imporsi come referente politico, incamerando quel successo delle elezioni europee che non ha però espressione in parlamento e ha quindi bisogno di una continua sollecitazione dell'opinione pubblica.** L'intento di Salvini non era poi solo quello di fare un'incursione clandestina nel territorio dell'ormai junior partner Di Maio. Se con la Lega i sindacati hanno poco da spartire in termini ideologici, molto di condiviso hanno in termini di rappresentati – è questa la verità scomoda (ndr) – se è vero che, come ha stimato un sondaggio IPSOS, più del 26% di iscritti a un sindacato ha votato per la Lega alle elezioni europee dello scorso maggio. **Salvini mirava così anche a consolidare un elettorato, riconoscendolo,** oltre che a intavolare il rapporto con la rappresentanza delle imprese. Se allora la natura politica e non istituzionale dell'incontro era chiara – incalza Nespoli – perché le parti sociali, o quanto meno i sindacati, non si sono accordati per rifiutare l'invito, rivendicando la volontà di essere coinvolti in una sede istituzionale più appropriata e seria? La **mossa – secondo**

**Nespoli – avrebbe dato adito ad accuse di remissività da parte della politica e comunque si sarebbe trattato di un messaggio molto difficile da comunicare alla base.**

Se non ho compreso male la tesi del giovane e valente studioso di comunicazione, accettare l'invito irrituale del ministro degli Interni è stato un atto di bon ton di attenzione nei confronti di chi comanda davvero, al punto da poter mettere in campo una "quinta colonna" all'interno dei sindacati. **Allora, perché, Maurizio Landini –facendo uno sforzo tremendo per rimanere serio – ha sentito il bisogno di giustificarsi pubblicamente per aver partecipato a quell'incontro, sostenendo che lo riteneva un'iniziativa del governo ancorché "fuori sacco"?** Una risposta a questa domanda la fornisce, in una ricostruzione su Il Diario del Lavoro, Nunzia Penelope, un'analista (una delle ultime perché l'importanza dell'argomento ha subito un significativo ridimensionamento) molto fine e aggiornata su quanto accade nel mondo dei sindacati.

“La risposta – scrive Nunzia – è nella storia del sindacato stesso: la richiesta di incontro da parte di un rappresentante del governo si è sempre accettata, non fosse che per rispetto delle istituzioni, esattamente come è sempre andati a trattare con qualunque ‘padrone’, a prescindere se sia simpatico o meno. Se poi il ministro Salvini parla di economia, scavalcando i colleghi competenti, non è un problema delle parti sociali, ma del governo. **E se pure, una volta arrivati al Viminale, si scopre che la riunione è più di partito, e nello specifico della Lega, che di governo, non si va comunque via, ma si resta fino alla fine, perché chi lascia il tavolo di un confronto, lo sanno bene i sindacalisti, ha sempre torto**”.

A me non sembra che sia questa la verità dei fatti. Innanzi tutto, **dove sta il rispetto delle istituzioni, quando il primo a non averne per nulla è proprio il “padrone di casa” che con quella iniziativa al Viminale ha dimostrato che dei riti della democrazia (che è fatta anche di regole formali e di protocollo) non gliene può fregar di meno?** Ma Penelope non si dà per vinta. “È proprio l'appuntamento di lunedì scorso – aggiunge – che ha portato come conseguenza l'improvviso “risveglio” di Conte, dopo che le parti sociali da due settimane attendevano invano un segnale da Palazzo Chigi, impegnatosi a convocare una serie di tavoli di confronto, fin qui mai visti. Sull' ‘effetto sveglia’ ha poi sicuramente giocato anche l'intenzione dichiarata da Salvini di ripetere l'adunanza al Viminale il 6 e 7 agosto: Farsi battere per la seconda volta sul tempo, si sarà detto Conte, proprio no. I sindacati, in questa partita, si sono forse mossi un po' come insegna la vecchia tattica del liceo: se il ragazzo che mi piace non mi chiama, esco con un altro, così il primo s'ingelosisce e si dà una mossa. Tattica adolescenziale o meno, sta di fatto che, nel giro di qualche giorno, da Cenerentole che nessuno considerava, i sindacati si sono trasformati nella scarpetta di cristallo che tutti vogliono provare a calzare (chissà che numero porta Landini? Ndr)”.

**È questo il nuovo modello delle relazioni industriali? Tre governi, tre incontri separati, nessun risultato? Si parla a nuora perché suocera intenda?** In preda alla gelosia, dopo i giri di valzer con Salvini (pensate a quanta fatica è occorsa al Capitano per far roteare nella sala ben 43 persone una dopo l'altra) Giuseppe Conte si è precipitato a convocare i leader sindacali concedendo loro ben 45 minuti, 15 per ogni sigla. E pensare che si tratta di persone abituate a parlare per tutto quel tempo soltanto per dire buongiorno ed ordinare al bar un cappuccino accom-

pagnato dal solito cornetto. Ecco perché con un po' di malizia i 15 minuti concessi da Conte mi hanno riportato – con un volo pindarico – ai tempi della prima giovinezza. Nel 1958, quando entrò in vigore la legge Merlin (che il Capitano vorrebbe abrogare), io avevo 17 anni. Riuscii pertanto ad evitare – al compimento del 18° anno – la cerimonia d'iniziazione sessuale (allora “percepita” come obbligatoria) da consumare in una casa di tolleranza. In precedenza avevo sentito gli amici più grandi di me raccontare, nelle serate trascorse nella sala biliardo sotto casa, di quelle esperienze (tecnicamente definite “marchette”) che, in via ordinaria (intese preliminari sulla tipologia della prestazione ed abluzioni igieniche comprese), duravano al massimo una quindicina di minuti. Lo stesso tempo che il premier Giuseppe Conte ha concesso (in tutto dalle 16 alle 16,45 del “giorno della gloria”) a ciascuno dei leader di Cgil, Cisl e Uil per discutere dei problemi del paese.

## Lavoro: il Bisconte non scopre le carte\*

*di Giuliano Cazza*

C'è sempre un “*primum vivere*” di un “*deinde philosophari*”. E il governo Conti bis, dismesso il verde e colorato di rosso e di giallo, non ha ancora la certezza di nascere. Anzi il parto continua a presentarsi podalico. **Sappiamo ben poco, dunque, di quali potrebbero essere le politiche sociali e del lavoro indicate nell'eventuale programma.**

In verità, la cosa è piuttosto strana per quanti ricordano che i giornali e i talk show erano sempre alla caccia, per un lungo periodo, di nuove veline a commento e a spiegazione di quali sarebbero state le regole per le pensioni e per l'introduzione del reddito di cittadinanza (anche se queste materie riceverono una normativa compiuta – con la conversione del relativo decreto – un paio di mesi dopo l'approvazione della legge di bilancio 2019 che si era limitata a stanziare le coperture). **Sembra dunque strano, per lo meno insolito, non sentire parlare di pensioni e di diritto del lavoro** (dove si erge una sorta di Colosso di Rodi normativo come il jobs act, già oggetto di accuse molto pesanti da parte di una delle forze politiche tuttora in area di governo).

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 settembre 2019, n. 30](#)).

Eppure più che indiscrezioni si raccolgono opinioni che sembrano non avere alcun riferimento coi dossier aperti sui tavoli del negoziato. Su quota 100 e sulle altre misure in materia di pensionamento è ridisceso in campo il **Centro studi di Itinerari previdenziali**, con il suo presidente **Alberto Brambilla**, già consulente dimissionario del governo giallo-verde per dissensi sui contenuti previdenziali ed assistenziali della manovra per l'anno in corso. In primo luogo, **Itinerari** ha raccolto e reso noti i dati recenti delle domande e delle prestazioni. A metà agosto erano circa 167mila le domande per quota 100, 98mila per l'uscita a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e ad un anno in meno per le donne (il requisito ex Fornero bloccato nel 2018 rispetto all'aggancio all'attesa vita fino al 2026), 19mila per Opzione donna, 13mila per i c.d. precoci/quarantunisti, 11mila per Ape sociale. Considerando le domande che non verranno accolte (dal 20% al 30% a seconda dei casi) a fine anno **ci saranno 270mila trattamenti agevolati per un costo di oltre 4 miliardi nel 2019, che diventeranno 48 miliardi nel 2027**: un importo – secondo Brambilla – difficilmente sostenibile.

**Viene poi ribadita, la necessità di dare stabilità e flessibilità al sistema dal momento che le modifiche apportate alla riforma Fornero sono sperimentali ed hanno una scadenza**, al cui sopraggiungere ritornerebbero in vigore le norme disposte nel 2011. Lo scenario che Brambilla traccia è il seguente: 67 anni per la vecchiaia con almeno 20 anni di contributi (con adeguamento all'aspettativa di vita); innalzamento dei requisiti, per l'anticipo, a 64 anni (indicizzati all'attesa di vita) insieme a 37/38 di contributi, con l'inclusione di 2 anni di contribuzione figurativa (dal cui computo sarebbero escluse le tipologie più importanti); possibile sostituzione di quota 100, Ape sociale e Opzione donna con l'introduzione di fondi per l'esubero (previsti dalla

legge, ma che scontano la difficoltà delle parti sociali nel darvi corso).

Fino a qui nulla da eccepire. Brambilla però propone di stabilizzare a 42 anni e 10 mesi (un anno in meno per le donne) il pensionamento ordinario di anzianità. A mio avviso, una misura siffatta vanificherebbe l'innalzamento, da 62 a 64 anni, del requisito anagrafico sopra descritto, perché **le generazioni di baby boomers pensionande, specie gli uomini, sarebbero in grado di far valere questo requisito contributivo (ricordiamolo: 42 anni e 10 mesi) ben prima di aver raggiunto 64 anni (per giunta indicizzati) di età.** Questo tipo di pensionamento continuerebbe a consentire, per un lungo periodo di tempo, l'esodo di coorti poco più che sessantenni, entrate presto nel mercato del lavoro.

Sul versante del lavoro, **non è chiaro ciò che potrebbe succedere al jobs act:** un provvedimento che non solo è stato molto criticato dal M5S, ma che, a dire la verità, non piace neppure a tanti *dem* che accusano quel pacchetto di norme (la delega e i decreti delegati) di essere tra le cause della sconfitta elettorale del 2018. Il precedente governo, col c.d. decreto dignità, ha attuato una controriforma del decreto Poletti sul lavoro a termine, introducendo un regime di causalità molto rigido per poter prorogare il rapporto alla scadenza dei primi 12 mesi. Una misura che ha determinato – se ne sono accorti anche i sindacati – un nuovo dualismo nel mercato del lavoro, perché se è vero che sono aumentate le assunzioni a tempo indeterminato, è altrettanto vero che la barriera della causalità ha prodotto un'accelerazione del ricambio di lavoratori a termine alla scadenza del primo anno. **Sarebbe quindi opportuno rivedere la tagliola delle causalità,**

magari riconoscendo un ruolo specifico alla contrattazione collettiva.

**Per ora la sola modifica sostanziale del jobs act attuata dal precedente governo riguarda la cassa integrazione, nel senso che sono state ripristinate motivazioni che ne consentono l'uso prolungato anche nel caso in cui l'azienda non abbia prospettive serie di ripresa.** Tuttavia, chi ha cuore l'apporto innovativo del jobs act è asserragliato sulla linea del Piave: che cosa succederà del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti? Già ci hanno pensato i giudici delle leggi a cassare una delle principali novità dell'istituto: la certezza dei costi del licenziamento in base ad un calcolo automatico collegato all'anzianità di servizio. Di recente il tribunale di Milano ha accolto la richiesta dei sindacati di sottoporre alla Corte di Giustizia la norma che non prevede la reintegra quando si violano i criteri di priorità nel dare corso ad un licenziamento collettivo. Era questa la principale richiesta di modifica nel programma elettorale di LeU: così è probabile che, da questa forza politica, candidata a far parte della nuova maggioranza, possono venire sollecitazioni in tal senso. Poi ci sono di mezzo i sindacati (per ora ignorati nelle consultazioni) che hanno sempre – in particolare la Cgil – la volpe dell'articolo 18 nascosta sotto l'ascella.

## Governo Conte 2: incipit vita nova?\*

*di Giuliano Cazola*

È fatta. Il Governo Conte 2, già vivo dopo il giuramento dei ministri, si appresta ad essere anche vitale attraverso il voto di fiducia di ambedue le Camere. La mia particolare soddisfazione determinata dall'autoesclusione dal potere (per essersi attorcigliato in una catena di errori) di Matteo Salvini, non mi impedisce di vedere i limiti e l'improvvisazione della nuova esperienza. Infatti, che **l'alleanza giallo-rossa sollevi dubbi e ponga interrogativi** è vero (anche se è un fatto politico accertato e significativo che il M5S sia stato determinante nella elezione di Ursula Von der Leyen). Che molti parti del programma sembrino dettate da Greta Thunberg è altrettanto vero. Poi, come ha fatto notare il Foglio, qualche autorevole incarico ministeriale consente di rivivere la storia del cavallo di Caligola (ma abbiamo rischiato di averlo come premier se fossero state accolte le lusinghe del Capitano per rientrare dalla finestra dopo essere scappato dalla porta).

Tutto ciò premesso, è mia convinzione che **le possibili critiche al nuovo esecutivo, nonché i rischi che i nuovi alleati corrono, siano giustificati da una vera e propria "svolta" che ripositiona** – diversamente da prima – l'Italia sullo scenario euro-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 settembre 2019, n. 31](#).

peo e mondiale. Il Paese-avanguardia (persino isolata) del sovrano populismo cambia campo; continua la guerra, ma dall'altra parte. È trasformismo? Non è un problema che deve porsi un avversario del precedente governo. Nel documento programmatico vengono indicati due "pilatri" della politica nazionale: **l'alleanza euro-atlantica e l'integrazione europea**. E a garanzia di questa nuova prospettiva è disposta una linea di comando coi fiocchi: dal Quirinale a Palazzo Chigi, passando per un nuovo titolare degli Affari europei (al posto di un leghista doc), per arrivare a Roberto Gualtieri al MEF (che in Europa è come un topo nel formaggio) e salire fino alla Commissione di Bruxelles dove l'Italia sarà rappresentata da Paolo Gentiloni. Un mese fa, se avessi preconizzato un assetto come l'attuale, mi avrebbero dato del visionario.

**Essendo interessato alle politiche sociali e del lavoro non mi è sfuggito che nel programma sono più importanti i temi che mancano rispetto a quelli contenuti all'interno dei 29 punti (quelli del contratto giallo-verde erano 30, mentre il programma elettorale dell'Unione che portò al secondo governo Prodi era di ben 281 pagine). Non vi è alcun accenno a quel monumento legislativo denominato jobs act che tanto ha contribuito al rinnovamento del diritto del lavoro. Non si parla, se non marginalmente, di pensioni** (viene proposta una revisione dell'opzione donna che nel corso del 2019 ha interessato circa 13mila persone) viene proposto l'incremento di un fondo previdenziale pubblico che sia in grado di assicurare un trattamento di garanzia ai giovani. Tutto si può dire tranne che quest'ultima sia una proposta chiara. Probabilmente si tratta di un *endorsement* per l'idea lanciata dal presidente dell'Inps, Pasquale Tridico, di far entrare l'ente nella partita della previdenza privata a capitalizzazione.

**Oltre a quota 100, anche il reddito di cittadinanza sembra diventato un lontano parente del nuovo governo.** Sono invece richiamate, una per una, le questioni che agitavano il dibattito della precedente maggioranza, con tanto di iniziative legislative all’esame delle Commissioni. Ecco come questi problemi – omettiamo quanto già anticipato – vengono messi in fila nel programma: “Occorre: **“ridurre le tasse sul lavoro (cosiddetto “cuneo fiscale”), a totale vantaggio dei lavoratori; individuare una retribuzione giusta (cosiddetto “salario minimo”),** garantendo le tutele massime a beneficio dei lavoratori, anche attraverso il meccanismo dell’*efficacia erga omnes* dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; **approvare una legge sulla rappresentanza sindacale, sulla base di indici rigorosi;** nel rispetto dei principi europei e nazionali a tutela della concorrenza, **individuare il giusto compenso per i lavoratori non dipendenti,** al fine di evitare forme di abuso e di sfruttamento in particolare a danno dei giovani professionisti, anche a tutela del decoro della professione; realizzare un piano strategico di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, assicurando livelli elevati di sicurezza e di tutela della salute nei luoghi di lavoro, nonché un sistema di efficiente vigilanza, corredato da un adeguato apparato sanzionatorio; **introdurre una legge sulla parità di genere nelle retribuzioni;** sostenere l’imprenditorialità femminile; recepire le direttive europee sul congedo di paternità obbligatoria e sulla conciliazione tra lavoro e vita privata”.

Vediamo di approfondire. Ammesso e non concesso che sia possibile, attraverso una nuova interpretazione dell’articolo 36 Cost, riconoscere validità *erga omnes* ai contratti stipulati dalle organiz-

zazioni storiche (riconoscendo ad essi la caratteristica di retribuzione proporzionale e sufficiente (riprenderemo il tema più avanti) – **quale senso avrebbe istituire un salario minimo che farebbe saltare quella flessibilità insita nei contratti collettivi?** Sulla questione del salario minimo il **Centro Studi Itinerari previdenziali** ha pubblicato recentemente un breve rapporto nel quale vengono rappresentati alcuni problemi. L'estensore del documento, Claudio Negro, prende le mosse dalle seguenti quattro domande:

1. **È un'operazione credibile o ci collocherebbe fuori dal contesto delle democrazie industriali?**
2. **Avrebbe effetti concreti e misurabili sulle retribuzioni, e in quale quantità?**
3. **Quale potrebbe essere la sua struttura e il suo ammontare?**
4. **Tramite quali percorsi giuridici e politici potrebbe essere introdotto?**

Dopo un'ampia panoramica internazionale Claudio Negro risponde alla prima domanda osservando che non vi sono indicazioni contrarie all'istituzione anche in Italia del salario minimo di legge.

Quanto alla seconda domanda la risposta è favorevole all'utilità del salario minimo. Incrociando i dati ISTAT<sup>1</sup> su minimi tabellari e salari, si scopre, infatti, che circa il 10% dei lavoratori dipendenti riceve un salario orario mediamente del 20% in meno rispetto al minimo settoriale fissato per contratto. Vale a dire, a dati 2018, circa 2.300.000 persone sottoretribuite, la cui distribuzione non è omogenea né a livello territoriale né di dimensione aziendale.

Dimensione dell'impresa e percentuale di lavoratori	% dipendenti sotto-
---	---------------------

<b>sottopagati</b> <b>Dimensione dell'impresa</b>	<b>pagati</b>
< 10 dipendenti	18,79%
11–15 dipendenti	13,14%
16 –19 dipendenti	11,48%
20 –49 dipendenti	9,17%
50 –249 dipendenti	6,05%
> 249 dipendenti	3,99%

Secondo **Itinerari previdenziali** (ma la considerazione è largamente condivisa) la genesi di queste sottoretribuzioni va ricercata primariamente nel fiorire di una vera e propria “giungla contrattuale”: sono depositati al CNEL ben 868 Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro, 320 di più rispetto al 2012, di cui peraltro solo un terzo firmati da CGIL CISL e UIL. Anche a voler aggiungere a questi i Contratti stipulati da sindacati autonomi rispetto alle tre maggiori confederazioni, ma dotati di una vera base associativa e attori di pratiche sindacali “serie”, diventa evidente che sono comunque centinaia i CCNL che si possono definire di comodo, contratti che, pur formalmente legali, fissano condizioni salariali e normative al ribasso.

**A quanto potrebbe ammontare un salario minimo?** Secondo la nota in esame nel definire un valore accettabile occorre tener presente due esigenze. Da una parte che l'importo non sia troppo a ridosso delle retribuzioni contrattuali, altrimenti risulterebbe inefficace (incentiverebbe l'elusione, come infatti accade oggi con i minimi dei CCNL) o dannoso (buttando fuori mercato le imprese che non riescono oggi a rispettare i CCNL). Dall'altra, che non sia troppo inferiore, a rischio di incentivare il *dumping* contrattuale e la fuga dai CCNL regolari. Allo stesso tempo, va tenuto presente l'effetto distorsivo creato da minimi contrattuali che

si applichino indifferentemente su tutto il territorio nazionale: considerati i ben noti diversi livelli di sviluppo tra le Regioni, il peso relativo dei minimi tabellari è diverso sia che li si metta in relazione al potere d'acquisto sia rispetto al salario mediano regionale. **Si pone dunque un ulteriore problema nella determinazione del salario minimo:** un livello ragionevole in Lombardia potrebbe essere fuori mercato in molte zone del Sud e, viceversa; un livello accettabile al Sud potrebbe essere irrisorio al Nord. Ragione per la quale, se si vuol fare un'operazione che abbia effetti reali sulle retribuzioni, sarebbe opportuno individuare un minimo orario medio per poi riparametrarlo per aree territoriali. Con tutte le cautele del caso, si potrebbe allora pensare **ad un minimo orario compreso tra i 7 e gli 8 euro, muovendo dalla consapevolezza che più si superano gli 8 euro più si esce al di fuori degli standard europei.**

**Quali sarebbero poi i percorsi giuridici per arrivare all'introduzione del salario minimo?** Secondo **Itinerari previdenziali** si dovrebbe intervenire con un provvedimento legislativo che, lasciando libera la contrattazione tra le parti sociali, si limiti a fissare un livello minimo sotto il quale non si può scendere. La questione più delicata emersa nel dibattito ed affrontata, a mio avviso, con troppa faciloneria, riguarda le regole per rendere applicabili *erga omnes* i contratti collettivi. In questo modo si salverebbe la capra dei sindacati che continuerebbero a svolgere il loro ruolo e i cavoli dei lavoratori discontinui (come erano utili i voucher!) e di quelli privi di copertura contrattuale.

**Dove casca l'asino in questa proposta? È costituzionalmente possibile disporre l'efficacia *erga omnes* dei contratti senza dare applicazione all'articolo 39 Cost. ma usando – come abbiamo ricordato prima – la scorciatoia dell'articolo 36 stabilendo per legge la corrispondenza tra la retribuzione**

**proporzionata e sufficiente, ivi prevista, con quanto disposto dalla contrattazione collettiva?** Staremo a vedere. Ormai anche le Corti Costituzionali non sono più quelle di una volta.

## **Pensioni: Quota 100 sopravviverà?\***

*di Giuliano Cazza*

Il nuovo governo sta mandando qualche indicazione per come intende affrontare, nell'ambito di una manovra finanziaria condivisa con Bruxelles, alcuni temi importanti che in un passato più o meno recente sono stati al centro del dibattito politico. I propositi sembrano concilianti.

**Il nuovo ministro del Lavoro, Nunzia Catalfo, che da presidente della Commissione Lavoro del Senato si stava occupando di parecchi dossier in materia, ha rilasciato delle dichiarazioni inattese per quanto riguarda il jobs act affermando che non ha una posizione faziosa e che nel blocco dei provvedimenti vi sono anche delle soluzioni adeguate.** Certo, quando le viene richiesto un esempio, si limita a citare l'istituzione dell'Anpal, che, per quanto innovativa, dopo la bocciatura della riforma Boschi la si vede soltanto “dalla cintola in su”, perché le Regioni hanno conservato i loro poteri primari nel campo delle politiche attive del lavoro. Anzi, ad essere maligni viene da pensare che il giudizio lusinghiero sull'Agenzia derivi dalla circostanza che vi è preposto Mimmo Puglisi, la persona che ha portato il Mississippi a scorrere lungo la penisola.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32.](#)

**C'è quindi da ritenere che sul jobs act non vi siano ancora le idee chiare**, ma siano finiti i tempi in cui gli esponenti del M5S accusavano di ogni nefandezza quel provvedimento che tanto caratterizzò la svolta innovativa in materia di lavoro. Nella stessa intervista in cui ha emesso un salvacondotto per il jobs act **il nuovo ministro del Lavoro ha garantito che anche quota 100 arriverà alla scadenza**, mentre vi saranno delle modifiche migliorativa per il reddito di cittadinanza e sarà portata a termine l'istituzione di un salario minimo.

Poche ore dopo, al suo esordio ad Helsinki, il ministro del Mef Roberto Gualtieri ha rilasciato sui medesimi argomenti dichiarazioni analoghe a quella della sua collega. In particolare per quanto riguarda **quota 100 il ministro ha affermato che “resterà fino a scadenza”**, anche se la misura legata al pensionamento anticipato non lo fa entusiasmare, perché “In un quadro di risorse scarse l'intervento sulle pensioni andava fatto in modo diverso; ma è sbagliato modificare costantemente le regole del gioco in materia previdenziale”.

**Che quota 100 pensioni sia confermata nel 2020** sembra abbastanza sicuro (più che altro la discussione è su possibili nuovi palletti o restrizioni: basta vedere le numerose indiscrezioni sotto di queste ultime settimane). Ma il ministro dell'Economia Gualtieri è stato chiaro: **almeno per la durata sperimentale triennale, il governo non è orientato ad modificarne l'impianto**.

Appoggiano questa ipotesi anche alcune ricerche secondo le quali il pacchetto delle misure in tema di pensioni adottate dal governo giallo-verde avrebbe dato risultati bene inferiori alle attese, già nel 2019 (questa stima andrebbe meglio verificata nel caso dei di-

pendenti pubblici). **Secondo la Fondazione Di Vittorio della Cgil ci sarà “un risparmio considerevole” rispetto alle risorse stanziare in legge di Bilancio;** “nel triennio verranno risparmiati 9 miliardi e 615 milioni (2 mld 258 mln nel 2019; 3 mld 924 mln nel 2020; 3 mld e 432 mln nel 2021). Tale risparmio sarà dovuto a un coinvolgimento di solo il 35% della platea stimata dal precedente Governo, ossia 341.266 anziché 973mila.”

**Anche Itinerari previdenziali sostiene che nel 2020 potrà proseguire Quota 100** la quale, anche senza alcun intervento, prevederebbe già un risparmio nel triennio 2020-22, di circa 9 miliardi, anche perché l’80% dei potenziali richiedenti Quota 100, avendo il 60% della pensione calcolata con il sistema misto (contributivo dall’1/1/1996) con 62 anni di età, avranno un taglio permanente della pensione del 10%. Cioè, se da lavoratori guadagnavano 100, con la pensione normale otterrebbero circa il 70%, e con Quota 100 meno del 63%. Quindi, le domande – secondo Itinerari – non saranno più di 50mila nel 2020 e ancor meno nel 2021; del resto, dalle oltre 3.000 domande dei primi 3 mesi siamo oggi a meno di 350 richieste al giorno.

**Come è agevole constatare le stime dei due autorevoli centri studi convergono. Il fatto è che per le pensioni erogate in regime di quota 100, la triennalità riguarda il periodo in cui può essere fatto valere il diritto, non la durata della prestazione che prosegue fino alla morte del de cuius** (con la normale ricaduta sui superstiti). Secondo la RGS quota 100 e le altre misure del decreto n.4/2019 potrebbero costare 63 miliardi in totale tra il 2019 e il 2036. E lo scostamento nell’arco temporale 2019-2021 rispetto al livello di spesa precedente sarebbe pari a 0,50 punti di Pil ovvero 8,8 miliardi di euro all’anno. Una pro-

spettiva assai diversa quella della RGS. Inoltre ci sono altri due aspetti che meritano un chiarimento.

**Se è vero che quota 100 ha una durata triennale, i requisiti per il pensionamento anticipato previsti dalla riforma Fornero resteranno bloccati** (42 anni e 10 mesi per gli uomini un anno in meno per le donne) rispetto all'adeguamento automatico all'attesa di vita, fino a tutto il 2026. Anche questa norma – che rappresenta un'importante uscita di sicurezza per i baby boomers (i quali sono in grado di accumulare un'anzianità lavorativa elevata ad un'età inferiore a quella standard – sarà riconfermata senza modifiche e fino al 2026? Non è rischioso per i conti pubblici?).

**Per concludere, occorrerà tener presente che quota 100 e le altre misure somigliano ad un ponte lanciato verso il vuoto** (come lo spezzone del Ponte Morandi dopo il crollo). Quando le norme derogatorie verranno a scadenza, ritorneranno in vigore quelle della Riforma Fornero. Questo per ora è tutto quanto passa il convento. In pratica un ritorno al futuro.

## Piattaforma dei metalmeccanici: un atto di resa?\*

*di Giuliano Cazzola*

Evidentemente mi sono distratto; così mi è sfuggito qualche passaggio importante nella politica rivendicativa dei metalmeccanici. Ero rimasto al **rinnovo del contratto nazionale per il triennio 2017-2019. Se ben ricordo recava la data del 26 novembre 2016.** In quei giorni suonarono le campane a festa: le tre organizzazioni di categoria avevano ritrovato, dopo anni, l'unità e sottoscritto il medesimo testo e, sul piano dei contenuti erano stare all'altezza della sfida loro lanciata dalla Federmeccanica sul terreno dell'innovazione delle relazioni industriali. Soprattutto avevo apprezzato la svolta della Fiom che non solo era rientra nei ranghi (quando morirò aprite il mio cuore: vi troverete scritto FLM) ma era riuscita persino a far approvare dalla sua base con percentuali bulgare i punti di un accordo che anni prima sarebbero stati respinti con sdegno.

**Fu allora che mi persuasi della statura politica di Maurizio Landini** (nonostante la mia pluridecennale avversione per la dinastia dei sandinisti di cui Landini era l'erede in carica) il quale, aderendo a quel rinnovo e facendoselo approvare (anche per lui Parigi – l'ingresso in segreteria confederale – valeva una messa)

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33.](#)

aveva dato prova di una capacità di *transfert* non comune tanto da farsi seguire da quegli stessi lavoratori che in precedenza aveva chiamato a scioperare sui medesimi contenuti.

Due giorni dopo quell'accordo scrivevo sul Quotidiano nazionale: **“Oggi possiamo intravedere, nei contenuti dell'accordo sottoscritto, le premesse di una svolta.** L'apparato produttivo italiano ha accumulato un vero e proprio *spread* anche in materia di produttività e può recuperare un handicap di competitività, non solo con gli investimenti, ma anche attraverso un utilizzo più efficiente del fattore lavoro in tutti i suoi aspetti, riportando lo scambio tra retribuzione e prestazione laddove “girano le macchine”, favorendo la c.d. contrattazione di prossimità. Il Governo – aggiungevo – ha rafforzato, nelle ultime leggi di bilancio, un quadro normativo ed economico che rende conveniente (mediante sgravi contributivi e fiscali) gli accordi sulla produttività e su iniziative di welfare aziendale. L'intesa tra Federmeccanica e sindacati si propone di spostare il peso della contrattazione a livello d'azienda, senza rinunciare ad un'istanza nazionale ed unitaria della categoria; riconosce un diritto soggettivo alla formazione e all'apprendimento in un contesto in cui saranno le capacità professionali acquisite a garantire, ancor prima delle tutele di legge, i lavoratori”.

**In sostanza, in quell'accordo del 2016 veniva ridimensionata la sacralità del contratto nazionale,** che si riduceva a stabilire le retribuzioni minime e le loro variazioni ex post (ossia una volta che fosse emerso un differenziale effettivo con l'andamento delle retribuzioni ) sulla base dell'IPCA, “al netto degli energetici importati”. L'ammontare prevalente delle risorse, non impiegate in iniziative di welfare a carattere nazionale (previdenza comple-

mentare e sanitaria integrativa), sarebbero state gestite sul posto di lavoro. Certo, faceva la sua figura – secondo le migliori tradizioni della categoria – l’entrata in scena del **diritto alla formazione e all’apprendimento**, quale promozione di un arricchimento professionale del lavoratore in grado di garantirgli un potere contrattuale individuale ed intrinseco da far valere, anche in autonomia, nel rapporto di lavoro.

**Si vide subito che, in quell’occasione, le federazioni dei metalmeccanici non avrebbero “dato la linea”. Dapprima, si sviluppò un dibattito con i chimici relativamente alla rivalutazione ex post del salario.** Ma la presa di distanza più netta venne dal segretario della Fillea-Cgil, Alessandro Genovesi, che, sul Diario del Lavoro, scrisse: “ Per noi il contratto collettivo nazionale di lavoro deve essere anche sul versante salariale un’ autorità fondamentale nel tutelare non solo il potere di acquisto ma anche nel riconoscere elementi specifici che variano da settore a settore (andamento di mercato, innovazione organizzativa, esportazioni, profitti e ricavi), con aumenti salariali che aiutino il rafforzamento della stessa domanda interna”.

In effetti, il richiamo di Genovesi era coerente con **quanto Cgil, Cisl e Uil, dopo mesi di laborioso confronto, avevano indicato, a settembre di quello stesso anno, nel documento “Un moderno sistema di relazioni industriali”.** Relativamente al ruolo del contratto nazionale di categoria era previsto che: **“Il contratto nazionale, con la determinazione delle retribuzioni, dovrà continuare a svolgere un ruolo di regolatore salariale,** uscendo dalla sola logica della salvaguardia del potere d’acquisto, che nasceva da un’esigenza di contenimento salariale in anni di alti tassi di inflazione, per assumere nuova responsabilità e ruolo. Le dinamiche salariali dovranno, così, contribuire

all'espansione della domanda interna, a contrastare le pressioni deflattive sull'economia nazionale, a stimolare la competitività delle imprese e la loro capacità di creare lavoro stabile e qualificato, nonché a valorizzare, attraverso una equa remunerazione, l'apporto individuale e collettivo delle lavoratrici e dei lavoratori". In sostanza, veniva gettata alle ortiche – non per andare più avanti, ma per tornare alla prassi precedente – anche *l'actio finium regundorum* contenuta nel Protocollo del 1993 che, almeno formalmente, aveva regolato le relazioni industriali fino a quel momento.

Con il crollo dell'inflazione e del prezzo dei prodotti petroliferi i parametri del 1993 (aggiornati con l'IPCA) si erano rivelati inadeguati, al punto da legittimare gli imprenditori a chiedere la restituzione di aumenti salariali non dovuti. Così le confederazioni sindacali – nel loro documento – cambiarono le carte in tavola e proposero di trasformare il contratto nazionale in uno strumento di incremento retributivo per un'intera categoria sulla base di criteri cervellotici e pretestuosi. Fino a quel momento il dibattito sindacale si era sforzato di riconoscere alle imprese la possibilità di erogare miglioramenti retributivi ai propri dipendenti, in una logica di scambio con una migliore qualità del lavoro e una maggiore produttività, attraverso lo sviluppo della c.d. contrattazione di prossimità, sostenuta – lo abbiamo ricordato – anche da misure di incentivazione e detassazione.

Ma le cose cambiano e così anche le linee rivendicative dei sindacati. Anche i metalmeccanici si sono adeguati. Ai primi di settembre – cinquantenni dopo l'inizio della vertenza contrattuale dell'autunno del 1969 – i leader di Fim, Fiom e Uilm hanno illustrato in una conferenza stampa il carnet rivendicativo per il rinnovo 2020-2022 da sottoporre alla consultazione della categoria.

Pure questa volta i metalmeccanici hanno voluto “farsi riconoscere” con qualche idea innovativa. Nella piattaforma – presentata il 3 settembre – il punto di forza, oltre ad un ampliamento dei diritti di partecipazione dei lavoratori, riguarda quello che viene definito il **contratto delle competenze (inquadramento, certificazione, formazione)**, in linea di continuità con quel diritto alla formazione quale nuovo cardine di valorizzazione e autotutela del capitale umano.

**Va sottolineato, tuttavia, un sostanziale passo indietro rispetto all’enfasi posta, nel precedente contratto 2017-2019, sulla contrattazione di prossimità. Spicca, infatti, la rivendicazione di un incremento salariale dell’8%, che dovrebbe compensare la scarsa diffusione della contrattazione aziendale** specie nelle piccole imprese, ma che nei fatti riconsegna un ruolo primario e centralizzatore alla contrattazione nazionale di categoria. La piattaforma non è reticente a questo proposito: “Riconfermiamo – è scritto – il modello scaturito dal Ccnl del 26 novembre 2016 che ha prodotto la riconferma dei due livelli di contrattazione e numerose innovazioni contrattuali per i lavoratori, ma l’esigibilità di questo modello, introdotto in via sperimentale, ha avuto un’efficacia molto al di sotto delle aspettative nella diffusione della contrattazione decentrata e con essa la capacità di distribuire profitti e produttività”. **Si ritorna così a remunerare una produttività che – a livello di categoria – è una pura invenzione, soltanto perché non la si riesce a contrattare laddove essa si produce. È un atto di resa?**

## Le pensioni e la legge di bilancio 2020\*

*di Giuliano Cazza*

Entro oggi il governo dovrà cimentarsi con il suo primo impegno importante, di quelli che “fanno tremar le vene ai polsi”. **È, infatti, attesa la presentazione della NaDeF, che è lo strumento di programmazione della strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine**, al quale sono affidati gli ultimi aggiornamenti sulle previsioni economiche inserite all’interno del DeF. Dopo la NadeF sarà la volta del Dpb, il progetto di documento programmatico di bilancio che dovrà arrivare alla Commissione Ue e all’Eurogruppo. Entro il 20 ottobre, il governo è tenuto a presentare alle Camere il disegno di **Legge di Bilancio** il cui iter parlamentare dovrà chiudersi entro il 31 dicembre.

**Le forze politiche – sia di governo, sia di opposizione (nel loro alternarsi sussultorio) – hanno assunto troppi impegni per quanto riguarda la c.d. sterilizzazione delle clausole di salvaguardia** in modo da impedire l’entrata in vigore degli incrementi delle aliquote IVA già prevista – dal prossimo 1° gennaio per un importo di 23 miliardi – dalla legge di bilancio 2019.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 30 settembre 2019, n. 34.](#)

**In una recente intervista, l'ex ministro Giovanni Tria ha voluto rassicurare l'opinione pubblica sulla fattibilità “senza lacrime e sangue” della manovra, ricordando il lavoro in cui era impegnato il MeF prima della crisi.** “In primo luogo e basandosi sulle stime che si potevano fare allora, risultava che il miglior andamento delle entrate (per la fatturazione elettronica che io ho voluto introdurre rifiutando qualsiasi ulteriore proroga), e le minori spese per Reddito di cittadinanza e Quota 100 portava il fabbisogno 2020 intorno all'1,6% attuando ovviamente le clausole di salvaguardia. Nel caso si volessero sterilizzare gli aumenti dell'IVA e delle accise previsti in oltre 23 miliardi, come sostengono tutti i partiti, sarebbe stato necessario reperire circa 15 miliardi”.

Poi Tria illustrava i conti: a) la possibilità di operare tagli di spesa per 6 miliardi ripartiti su un largo numero di voci e soprattutto riferiti non alla spesa storica ma agli incrementi tendenziali previsti. b) Altri 6 miliardi sarebbero potuti venire dalla revisione delle c.d. *tax expenditure*, in maniera ampia ma per importi molto contenuti. c) Infine, 3 miliardi sarebbero stati assegnati alla lotta all'evasione calcolata non in maniera generica, ma con precisi e credibili ritocchi legislativi già individuati. A questo punto – Tria ha giocato l'asso – **disinnescate le clausole di salvaguardia, sarebbe stata mia intenzione proporre una qualche rimodulazione dell'IVA, specie per le aliquote agevolate, che avrebbe potuto dare un gettito di circa 8 miliardi da impiegare nella riduzione delle tasse sulle persone**”. In tal modo – secondo l'ex ministro dell'Economia – la finanza pubblica, contenendo il deficit intorno al 2%, avrebbe tranquillizzato i mercati e avrebbe potuto dare una spinta alla crescita. **Non dimentichiamo, infatti, che un moderato aumento dell'IVA – ha sottolineato l'ex ministro – oltre ad essere raccomandato**

**dalla UE, non avrebbe effetti inflazionistici, mentre la riduzione delle tasse sul lavoro avrebbe potuto davvero dare nuovo slancio ai consumi”**<sup>6</sup>. In sostanza, sulle pensioni sarebbe possibile chiudere un occhio e non modificare nulla di quanto previsto dal decreto giallo-verde n.4/2019, in ragione della possibilità di ridurre gli stanziamenti previsti – nel caso di quota 100 – per un triennio sperimentale (e quindi fino a tutto il 2021).

**Sembra che lo si faccia apposta, ma si continua a dimenticare che il decreto delle “due identità”, in tema di pensioni, non si limitava ad aprire un canale di fuga a tempo determinato per chi potesse far valere il requisito anagrafico di 62 anni e quello contributivo di 38, ma prevedeva – oltre ad Opzione donna, all’ape sociale e ai c.d. quarantunisti – il congelamento fino al 31 dicembre 2026 dell’adeguamento automatico dei requisiti previsti per il pensionamento anticipato a prescindere dall’età anagrafica (42 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne). Una misura questa che, sul piano dell’utilizzo e dei relativi oneri non è di certo seconda a quota 100 (tab.1). Anche il MeF nel Rapporto n.20 sulle “Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario” (del luglio scorso) ha sottolineato che: “Per contro, i recenti interventi del DL 4/2019 convertito in L 26/2019, quali l’introduzione, in via sperimentale per il periodo 2019-2021, di un nuovo canale di pensionamento anticipato per i lavoratori con almeno 62 anni e con un’anzianità contributiva di almeno 38 anni e, per il periodo 2019-2026, il blocco a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne con il mancato adeguamento alla dinamica della speranza di vita del requisito dell’anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall’età anagrafica, contri-**

buiscono all'aumento dell'incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL”.

**Tabella 1. Domande pervenute e accolte – dettaglio di genere, dell'età media e della durata media delle tre misure introdotte dal D.L. 4/2019 convertito in Legge 26/2019**

Dettaglio di genere e di età media degli aventi diritto alle misure introdotte dal D.L. 4/2019										
Benefici pensionistici	Istanze presentate			Numero Benefici Concessi			Età media alla data di decorrenza del beneficio			durata media
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	
<b>Quota 100 D.L. 28 gennaio 2019, n.4 - art. 14</b>	44.625	126.891	171.516	24.433	82.391	106.824	64	64	64	24 mesi
<b>Pensione anticipata D.L. 28 gennaio 2019 - art. 15</b>	43.935	73.442	117.377	19.007	31.871	50.878	62	62	62	2 mesi
<b>Opzione donna D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 - art. 16</b>	19.650		19.650	11.928		11.928	59		59	52 mesi

Fonte: Inps, Monitoraggio al 10 giugno u.s.

Prospettive di crescita economica molto contenute, unitamente a tali innovazioni normative, concorrono – secondo il MeF – a far aumentare significativamente il rapporto tra spesa per pensioni e PIL che raggiungerà il picco del 15,9% nel 2022. **Negli anni immediatamente successivi il rapporto decrescerà fino al 15,6% nel 2029. Sottostante a questa dinamica vi è il contributo simultaneo di più fattori di segno contrastante.** In particolare, tale andamento è per lo più imputabile alla prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e alla contestuale applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. Inoltre, il rafforzamento della

crescita economica, supportato sia dall'aumento dei tassi di occupazione sia dalla dinamica della produttività, contribuirà a ridurre il rapporto tra spesa pensionistica e PIL. Tuttavia, il dispiegarsi dei primi effetti negativi della transizione demografica dovuta al pensionamento delle coorti del baby boom, unitamente alle recenti misure adottate nel DL 4/2019 convertito con L 26/2019 che, per il periodo 2019-2026 prevedono la disapplicazione per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica degli adeguamenti all'aspettativa di vita dei requisiti di anzianità contributiva, sono fattori che –secondo il MeF – agiscono in senso opposto, limitando la riduzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL.

**Ecco perché – a nostro avviso – non basta ragionare di quota 100** (una misura che non ha incontrato il favore dei possibili interessati) **senza rivedere quanto previsto, fino a tutto il 2026, per il canale di accesso anticipato a prescindere dall'età anagrafica che, peraltro, è l'unica prestazione con i requisiti bloccati ai livelli del 2018, mentre è rimasto invariato l'adeguamento automatico per la pensione di vecchiaia.** L'aspetto più discutibile sta nel fatto che i provvedimenti pensionistici del precedente governo hanno voluto favorire il trattamento di coloro che – per la loro presenza continuativa e stabile sul mercato del lavoro – sono stati favoriti dal sistema pensionistico come si può vedere consultando la tab. 2 riportata di seguito, dove la prima cosa che si nota è la migliore condizione – sia quantitativa che qualitativa – degli uomini (la componente forte del mercato del lavoro) rispetto a quella delle donne.

**Tabella 2. Domande accolte – dettaglio importo medio per gestione e per genere delle tre misure introdotte dal D.L. 4/2019 convertito in Legge 26/2019**

<b>Riepilogo importo medio</b>			
<b>Misure</b>	<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Totale</b>
<b>Pensioni Quota 100</b>	<b>€ 1.821,48</b>	<b>€ 2.011,43</b>	<b>€ 1.968,30</b>
Gestione pubblica	€ 2.077,94	€ 2.242,17	€ 2.157,94
Gestione privata – lavoratori dipendenti	€ 1.516,83	€ 1.970,24	€ 1.908,29
Gestione privata - lavoratori autonomi	€ 1.090,66	€ 1.471,53	€ 1.422,81
<b>Pensione opzione donna</b>	<b>€ 1.012,45</b>		<b>€ 1.012,45</b>
Gestione pubblica	€ 1.243,81		€ 1.243,81
Gestione privata – lavoratori dipendenti	€ 972,24		€ 972,24
Gestione privata - lavoratori autonomi	€ 832,38		€ 832,38
<b>Pensione Anticipata art. 15</b>	<b>€ 2.013,34</b>	<b>€ 2.263,05</b>	<b>€ 2.169,57</b>
Gestione pubblica	€ 2.290,66	€ 2.535,63	€ 2.386,73
Gestione privata – lavoratori dipendenti	€ 1.747,88	€ 2.199,60	€ 2.075,96
Gestione privata - lavoratori autonomi	€ 1.393,92	€ 1.937,36	€ 1.770,87

Fonte: Inps Monitoraggio al 10 giugno u.s.

Che dire a conclusione di queste considerazioni? **Se è ritenuto politicamente sconveniente rimettere in discussione quanto stabilito, in tema di pensioni, dal superdecreto giallo-verde** (accontentandosi, nel breve periodo, della ristrutturazione e di una diversa allocazione degli stanziamenti contenuti nella legge di bilancio dell'anno in corso e rivedendo le previsioni di spesa per il 2020 e il 2021), non è possibile lasciare aperto, fino a tutto il 2026, un passaggio verso il pensionamento anticipato, di cui all'articolo 15, che è certamente più conveniente per le generazioni dei baby boomers della stessa quota 100.

## La lezione dei riders “ribelli”\*

*di Giuliano Cazola*

Il primo atto di Luigi Di Maio da ministro del Lavoro fu quello di incontrare dei rappresentanti dei riders affermando che **“i lavoratori che consegnano cibo in bicicletta: sono il simbolo di una generazione abbandonata, che non ha tutele e a volte nemmeno un contratto”**. Il confronto andò avanti per qualche settimana, poi il ministro si accorse che il problema era complesso e lasciò perdere. Ma ormai la questione era venuta all’ordine del giorno e, in modo carsico, aveva conosciuto sia momenti di interessamento che di oblio, a seconda dello spazio che il talk show – da sempre alla ricerca di situazioni marginali e critiche da presentare come la normalità del Paese – dedicavano a questi lavoratori.

Anche la giurisprudenza è stata investita del problema, senza arrivare però ad un giudizio consolidato sulla natura di quello specifico rapporto di lavoro.

Del tema si è occupato anche il nuovo governo: il ministro **Nunzia Catalfo**, anch’essa pentastellata come il suo predecessore e capo politico, ha annunciato, nei giorni scorsi, la presentazione – al cosiddetto Decreto Crisi in discussione al Senato – di

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 7 ottobre 2019, n. 35](#).

**un emendamento che prevede per i ciclofattorini impiegati in maniera continuativa le tutele previste per il lavoro subordinato; mentre per coloro che lavorano in maniera occasionale e discontinua sarà fissato un pacchetto minimo di diritti inderogabili.**

**È, più o meno, l'approccio consueto che viene riservato ai rapporti riconducibili alla gig economy.** Il precursore di soluzioni siffatte fu Cesare Damiano, ministro del Lavoro nel secondo governo Prodi, il quale affrontò, insieme alle parti sociali interessate (in realtà lo impose alle imprese), l'inquadramento dei lavoratori dei call center stabilendo, salomonicamente, l'esistenza di due distinte categorie: quelli che facevano le telefonate, da inquadrare come lavoratori dipendenti; mentre a quelli che si limitavano a rispondere poteva essere applicato un contratto da cocco (come si diceva allora). Probabilmente era il contrario: la cosa era tanto bizzarra da indurmi in confusione.

In quegli anni erano questi i lavoratori che i sindacati, le televisioni, persino i film, consideravano appartenere all'ultimo girone dell'occupazione, privi di diritti, retribuiti con salari modesti e condannati a mansioni ripetitive se non addirittura degradanti e non decenti. A fronte di una stabilizzazione – sia pure con criteri cervellotici – di una parte del personale, il governo stanziò degli sconti per le aziende, che non furono rifinanziati dal governo successivo. Così **i call center si ridussero a chiudere bottega o ad emigrare. Quei posti di lavoro “maledetti” si rivelarono preziosi solo quando cominciarono a venir meno.**

Con i riders si sta seguendo un percorso normativo ispirato alla medesima concezione: **il lavoro vero è solo quello standard, alle dipendenze e possibilmente a tempo indeterminato. Chi è fuori da questo perimetro deve trovare il modo di en-**

**trare, anche presentando carte false.** Altrimenti rimane confinato nel limbo dello sfruttamento. Anche se non siamo come Carlo Calenda che ha ripudiato il liberismo economico per abbracciare quello sociale (dove non conta più il lavoro, ma il posto) **siamo comunque convinti che tutti i lavori non solo sono dignitosi, ma meritevoli di tutele, anche se regolati diversamente rispetto alla disciplina del lavoro subordinato.**

**Ma chi sono i riders? Per iniziare a lavorare come rider non servono né un titolo di studio né competenze specifiche.** È richiesto il possesso di uno smartphone, di una bicicletta o di uno scooter, di essere maggiorenni e poter lavorare in Italia. Questi requisiti – è scritto in un'indagine dell'INPS – consentono a molti giovani, in larga parte studenti, di iniziare con estrema facilità un lavoro regolare che assicuri per un periodo di breve o medio termine una fonte di guadagno. E ovviamente ci sono delle differenze che riguardano la condizione della persona in quella particolare fase della sua vita.

**Il 34% considera questa attività come la fonte principale di guadagno mentre per il 32% è solamente una attività da svolgere durante gli studi.** Queste caratteristiche sono apprezzate dai rider, assieme alla flessibilità d'impegno e d'orario. La quota di quanti si dichiarano insoddisfatti è minoritaria. Tra i rider insoddisfatti la principale motivazione è il reddito: vorrebbero potere lavorare e/o guadagnare di più (e quindi sono affezionato ad una remunerazione a cottimo). **Non v'è dubbio che la trasparenza e la tracciabilità dei modelli di produzione caratteristici delle prestazioni svolte attraverso l'utilizzo di *labour platform* contribuiscono a superare le oggettive sacche di lavoro nero tipiche dei "lavoretti" svolti per conto del produttore del bene/servizio. Mentre è evidente – e più volte riscontrato nella pratica – che l'introduzione di vincoli nella**

**gestione del personale, giudicati insostenibili per quel tipo di organizzazione del lavoro, è destinata a riaprire le porte al lavoro sommerso e a disperdere i tentativi di dare un profilo più solido e definito alle imprese della gig economy.**

**Nel caso dei riders ci sono delle novità. È emersa, in un settore importante di questa categoria, una posizione alternativa rispetto alla rivendicazione di una maggiore stabilità, tutela ed uniformità di lavoro.** La vicenda è narrata con puntualità nel sito on line “Il Diario del lavoro” fondato da Massimo Mascini e particolarmente rivolto a dare voce e spazio alle questioni delle associazioni sindacali, della contrattazione collettiva e in generale del mercato del lavoro. **Un gruppo costituito da 800 riders ciascuno dei quali ha sottoscritto una petizione, contesta il proposito di fornire una regolamentazione unica e per legge alla categoria.** Ed ha ribadito il suo dissenso, subito dopo aver appreso che è in preparazione un emendamento.

“In merito alla bozza di emendamento sui rider proposta dal governo e che sta circolando in queste ore, il gruppo di oltre 800 rider che nei giorni scorsi si è opposto alla prima versione del decreto manifesta ulteriore e crescente preoccupazione. “Siamo passati dalla padella alla brace” – ha dichiarato Nicolò Montesi, portavoce dei dissidenti. “L’emendamento è insensato e pericoloso, perché obbliga le piattaforme a trovare un accordo coi sindacati tradizionali, ma i rider iscritti ai sindacati si contano sulle dita di una mano e il motivo è semplice: siamo lavoratori autonomi e quello che propongono i sindacati è lontano anni luce da quello che interessa a noi. **Non capiamo perché il governo dia potere di trattare con le piattaforme a sindacati che non rappresentano nessuno e non invece a noi stessi, che facciamo questo lavoro e sappiamo di cosa abbiamo davvero**

**bisogno.** Come sempre, purtroppo, gli unici a non avere voce in capitolo in questa assurda vicenda siamo proprio noi rider”. Chiediamo – ha proseguito Montesi – un incontro urgente al Ministro Catalfo per arrivare a una soluzione condivisa: il decreto potrebbe essere corretto semplicemente dando a reali rappresentanti dei rider il potere di trattare a livello aziendale con ciascuna piattaforma, indipendentemente se parte di sindacati tradizionali oppure no. Speriamo in un po’ di buonsenso e di ascolto da parte del governo, per una volta. Altrimenti diventerà troppo tardi”.

Toni ultimativi e drammatici: per quale motivo? Nicolò Montesi ne ha parlato a lungo in un’intervista rilasciata a Nunzia Penelope capo redattore del Diario del lavoro. Alla domanda “E al ministro Catalfo cosa vorreste dire?”: il rider ha risposto: “Il ministro è l’unica che non ci ha mai risposto alle nostre richieste di incontro. La sola cosa che vorrei dirle è: “si faccia gli affari suoi”. “Quello che vorremmo far capire – aggiunge – è che noi non siamo sfruttati: il contratto che abbiamo firmato è molto chiaro, nessuno ci ha obbligato, e le condizioni che abbiamo accettato ci stanno bene.” E quanto lavora e guadagna Nicolò?: “mediamente dieci ore al giorno, sei giorni su sette. E porto a casa mediamente 2.500 euro lordi al mese. In certi periodi di picco si può lavorare anche di più” fino a 3.500 euro.

Il rider non vuole sentire la parola sfruttamento ed ha le idee chiare anche sul futuro prossimo: “Senta, io ho 22 anni, guadagno bene, tra poco andrò a vivere con la mia fidanzata, che ancora studia. Con duemila euro al mese possiamo vivere dignitosamente. **Ma non siamo tutti giovani: c’è per esempio una signora di 55 anni, separata e con due figli a carico, che grazie a questo lavoro riesce ad andare avanti, altrimenti mi dice lei chi l’assumerebbe alla sua età?** Lei mi chiede – affer-

ma rivolgendosi a Penelope – quali “prospettive di carriera”. Non so cosa intende. Io guardo a oggi. Non so se ci sono prospettive di “crescita”. So che un nostro collega ha chiesto all’azienda di passare al lavoro di ufficio, e infatti ora lavora lì. A me ora va benissimo come sto e quello che faccio”.

Sono affermazioni impegnative ed insolite quelle di Nicolò, portavoce del riders “ribelli” che hanno assunto iniziative di protesta prima contro il decreto, poi contro l’eventuale emendamento. **Il meno che possa capitare a questi ragazzi è di essere accusati di “stare col padrone”**, di essere manovrati dalle multinazionali del settore (che hanno minacciato persino di andarsene dall’Italia). Un’eventualità, questa, che nessuno può escludere a priori, ma che non sussiste se non è dimostrata.

**Siamo comunque persuasi che chi lavora nella gig economy abbia il diritto di adeguate tutele che, tuttavia, non possono consistere nella solita *reductio ad unum* del lavoro subordinato.** Attribuire questo profilo a quanti svolgono tale attività a tempo pieno è un non senso sul piano giuridico se – come ha affermato la sentenza del tribunale di Torino parzialmente ribaltata in appello – è proprio la “non obbligatorietà” della prestazione lavorativa ad escludere 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. Ma ben al di là degli aspetti giuridici e delle soluzioni che saranno date, chi scrive non può non apprezzare la linea di condotta dei riders “ribelli”. A loro vanno riconosciute caratteristiche, anzi vere e proprie qualità, praticamente scomparse dalle regole del vivere comune. Questi ragazzi ricordano ai loro colleghi e più in generale ai loro coetanei che esiste una responsabilità individuale da cui nessuno può sottrarsi

prendendosela con il sistema e con la società. **L'articolo 4 della Costituzione va letto interamente: se è vero che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo, è altrettanto vero che ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. In parole povere siamo i carnefici e le vittime di noi stessi.**

Il pensiero, a questo punto, si rivolge al saggio di Alessandro Barbano “Troppi diritti” (Mondadori 2018). **Barbano sostiene che vi sia in Italia una vera e propria ideologia del *dirittismo*, con radici intellettuali e politiche orientate a sinistra ma capace di infiltrarsi anche nelle altre culture politiche. Anche le forze anti-sistema, scrive Barbano, sono alimentate da questa ideologia**, dal momento che portano avanti il mito della democrazia diretta e della Rete, contro ogni delega politica e gerarchia del sapere. La subcultura del *dirittismo* è alla base del “ri-fiuto” di certi lavori considerati esempi moderni di sfruttamento. Per non parlare dell’invidia sociale – anch’essa imbevuta di *dirittismo* – che è divenuta la protagonista del vivere civile e dei rapporti tra le persone e che induce a considerare un “privilegiato” a spese degli altri chi è riuscito a guadagnarsi un “posto al sole”. Dai riders “ribelli” giunge un messaggio diverso che si compendia nelle parole di un ragazzo di 22 anni di nome Nicolò: “ho trovato questo lavoro, e ora sono contento”.

## C'era una volta...\*

*di Giuliano Cazola*

**È cambiata la linea? La contrattazioni di prossimità – nonostante gli incentivi – è rimasta materia di dibattiti e conferenze?** E gli accordi sulla struttura della contrattazione – dal Protocollo del 1993 in avanti ognuno con un ruolo specifico – che fine hanno fatto?

La risposta a queste domande non è materia da specialisti di relazioni industriali. È sufficiente avere un po' di pratica e di curiosità per le piattaforme sindacali che preparano i rinnovi contrattuali del prossimo triennio e che in queste settimane affrontano il giudizio del lavoratori. **Il contratto nazionale di lavoro – dato, da tempo, in procinto di tirare le cuoia – è rientrato sulla scena più forte e gagliardo di prima.** [Abbiamo già avuto modo di commentare il carnet rivendicativo delle federazioni dei metalmeccanici](#), nel quale – ci prendiamo la libertà di una parafrasi – è scritto più o meno così: era nostra intenzione sviluppare la contrattazione decentrata per incrementare la produttività e la qualità del lavoro ed ottenere in cambio, a quel livello, miglioramenti retributivi; visto però che non ce l'abbiamo fatta, questa volta chiediamo un aumento salariale dell'8%. Parole chiare. E

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.](#)

non è nella tradizione dei metalmeccanici dare l'esempio? Così, dopo di loro, **i chimici (affini ed aggregati) scrivono come ultimo punto della piattaforma del settore gomma-plastica** (dopo un sfilza di diritti vecchi e nuovi, collettivi ed individuali): **“Il contratto deve anche svolgere la sua funzione anticiclica garantendo la distribuzione della produttività di settore (un dato inesistente, ndr)**, visibile in molti strati del settore e maggiormente rappresentata in tutte quelle imprese che hanno innovato e si sono internazionalizzate sui mercati. È indispensabile inoltre per far ripartire l'economia, far ripartire i consumi e questo sarà possibile solo con una politica salariale robusta ed equa. In tal senso il rinnovo del contratto nazionale deve garantire, tenuto conto degli andamenti economici complessivi, un adeguato potere d'acquisto. Pertanto si richiede un incremento salariale complessivo di 100 euro a livello F previsto nel triennio luglio 2019- giugno 2022”.

E i datori di lavoro? Sul fronte dei metalmeccanici, sia pure con toni per ora garbati, si è pronunciato – in un'intervista a Massimo Mascini sul Diario del Lavoro – **Stefano Franchi, DG di Federmeccanica, il quale ha ribadito che le imprese restano fedeli all'impostazione del contratto del 2016 e non possono assumersi oneri insostenibili in una fase di recessione.** Peraltro, quanto prevede la carta rivendicativa dei sindacati di categoria va a superare il problema che si pose nel precedente rinnovo (e che segnò una piccola polemica tra i dirigenti dei metalmeccanici e quelli dei chimici): se cioè il recupero dell'inflazione dovesse avvenire ex post o essere anticipato. **Adesso il recupero del potere d'acquisto non è più un parametro di riferimento. La richiesta di miglioramenti salariali è completamente autonoma dagli indici del costo della vita** ( che fine ha fatto l'Ipca?). Si tratta di soldi freschi in più, non barattabili con un

buono per l'acquisto dei libri scolastici per i figli dei dipendenti (classificabile come welfare aziendale). Si torna, dunque, all'antico, ai tempi in cui un grande giuslavorista spiegava il diritto sindacale mutuando concetti da quello internazionale: ogni contratto serve a chiudere un conflitto, qualunque sia il livello in cui viene definito.

In ogni caso, l'esperienza non è generosa con la contrattazione di secondo livello. La Fondazione Anna Kuliscioff ne ha tratto, recentemente, un bilancio che riportiamo di seguito:

“Se sono buone le intenzioni dichiarate – è il commento della Fondazione – non altrettanto appaiono i numeri dei contratti di secondo livello depositati, come richiesto dal Decreto Interministeriale 25 marzo 20156, relativi alla detassazione dei premi di produttività. Alla data del 14 febbraio 2019, come indicato nella tabella, 9.923 dichiarazioni di conformità si riferiscono a contratti tuttora attivi, di queste 8.934 sono riferite a contratti aziendali e 1.529 a contratti territoriali.

Regione	aziendale	territoriale	totale
01-PIEMONTE	839	79	<b>918</b>
02-VALLE D'AOSTA	16		<b>16</b>
03-LOMBARDIA	2.540	190	<b>2.730</b>
04-BOLZANO	37	7	<b>44</b>
04-TRENTO	112	96	<b>208</b>
05-VENETO	897	48	<b>945</b>
06-FRIULI	212	22	<b>234</b>
07-LIGURIA	191	13	<b>204</b>
08-EMILIA ROMAGNA	1.343	786	<b>2.129</b>

09-TOSCANA	539	101	<b>640</b>
10-UMBRIA	100	10	<b>110</b>
11-MARCHE	141	7	<b>148</b>
12-LAZIO	601	127	<b>728</b>
13-ABRUZZO	158	1	<b>159</b>
14-MOLISE	18		<b>18</b>
15-CAMPANIA	270	8	<b>278</b>
16-PUGLIA	114	9	<b>123</b>
17-BASILICATA	32	4	<b>36</b>
18-CALABRIA	50	7	<b>57</b>
19-SICILIA	138	8	<b>146</b>
20-SARDEGNA	46	6	<b>52</b>
<b>totale</b>	<b>8.394</b>	<b>1.529</b>	<b>9.923</b>

Sui contratti di secondo livello vi sono diversi Osservatori di matrice sindacale e accademica che cercano di monitorare la quantità e la qualità di tali contratti. La Fondazione, partendo dalla tabella sopra esposta, vuole mettere in evidenza alcune risultanze che pongono non pochi interrogativi sulla reale penetrazione di questo modello contrattuale nel nostro sistema economico produttivo, non tanto per contestarne la validità, sulla quale vi è condivisione, quanto per segnalare il grande lavoro da compiere per ampliare il numero di aziende e quindi favorire la crescita competitiva del nostro sistema economico :

- in primo luogo, emerge la **forte concentrazione territoriale di questo modello contrattuale**. Quattro regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte) rappresentano il 67% degli accordi depositati, le regioni centrali dal 15 al 20% mentre una quota residuale va al Sud, peral-

tro rappresentata soprattutto da accordi di gruppi nazionali con impianti produttivi in tali regioni;

- in secondo luogo, la contrattazione di secondo livello appare essere una pratica da imprese medie e medio- grandi, (le piccole sono poche e ancora concentrate nelle principali regioni già segnalate precedentemente) ed è praticamente inesistente nel Centro–Sud;
- anche se non sono disponibili dati certi alcune ricerche indicano in **circa un milione il numero di lavoratori che risultano coinvolti** ;
- **sul fronte dei contratti territoriali**, che possono rappresentare una valida soluzione del ruolo di promozione svolto dalle associazioni di rappresentanza, sia datoriali che sindacali nei diversi contesti regionali, utilizzando il peso percentuale dei contratti territoriali sul totale contratti delle singole regioni, **spicca la Provincia di Trento con circa il 50%**, ( in valore assoluto Trento da sola ha il doppio di tutti i contratti territoriali del Sud), **seguita dall’Emilia Romagna con il 37%**. Le altre regioni seguono con valori molto più bassi. Questa fotografia della diffusione della contrattazione di secondo livello si riproduce negli stessi termini per quanto riguarda i contratti che comprendono la possibilità per il lavoratore di convertire il Piano di Risultato in Servizi di Welfare Aziendale, che sono circa il 51% del totale.

In altre parole **nel Mezzogiorno l’attuale modello contrattuale non funziona**; forse sarebbe opportuno – è opinione di chi scrive – porsi il problema di cambiamenti più radicali rispetto ad un’uniformità nazionale che rimane sulla carta.

## Pensioni: così è, se vi pare\*

*di Giuliano Cazza*

Allo stato delle cose (ma tutto sembra essere in discussione), **il governo Conte 2 sarebbe intenzionato a non cambiare nulla per quanto riguarda gli interventi in tema di pensioni realizzati dal governo Conte 1** mediante il DL 4/2019 (convertito in L 26/2019), quali l'introduzione, in via sperimentale per il periodo 2019-2021, di un nuovo canale di pensionamento anticipato per i lavoratori con almeno 62 anni e con un'anzianità contributiva di almeno 38 anni e, per il periodo 2019-2026, il blocco a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne con il mancato adeguamento alla dinamica della speranza di vita del requisito dell'anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica.

Eppure, sarebbe bastato consultare il Rapporto n.20/2019 della RGS sulle tendenze della spesa pensionistica e sanitaria per accorgersi che, non solo **queste misure** (in libertà provvisoria?) **contribuiscono all'aumento dell'incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL**, ma che si dovrà pur cominciare a pensare – se la linea resta quella del *quæta non movere* – a quanto succederà dopo che i provvedimenti giallo-verdi arriveranno a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37.](#)

scadenza. **A legislazione vigente, infatti, ritornerebbero in vigore le norme – temporaneamente derogate – della riforma Fornero, creando uno “scalone” nei requisiti** – anagrafici e contributivi – di accesso alla pensione che potrebbe diventare un pretesto (come lo è stato, nel 2007, lo “scalone” Maroni-Tremonti che l’anno successivo avrebbe fatto scattare di ben tre anni l’età di pensionamento) per modificare strutturalmente le regole introdotte nel 2011. Il che determinerebbe, di nuovo, una revisione (in senso peggiorativo) delle proiezioni sull’incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL. Sarebbe dunque importante – se l’attuale governo dimostrerà carattere e vitalità – iniziare a ragionare sulla prospettiva futura del sistema, magari aggiustando le regole del periodo di transizione in modo coerente con la prospettiva stessa, proprio per evitare il formarsi di un altro “scalone”.

Intanto, la RGS sottolinea, nel documento sulle Tendenze di medio-lungo periodo, che la crescita del rapporto spesa/PIL registrata nel biennio 2008-2009, vale a dire nella fase acuta della crisi economica, è proseguita seppure con intensità minore, anche nel quinquennio successivo, in ragione della dinamica del PIL complessivamente negativa. La riduzione dei livelli di produzione determinata dalla doppia recessione del 2008-2009 e del 2011, ha modificato proporzionalmente il rapporto spesa/PIL che nel 2013 si attestava (senza gli effetti della riforma Fornero, le cose sarebbero andate peggio, *ndr*) su un valore più elevato di circa 2,6 punti percentuali rispetto al livello pre-crisi del 2007, passando dal 13,3% al 15,9%. Successivamente, a partire dal 2015, la spesa pensionistica in rapporto al PIL, in presenza di una crescita economica che è tornata ad essere leggermente positiva, si è ridotta gradualmente portandosi al 15,4%, nel 2016. Tale tendenza è continuata fino a raggiungere un minimo del 15,3%

nel biennio 2017-2018. In fase di proiezione – continua la RGS – è seguito un triennio di rapida crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL dovuto al sensibile aumento del numero di soggetti accedenti al pensionamento anticipato in seguito ai cambiamenti normativi introdotti con il DL n.4/2019 dal precedente governo. **Prospettive di crescita economica molto contenute, unitamente alle suddette innovazioni normative, hanno contribuito a far aumentare significativamente il rapporto tra spesa per pensioni e PIL che raggiungerà – *rebus sic stantibus* – il picco del 15,9% nel 2022.** Negli anni immediatamente successivi il rapporto dovrebbe decrescere fino al 15,6% nel 2029. Sottostante a tale dinamica vi sarebbe il concorso contemporaneo di più fattori di segno contrastante. In particolare, tale andamento sarebbe per lo più prodotto dalla prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dalla contestuale applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. Inoltre, il rafforzamento della crescita economica, supportato sia dall'aumento dei tassi di occupazione sia dalla dinamica della produttività, dovrebbe contribuire a ridurre il rapporto tra spesa pensionistica e PIL.

**Tuttavia – come certifica la RGS – il dispiegarsi dei primi effetti negativi della transizione demografica dovuta al pensionamento delle coorti del baby boom, unitamente alle misure adottate nel DL 4/2019 che, per il periodo 2019-2026 prevedono la disapplicazione per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica degli adeguamenti all'aspettativa di vita dei requisiti di anzianità contributiva, sono fattori che agiranno in senso opposto, limitando la riduzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL. Nei quindici anni successivi (2030-2044), il rapporto fra spesa e PIL riprenderà a crescere, dapprima con più intensità e poi in maniera più graduale, fino a raggiungere il picco di 16,1% nel 2044, a**

causa dell'aumento del numero di pensioni. Tale incremento dipenderà sia dalle generazioni del *baby boom* che transiteranno dalla fase attiva a quella di quiescenza, sia dal progressivo innalzamento della speranza di vita. Quest'ultimo effetto potrebbe essere contenuto dai più elevati requisiti minimi di accesso al pensionamento correlati all'evoluzione della sopravvivenza, applicabili sia al regime misto che a quello contributivo.

**Nonostante la contrazione della popolazione in età di lavoro, l'aumento dei tassi di occupazione produrrà una sostanziale costanza del numero di occupati.** Il deterioramento del rapporto demografico sarà solo in parte compensato dalla riduzione della dinamica della pensione media rispetto a quella della produttività conseguente al completamento della fase di transizione verso il sistema di calcolo contributivo. In quegli anni, infatti, avranno accesso al pensionamento le ultime coorti di assicurati assoggettati al regime misto e le prime coorti di assicurati interamente assoggettati al sistema contributivo, i cui importi di pensione saranno pienamente influenzati dalla revisione dei coefficienti di trasformazione, in relazione all'attesa di vita. Successivamente, il rapporto dovrebbe scendere – secondo la RGS – portandosi al 15,3% nel 2050, al 13,8% nel 2060 per chiudere al 13,1% nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo. La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nell'ultima fase del periodo di previsione (2045-2070), sarebbe dovuta principalmente alla progressiva stratificazione delle pensioni liquidate integralmente con il sistema di calcolo contributivo che continuerà a produrre un contenimento della pensione media rispetto ai livelli liquidati col regime retributivo. Tale esito sarebbe favorito anche dall'inversione di tendenza del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati la cui crescita tenderà ad azzerarsi poco prima del 2050, dove raggiungerà

il livello massimo del 91,8%, per poi flettere negli anni successivi. La spiegazione di tale andamento dipenderebbe dalla graduale eliminazione delle generazioni del baby boom e nell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per la maturazione del diritto alla pensione. In quest'ultima fase, cesserebbe l'effetto di incremento sull'importo medio di pensione prodotto dall'elevamento dei requisiti minimi di pensionamento degli anni iniziali del periodo di previsione, specie in campo femminile, mentre resterebbe l'effetto indotto dall'automatismo che lega gli stessi requisiti minimi alla speranza di vita.

Che dire a conclusione delle indicazioni fornite dal Rapporto? Chi scrive ne ha ricavato una sensazione preoccupata, **come se i redattori volessero mandare un messaggio ai *policies makers*: “noi abbiamo provato ad aggiustare le deviazioni rispetto ad un percorso di sostenibilità che voi, decisori politici, avete imposto al sistema. Sia pure con qualche strappo e con tempi più lunghi ed incerti – a causa delle variabili del quadro macro-economico – abbiamo indicato un possibile *retourn à la normale*. Sempre che ne vogliate tenere conto”**.

## VII: Non rubare (la povertà altrui)\*

*di Giuliano Cazola*

Da una nota di Natale Forlani, pubblicata su Itinerari previdenziali nell'Osservatorio sul mercato del lavoro, troviamo conferma di un aspetto che resta accuratamente nell'ombra, quando si parla di povertà. In sostanza, **per trovare conferma di una narrazione stereotipata e consolidare nell'opinione pubblica luogo comune – ritenuto politicamente corretto solo se descrive l'Italia alla stregua di un Paese povero in canna – ci siamo impadroniti anche della povertà dei residenti stranieri.** Nella comunicazione riguardante l'immigrazione abbiamo già concesso lo jus soli, lo jus culturae, pur di confermare un racconto di noi stessi che non esiste nella realtà o almeno che non corrisponde al vero nella misura in cui viene diffuso.

**“Negli anni della crisi economica, scrive Forlani, con effetti che perdurano anche in quelli recenti, si è verificato un aumento rilevante dei cittadini in condizione di povertà assoluta che coinvolge 5 milioni di persone e 1,8 milioni di nuclei familiari”.** È vero, ma quando i conduttori dei talk show sentono che i loro ospiti forniscono questi numeri come se si trattasse di persone e di famiglie italiane, non si prendono la briga di precisa-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38.](#)

re, ai fini di una corretta informazione degli ascoltatori, che gran parte di questi poveri sono stranieri e stanno nei gironi più bassi dell'indigenza.

Come rilevato nelle statistiche Istat – ricorda Forlani – **gli immigrati in questa condizione rappresentano il 30% delle persone e il 28% dei nuclei familiari composti da soli stranieri, rispetto al 6% e 5,3% di quelli formati da cittadini italiani. Sommando a questa rilevazione la quota delle persone** – prosegue la nota dell'Osservatorio – esposte al forte rischio di impoverimento, tale incidenza supera i 2/3 sul complesso degli immigrati regolarmente residenti. Di particolare rilievo il fatto che una quota significativa di questi nuclei riguarda quelli con la presenza di lavoratori occupati, il 25,5%, o in cerca di occupazione, il 51%. Incidenze che per le famiglie italiane interessate si riducono significativamente al 3,5% per gli occupati e al 22% per quelli disoccupati.

**Data la forte concentrazione nelle regioni del Nord, si può affermare che l'incremento della povertà assoluta in queste aree sia dovuto essenzialmente alla quota dei nuclei composti da soli immigrati.** Certo, gli italiani stanno anch'essi tra i discendenti della coppia che fu cacciata dall'Eden, ma come sostiene Luca Ricolfi, nel suo ultimo libro, l'Italia è una “società signorile di massa” (più o meno il medesimo concetto che esprime Alberto Brambilla quando parla di “poveri benestanti”). “Numeri alla mano – sostiene Ricolfi – siamo nei primi posti al mondo per possesso e utilizzo di automobili e cellulari, per iscrizioni a palestre e centri benessere, per la spesa in giochi d'azzardo. Ce la caviamo bene anche sul consumo di droghe, sui pranzi fuori casa e sul tempo passato a navigare in Internet. E non è finita: l'80% degli italiani ha una casa di proprietà, il 65% fa vacanze lunghe e

il 50% possiede una seconda abitazione al mare o in montagna”. E Brambilla aggiunge: “Raccontare la storia dei 5 milioni di poveri assoluti e di altri 9,3 di poveri relativi (il 25% della popolazione italiana non arriverebbe a fine mese) ai quali dare un reddito, una pensione o una prebenda (a carico dei poverini che le tasse le pagano), questo sì porta molti voti”.

**Ma secondo il presidente di Itinerari previdenziali basterebbe osservare la distribuzione del carico fiscale, mettendola a confronto con stili di vita diffusi nella società, per comprendere la realtà effettiva del Belpaese:** “Il paradosso è tra i due estremi delle classi di reddito dichiarato: il 45,19% dei cittadini paga solo il 2,62% dell’Irpef, mentre il 12,28% ne paga ben il 57,88%. Tuttavia, il numero delle automobili con un costo superiore ai 120.000 euro è dieci volte il numero di coloro che dichiarano un reddito lordo superiore ai 240mila euro (120mila netti)”.

**Se questa è la situazione come avrebbe potuto il reddito di cittadinanza raggiungere il numero dei percettori previsti ed annunciati al momento del varo del dl n.4/2019,** se – escludendo di diritto e di fatto gli stranieri poveri – quelli autoctoni risultano essere, in valori assoluti, molti di meno di coloro che sono censiti quando si tirano le somme delle persone e delle famiglie in condizione di povertà assoluta? Gli immigrati ci invadono? E noi rubiamo loro lo status di poveri assoluti allo scopo di dare dell’Italia un’immagine di un Paese in via di (sotto)sviluppo.

Gli stranieri che hanno presentato la domanda per il RdC sono meno di 100mila, suddivisi *fifty fifty* tra comunitari ed extra comunitari. È noto che questi ultimi (oltre ai dieci anni di residenza che è un requisito comune a tutti i soggetti interessati, siano essi

italiani o stranieri) sono tenuti a presentare la documentazione dei beni posseduti in patria. Era compito di un decreto ministeriale – mai emanato nonostante la scadenza dei termini fissati nella legge – stabilire quali fossero in Paesi ritenuti non in grado di soddisfare queste richieste allo scopo di esonerare i loro cittadini da tali complessi adempimenti. Le statistiche citate da Forlani testimoniano che dei 5,144 milioni di immigrati regolarmente residenti all'1 gennaio 2018, 3,8 milioni provengono da Paesi extracomunitari: un dato sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente ma in diminuzione di 215mila unità rispetto al gennaio 2016 anche per effetto del concomitante riconoscimento di cittadinanze italiane per oltre 350mila ex cittadini stranieri. **Il 61% dei cittadini extracomunitari è lungo soggiornante. E pertanto avrebbero il diritto – avendone i requisiti – di presentare la domanda per il RdC, se fossero definite le procedure necessarie.**

## Il campo di Agramante dei “parasubordinati”\*

*di Giuliano Cazola*

I lavoratori parasubordinati sono appartenuti, per diversi anni, alla mistica del lavoro precario, in particolare nella tipologia dei cococo, in seguito divenuti cocopro e nuovamente tornati alle origini. Come è noto, i lavoratori parasubordinati sono classificati in due tipologie, **professionisti** e **collaboratori**. Sono **professionisti**, se esercitano per professione abituale, anche se in modo non esclusivo, un’attività di lavoro autonomo, ed effettuano loro stessi il versamento della contribuzione sociale. Vengono definiti **collaboratori**, se l’attività è di collaborazione coordinata e continuativa o se comunque il versamento dei contributi è effettuato dal committente (persona fisica o soggetto giuridico), entro il mese successivo a quello di corrispondenza del compenso. In sostanza, questi soggetti non sono individuati mediante un profilo giuridico comune (se non quello di non essere né lavoratori subordinati né autonomi tipizzati), ma dall’obbligo di iscriversi alla **Gestione separata presso l’Inps** e sottostare alle regole ivi previste.

A questo proposito è operante un’ulteriore classificazione tra i contribuenti: **si definiscono “esclusivi” coloro che sono**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 4 novembre 2019, n. 39.](#)

**iscritti e versano i contributi previdenziali soltanto alla Gestione separata; “concorrenti” coloro che sono contribuenti di altre gestioni** (in genere prevalenti nel determinare il percorso previdenziale dell’interessato), ma devono iscriversi anche alla Gestione Inps a copertura di forme di reddito derivanti da attività accessorie rispetto a quelle ordinarie (es. l’assegno riconosciuto, per la partecipazione alle riunioni, ad un componente di un consiglio di amministrazione che sia anche docente universitario).

L’Osservatorio sul lavoro parasubordinato del mese di ottobre, elaborato dal Coordinamento statistico attuariale dell’INPS, ha reso noti **i dati del 2018 riguardanti le platee delle diverse tipologie di parasubordinazione**. Sono considerati nelle statistiche i contribuenti (ovvero quelli che versano o per i quali è versata la contribuzione sociale di competenza nell’anno) in quanto, in generale, ma soprattutto in una gestione caratterizzata da un significativo turn-over, si è ritenuto opportuno e corretto distinguere gli iscritti, che non lavorano più, dagli iscritti attivi.

### ***Scheda***

***Collaboratori: 940.801 di cui 591.201 uomini, 349.600 donne;  
Professionisti: 344.260 di cui 190.847 uomini, 153.413 donne;  
totale: 1.285.061 di cui 782.048 uomini, 503.013 donne.***

Dai dati – rileva l’Osservatorio INPS – **si può notare una riduzione della tipologia dei collaboratori dal 2014 al 2016 (-24,2%), una stabilizzazione nel 2017 (+0,1%) ed un incremento tra il 2017 e il 2018 (+2,4%). I professionisti, al contrario registrano una crescita dal 2014 al 2017 pari all’11,3% e un lieve calo tra il 2017 e il 2018 (-1,2%).** In totale si è passati da un 1.523.490 nel 2014 a un 1.285.061 nel 2018. Queste variazioni sono da legare, oltre che a dinamiche del mercato del lavoro

ro, anche a interventi del legislatore. Innanzitutto **la riforma Fornero (l. 92/2012) che è intervenuta in senso restrittivo sulle collaborazioni a progetto, e successivamente il Jobs Act** (col decreto legislativo n. 81 del 2015) che ha regolamentato la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai “rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”. Tali disposizioni hanno comportato una rilevante “stretta” sulle collaborazioni. Infine, **va sottolineato che un effetto sugli andamenti del numero di collaboratori e professionisti è anche ascrivibile alle continue variazioni delle aliquote di contribuzione, che hanno previsto per i collaboratori una aliquota maggiorata rispetto a quella dei professionisti.**

**Dal 2014 al 2018 la diminuzione del numero di lavoratori parasubordinati contribuenti non è stata omogenea per età:** per gli under 30 è stata infatti pari a -28,7%, mentre per gli adulti (da 30 a 59 anni) è stata pari a -15,0% e per i senior (da 60 in su) è stata ancora più contenuta: -6,8%.

**Se si confrontano i collaboratori e i professionisti per reddito, si può notare che l'andamento del reddito medio annuo è inverso rispetto a quello della consistenza numerica.** Infatti, per i collaboratori si registra una crescita del reddito medio (segno che i provvedimenti sopra esaminati hanno investito soprattutto i collaboratori con redditi bassi) che passa da 19.512 euro del 2014 ai 23.228 del 2018; mentre per i professionisti si registra una riduzione del reddito medio (da 17.086 euro nel 2014 a 14.589 nel 2018). Per la sola tipologia dei collaboratori, sono disponibili ulteriori variabili di dettaglio, come per esempio il nu-

mero di committenti. Il 47,9% dei collaboratori risulta essere esclusivo e in regime di mono-committenza, con un reddito medio annuo inferiore a 20.000 euro. Il reddito medio, comunque, è funzione non solo del numero di committenti ma anche delle altre variabili di classificazione, come il tipo di rapporto di lavoro.

**Molto diversificate sono le “categorie” professionali inquadrare nell’universo dei parasubordinati e quindi raccolte, sul versante previdenziale, nella Gestione separata, come collaboratori contribuenti.** Come abbiamo già esposto nella Scheda, l’Osservatorio, per il 2018, ne individua 940.801 suddivisi in 349.600 donne e in 591.201 uomini. Le prime hanno un reddito medio di 15.292 euro lorde annue, i secondi di 27.921 (il reddito medio complessivo è pari a 23.228 euro). Il gruppo più numeroso (523.497 di cui 126.392 donne e 397.105 uomini) è quello degli amministratori e sindaci di società, con un reddito medio lordo annuo di 33.354 euro (27.061 le donne e 35.357 gli uomini). L’Osservatorio non si sottrae a far notare che “nell’ambito di una grande variabilità, si possono identificare alcune evidenze: **il reddito medio degli uomini è quasi il doppio di quello delle donne;** amministratori e sindaci costituiscono un gruppo con caratteristiche reddituali differenti da tutti gli altri”. Ci sono, però, alcune categorie in cui le donne, a prescindere dal reddito medio, sono in numero superiore di quello degli uomini: dottorato e assegno di ricerca, cocopro, venditori porta a porta, collaboratori occasionali, collaboratori presso la PA, medici in formazione specialistica, collaboratori di cui al d.lgs. n.81/2015 (le collaborazioni occasionali come ridisegnate dal jobs act).

La Gestione separata presso l’Inps è l’istituzione che fornisce un’identità ai lavoratori parasubordinati, essendo la tutela previ-

denziale il loro tratto comune. È il caso allora di interrogare l'INPS su come sono andati i flussi del pensionamento nel 2018 e nei primi tre trimestri del 2019.

<b>PARASUBORDINATI</b>					
<b>Numero di pensioni liquidate per categoria, anno di decorrenza e sesso</b>					
<b>Sesso</b>	<b>Vecchiaia</b>	<b>Anzianità/ Anticipate</b>	<b>Invalidità</b>	<b>Superstiti</b>	<b>Complesso</b>
<b>Decorrenti 2018</b>					
<b>Maschi</b>	25.182	–	280	521	<b>25.983</b>
<b>Femmine</b>	5.584	–	150	5.735	<b>11.469</b>
<b>Totale</b>	<b>30.766</b>	–	<b>430</b>	<b>6.256</b>	<b>37.452</b>
<i>di cui: Decorrenti gennaio – settembre 2018</i>					
<b>Maschi</b>	18.654	–	218	406	<b>19.278</b>
<b>Femmine</b>	3.502	–	104	4.340	<b>7.946</b>
<b>Totale</b>	<b>22.156</b>	–	<b>322</b>	<b>4.746</b>	<b>27.224</b>
<i>Decorrenti gennaio – settembre 2019</i>					
<b>Maschi</b>	10.556	–	185	314	<b>11.055</b>
<b>Femmine</b>	3.297	–	96	3.892	<b>7.285</b>
<b>Totale</b>	<b>13.853</b>	–	<b>281</b>	<b>4.206</b>	<b>18.340</b>

<b>Classi di importo mensile</b>	<b>Vecchiaia</b>	<b>Anzianità/ Anticipate</b>	<b>Invalidità</b>	<b>Superstiti</b>	<b>Complesso</b>
<b>decorrenza in euro</b>					
<b>Decorrenti 2018</b>					
<b>Fino a 499,99</b>	25.991	–	293	6.027	<b>32.311</b>
<b>500,00-999,99</b>	2.031	–	112	204	<b>2.347</b>

<b>1.000,00-1.499,99</b>	1.096	–	20	22	<b>1.138</b>
<b>1.500,00-1.999,99</b>	806	–	4	3	<b>813</b>
<b>2.000,00-2.999,99</b>	609	–	0	0	<b>609</b>
<b>3.000,00 e più</b>	233	–	1	0	<b>234</b>
<b>Totale</b>	<b>30.766</b>	–	<b>430</b>	<b>6.256</b>	<b>37.452</b>
<i>di cui: Decorrenti gennaio – settembre 2018</i>					
<b>Fino a 499,99</b>	18.709	–	221	4.573	<b>23.503</b>
<b>500,00-999,99</b>	1.492	–	84	153	<b>1.729</b>
<b>1.000,00-1.499,99</b>	769	–	13	17	<b>799</b>
<b>1.500,00-1.999,99</b>	585	–	3	3	<b>591</b>
<b>2.000,00-2.999,99</b>	437	–	0	0	<b>437</b>
<b>3.000,00 e più</b>	164	–	1	0	<b>165</b>
<b>Totale</b>	<b>22.156</b>	–	<b>322</b>	<b>4.746</b>	<b>27.224</b>
<i>Decorrenti gennaio – settembre 2019</i>					
<b>Fino a 499,99</b>	11.907	–	220	4.035	<b>16.162</b>
<b>500,00-999,99</b>	699	–	50	148	<b>897</b>
<b>1.000,00-1.499,99</b>	486	–	8	20	<b>514</b>
<b>1.500,00-1.999,99</b>	361	–	2	3	<b>366</b>
<b>2.000,00-2.999,99</b>	290	–	1	0	<b>291</b>

<b>3.000,00 e più</b>	110	–	0	0	<b>110</b>
<b>Totale</b>	<b>13.853</b>	–	<b>281</b>	<b>4.206</b>	<b>18.340</b>

I trattamenti sono pochi e gli importi modesti. Prima di trarre conclusioni affrettate bisognerebbe indagare su quante di queste prestazioni, tra quelle di importo inferiore, siano percepite da persone assicurate ad un diverso – e prevalente – regime pensionistico, iscritte anche alla *Gestione separata* a copertura di particolari forme di reddito assoggettate alla relativa contribuzione.

## Ex Ilva: non si uccidono così anche i cavalli?\*

*di Giuliano Cazza*

In mezzo all'assordante fruscio delle tante code di paglia con cui gli assassini e i loro complici cercano di coprire le loro **responsabilità nel tentato omicidio dell'ex Ilva di Taranto** (con annessi gli altri stabilimenti sparsi per l'Italia), si sono sentite – in queste ore drammatiche – poche parole sagge. Tra coloro che si sono rifiutati di fare la voce grossa contro Arcelor-Mittal, riconoscendone le ragioni e i problemi, voglio ricordare due persone: il sindacalista Marco Bentivogli, leader della Fim-Cisl e l'ex premier ora commissario europeo Paolo Gentiloni.

**“Qualcuno investirebbe 3,6 miliardi** – ha evidenziato il primo – in uno stabilimento in cui è ancora sotto sequestro giudiziario l'area a caldo? In un impianto per il quale la magistratura ha chiesto il fermo dell'altoforno? **In una struttura che deve essere messa a norma sapendo che nel corso del tempo che occorre per farlo, non potendo fermare l'attività, i suoi manager potrebbero essere chiamati a rispondere di reati conseguenti a fatti penali riferibili alle gestioni precedenti?”**.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#).

Dal canto suo, Gentiloni – nelle ore in cui infuriava la polemica contro la multinazionale dell'acciaio accusata di sottrarsi agli impegni con pretesto della cancellazione dello scudo penale – dichiarava: **“quando ci sono capitali pronti a bonificare l'ambiente e salvare il lavoro, un grande Paese trova il mondo di accoglierli e di non disperdere queste risorse”**.

Mentre Bentivogli riconosce che nella realtà di Taranto l'immunità penale non è un pretesto, ma una necessità per poter portare avanti sia il piano di risanamento che quello industriale (del resto senza lo “scudo” i governi non erano riusciti a trovare nessuno disposto a fare il commissario e così sarà di nuovo se si dovesse tornare ad un'amministrazione straordinaria), Gentiloni implicitamente ammette (lo ha fatto anche Zingaretti) che la crisi dell'acciaio non è un'invenzione maligna, ma un dato di fatto connesso all'andamento ciclico di quella produzione, alla concorrenza della Cina e alle politiche dei dazi d'Oltreoceano. E che **un'impresa non può perdere due milioni al giorno, soltanto perché vincolata, in altre condizioni di mercato, ad obiettivi produttivi divenuti impraticabili**.

In sostanza, la narrazione “politicamente corretta” di queste ultime ore si sostiene su di una pregiudiziale. Che cosa spiegano i talk show (nuovi soggetti che, oltre alle procure, si sono messi ad occuparsi di politica industriale) sul caso ArcelorMittal/Ilva. La multinazionale si attacca ad un impegno (la garanzia di immunità) che non era specificato con chiarezza nel contratto (e che viene presentato come un atto quanto meno discutibile), al solo scopo di sottrarsi agli obblighi produttivi, occupazionali e di risanamento a cui era vincolata. Eppure l'azienda – in un comunicato – aveva spiegato bene la questione che teneva insieme lo scudo e i piani concordati. “I provvedimenti emessi dal Tribunale penale

di Taranto obbligano i commissari straordinari di Ilva a completare talune prescrizioni entro il 13 dicembre 2019 – termine che gli stessi commissari hanno ritenuto impossibile da rispettare – pena lo spegnimento dell’Altoforno numero 2.” Ora, sempre secondo l’azienda, le suddette prescrizioni “dovrebbero ragionevolmente e prudenzialmente essere applicate anche ad altri due altiforni dello stabilimento di Taranto”. Ma, tale spegnimento “renderebbe impossibile per la Società attuare il suo piano industriale, gestire lo stabilimento di Taranto e, in generale, eseguire il Contratto”. Insomma, dove sta il problema? **Arcelor-Mittal non lo dice esplicitamente, ma lo scudo penale, nella sua eccezionalità, è un provvedimento necessario, in una realtà in cui la magistratura sembra avvalersi – da anni – dei suoi poteri per condurre una guerra spietata allo stabilimento siderurgico di Taranto, imponendo processi di risanamento con modalità e tempi incompatibili con le caratteristiche dei processi produttivi della siderurgia e con un minimo di economicità dell’acciaieria (tra le prime per importanza in Europa).**

È difficile dare torto – come sostiene pure Bentivogli – a un investitore a cui si chiede l’impossibile, ma si pretende che lo faccia, se non vuole incappare nei vincoli (e nei ceppi) della giustizia. Per meglio far comprendere l’inghippo degli altiforni Marco Leonardi scrive a proposito del sequestro da parte della magistratura dell’altoforno numero 2. **“Dopo la morte tragica di un operaio nel 2015 il forno è stato sequestrato e per il dissequestro il custode giudiziario ha imposto l’integrale automazione dell’altoforno. I Mittal sostengono che se è così dovranno integralmente automatizzare anche l’altoforno 1 e 4 (che sono del tutto simili al 2), cosa molto complicata nel breve periodo e che impedisce di arrivare alla produzione di 6 milioni di tonnellate prevista nel piano industriale (per es-**

**sere automatizzato l’altoforno starà pur fermo per un periodo).** E comunque non vi è tecnicamente la possibilità di automatizzare entro la data stabilita l’altoforno di cui si discute.

A fronte di una “bomba sociale” come quella che sta progressivamente esplodendo, i sindacati dei metalmeccanici (sarebbe la prima volta nella storia che concordano degli esuberi o che affrontano dei licenziamenti collettivi?) hanno scioperato in tutti gli stabilimenti del gruppo. In altri tempi, almeno a Taranto, si sarebbe proclamato uno sciopero generale che avrebbe paralizzato la città. **Si vede che l’opinione pubblica è divisa e i sindacati di categoria non hanno le spalle coperte da tutto il mondo del lavoro. Sarà per questi motivi che chi scrive ha giudicato debole e talvolta sbagliata, nella vertenza ex Ilva, l’azione dei sindacati dal 2012 ad oggi.**

Non ci sono dubbi che **soprattutto la Fiom ha subito il condizionamento culturale dell’ambientalismo e della sacralità della magistratura inquirente**, che, quando non è stata incoraggiata nelle sue discutibili iniziative, non è stata neppure adeguatamente chiamata in causa per una linea di condotta esorbitante dal suo ruolo (in proposito, in questi anni, vi è stato un complesso confronto tra il Tribunale di Taranto e la stessa Consulta).

Al di là dei danni economici e sociali che deriverebbero dalla chiusura degli stabilimenti Ilva, nessuno rinuncia al rimpallo tra lavoro e salute. Ciò che non è chiaro è il rapporto che esiste tra questi due valori primari in una società sviluppata e industrializzata. **Negli ultimi decenni, la legislazione in materia di tutela ambientale (come in tema di sicurezza del lavoro) si è evoluta e continua ad evolversi in conseguenza di tanti fat-**

tori, tra cui è prevalente l'apporto innovativo della tecnologia, ma non possono essere trascurati anche gli aspetti economici, per tener conto dei quali vengono previsti percorsi di gradualità (si pensi alle regole europee sulla fabbricazione dell'automobile). Vi è sempre un rapporto biunivoco tra l'essere umano e l'ambiente in cui vive. Le imprese, come le istituzioni, sono tenute ad applicare le normative vigenti e a sottoporsi alle valutazioni di impatto ambientale da parte delle autorità competenti. Quando iniziarono i guai giudiziari dell'Ilva, le indagini della magistratura inquirente fecero riferimento ad impianti che a quel tempo erano conformi alle leggi ed avevano ricevuto le dovute autorizzazioni da parte delle autorità competenti. Che cosa d'altro dovrebbe fare un imprenditore se quanto ha disposto nella sua struttura produttiva viene riconosciuto conforme alle norme di legge in materia di sicurezza e tutela ambientale? Per compiere opere di risanamento e riconversione della produzione e dei prodotti (che non sono "corpi del reato") **non occorrono soltanto ingenti risorse economiche, ma va individuata ed utilizzata, su scala industriale, una nuova tecnologia che deve essere disponibile sul mercato.** Del resto chiudere lo stabilimento e uccidere così il "mostro" di Taranto (come si fa con i cavalli), sarebbe come sotterrare un ordigno nucleare inesplosivo, a due passi dal quartiere Tamburi.

## **Fabbrica Futuro, un saggio per ristabilire la verità\***

*di Giuliano Cazzola*

Sarà pure un destino cinico e baro, ma **nella storia delle relazioni industriali dal dopoguerra ad oggi i sindacati** (tutti o taluni di essi) **hanno imparato di più dalle sconfitte che dalle vittorie**. Questa considerazione riguarda soprattutto la Cgil anche se non mancano (li vedremo) conflitti in cui “uniti si perde”.

**Nei casi più clamorosi l'avversario, oggetto insieme di odio e amore da parte del sindacato, è sempre stato la Fiat. Dopo la sconfitta della Fiom nelle elezioni della Commissione interna nel 1955, la Cgil, con un'importante relazione di Giuseppe Di Vittorio nel Comitato direttivo, si sottopose ad una severa autocritica che portò l'organizzazione a superare la centralizzazione della contrattazione collettiva e ad adeguarsi alla contrattazione decentrata.** Nel 1980, dopo ben 35 giorni di sciopero ad oltranza, Cgil, Cisl e Uil capitolarono (a seguito alla manifestazione dei 40mila che rivendicavano la libertà di lavorare). La sconfitta fu pesante e fece capire ai sindacati l'errore di aver sottovalutato il permanente clima di conflittualità, disordinata e spontanea, presente negli stabilimenti e soprattutto

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 novembre 2019, n. 41](#).

di non aver tenuto conto che la crisi produttiva era un dato reale che non poteva non avere delle conseguenze sull'organizzazione del lavoro e sugli organici. Anche in quella circostanza i gruppi dirigenti rividero la loro linea di condotta, a partire dalla gestione del Piano di ristrutturazione del settore chimico.

**Quattro anni dopo, la Cgil e il Pci persero** – in due tempi: prima con la conversione del decreto Craxi, poi nel referendum abrogativo – **la battaglia sull'indennità di contingenza**, negando gli effetti, prodotti da quella voce retributiva, nel consolidamento e nel trasferimento, a livello dei salari, di un'inflazione a due cifre.

**Ma la resa dei conti con la Fiat doveva sfociare in una vera e propria guerra a Pomigliano d'Arco**, sul futuro di uno stabilimento acquistato dal gruppo torinese dall'Alfa Sud, e che fino a quel momento non era ancora stato in grado di sanare le stimmate dell'improduttività ereditata dallo stile proprio delle PPSS. Sergio Marchionne pose ai sindacati dei problemi reali: come trovare delle soluzioni concordate e condivise per combattere il ricorso anomalo allo sciopero e gli abusi nell'assenteismo (oltreché organizzare i turni di lavoro per una maggiore saturazione degli impianti). **Non si trattava di mettere in discussione le prerogative dei lavoratori** (i quali hanno il diritto primario alla salute, ma non quello di ottenere da un medico compiacente un certificato per una malattia inesistente o quello di scioperare per sottrarsi a turni di lavoro non graditi, ancorché conformi alle norme contrattuali). **Sergio Marchionne voleva correggere le distorsioni e gli abusi dei diritti, affidandosi non già alla discrezionalità dell'azienda, ma alla valutazione di comitati paritetici istituiti dalla contrattazione collettiva.** La Fiat proponeva, dunque, un nuovo modello di relazioni industriali in un'area

di frontiera, sfidando i sindacati a dimostrare che anche in Campania era possibile lavorare, non tanto come in Polonia, quanto come a Detroit e in Canada. Perché non poteva più essere consentito ad imprese, che devono competere sul mercato globale, di impiegare ingenti risorse nel mantenere dei posti di lavoro improduttivi per i quali la retribuzione è comunque pretesa, mentre la prestazione è soltanto probabile.

**Contro Sergio Marchionne il ceo italo-canadese si schierarono tutti: governo, partiti, sindacati, grande stampa sedicente d'opinione, telegiornali di regime e compagnia cantante.** Ci furono persino esponenti capaci e responsabili del Pd, pur favorevoli all'accordo, che dichiararono candidamente: “di intese così, si fa questa, poi basta”. Persino la Procura competente annunciò (minacciosamente?) di aver aperto un fascicolo: un atto che ricordava molto il “tintinnar di manette”, che, in seguito abbiamo visto ripresentarsi di nuovo nella tragica vicenda dell'ex Ilva di Taranto.

**Ma, nonostante quest'atmosfera, nel giugno del 2010, l'accordo fu stipulato e sottoscritto dai sindacati con l'eccezione della Fiom allora diretta da Maurizio Landini.** Fu sottoposto al voto dei lavoratori che lo approvarono in modo netto. Ma i nemici dell'accordo – che nel frattempo era stato esteso agli altri stabilimenti italiani del gruppo ormai multinazionale – non disarmarono. Non restava in campo solo un'irriducibile Fiom che non si arrendeva alla sconfitta (mentre la Cgil pur continuando a coprire la sua federazione di categoria, cominciava ad avere qualche dubbio).

Intorno a quell'accordo si consolidò un contesto pernicioso dove si diedero appuntamento tutte le cattive culture che affliggono

tuttora il Paese. **Una parte consistente dell'establishment mediatico e culturale seguì e commentò una delle più importanti iniziative di politica industriale come il salvataggio e il rilancio, a suon di nuovi investimenti, dello stabilimento Giambattista Vico riassumendola nel seguente interrogativo: è giusto rinunciare ai diritti in cambio di lavoro?** Un'alternativa balzana come quella che all'ex Ilva vede contrapposti lavoro e salute quale scelta estrema tra il morire di fame o di cancro. A Pomigliano, sulla base di una rappresentazione fasulla della realtà, i sindacati favorevoli all'intesa furono presentati come succubi del "padrone" e i lavoratori che avevano votato sì (al 63%) come i soliti replicanti del vizio italiano del "tengo famiglia".

La "solfa" dei diritti (addirittura di rango costituzionale) calpesta-  
ti mediante il "vile ricatto" del lavoro fu avallata, senza alcuna  
vergogna, da fior di giuslavoristi, quegli stessi che nelle Università  
preparavano e preparano gli operatori di domani. In particolare,  
si sostenne che l'accordo conculcava il diritto di sciopero, arri-  
vando persino a teorizzare ex post che l'astensione dal lavoro è  
un diritto individuale indisponibile, inalienabile e assoluto. Il che  
è senz'altro convalidato dalla dottrina (si può discutere  
sull'indisponibilità), **ma, in pratica, l'esercizio di tale diritto  
dovrà pure tener conto che un'azienda, per non saltare per  
aria, ha bisogno di normalità, collaborazione, fair play, cer-  
tezze e continuità produttiva.**

**Sappiamo, poi, come finì l'intera vicenda: l'accordo di Po-  
migliano, clonato negli altri stabilimenti, divenne il contrat-  
to applicato al posto di quello nazionale dei metalmeccanici**  
(la Fiat uscì da Federmeccanica e da Confindustria, ritenute inca-  
paci di difendere i suoi interessi). Poi, la Fiat, trasformata in Fca,

spiccò il volo sui mercati internazionali e fece parlare di sé come grande player del settore, fino all'ultimo accordo con Peugeot dopo la scomparsa di Sergio Marchionne, a cui nessuno chiese scusa per le contumelie e le critiche che gli erano state rivolte, né si complimentò per il successo dell'operazione dello stabilimento di Pomigliano (e dei suoi "fratelli").

**Si direbbe, quasi, che quella storia non sia più stata ripensata dal 2010 in poi. È rimasta la cronaca di una battaglia perduta dalla Fiom,** ma (quasi) nessuno si è premurato di "raccontare" la nuova fabbrica, dove gli investimenti sono stati fatti, le tecnologie innovative introdotte, l'organizzazione del lavoro migliorata. Anzi, quando, nel loro ruolo di presidenti del Consiglio, Mario Monti, prima, Matteo Renzi, poi, accettarono l'invito di Marchionne e visitarono gli impianti, la cosa suscitò qualche battuta infelice. La vertenza di Pomigliano d'Arco doveva transitare ai posteri come una Gettysburg campana, dove il sindacato, quello vero, era stato sconfitto, la condizione operaia riportata indietro, i diritti calpestati e vilipesi.

**A rompere questa cortina di silenzio, a svelare l'ostracismo per perpetrato nel corso di un decennio è venuto un libro "Fabbrica Futuro"** scritto a due mani per Egea, da Marco Benvivogli, il leader della Fim-Cisl e uno dei protagonisti di quella svolta e da Diodato Pirone, giornalista de Il Messaggero, che ha passato tutto questo tempo ad interrogarsi sui motivi di tanta omertà nei confronti di uno stabilimento tra i più moderni, sicuri e produttivi d'Europa. La loro è una narrazione "revisionista" che passa in rassegna tutti gli stabilimenti italiani di Fca e che parte da una constatazione: **il caso Pomigliano non è mai stato raccontato dal punto di vista del lavoro in fabbrica.** L'incipit è suggestivo: "Era il 13 dicembre del 2011, Santa Lucia.

Con una conferenza stampa in fabbrica, veniva riaperto lo stabilimento di Pomigliano dal quale non usciva uno spillo dal 2007. Fu uno spartiacque, quel giorno. Segnò la nascita della nuova Mirafiori italiana. Fiat tornava a parlare al paese da una fabbrica”.

**Bentivogli e Pirone non ignorano che qualcuno vedrà nel libro “un’ode a Fca e a Sergio Marchionne”. In realtà gli autori vogliono solo raccontare, come mai è stato fatto, “un *case history* che ha consentito, grazie allo spessore di Marchionne e al coraggio di una parte del sindacato e dei lavoratori, di sgretolare i due falsi miti per cui, per salvaguardare la manifattura in una economia matura, è inevitabile ridurre i salari e deteriorare le condizioni di lavoro. C’è ancora molto da fare, ma – ribadiscono gli autori – la realtà riscontrabile nelle fabbriche italiane di Fca prova il contrario”.**

## L'orizzonte del lavoro\*

*di Giuliano Cazza*

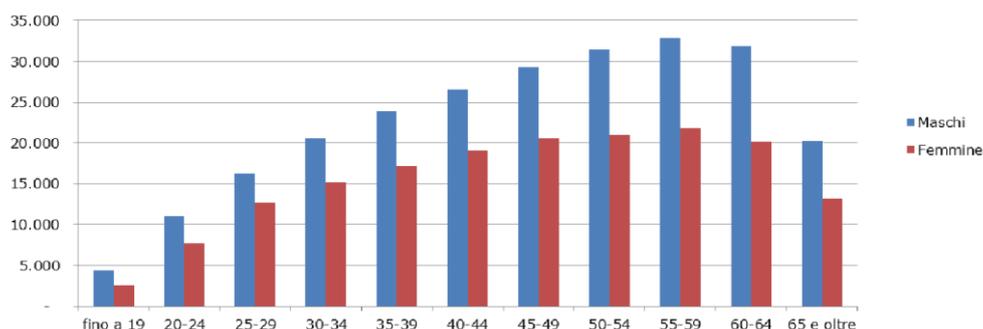
Nei giorni scorsi il **Coordinamento statistico-attuariale dell'INPS** ha diffuso (si veda il Bollettino Adapt n.41/2019) i dati **dell'Osservatorio sul lavoro dipendente privato** nel corso del 2018. Il monitoraggio, per la sua completezza, fa aggio rispetto al limite della pubblicazione di statistiche non recenti. E consente di verificare, a posteriori, gli effetti delle misure di incentivazione delle assunzioni a tempo indeterminato di cui alla legge di bilancio 2015, nonché le conseguenze di taluni provvedimenti intervenuti in questi ultimi anni. Nel 2018 il numero di lavoratori dipendenti del settore privato (esclusi operai agricoli e domestici) con almeno una giornata retribuita nell'anno è stato pari a 15.713.289 (+2,6% rispetto al 2017), con una retribuzione media annua di 21.530 euro e un numero medio di 243 giornate retribuite. Con riferimento alla distribuzione per qualifica, nel 2018 la componente più numerosa è stata quella degli **operai** che, con 8.729.609 lavoratori, il **55,6% del totale**, contro il **36,6% degli impiegati**, il **3,8% degli apprendisti**, il 3,0% dei quadri e lo 0,8% dei dirigenti. Da rilevare l'incremento, rispetto al 2017, degli apprendisti (+15,1%) favorito anche dalla conclusione delle agevolazioni contributive (legge di bilancio n.190/2014) previste

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42.](#)

per le assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni dal lavoro a termine. Per quanto concerne la struttura per età, nel 2018, le classi col **maggior numero di occupati** erano quella **tra i 45 e i 49 anni** con 2.203.056 (14,2% sul totale), e quella **tra i 40 e i 44 anni** con 2.202.915. Rispetto al genere, i **lavoratori maschili** rappresentavano il **57,5% del totale**. La retribuzione media annua nel 2018, è risultata molto differenziata sia per età sia per genere. In particolare è aumentata al crescere dell'età, almeno fino alla classe 55 – 59, ed è stata costantemente più alta per gli uomini (24.759 euro contro 17.156 euro per le lavoratrici).

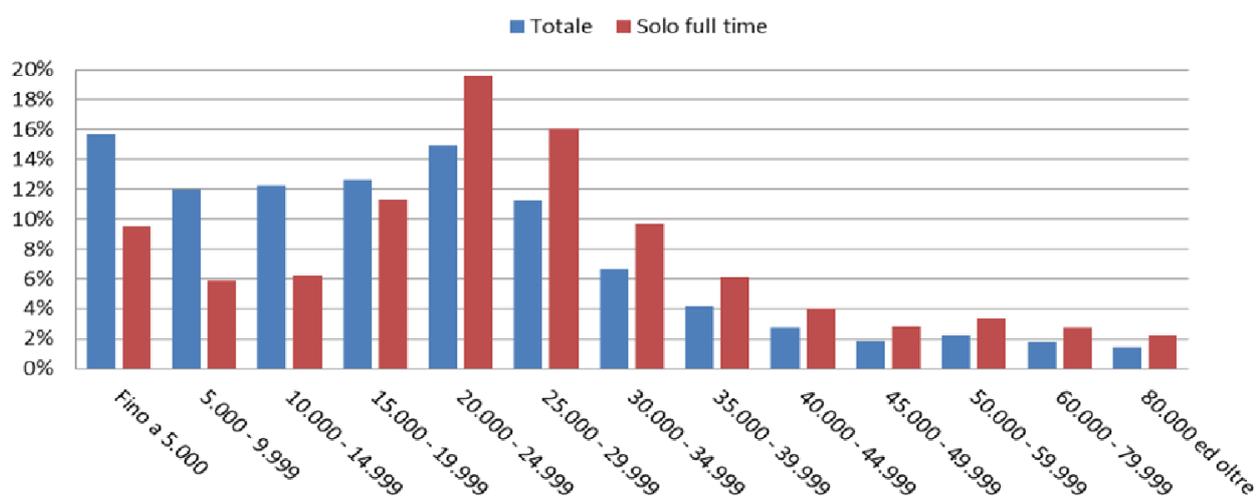
Figura 2. DISTRIBUZIONE DELLA RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PER LAVORATORE PER CLASSI DI ETÀ E GENERE. Anno 2018



Nel 2018 il numero medio di lavoratori dipendenti con un **orario di lavoro a tempo pieno** è stato pari a 9.319.919, il 71,2% del numero medio dei lavoratori, di poco inferiore all'anno precedente (71,4%). La principale forma di **lavoro a tempo parziale** è stato il part-time orizzontale che nel 2018 ha interessato, in media annua, 3.343.323 lavoratori con un incremento rispetto all'anno precedente pari al 3,2%. Molto più bassi sono risultati i livelli del part-time verticale con 160.865 lavoratori nel 2018 e del part-time di tipo misto (orizzontale e verticale) con 270.629 lavoratori (sempre medie annue): quest'ultima forma di lavoro a tempo parziale presenta incrementi percentuali consistenti rispetto al 2017 (+7,1%). La composizione per genere evidenzia che il part-

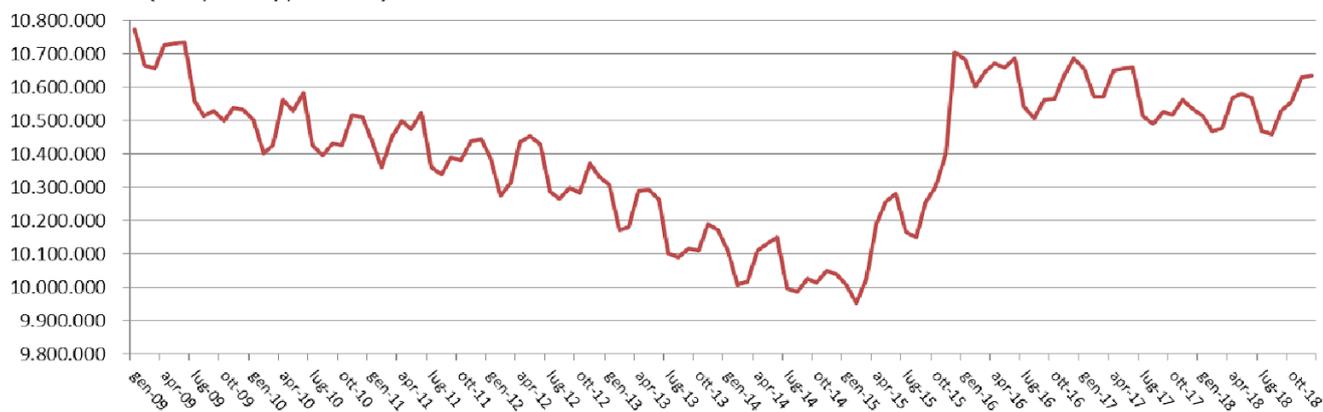
time è una **peculiarità prevalentemente femminile**: nelle tre forme di part-time, orizzontale verticale e misto, la componente femminile nel 2018 ha rappresentato rispettivamente il 66,7%, il 65,4% e il 70,3%.

Figura 6. COMPOSIZIONE % DEL NUMERO DI LAVORATORI DIPENDENTI PER CLASSE DI IMPORTO DELLA RETRIBUZIONE ANNUA - CONFRONTO TOTALE E SOLO FULL TIME. Anno 2018



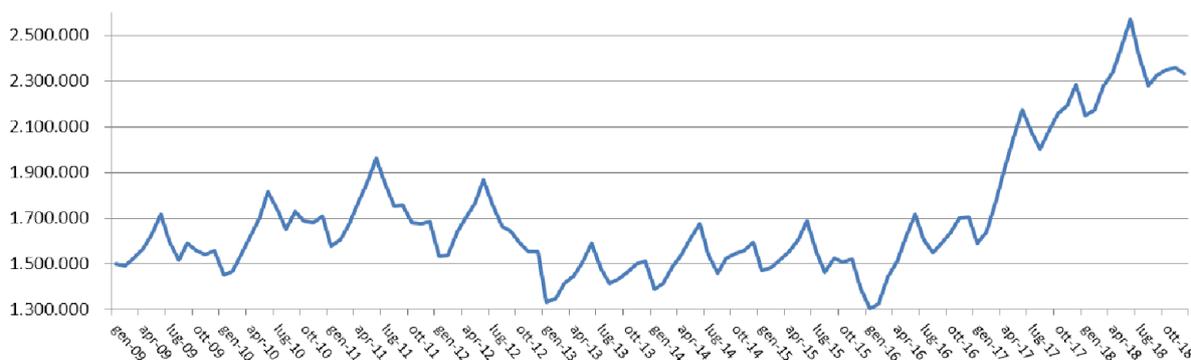
Dalla distribuzione mensile dei lavoratori **dipendenti a tempo indeterminato** nel periodo 2009-2018 si è osservato un lungo trend decrescente culminato nel minimo di febbraio 2015 (sotto 10 milioni di occupati). Tra marzo e dicembre 2015 c'è stato un forte incremento, in particolare negli ultimi mesi dell'anno, legato evidentemente agli effetti della legge 190/2014 (esonero contributivo triennale per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato). Il livello raggiunto si è mantenuto, poi, tendenzialmente stabile fino ai primi mesi del 2017, a cui è seguito un leggero calo; infine, dalla seconda metà del 2018, si è avuto un nuovo trend di ripresa.

Figura 7. DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO INDETERMINATO (compresi apprendisti) PER MESE. Anni 2009 - 2018



La distribuzione mensile dei **lavoratori dipendenti a tempo determinato** nel medesimo periodo 2009-2018 ha presentato, in parallelo, un trend leggermente crescente nei primi anni, con un picco di stagionalità a giugno 2011 con oltre 1,9 milioni di lavoratori. È seguito un calo consistente dalla fine del 2012 ai primi mesi del 2013 e successivamente un periodo di stabilità. Nella seconda metà del 2015 si è registrata un nuovo calo (effetti della legge n. 190/2014) mentre a partire dall'aprile 2017 si è osservata una crescita prolungata, riconducibile anche all'abolizione dei voucher avvenuta nel marzo 2017, con una punta massima, **limitatamente al periodo considerato**, a giugno 2018 con 2.569.628 lavoratori.

Figura 8. DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO DETERMINATO (compresi somministrati) PER MESE. Anni 2009 - 2018



I dati (destagionalizzati) sui **lavoratori in regime di somministrazione** (Ebitemp, novembre 2019) si intrecciano con quelli di altre forme di occupazione, con particolare riferimento al lavoro a termine. Il rapporto fra occupazione in somministrazione e occupazione totale è pari **all' 1,77% a settembre 2019** contro l'1,89% di settembre 2018. Rispetto al totale **dell'occupazione a termine la somministrazione** pesa per il 13,32% contro il 14,19% di settembre 2018. In rapporto all'occupazione dipendente la somministrazione pesa per il 2,28%, contro il 2,45% di settembre 2018. Quanto al **fabbisogno occupazionale 2019-2023**, il modello Excelsior-Anpal di stima prevede complessivamente che **tra il 2019 e il 2023** lo stock nazionale di occupati possa crescere in una misura compresa tra 374.000 e 559.000 unità, a un tasso medio annuo che potrà quindi variare tra lo 0,3% e lo 0,5%. **L'expansion demand** (come effetto della crescita e dello sviluppo), sarà trainata dalla componente relativa ai lavoratori dipendenti, che si prevede possa crescere a un tasso annuo compreso tra lo 0,5% e lo 0,6%; mentre i lavoratori indipendenti potranno andare da un minimo del -0,2% e un massimo dello 0% (cioè nel migliore dei casi resteranno invariati). Per quanto riguarda l'andamento previsto della **replacement demand** (in pratica la ricomposizione del turn over) questa potrà variare tra 2.351.700 e 2.470.700 unità nel periodo 2019-2023. Si stima un tasso medio annuo di replacement compreso tra l'1,9% e il 2% per i lavoratori dipendenti, mentre si dovrebbe attestarsi intorno al 2,6-2,7% per i lavoratori indipendenti. Il settore privato coprirà tra il 75% e il 76% della **replacement demand**, mentre il settore pubblico concorrerà per una quota compresa tra il 24% e il 25% del totale. Le nuove tecnologie digitali non interesseranno, però, solo la expansion demand con la creazione di nuove professioni emergenti, ma riguarderanno l'intera platea di replacement de-

mand con il mutamento delle competenze richieste ai nuovi entrati nelle professioni esistenti, le quali, anche se non cambieranno nel nome, lo faranno, in modo più o meno rilevante, nel contenuto professionale.

## Pensioni e demografia: basterebbe fare 2 + 2\*

*di Giuliano Cazza*

Il 27 novembre la solita OCSE è ritornata a mettere il naso negli affari degli italiani. Nel suo rapporto annuale sui sistemi previdenziali, “[Pensions at a Glance 2019](#)“, l’organizzazione dei paesi industrializzati ha scritto che, **sulle pensioni l’Italia dovrebbe “dare priorità all’aumento dell’effettiva età di ritiro”**, e questo riflette “la necessità di limitare i sussidi ai pensionamenti anticipati e di attuare adeguatamente il collegamento dell’età di ritiro alla speranza di vita”.

Dopo pochi minuti di smarrimento gli italiani si sono resi conto che **nessun governo avrà il coraggio di provare a seguire i suggerimenti dell’OCSE**. Ma l’indignazione non ha dato tregua agli “gnomi del rigore” che non vogliono mandare in pensione gli onesti lavoratori per continuare a sfruttarli anche da vegliardi tremebondi. Anche in questo caso 2+2 non fa 4.

Vi è una corrente di opinione nel dibattito sull’immigrazione, la quale sostiene esservi un preciso disegno politico (corredato di finanziamenti) nel trasportare migranti africani in Europa con l’obiettivo di sostituire i lavoratori nati nel Vecchio Continente –

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43](#)

onusti di diritti e prerogative – con manodopera priva di ogni forma di tutela (schiavi al posto di cittadini liberi). Costoro, magari, sono gli stessi che **denunciano un disegno perverso nei progetti di incremento dell'età pensionabile** (attenzione: si parla di età effettiva non dei limiti legali) in coerenza con l'evolversi dell'attesa di vita. Si vede che, secondo questa corrente di opinione, i poteri forti demoplutocratici soffrono di schizofrenia, perché **sarebbe il pensionamento anticipato (che loro criticano) a favorire l'effetto sostituzione (che invece perseguono)**.

Ma non perdiamo tempo ad inseguire le farfalle sotto l'Arco di Tito (come si diceva un tempo quando questi graziosi lepidotteri ancora esistevano). È sufficiente riflettere con un po' di attenzione (e di onestà intellettuale) su di un altro Rapporto (questa volta dell'Istat) reso noto pochi giorni prima (il 25 novembre) dell'entrata a gamba tesa dell'OCSE. Si tratta del **Report sulla natalità e fecondità nel 2018. Anche gli strenui difensori del pensionamento anticipato non possono non riconoscere che la demografia è una sorta di *tapis roulant* su cui cammina quasi tutto il resto.**

**Per quanto riguarda le pensioni** (oltre a tanti altri fattori, tra i quali primeggiano gli andamenti dell'economia e dell'occupazione), in un sistema a ripartizione in cui le prestazioni, di volta in volta, in essere, sono finanziate dai lavoratori, di volta in volta, contribuenti, appare ovvio che questi ultimi – prima ancora di lavorare, di guadagnare e di pagare le tasse e i contributi – devono esistere ovvero essere nati e cresciuti, aver studiato ed essere entrati nel mercato del lavoro. Il punto sta proprio qui. Costoro, nei prossimi decenni, non ci saranno perché non sono nati e non nasceranno, quanto meno in numero ade-

guato a finanziare **un sistema pensionistico che**, al contrario, **vedrà aumentare, sia nel numero che nella durata, lo stock dei trattamenti.**

Nell'arco degli ultimi dieci anni – sottolinea il Rapporto – **le nascite sono diminuite di 136.912 unità, quasi un quarto (il 24% in meno) rispetto al 2008. Questa diminuzione è attribuibile esclusivamente alle nascite da coppie di genitori entrambi italiani** (343.169 nel 2018, quasi 140 mila in meno nell'ultimo decennio). Di fronte a questi dati si vanno a ricercare le cause di una corsa all'estinzione e ci si accontenta dei soliti discorsi (che poi un fondamento lo hanno come è riconosciuto anche dall'Istat).

**Tra le cause (soprattutto del calo dei primi figli) vi è – è scritto nel Rapporto- la prolungata permanenza dei giovani nella famiglia di origine, a sua volta dovuta a molteplici fattori: il protrarsi dei tempi della formazione, le difficoltà che incontrano i giovani nell'ingresso nel mondo del lavoro e la diffusa instabilità del lavoro stesso, le difficoltà di accesso al mercato delle abitazioni, una tendenza di lungo periodo ad una bassa crescita economica.** L'effetto di questi fattori è stato amplificato negli ultimi anni da una forte instabilità economica e da una perdurante incertezza sulle prospettive economiche del Paese, che ha spinto sempre più giovani a ritardare le tappe della transizione verso la vita adulta rispetto alle generazioni precedenti.

**Se vi sono motivi di carattere economico nella denatalità, non vanno sottovalutati altri aspetti importanti che attengono agli stili di vita e a processi culturali consolidati che non si modificano con interventi di sostegno.** O, quanto meno, richiedono del tempo. Il Rapporto, poi, mette in evidenza un

altro aspetto. Il fenomeno della denatalità è in parte dovuto agli effetti “strutturali” indotti dalle significative modificazioni della popolazione femminile in età feconda, convenzionalmente fissata tra 15 e 49 anni.

In questa fascia di popolazione, **le donne italiane – sottolinea l’Istat – sono sempre meno numerose**: da un lato, le cosiddette *baby-boomers* (ovvero le donne nate tra la seconda metà degli anni Sessanta e la prima metà dei Settanta) stanno uscendo dalla fase riproduttiva (o si stanno avviando a concluderla); dall’altro, le generazioni più giovani sono sempre meno consistenti. Queste ultime scontano, infatti, l’effetto del cosiddetto *baby-bust*, ovvero la fase di forte calo della fecondità del ventennio 1976-1995, che ha portato al minimo storico di 1,19 figli per donna nel 1995. Al primo gennaio 2019 le donne residenti in Italia tra 15 e 29 anni sono poco più della metà di quelle tra 30 e 49 anni. Rispetto al 2008 le donne tra i 15 e i 49 anni sono oltre un milione in meno. Un minore numero di donne in età feconda (anche in una teorica ipotesi di fecondità costante) comporta, in assenza di variazioni, meno nascite.

**Questo fattore è alla base di circa il 67% della differenza di nascite osservata tra il 2008 e il 2018. A partire dagli anni duemila l’apporto dell’immigrazione, con l’ingresso di popolazione giovane, ha parzialmente contenuto gli effetti del *baby-bust*; tuttavia questo impulso sta lentamente perdendo la propria efficacia man mano che invecchia anche il profilo per età della popolazione straniera residente. Il che dimostra il ruolo che gioca un processo culturale che si accompagna al progredire della integrazione.**

**Il Rapporto segnala, poi, un ulteriore fenomeno di portata strutturale. La fase di calo della natalità avviatasi con la crisi si ripercuote soprattutto sui primi figli, diminuiti del 28% circa tra il 2008 (283.922, pari al 49,2% del totale dei nati) e il 2018 (204.883, pari al 46,6%).** Complessivamente i figli di ordine successivo al primo sono diminuiti del 20% nello stesso arco temporale. Ma che ci sia una sorta di rifiuto culturale ad affrontare questo tema è dimostrato dalla levata di scudi che accolsero, nel 2016, la proposta del ministro della Salute Beatrice Lorenzin per l'istituzione di un Fertility Day. Il ministro ammise che la campagna era stata organizzata male ma si dichiarò “Stupita e amareggiata” per la pioggia di critiche che si era abbattuta sulla sua proposta. “Perché – domandò in un'intervista a ‘la Stampa’ – si possono fare campagne sul diabete o sul cancro, e sulla fertilità no?”.

Tutto ciò premesso – così abbiamo intitolato l'articolo – sarebbe sufficiente sommare 2 + 2 per comprendere che **la crescente denatalità in sinergia perversa con l'invecchiamento creerà un mare di guai sia per quanto riguarda sia il mercato del lavoro, sia il sistema pensionistico.** Il picco dell'invecchiamento colpirà l'Italia nel 2045-2050 quando si risconterà una quota di ultrasessantacinquenni vicina al 34%. L'età media passerà entro la metà del secolo dagli attuali 44,7 anni a 50 anni. **E non basterà a raddrizzare gli squilibri neppure l'apporto dell'immigrazione, ammesso e non concesso che continui con gli attuali flussi, cosa che ora viene messa in discussione, dalla stessa OCSE,** anche con riguardo alla sostenibilità della stessa riforma Fornero prima delle manipolazioni del dl n.4/2019.

Secondo il Rapporto n.20/2019 della RGS, il flusso migratorio netto presenta un profilo tendenzialmente crescente fino al 2040, in cui raggiunge il livello di 220 mila unità. Nei trenta anni successivi, la previsione degli immigrati è decrescente raggiungendo 197 mila unità nel 2050 e 164 mila nel 2070. Nel periodo 2018-2070 la consistenza media annua è prevista pari a 190 mila unità.

**Persino Matteo Salvini, nel suo discorso al Senato nella giornata-chiave dell'agosto scorso, affermò che, a metà del secolo, verranno a mancare circa sei milioni di persone in età di lavoro e che l'Italia correrà il rischio di doverli rimpiazzare con altrettanti lavoratori immigrati** che diventeranno, a suo dire, nuovi schiavi. Ovviamente, il leader della Lega vuole impedire che tutto ciò avvenga, senza rendersi conto che non sarebbe mai possibile – anche con nuove politiche a sostegno della famiglia – invertire un ciclo già in corso. Le coorti che accederanno al mercato del lavoro nel 2050 sono, in buona misura, già nate. Ma non è necessario andare (in apparenza) tanto lontano. Come ha scritto su Il diario del lavoro Nunzia Penelope, commentando una conferenza del demografo Alessandro Rosina, un'intera generazione, che oggi sta fra i 30 e i 34 anni è destinata, tra dieci anni, a sostituire i “fratelli maggiori” quarantenni, vale a dire la parte della società italiana oggi più produttiva ai fini dello sviluppo del Paese. Ebbene, questi “fratelli minori” che dovranno occupare quel posto sono appena 3,4 milioni, contro gli attuali 4,4 milioni dei 40-44enni.

Dunque, fra dieci anni, l'Italia avrà perduto un terzo netto di quello che viene considerato il pilastro centrale del capitale umano e della forza lavoro: un milione di braccia e cervelli in meno. **E il problema che dovremo affrontare sarà l'opposto di quello che oggi va per la maggiore: non sarà il lavoro che**

**manca per i giovani, ma i giovani qualificati che mancheranno per i posti di lavoro disponibili.**

## Pensioni: il “mal francese”\*

*di Giuliano Cazza*

La Francia brucia. Da giorni **il Paese è paralizzato in conseguenza dello sciopero generale contro la riforma delle pensioni proposta dal governo di Emmanuel Macron**. In verità, non è difficile mettere in difficoltà una nazione quando l'epicentro della lotta sta nei trasporti, a partire dalle ferrovie (SNCF); quando piccoli gruppi di dimostranti ricorrono alla violenza ed ogni settore difende ad oltranza il proprio regime pensionistico, senza porsi non solo un problema di sostenibilità, ma anche di giustizia sociale.

Abbiamo parlato dei ferrovieri. Indubbiamente il loro è un lavoro usurante che merita particolari tutele. Ma ci sono altri aspetti da considerare. Non abbiamo dati precisi sui saldi di quel fondo in Francia. Ma non crediamo che le cose siano tanto diverse dai processi che quella categoria ha vissuto da noi. È bene ricordare, infatti, che **anche in Italia i dipendenti delle Ferrovie dello Stato avevano una gestione pensionistica autonoma presso il Tesoro**. I conti sono andati bene fino a quando gli attivi erano tanti e i pensionati pochi. Poi la piramide si è rovesciata, come succede in tutti i regimi “chiusi”. Oggi, a seguito delle nuove tec-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 9 dicembre 2019, n. 44](#).

nologie, dei prepensionamenti e dei programmi di ristrutturazione, le pensioni degli ex ferrovieri e dei loro superstiti sono un multiplo di quello dei contribuenti. La gestione è caratterizzata, pertanto, da un rapporto del tutto sbilanciato tra il numero di contribuenti – si tenga conto che i nuovi assunti vengono iscritti dal 2000 al FPLD-INPS essendosi trasformate le FS in una spa – che nel 2017 è stato pari a 43.290 unità (erano 57.133 nel 2011 e 45.180 nel 2016) e quello dei pensionati pari a 215.520 (erano 234.400 nel 2011 e 217.540 nel 2016). In definitiva – si veda il Sesto Rapporto di Itinerari Previdenziali – la gestione FS presentava nel 2017 un saldo negativo del tutto anomalo di 4,1 miliardi di euro come risultato di *uscite per prestazioni* di 4,7 ed *entrate contributive* per 616 milioni (610 milioni nel 2016). In conclusione, il fondo FS, nel 2000, è stato “ospedalizzato” all’Inps ed eroga le pensioni grazie ad un robusto trasferimento dal bilancio statale a copertura del disavanzo d’esercizio.

Anche gli ex Fondi speciali (elettrici, trasporto locale, telefonici) e l’ex INPDAI sono stati incorporati, come contabilità separate, nel FPLD (Fondo pensioni lavoratori dipendenti), portandosi appresso pesanti disavanzi. **In sostanza, in Italia** – ma non può non essere così anche Oltralpe perché i processi produttivi e tecnologici sono i medesimi e producono gli stessi effetti – **la fine della separatezza contrabbandata per autonomia, sia pure in un quadro di armonizzazione delle regole, non sottrae diritti, ma garantisce che le pensioni continueranno ad essere erogate, grazie all’incorporazione all’interno di sistemi più solidaristici.**

Un altro tema di polemica, in Francia, riguarda il **tentativo di unificare i 42 regimi speciali esistenti. Anche in Italia è stato affrontato questo problema. Ma diversamente che in**

**Francia, i primi a sollevare la questione e a pretendere una riforma sono stati i sindacati.** Quando iniziò la stagione dei riordini (circa 25 anni or sono) esistevano ben 47 regimi pensionistici (amministrati da numerosi enti previdenziali) così suddivisi: a) il regime generale dell’Inps con le sue quattro gestioni (lavoratori dipendenti, coltivatori diretti, artigiani e commercianti). Tra queste gestioni, l’assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti (Ago-Ivs) del FPLD era certamente la più consistente di tutti i regimi con circa 12 milioni di iscritti e 10 milioni di prestazioni erogate. b) I regimi sostitutivi dell’Ago-Ivs: dieci fondi di cui alcuni (autoferrotranvieri, telefonici, volo, dazieri, elettrici, clero e ministri del culto) con gestioni autonome presso l’Inps. I lavoratori dello spettacolo e assimilati erano iscritti all’Enpals, i giornalisti all’Inpgi, i dirigenti d’azienda dell’industria all’Inpdai. c) I regimi esclusivi dell’Ago-Ivs: nove gestioni nelle quali erano collocati i dipendenti dello Stato (a carico del Tesoro), i ferrovieri, i postelegrafonici e le Casse ora amministrate dall’Inpdap (Cpdel per enti locali e personale del Servizio sanitario, Cps per medici, veterinari e ufficiali sanitari, Cpi per gli insegnati d’asilo, Cpug per gli ufficiali giudiziari e loro coadiutori). d) I regimi esonerativi: otto gestioni relative a fondi pensionistici di banche. Tali gestioni, insieme a due regimi esclusivi, furono trasferite ad una gestione speciale dell’Inps a seguito della trasformazione dei relativi istituti in società per azioni, nel 1991. e) I regimi integrativi: tre gestioni presso l’Inps (minatori, gasisti, esattoriali). f) I regimi dei professionisti: dodici gestioni (notai, avvocati e procuratori, ingegneri, architetti, ecc.). g) Un regime assistenziale presso l’Inps che erogava la pensione sociale.

Prendendo a prestito il titolo di un romanzo di Alessandro Dumas (“Vent’anni dopo”) **il sistema pensionistico italiano può vantare una sostanziale uniformità delle regole.** È questo

probabilmente il risultato più importante delle riforme, proprio perché si partiva da una realtà fortemente differenziata, connotata da una pluralità di regimi, molti dei quali erogavano trattamenti migliori di quelli previsti dall'assicurazione generale obbligatoria, sia pure a fronte di analoghe condizioni di lavoro e assicurative.

E non si trattava solamente di piccole nicchie privilegiate, riservate a qualche categoria di lavoratori; i vantaggi riguardavano, in generale, tutto il pubblico impiego. **Ci furono parecchie resistenze frapposte all'omogeneizzazione dei trattamenti, tanto da impedire nel corso degli anni '80** – quando già si era consapevoli delle prospettive di crisi del sistema – **l'avvio di quei processi di riordino che poi furono adottati a partire dal 1992**, dapprima in un clima di emergenza per la finanza pubblica, poi nel quadro delle misure di risanamento legate al provvidenziale “vincolo esterno”: il conseguimento degli obiettivi del trattato di Maastricht e l'ingresso nel club della moneta unica.

L'uniformità delle regole è stata raggiunta secondo criteri di gradualità (probabilmente più lunghi di quanto sarebbe stato auspicabile ed equo), ma dettati da ineludibili esigenze di consenso. **L'uniformità delle regole tra pubblico e privato è comunque un vanto dell'Italia sullo scenario europeo (neppure la virtuosa Germania è riuscita a realizzare tale obiettivo e superare gli statuti dei dipendenti pubblici)**. Va ricordato, altresì, che la ricerca di una disciplina uniforme non ha impedito di riconoscere trattamenti e benefici differenziati per alcuni istituti (l'età pensionabile, ad esempio) a tutela di particolari categorie con specifiche caratteristiche (si pensi agli addetti a mansioni usuranti o ai militari, alle forze di Polizia, al personale viaggiante delle ferrovie, agli sportivi e alla gente di spettacolo, ecc.).

**Certo, vi è stata, da parte dei sindacati, una difesa eccessiva dei lavoratori appartenenti alle generazioni della società industriale**, i quali, grazie alle regole del pensionamento anticipato/anzianità (che prescindono dall'età anagrafica, ma si basano solo sull'anzianità contributiva) hanno avuto la possibilità di accedere alla quiescenza (specie se maschi ed occupati nelle imprese del Nord) in età non certamente anziana, proprio negli anni in cui l'attesa di vita si incrementava ben oltre ogni previsione. Peraltro, in questo settore, sono in corso dei vistosi passi indietro attraverso i provvedimenti del governo giallo verde (quota 100, ecc.) I processi di armonizzazione dei regimi hanno trainato – sia pure con qualche incorporazione non ancora operativa del tutto – una vistosa semplificazione degli enti previdenziali. Oggi l'INPS è l'unico ente che gestisce la previdenza privata e pubblica, gli ammortizzatori sociali, le altre prestazioni temporanee e la gestione separata per i lavoratori parasubordinati. Solo la tutela assicurativa degli infortuni e delle malattie professionali è rimasta in capo all'INAIL. A fronte della “centralizzazione” della previdenza obbligatoria dei lavoratori dipendenti, parasubordinati e autonomi, è tutto in atto una vera e propria “balcanizzazione” degli enti (circa una ventina) della c.d. previdenza privatizzata, a cui sono iscritti i liberi professionisti, le cui associazioni rappresentative si guardano bene dal promuovere iniziative di unificazione, anche a proposito di Casse con pochi iscritti e quindi destinate al disequilibrio.

**Il sistema pensionistico italiano, inoltre, si è dato** – sia pure con una transizione risultata eccessivamente lunga – **un'effettiva corrispondenza tra la contribuzione versata e la prestazione pensionistica**. Questo obiettivo è assicurato grazie al metodo di calcolo contributivo, in vigore – in tutto o in parte – a seguito della riforma Monti-Fornero, per tutti gli assicurati solo a partire

dal 2012. Tale metodo consiste nell'accredito virtuale di una quota annua pari al 33% della retribuzione se lavoratore dipendente e del 24% se parasubordinato iscritto in via esclusiva alla Gestione separata dell'Inps (sempre del 24% per gli autonomi). L'accredito viene rivalutato sulla base del Pil nominale e va a formare, nel tempo, un montante che, a sua volta, viene trasformato in pensione mediante l'applicazione di "coefficienti di trasformazione" ragguagliati all'età anagrafica (dopo la riforma Fornero si arriva fino a 70 anni). Tali coefficienti sono determinati tenendo conto degli andamenti demografici e sottoposti a verifica e a revisione (prima decennale ora triennale). È in corso fino a tutto il 2026 il congelamento dell'incremento automatico all'attesa di vita per il pensionamento anticipato (42 anni e dieci mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne), disposto dal dl n. 4/2019. I coefficienti, come è noto, tendono a realizzare un correttivo in senso attuariale della prestazione ovvero producono un effetto premiabile per chi va in pensione più tardi, mentre tendono a disincentivare, sul piano economico, il pensionamento nella fascia bassa.

**Si è poi cercato di dare consistenza alla creazione di un sistema misto**, in parte a ripartizione di matrice pubblica, in parte affidato a forme di previdenza complementare privata a capitalizzazione (con una netta preferenza per la contribuzione definita).

**Tutto ciò premesso, in Italia, non abbiamo risolto il problema della sostenibilità del sistema pensionistico**, già provato dalle misure adottate nell'ambito della legge di bilancio 2019 e in attesa di capire che cosa succederà in futuro in rapporto all'evoluzione (o involuzione) del quadro politico. Perché allora ci siamo dedicati, così a lungo, al "come eravamo"? Se non altro per toglierci una soddisfazione con i "cugini" francesi. Le organizzazioni sindacali italiane, spesso, hanno collaborato alle riforme

me. Anzi, le modifiche più importanti, destinate a restare comunque vadano le cose in politica – l’armonizzazione dei regimi, l’unificazione degli enti, l’introduzione del sistema contributivo – ha visto come protagonisti proprio i sindacati confederali. È vero che, in Francia, la CFDT, diretta da Laurent Berger (una sorta di Marco Bentivogli francese), ha capito e condivide l’esigenza di una riforma, mentre la gloriosa CGT sembra essere diventata una costola dei gilet gialli.

## Quando Giugni ed io fummo politically (in)correct a nostra insaputa\*

*di Giuliano Cazola*

Nel 2019 vi sono state parecchie rievocazioni di Gino Giugni nel decennale della scomparsa. Ne hanno scritto i colleghi, gli amici, gli allievi e tanti altri, appartenenti alle nuove generazioni di giu-slaboristi, che, magari, hanno conosciuto il Maestro attraverso le sue opere. Anche chi scrive ha avuto l'occasione durante questo decennio di rievocare i suoi rapporti con Giugni, sia per quanto riguarda la formazione culturale, sia la comune attività politica e, perché no?, l'amicizia e la stima personale.

Ho conosciuto Gino nell'ormai lontano 1967, nel corso di un convegno in cui – giovane sindacalista – mi schierai a favore delle sue tesi sulla conciliazione e l'arbitrato nella contrattazione collettiva, scandalizzando i giuristi vicini alla Cgil (e alla Rivista giuridica del lavoro) in quei tempi saldamente orientati dal pensiero di Ugo Natoli. Poi la comune militanza socialista ci portò ad avere diverse fasi di relazioni (io in qualità di sindacalista, lui come capo dell'Ufficio legislativo del Ministro del Lavoro, prima di Giacomo Brodolini, poi alla sua morte, di Carlo Donat Cattin); in seguito come senatore e ministro. Ci trovammo insieme anche nel

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 dicembre 2019, n. 45.](#)

corso dei pochi mesi della segreteria di Giorgio Benvenuto, quando, mentre infuriavano le inchieste milanesi, l'ex segretario della Uil prese il posto di Bettino Craxi al vertice del Psi.

A Giugni e alla sua memoria devo tanto anche sul piano personale, per gli incarichi che mi affidò quando era ministro: incarichi che hanno cambiato la mia vita. Non vedo che cosa potrei aggiungere per ulteriore conferma della mia stima e riconoscenza per questo grande giurista, fondatore del moderno diritto sindacale e protagonista, in diversi ruoli, delle più importanti innovazioni legislative del secolo scorso. Mi è venuta l'idea di raccontare una "topica" (si dice ancora così?) i cui incorremmo, Giugni ed io, proprio cinquant'anni or sono, durante "l'autunno caldo" e la vertenza storica del contratto dei metalmeccanici del 1969.

Come ho già ricordato Gino era a capo dell'ufficio legislativo del Ministro del Lavoro. La trattativa si svolgeva nella sede di via Flavia, senza un confronto diretto con la delegazione degli imprenditori (allora non esisteva la Federmeccanica), ma attraverso la mediazione di Donat Cattin, che interpellava separatamente le parti per individuare delle possibili soluzioni. Io ero un "pischello", ma ero componente della segreteria nazionale della Fiom, con il mandato di occuparmi (insieme a colleghi delle altre federazioni) delle norme sui diritti sindacali (le stesse che poi, stipulato il contratto, furono inserite nello Statuto dei lavoratori nella primavera del 1970). Una notte, noi sindacalisti ci appartammo con Giugni in un ufficio per cominciare a scrivere dei testi. Allora non c'erano i pc, ma soltanto la carta e le biro. Dopo aver svolto un discreto lavoro normativo, Giugni decise che quegli appunti dovevano essere battuti a macchina per mostrarli al ministro. E uscì dalla stanza per cercare qualcuno che svolgesse quel compito. Poco dopo ritornò con due signori, di mezza età, a

cui chiese se fossero capaci di battere a macchina: i due imbarazzati risposero di sì e si accomodarono dietro il tavolo dove stava una grande Olivetti. Uno dettava ciò che era scritto a mano negli appunti, l'altro spingeva sui tasti. Dopo qualche minuto Giugni fu chiamato dal ministro ed uscì dalla stanza. Noi sindacalisti restammo lì con i due dattilografi improvvisati.

Quando il lavoro di battitura fu concluso, non ci restava che attendere il ritorno di Gino. L'atteggiamento dei due però ci incuriosiva. A un certo punto io chiesi se fossero dei funzionari del ministero. Loro risposero di no; facevano parte delle delegazioni che seguivano il negoziato. Ma il sospetto rimase perché io non li avevo mai visti prima. Poi giunse l'avviso che la sessione era finita e che ce ne potevamo andare. Nei giorni successivi correva la voce che io e gli altri di Fim e Uilm avevamo trattato allo stesso tavolo con la Cisl (il sindacato vicino al Msi ora rinominato Uil), cosa oltremodo disdicevole. Io caddi dalle nuvole (anche perché venendo da un'esperienza emiliana non mi era mai capitato di imbartermi nel sindacato "neo-fascista"). La stessa cosa fu rimproverata a Gino Giugni. Così ci mettemmo insieme a ricostruire ciò che era avvenuto. I due signori che si erano travestiti da dattilografi erano esponenti della federazione dei metalmeccanici della Cisl. Giugni, nella ricerca di qualcuno che battesse a macchina, era entrato in una stanza dove, appartati ed emarginati, stavano i rappresentanti di quel sindacato, che era pur sempre firmatario del contratto sia pure in forma separata. Alla domanda "qualcuno di voi sa scrivere a macchina?" si erano fatti avanti quei due, allo scopo evidente di orecchiare qualche notizia sulla trattativa da cui la loro organizzazione era esclusa. E Giugni, inconsapevole, li aveva accompagnati da noi.

Ricordo ancora, un paio di giorni dopo, l'incontro con l'avv. Bruno Cossu che quella notte era con me. Mi disse: "Ho saputo una cosa gravissima: hai trattato insieme alla Cignal". "Bravo – gli risposi – ma tu eri con me". In una frazione di secondo Cossu si rese conto di quanto era accaduto. Ovviamente la vicenda finì con quattro risate e con salaci battute nei miei confronti.

Ricordo ancora che, qualche tempo dopo, eravamo in trattativa con l'Intersind (con l'associazione delle aziende PPSS i rapporti non era rotti come con la Confindustria) e intorno al tavolo stavo anch'io. Ad un certo punto entrò una persona e si sedette dalla parte degli imprenditori. Elio Pastorino, il vice di Bruno Trentin, che per la Fiom aveva la responsabilità del negoziato con le imprese pubbliche, chiese subito chi fosse il nuovo venuto. Il capo delegazione degli imprenditori rispose: "Pastorino, stia tranquillo. È uno dei nostri, non è della Cignal". "Meno male – rispose subito Elio – è già capitato a qualcuno di trattare con la Cignal senza accorgersene". E mi diede una gran pacca sulla spalla.

7.

**STORIE DI AZIONE  
E CONTRATTAZIONE  
COLLETTIVA**

## **I nuovi accordi territoriali della Provincia di Trento nel settore Terziario, distribuzione e servizi\***

*di Andrea Rosafalco*

**Con l'obiettivo di sostenere il settore terziario e le piccole e medie imprese, che ne costituiscono un'importante ossatura, il 7 dicembre 2018, a Trento, le strutture territoriali di Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil hanno sottoscritto tre accordi integrativi.**

Essi sono denominati: accordo integrativo territoriale della Provincia di Trento (secondo livello) Terziario, distribuzione e servizi, accordo territoriale sui contratti a tempo determinato e, infine, accordo-quadro territoriale per la detassazione dei premi di produttività della partecipazione agli utili e per i servizi di welfare. Gli accordi rispettano i criteri-guida del sistema di relazioni industriali disegnato dal CCNL per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi (quali i principi della delega e del *ne bis in idem* che regolano i rapporti tra il primo e il secondo livello di contrattazione, l'alternatività delle contrattazioni aziendale e territoriale e la determinazione, a livello decentrato, di riconoscimenti economici di natura variabile), e tendono a rafforzare l'organicità: non a caso, si rivolgono solo alle aziende che

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 8 gennaio 2019, n. 1.](#)

applicano il CCNL Confcommercio e sono in regola con la corresponsione dei contributi di assistenza contrattuale.

**L'interesse suscitato dagli accordi in esame dipende, peraltro, anche dall'importanza socio-economica rivestita in Trentino dal settore del terziario.** Secondo i dati elaborati da Unioncamere, infatti, il settore assomma nel 2017 circa 16mila imprese, ossia quasi la metà di quelle esistenti nella Provincia autonoma di Trento; parallelamente, pure il numero dei relativi occupati risulta considerevole: sono circa 62.000.400.

### **Lavoro domenicale, formazione e retribuzione variabile**

**L'accordo integrativo territoriale appare piuttosto variegato sul versante contenutistico.** In primo luogo, viene introdotta una maggiorazione su base oraria pari al 60% per il lavoro prestato nelle domeniche e nei giorni festivi di dicembre. Circa la formazione, poi, la strategia è composita: da un lato c'è la formazione continua dei lavoratori, da avverare tramite i fondi interprofessionali e la bilateralità, dall'altro sono approntate previsioni sull'alternanza scuola-lavoro e, più in generale, sul metodo duale, nell'intento di monitorarne e certificarne i livelli qualitativi e promuovere, con l'assistenza degli organismi bilaterali, una maggiore collaborazione tra le imprese e gli istituti scolastici del territorio. Ancora, nell'accordo si definisce un elemento territoriale integrativo premiante pari a 250 euro, erogabile a fronte del raggiungimento di obiettivi di presenza del lavoratore, e modulato a seconda della distribuzione del suo orario lavorativo.

## La disciplina sui contratti a tempo determinato

**I contenuti, invece, dell'accordo sui contratti a tempo determinato sono, come del resto si può ben intuire, più omogenei.** In estrema sintesi, le parti prendono atto che numerose località della Provincia di Trento possiedono un'economia fortemente imperniata sul turismo. Partendo da tale considerazione, esse riconoscono che l'attuale disciplina legislativa concernente il lavoro a termine (risultante, fra l'altro, dall'intervento riformatore del c.d. decreto dignità) poco si adatta alla gestione, da parte delle aziende del terziario del territorio, della forza lavoro. Dette aziende, infatti, sono chiamate a fronteggiare veri e propri picchi produttivi, cui seguono periodi di maggiore stasi e minore redditività. In ragione di ciò, le parti convengono che, nelle località turistiche (quelle definite come tali da specifici provvedimenti legislativi e delibere provinciali, richiamati dall'accordo) si applichino le norme, in tema di assenza di contingentamenti e limiti temporali complessivi, che solitamente sono dedicate alle attività stagionali. Dette norme, peraltro, possono applicarsi solo per i contratti a termine stipulati in momenti specifici dell'anno: quelli coincidenti con le svendite di fine stagione, fissati dalla Camera di Commercio di Trento, e il periodo natalizio. La disciplina si conclude con la previsione di una maggiorazione retributiva oraria del 6%, la quale è riconosciuta a favore dei prestatori di lavoro a termine che rientrano nel campo di applicazione della disciplina stessa.

## **Detassazione dei premi di risultato, partecipazione agli utili e welfare**

**Ai patti esaminati, si accompagna, inoltre, l'accordo-quadro territoriale concernente la detassazione dei premi di produttività e della partecipazione agli utili, oltre che i servizi di welfare.** L'accordo è sottoscritto con l'obiettivo di permettere anche alle tante imprese di piccole dimensioni che caratterizzano la Provincia di Trento di accedere ai benefici economici previsti dalla legge di stabilità 2016 e successive modifiche per le aziende che contrattano elementi retributivi variabili connessi a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione. Per godere di questo vantaggio, le aziende, che devono aderire al sistema Confcommercio ed essere in regola con il pagamento dei contributi, sono altresì chiamate ad adempiere ad alcuni oneri comunicativi: in parte, verso l'esterno (con la compilazione di un modello di adesione e di una dichiarazione da far pervenire a Confcommercio) e in parte, verso l'interno (fornendo ai lavoratori comunicazione dell'avvenuta adesione all'accordo-quadro territoriale e dell'attivazione del sistema premiale).

**Nell'articolato accordale, quindi, sono enumerati una serie di indicatori (gli stessi richiamati dal d.m. 25 marzo 2016) i quali sono riconosciuti dalle parti come suscettibili di strutturare un premio di risultato adeguato ai fini della detassazione.** A tal proposito, si sottolinea che il raggiungimento degli obiettivi fissati deve essere effettivo e non fittizio, quindi verificabile attraverso idonea documentazione. Al termine del periodo congruo, riferito a un arco temporale di almeno quattro mesi raffrontato a un eguale periodo precedente, infatti, le aziende devono fornire comunicazione scritta dei risultati raggiunti sia ai lavoratori che a Confcommercio. L'accordo in esame prosegue con un accenno concernente la possibilità, prevista per legge, che la

detassazione si abbia pure in caso di partecipazione dei dipendenti agli utili aziendali. Più corpose, invece, le norme in tema di coinvolgimento paritetico dei lavoratori e “opzione welfare”. Nel primo caso, sono richiamate le condizioni, richieste dal legislatore e dettagliate dalla circolare dell’Agenzia delle entrate 29 marzo 2018, n. 5/E, a fronte delle quali l’aliquota contributiva a carico del datore di lavoro è ridotta del 20%, proprio in virtù della partecipazione diretta della manodopera all’organizzazione del lavoro. Nel secondo caso, si richiede che le aziende comunichino a Confcommercio la possibilità da loro eventualmente concessa ai dipendenti di convertire i premi di risultato in misure di welfare. Di tali misure, fra l’altro, si offre un elenco con carattere esemplificativo. Per il monitoraggio periodico dell’accordo è istituito un tavolo permanente presieduto dalle associazioni di rappresentanza firmatarie.

**Infine, è opportuno rimarcare, che benché contenute in documenti distinti, le discipline introdotte nell’accordo integrativo territoriale e nell’accordo sui contratti a termine sono definite dalle parti come “inderogabilmente collegate”,** tanto che, sul piano del rinnovo, la disdetta dell’una non è valida senza la contestuale disdetta dell’altra. Ciò è indicativo del fatto che gli accordi in questione rappresentano gli strumenti atti a realizzare una visione coerente dello sviluppo del mercato del lavoro nella Provincia di Trento. L’esistenza dell’uno senza l’altro significherebbe il venir meno dell’equilibrio degli interessi raggiunto dalle parti. Con evidenti ricadute sulla sostenibilità del modello inaugurato.

## Le solide relazioni industriali nell'integrativo in Tenaris Dalmine tra valorizzazione del personale e flessibilità produttiva\*

*di Andrea Tundo*

*“Mala tempora currunt, sed peiora parantur”*, ripeterebbero i latini a fronte dell'attuale e turbolento, soprattutto in Italia, contesto politico e socio-economico: **a temperare tale verità, tuttavia, concorrono alcuni virtuosi esempi di sistemi di relazioni industriali**, abili nel superare, attraverso un costruttivo confronto, anche le eventuali divergenze, ponendo le basi per un modello produttivo che tenti di rispettare tanto le istanze dei lavoratori quanto gli interessi dell'azienda.

**L'ultima esperienza che offre spunti utili in tal senso è quella che deriva dai rapporti industriali sviluppatasi nella società Dalmine S.p.A.**, azienda del settore siderurgico avviata nel 1909 nel comune bergamasco di Dalmine e, oggi, sottoposta al controllo del leader mondiale nella produzione di tubi senza saldatura, ovvero la holding Tenaris S.A., col cui nome spesso si fonde (Tenaris Dalmine) nell'individuare il bacino di attività condotte nel territorio italiano.

L'accordo di secondo livello, siglato nel comune di Dalmine il 9 gennaio scorso con l'assistenza di Confindustria Bergamo e delle

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 gennaio 2019, n. 4.](#)

segreterie territoriali di Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil, ratificato poi dai lavoratori nella serata di venerdì 18 gennaio, conferma il sistema di relazioni industriali inaugurato dall'accordo del 20 luglio 1998 e poi riconfermato, seppur con delle modifiche, dai successivi interventi, succedutisi a cadenza solitamente quinquennale.

**Il sistema che ne deriva pare fortemente orientato al futuro, consapevole che le trasformazioni attualmente in atto nel mondo del lavoro spingono verso modelli maggiormente flessibili nell'organizzazione del lavoro nonché, nell'ambito delle relazioni industriali, verso modelli meno conflittuali e più collaborativi, che sappiano valorizzare, con adeguati sistemi premiali e ampie offerte di welfare, l'impegno e la professionalità dei lavoratori.**

### **Relazioni industriali e diritti sindacali**

**Il rafforzamento delle relazioni tra le parti in causa e, dunque, lavoratori da una parte e azienda dall'altra passa dal maggior coinvolgimento dei dipendenti stessi e delle RSU nei processi decisionali aziendali:** ne è conferma, al di là dell'ampliamento dei diritti sindacali di informazione, la massiccia infrastruttura di Commissioni paritetiche già esistente e ulteriormente ampliata, capace di ospitarne fino a sette, ciascuna con uno o più specifici campi di indagine e con puntuali missioni da raggiungere. Tra queste, in particolare, meritano di essere segnalate la Commissione ODL, incaricata, oltre che dello studio delle migliori soluzioni possibili in termini organizzativi, dell'arduo compito di investigare gli impatti sul lavoro delle trasformazioni dettate dall'avvento dell'*Industry 4.0*; la Commissione Ambiente e sicurezza, presente in ogni sito e chiamata a radunarsi con caden-

za mensile al fine di monitorare fattivamente i modelli di prevenzione da rischi sul lavoro, onde favorire il perseguimento dell'obiettivo "zero infortuni"; la Commissione Diversity, depositaria della piena attuazione del principio delle pari opportunità, peraltro esteso oltre le differenze di genere a ogni genere di differenza (età, cultura, ecc.); la ripristinanda Commissione Professionalità espressa, funzionale alla valorizzazione della professionalità del personale, tramite l'aggiornamento del sistema adottato dall'azienda più di vent'anni fa.

Il clima di reciproca fiducia che lega le parti in causa, poi, pare essere testimoniato, da un lato, dall'inquadramento, per i soli fini retributivi, delle assemblee sindacali fuori orario di lavoro in termini di prestazioni straordinarie, con conseguente diritto alla maggiorazione e, dall'altro, dal preavviso di 48 ore che deve precedere necessariamente le astensioni collettive dal lavoro, onde favorire la minimizzazione degli effetti nocivi dell'azione rivendicativa.

### **Flessibilità organizzativa**

Al fine di garantire la continuità produttiva e, al contempo, favorire un morigerato utilizzo degli impianti e dei tempi di lavoro, vengono confermate le modalità flessibili di prestazione del lavoro già previste fin dall'accordo del '98 e poi rimodulate dal c.d. "accordo ponte" del 10 marzo 2017 (analizzato da M. Costantini, S. Scocca, G. Pigliararmi, [\*TenarisDalmine: accordo ponte verso nuove relazioni industriali\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*, 3 aprile 2017, n. 13](#)) incaricato di mediare tra gli interessi delle parti fino al rinnovo dell'integrativo del 2012, scaduto il 31 gennaio 2014 e riformato appunto in gennaio. L'adesione da parte del personale, invece, è stimolata dal riconoscimento di diverse indennità che, oltre a

compensare adeguatamente il lavoro prestato nelle giornate festive, attutiscono il disagio derivante da un sistema non predeterminato dell'orario di lavoro; il riferimento, in particolare, è alle indennità “variazione turni” e “recuperi produttivi”.

**Consapevole dell'anacronismo in cui incappa una rigida predeterminazione temporale del lavoro**, soprattutto a fronte del carattere congiunturale dell'attuale economia, **l'accordo del 9 gennaio ritocca l'articolato regime flessibile di turnistica**, introdotto dall'accordo 14 giugno 2014 (commentato da D. Mosca, [\*Orario di lavoro flessibile ed elasticità organizzativa, così la Tenaris Dalmine apre agli investimenti\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*, 3 novembre 2014, n. 38](#)), cui si abbina una altrettanto complessa “banca del tempo”, suddivisa in quattro distinti conti: ferma restando la media oraria delle 40 ore settimanali, si ammette che il carico orario di lavoro possa variare di settimana in settimana, purché nel rispetto del limite minimo delle 32 ore settimanali e di quello massimo di 48 ore. Tale programma di flessibilità si svilupperà lungo l'arco di un biennio ed entro gli ulteriori tetti delle 136 e delle 120 ore rispettivamente nel biennio e in un singolo anno: interessante notare, inoltre, come, superato il limite delle otto ore quotidiane, ogni ora di flessibilità positiva determina l'assegnazione non soltanto della maggiorazione prevista per i recuperi produttivi ma, altresì, di un importo orario pari a 10 euro lordi a titolo di “indennità flessibilità”.

È proprio nell'ambito dei c.d. “sistemi di turnistica secondo modelli flessibili”, appena delineato, che si registra una significativa presenza delle RSU, più volte chiamate in causa tanto in fase previa rispetto alla definizione di determinati turni, quanto a consuntivo nella gestione delle ore accumulate: un incontro specifico tra le parti, infatti, scandito secondo rigide tempistiche, produrrà un verbale operativo che determinerà tutti gli aspetti relativi al regime di flessibilità di volta in volta instauratosi, come il caratte-

re positivo o negativo, la durata, le aree coinvolte o la collocazione cronologica, mentre l'innalzamento del tetto massimo della flessibilità negativa dalle 40 alle 80 ore, sarà lecito soltanto qualora dall'incontro con le RSU non risultino rischi per la continuità produttiva. Le rappresentanze sindacali, inoltre, riceveranno anche il riepilogo complessivo del quantum di flessibilità accumulato e poi convogliato nel "Conto D" della banca ore.

**L'abbondante conferimento di indennità riconosciute a vario titolo spiega i propri effetti non soltanto in un'ottica di incentivazione all'aderenza a sistemi flessibili di organizzazione del lavoro ma, al contempo, in vista della valorizzazione della professionalità del personale:** in questa prospettiva sembrano spiegarsi i diversi compensi addizionali dipendenti dalla qualifica ricoperta, e che variano dai 70 euro lordi riconosciuti ai Leader Senior ai 55 euro che spettano invece a chi esercita la funzione di Leader Junior o altre (di tale importo sono infatti le Indennità GMB, Indennità gru colaggio ACC, Indennità TRA/SEM, Indennità PDE e Indennità MGP). Una considerazione a parte, invece, merita la conferma di quanto previsto dall'accordo del 26 novembre 2012 relativamente alla c.d. "indennità formazione fuori orario", che denota la sensibilità delle parti contrattuali rispetto all'impellente esigenza di *long-life learning* indotta dalla Quarta rivoluzione industriale.

**Nell'ambito del perseguimento di modelli flessibili dell'organizzazione produttiva si colloca anche la disciplina inerente al c.d. *smart working* o lavoro agile,** istituto che viene espressamente classificato come «una prestazione di lavoro, svolto anche fuori dai locali aziendali, supportato dall'uso della tecnologia, con orari flessibili, che consente di rispondere ad esigenze personali e contemporaneamente ad esigenze organizzative». Il regime delineato dalle parti contrattuali pare piuttosto restrittivo: fermo restando il consueto divieto di prestazioni straor-

dinarie, si prevede che l'attività lavorativa debba coincidere con almeno il 70% dell'ordinario orario di lavoro, con obbligo di comunicare al proprio responsabile l'orario prescelto qualora non esattamente coincidente con la normale durata della giornata lavorativa, al fine di garantire la propria disponibilità in occasione delle fasce orarie comunicate, le c.d. "fasce di reperibilità".

### **Retribuzione variabile e welfare aziendale**

**Ugualmente composito è il sistema premiante dell'azienda che, basato sulle tre fondamentali dimensioni "operativa di area", "economica di azienda" e "comportamentale individuale", conferma l'impianto già vigente, fondato su sei diversi indicatori premiali:** tra questi figurano, innanzitutto, il premio della qualità e produttività del processo produttivo (PQP), il premio di redditività aziendale (PRA, subordinato al valore annuo del risultato ante imposte, c.d. RAI), e, poi, il premio assiduità, che dimostrano, nel loro insieme, la volontà di perseguire il costante miglioramento dell'organizzazione produttiva. Nella determinazione dei primi due valori, la c.d. procedura di visibilità e partecipazione rivela l'intento delle parti di assicurare trasparenza al relativo processo, attraverso la partecipazione dei lavoratori, spesso filtrata per il tramite delle rappresentanze sindacali in sede di Commissioni paritetiche.

Un discorso a parte, invece, si rende opportuno per l'analisi degli altri 3 indicatori premiali, battezzati come **premi sulla professionalità, premio prevenzione per la sicurezza (PPS) e premio prevenzione ambientale (PPA):** se il primo conferma la **sensibilità delle parti in causa rispetto alla valorizzazione della professionalità dei dipendenti**, che assurge a unità di misura di parte del premio di risultato, **i secondi sembrano piut-**

tosto configurarsi quali parametri di responsabilità sociale d'impresa (*corporate social responsibility*), composti da ulteriori sotto indicatori, tra i quali spicca, in entrambi i casi, la formazione del personale.

**Il regime contrattato in materia di premio di risultato, infine, ha la fortuna di non vivere in una condizione di isolamento rispetto agli altri istituti negoziali ma, anzi, interagisce vivacemente con loro, come visto in tema di professionalità e formazione del personale, ma come, soprattutto, evidenziato dalle profonde connessioni con il sistema di welfare aziendale.** La possibilità di convertire il premio di risultato in misure di welfare, nella misura del 25%, 50%, 75% o 100% della ricompensa, è fortemente caldeggiata dal riconoscimento di un incentivo pari al 10% di quanto convertito, nonché da una sterminata offerta di servizi, costruiti prevalentemente in termini di rimborsi delle spese effettuate a vario titolo: dall'acquisto di libri di testo all'iscrizione a qualunque corso formativo, dall'asilo nido a un master, dall'abbonamento a forme pubbliche di trasporto fino alla restituzione delle spese sostenute per la frequenza di campus extrascolastici e per le spese di assistenza e cura presso ludoteche o *baby sitting*, o presso familiari anziani e/o disabili.

**L'elenco diventa poi infinito con il riconoscimento di buoni-voucher da utilizzare presso strutture convenzionate e per una svariata serie di prestazioni**, come viaggi, eventi, spettacoli e attività ricreative, abbonamenti presso palestre, centri *wellness* e per altre attività sportive o, ancora, per prestazioni di check-up medico e visite specialistiche. Chiudono il quadro il versamento di una quota a titolo di previdenza integrativa e il rimborso degli interessi passivi derivanti dall'attivazione di mutui necessari per l'acquisto della prima o seconda casa, nonché per lavori di ristrutturazione.

**La visione ottimistica che connota l'intero accordo e la proiezione verso un miglioramento complessivo dell'azienda nel prossimo biennio, dunque, sembrano reggersi sulla solidità che caratterizza il sistema di relazioni industriali in Tenaris Dalmine**, complici, da un lato, una spiccata e persistente sensibilità delle parti contrattuali rispetto alle esigenze di valorizzazione del personale, come testimoniato dalle rassicuranti e trasversali discipline in materia di professionalità e formazione e, dall'altro, dalla meticolosa ricerca di innovativi modelli di organizzazione industriale, capaci di coniugare le istanze dei lavoratori con gli interessi dell'azienda.

## **Il primo CCNL della Distribuzione moderna organizzata tra sfide e opportunità per un settore in trasformazione\***

*di Marta Costantini*

A conclusione di un percorso iniziato con l'uscita dal sistema di rappresentanza Confcommercio alla fine del 2011 e proseguito con l'intensificarsi delle trattative nel 2015, il 19 dicembre 2018 Federdistribuzione ha firmato il [primo CCNL per le aziende e i lavoratori della Distribuzione moderna organizzata](#) insieme alle OO.SS. di settore Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil.

Dopo anni di complessa negoziazione, l'accordo raggiunto rappresenta la sintesi tra le diverse istanze aziendali e sindacali, interne ad un sistema che presenta per dimensioni, diffusione sul territorio, volume d'affari e risorse occupate, **caratteristiche del tutto specifiche**. Con un fatturato superiore ai 65 miliardi di euro, la rete distributiva delle imprese associate a Federdistribuzione è infatti costituita complessivamente da circa 15 mila punti di vendita, tra diretti e franchising, dislocati su tutto il territorio nazionale, e raggiunge quasi il 30% dei consumi commercializzabili.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 18 febbraio 2019, n. 7.](#)

La Federazione rappresenta oggi [i più noti marchi della Grande Distribuzione e della Distribuzione organizzata, alimentare e non](#), tra cui Auchan, Carrefour, Esselunga, Ikea, Leroy Merlin, La Rinascente, Pam Panorama, Unes, ma anche Bricocenter, Bricoman, Coin, Despar, Maxi Zoo, Metro, Ovs, Penny Market, Zara e molti altri. **Si tratta di aziende, non solo italiane, che si mostrano attente alle dinamiche del cambiamento tecnologico e demografico** ed è per questo che, fin dalle premesse, dando atto delle trasformazioni che sta vivendo il comparto, le Parti hanno manifestato la necessità di confrontarsi con le **emergenti forme di commercio** così come con le **mutevoli esigenze del consumatore**, senza tuttavia trascurare le difficoltà che interessano alcuni specifici formati distributivi.

È intenzione delle parti, infatti, «contribuire alla creazione di una nuova e diversa consapevolezza e visibilità sulla presenza e sulle crescenti necessità del settore, dando risalto al peso ed al ruolo ricoperto dal medesimo all'interno delle dinamiche macroeconomiche del Paese»: questa nuova forma di collaborazione tra OO.SS. e Federdistribuzione accompagnerà, dunque, i futuri processi di cambiamento e consentirà di **sostenere le sfide dei prossimi anni, dall'e-commerce all'omnicanalità, dallo sviluppo sostenibile agli impatti della digitalizzazione nei punti vendita**.

**La firma segna l'inizio di un percorso di relazioni sindacali costruttive, secondo pratiche di dialogo e confronto**, utili al consolidamento nonché al rilancio del settore della Distribuzione moderna organizzata. Un obiettivo, quest'ultimo, realizzabile anche grazie alla volontà condivisa di regolamentare i rapporti di lavoro attraverso un quadro normativo coerente con la trasformazione del settore, «un sistema di regole certe [...], orientato alla prevenzione e al superamento dei motivi di conflitto, che sap-

pia definire ambiti di confronto ai diversi livelli di contrattazione».

Conclusa, dunque, la negoziazione spesso conflittuale, **Federdistribuzione, insieme alle OO.SS., può auspicare ora ad ulteriori ambiziosi traguardi.**

Per una **sintesi dei principali istituti del CCNL DMO**, si veda M. Costantini, [\*Il primo CCNL della Distribuzione Moderna Organizzata: i principali istituti\*](#), in [\*Boll. ADAPT\*](#), 18 febbraio 2019, n. 7.

## **Flessibilità oraria e fruizione ferie nell'integrativo Edison\***

*di Federico Fioni*

**A quasi un anno dalla sigla dell'accordo relativo all'orario di lavoro dei dipendenti delle sedi di Milano e Roma di Edison S.p.A. è possibile tracciare un primo bilancio dei risultati fin qui conseguiti.** Lo scorso 25 maggio, infatti, è stato sottoscritto il rinnovo dell'integrativo avente ad oggetto orario di lavoro, congedi, permessi e ferie. Rispetto al precedente accordo, risulta evidente la decisione della direzione aziendale di investire ancor di più sulla flessibilità e sulla conciliazione vita-lavoro dei dipendenti spingendosi sempre più verso un modello di organizzazione del lavoro "agile", ma senza dimenticare la natura di realtà industriale che caratterizza la società.

**Entrando nel vivo dei contenuti, l'accordo 25 maggio 2018 allarga le fasce orarie di entrata e di uscita, favorisce la flessibilità settimanale, mensile, ultramensile e, in generale, attribuisce notevole autonomia a ciascun lavoratore, permettendogli di conciliare la sfera lavorativa con quella privata.** Uno degli strumenti rilevanti, in quest'ottica, è rappresentato dai c.d. "permessi di flessibilità", che consentono di utilizzare eventuali ore prestate oltre l'orario stabilito dai CCNL applicati

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12.](#)

«in occasione del bilancio di chiusura mensile del cartellino presenze».

Questo *extra-time* – che si aggiunge come strumento alle altre regole Di flessibilità sopracitate – consente sia di “coprire” eventuali assenze durante la fasce orarie obbligatorie di compresenza sia di assentarsi dal lavoro anche fino ad un massimo di 2 giornate mese in caso di accumulo pari a 16 ore (per quadri/impiegati direttivi – il 75% della forza delle sedi direzionali dell’azienda – non soggetti a limitazione d’orario e ai quali conseguentemente non spetta la corresponsione dello straordinario) e fino ad una mezza giornata per il personale non direttivo al quale viene pagato lo straordinario.

**Sempre in ottica conciliativa è pensata la nuova regolamentazione di congedi e permessi che sono stati incrementati soprattutto con riferimento alla cura di sé e della propria famiglia.** In quest’ottica, sono stati raddoppiati i giorni di congedo concessi ai padri per la nascita o l’adozione di figli in aggiunta a quelli previsti obbligatoriamente dalla legge (da 2 a 4), sono aumentati sia i permessi retribuiti (particolare non trascurabile) per facilitare l’inserimento dei figli alla scuola materna e primaria sia quelli per consentire il conseguimento della laurea (prevedendo addirittura 2 giorni di permesso retribuito per ciascun esame, anche parziale), sono stati incrementati i permessi per visite odontoiatriche, trattamenti fisioterapici e psicoterapeutici ed è stata mantenuta la scelta, già presa nel 2010, di non porre limite ai permessi retribuiti per visite specialistiche.

**Inoltre, l’accordo facilita l’ottenimento di part-time e telelavoro per i dipendenti con età superiore ai 60 anni, per i genitori con figli di età inferiore agli 11 anni o familiari non autosufficienti.** Se si considera che, congiuntamente all’entrata in vigore dell’accordo, è terminata la fase di sperimentazione dello *smart working* (estendendolo di fatto alla quasi totalità del

personale di sede), è evidente la varietà e l'abbondanza di strumenti concessi ai lavoratori per conciliare sfera privata e sfera lavorativa.

**In aggiunta a quanto descritto finora, l'accordo siglato il 25 maggio 2018 ha inciso anche sulla disciplina delle ferie e della loro modalità di fruizione.** È stato raggiunto un accordo relativamente ai 10 giorni di chiusure aziendali collettive in conto ferie (riducendo a una sola settimana la chiusura estiva e distribuendo i rimanenti giorni nel corso dell'anno), ed è stato ribadito l'obbligo di fruire l'intera spettanza annua entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di maturazione (con facoltà per ciascun responsabile di assegnare d'ufficio eventuali ferie residue non ancora calendarizzate). Eventuali ferie eccedenti le 4 settimane e non fruite potranno essere liquidate in coerenza con le disposizioni di legge in materia (d.lgs. n. 66/2003 e successive modifiche e integrazioni). Anche in questo caso, direzione aziendale e RSU hanno perseguito la finalità conciliativa: le disposizioni anzidette, infatti, hanno l'obiettivo di consentire al singolo dipendente di fruire di tutta la spettanza ferie cui ha diritto, anche incentivando l'impegno di ciascun responsabile e l'accordo capo/collaboratore. Non va da ultimo dimenticato che in tal modo diventa possibile e realistico ridurre i costi impropri che il monte ferie residuo genera e impone alla società.

**In conclusione, l'accordo fin qui descritto mostra la volontà di Edison di superare i modelli tradizionali di gestione del tempo e del rapporto capo/collaboratore, favorendo la conciliazione tra impegni professionali e vita privata e incentivando una relazione tra responsabile e dipendente basata più sulla fiducia che sul controllo diretto.** Tale cambiamento, a un anno dall'entrata in vigore dell'accordo, ha non solo aumentato l'*attraction* nei confronti della società e l'*engagement* dei dipendenti, ma inizia a riverberare i propri effetti anche su produttività

e qualità del lavoro, seppur da quest'ultimo punto di vista i dati siano ancora a livello embrionale. Attraverso il suddetto pacchetto di permessi, congedi, flessibilità e con la facoltà di lavorare in modalità *smart* non presso l'abituale sede di lavoro un giorno alla settimana, il dipendente, oltre che poter organizzare gli impegni lavorativi assecondando le proprie esigenze personali, può organizzarsi con maggiore libertà, e decidendo il miglior contesto in cui è preferibile svolgerli.

## Le relazioni industriali in Ducati continuano ad accelerare tra partecipazione e innovazione\*

*di Andrea Tundo*

A oltre novant'anni dalla sua nascita, la “Rossa” di Borgo Panigale continua ad accelerare, e non solo in pista: il 5 marzo 2019, infatti, è stata approvata l'ipotesi di accordo collettivo di lavoro di secondo livello, frutto di oltre sei mesi di trattativa, inaugurata dalla presentazione della piattaforma rivendicativa da parte delle delegazioni Fiom, Fim e Uilm nel luglio del 2018.

La parola d'ordine è, ancora una volta, “partecipazione”, termine che ricorre con frequenza nel testo dell'accordo, già a partire dal titolo, come era stato nell'esperienza del precedente [Contratto integrativo e di partecipazione](#) 2015-2018, siglato il 4 marzo 2015 e “scaduto” nel marzo del 2018. È infatti la crescente partecipazione dei dipendenti lo strumento eletto per il perseguimento dei due principali obiettivi del leader internazionale nella produzione e commercializzazione di motovetture (formalmente noto come Ducati Motor Holding S.p.A.), ovvero la crescita della competitività a livello globale e il miglioramento costante dello stile di lavoro e, con esso, di vita dei dipendenti della “Rossa”.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 marzo 2019, n. 12](#).

## **Sistema partecipativo, formazione e valorizzazione della professionalità**

La complessa architettura in cui si concreta l'ideale partecipativo poggia principalmente su tre baluardi, che sono le Commissioni tecniche bilaterali; il sistema informativo aziendale, introdotto per mezzo del precedente accordo e nel cui ambito si prevede la calendarizzazione dei vari incontri, e un progetto di continua formazione e informazione dei dipendenti ma anche di soggetti esterni quali clienti e fornitori, con un occhio di riguardo per alcune figure strategiche nel dialogo tra parte aziendale e parte sindacale quali RSU e RLS (questi ultimi in particolare godranno annualmente di 24 ore di formazione aggiuntive rispetto alle 76 riconosciute in via legislativa).

Proprio al fine di favorire il confronto continuo tra le parti, il ventaglio di agibilità sindacali si impreziosisce grazie al riconoscimento di 600 ore aggiuntive rispetto a quelle fissate dal precedente accordo, cui si affiancano le c.d. "ore direzionali", per tali intendendosi i permessi sindacali riconosciuti al ricorrere di alcune particolari situazioni tipizzate nell'Allegato 1 all'accordo.

Il sistema istituzionale si irrobustisce con la formalizzazione della costituzione di due ulteriori Commissioni: la Commissione alimentazione e benessere, composta da 3 membri RSU, uno per ciascun colore sindacale, incaricata del monitoraggio del servizio mensa e dell'andamento della task force *Work-life balance* che promuove le iniziative in materia di *wellness*, e la Commissione bilaterale *stimmungsbarometer* (analisi di clima aziendale), affidataria della verifica e della promozione dei differenti piani di azione aziendale. L'impegno dell'azienda nella promozione della formazione dei dipendenti non presenti in sede attraverso l'utilizzo delle tecnologie e delle bacheche virtuali e nella ricerca di uno spazio

aziendale da destinare alle attività degli RLS, oltre che della disponibilità della sala da mensa a fronte della frequente occupazione dell'Auditorium, denotano la sensibilità aziendale verso il paradigma partecipativo, centrale nella crescita della competitività internazionale.

Il rafforzamento del legame fiduciario tra impresa e personale viene poi favorito attraverso il sistema di formazione/informazione volto alla valorizzazione della professionalità: in tale ambito un ruolo chiave viene ricoperto dalla Commissione tecnica bilaterale Formazione e Professionalità, deputata all'indagine circa i fabbisogni formativi dei dipendenti e all'attuazione concreta del diritto soggettivo del lavoratore alla formazione, che si esplica in diverse direzioni, come il meccanismo di autoformazione facilitato dal ricorso agli strumenti digitali o il c.d. "welcome formativo" a favore dei neo-assunti, fino alla formazione collettiva avente ad oggetto l'approfondimento sulla costituzione italiana e sui diritti sociali, anche tramite l'invito di professionisti e docenti; progetto quest'ultimo, che si inserisce nel più ampio ambito della *corporate social responsibility* (nel cui perimetro si innesta anche la politica di mobilità sostenibile, favorita dalla promozione del ricorso a mezzi di pubblico trasporto e alla crescente offerta dei servizi di *car and bike sharing*). Intenso, come si vede, il ricorso alla tecnologia, che si traduce anche nell'impegno di Ducati, da assolvere entro la vigenza del nuovo accordo, di affiancare alla già presente intranet aziendale l'istituendo applicativo *Ducati Employees*, in un'ottica non solo di partecipazione ma anche di connettività digitale interna sia all'azienda sia all'intero del Gruppo Audi-VolksWagen.

La valorizzazione della professionalità non si esaurisce negli strumenti di natura formativa, ma trova appiglio anche in altre misure, quali un riconoscimento rappresentativo al compimento del 25° anniversario di anzianità aziendale; la concessione di due

giorni di permesso-studio in occasione della laurea o della prova di maturità, il superamento delle quali determina in più il riconoscimento di una borsa di studio rispettivamente pari a 800 euro e 2.000 euro, e, infine, l'aumento del numero di borse di studio (da 5 a 8) da destinare ai figli dei dipendenti secondo parametri reddituali (preferenza per chi presenta l'ISEE più basso).

### ***Work-life balance, welfare e flessibilità***

Uno spazio di non poco conto, nel testo dell'accordo, è ricoperto dalle varie misure predisposte in tema di welfare e di conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di vita lavorativa, che nel loro insieme disegnano una complessa cornice che offre diversi momenti di flessibilità ai lavoratori.

Resta a tal fine centrale lo strumento dello *smart home working* introdotto in via sperimentale dall'[accordo 14 settembre 2018](#), con preferenza implicita perché ciò avvenga nella sede abitativa del dipendente, come suggerito anche dall'"etichettatura" dell'istituto. Allargamento della platea ivi definita, frazionabilità in due parti della giornata riconosciuta con cadenza mediamente settimanale e limitazione della concessione quotidiana dello strumento ad un unico lavoratore per ciascun centro di costo rappresentano le principali novità rispetto all'originaria e sperimentale conformazione. Attenzione rivolta anche ai dipendenti che per vincoli tecnici o di attività sono privi dei requisiti necessari per usufruire di tale mezzo, come testimonia l'esordio, sempre in forma sperimentale, del c.d. "*Smart Company Working*", cui si potrà accedere anche in via alternativa rispetto alla fruizione del lavoro agile tradizionalmente inteso, e che dovrebbe garantire una gestione più flessibile del tempo trascorso in azienda.

Ma l'animo conciliativo non si esaurisce nelle misure appena descritte: cessione solidale e gratuita di massimo 21 ore ai colleghi che versano in determinate situazioni di disagio; conferma dei c.d. POL (permessi organizzazione lavoro) istituiti con l'accordo del 10 giugno 2016, suscettibili di accantonamento presso la "banca delle ferie solidali", dal 2019 fruibili anche in ore e consistenti in permessi che il lavoratore può scegliere di usufruire oppure di convertire in denaro; convertibilità di parte della tredicesima mensilità in permessi speciali entro un limite di 40 ore (meccanismo che sembra risentire dell'influenza della cultura metalmeccanica tedesca, posto che qualcosa di analogo era già previsto dalla teutonica IG Metall e dall'italiana Lamborghini, anch'essa del Gruppo Audi-VolksWagen); miglioramento del sistema già in uso di recupero orario etichettato "ore più ore meno", abolizione della timbratura relativa alla pausa-pranzo e flessibilità di un quarto d'ora in entrata e uscita arricchiscono il quadro complessivo in materia di *work-life balance*.

Il capitolo 6 dal titolo *Conciliazione tempo libero e tempi di lavoro* si completa poi con la conferma dell'esperimento contenuto nell'accordo del 26 ottobre 2018 e ribattezzato *Dual Part Time*, che altro non sarebbe che un part-time intercorrente tra due colleghi con caratteristiche di reciproca fungibilità professionale, i quali possono dividersi la giornata lavorativa, purché assicurino la regolare efficienza del sistema organizzativo. I dipendenti così impiegati, tra l'altro, vengono espressamente esclusi dal computo delle percentuali fissate legislativamente o negozialmente a fini contingentativi.

La premura nei confronti di determinate categorie di dipendenti si sviluppa in una duplice direzione anagrafica: se da un lato si ammette infatti l'anticipazione del TFR allo scattare dei 4 anni di anzianità aziendale, onde favorire l'acquisto della prima casa da parte del personale più giovane, dall'altro lato si assiste al moni-

toraggio delle mansioni svolte dai dipendenti “over 50”, cui sembra rivolto (ma non solo a loro) l’impegno dell’Azienda nella predisposizione di una banca del tempo che consenta di trasformare emolumenti economici, anche derivanti dai meccanismi di welfare, in crediti di tempo, in vista dell’anticipazione alla pensione o alla conversione del tempo pieno in tempo parziale alla vigilia del pensionamento.

### **Sistema premiale**

Articolato e caratterizzato, anch’esso, da un’accentuata volontà di combinare il miglioramento dell’organizzazione produttiva con la valorizzazione del personale è il sistema premiale, connotato da una triplice ripartizione:

- premio feriale, ovvero un emolumento avente carattere di elargizione *una tantum* che, dal 2019, sostituisce l’elemento retributivo qualificato nei termini di “quota strutturale” (e che, in quanto tale andrà ad incidere sulla determinazione del TFR, a differenza del tradizionale PDR), e verrà gradualmente incrementato per arrivare a un valore pari a 1.300 euro nel 2021, anno in cui dovrà entrare a regime, valido per tutti i livelli;
- premio di risultato, dal carattere ultrattivo e welfarizzabile nel limite di 500 euro, composto da tre diversi indicatori: uno di natura reddituale, ancorato all’EBIT e utile nella misura del 60% del valore complessivo del PDR; gli altri due, invece, che rappresentano in parte uguale la restante parte del premio, sono un indice di qualità e uno di efficienza. Il valore complessivo della gratificazione oscilla tra i 2.700 e i 2.900 euro in corrispondenza del 100% degli obiettivi, con acconto a settembre subordinato al raggiungimento della soglia globale di 38.000 moto vendite;

- premio di team, autentico fiore all’occhiello del sistema di relazioni industriali targato “Ducati”, frutto dell’adesione alla Charta dei Rapporti di Lavoro del Gruppo Audi-VolksWagen, e inserito nel più ampio progetto dei c.d. GMK.

## I GMK e il Premio Team

Tra gli elementi di maggiore innovatività dell’assetto di relazioni industriali della “Rossa” si collocano i c.d. “Gruppi di Miglioramento Kaizen” (GMK), introdotti con l’integrativo del 2015 e ispirati alla filosofia “Kaizen”, di derivazione giapponese, che già nel nome ospita quello che è il suo principale obiettivo, ovvero il miglioramento continuo per un commento di questa originale scuola di pensiero, molto in voga tra i manager nipponici, si veda M. Giustini, *[Kaizen: la sfida Ducati per il mantenimento della competitività](#)*, in *[Boll. ADAPT, 19 ottobre 2015, n. 36](#)*. Si tratta di organismi composti dai lavoratori stessi e rivolti all’individuazione dei margini di miglioramento produttivo-organizzativo di ogni centro di costo (dal 2019 anche di quelli che non abbiano funzione esclusivamente produttiva, detti “diretti”): il beneficio che ne traggono i dipendenti consiste nel miglioramento delle condizioni di lavoro (ad esempio a livello ergonomico o di qualità ambientale) ma anche del salario, posto che l’ottimizzazione economica genererà un premio sostanzialmente autofinanziato, il premio di team appunto (capace di raggiungere il valore di 389 euro nell’anno 2018), oltre ad una remunerazione aggiuntiva per i membri di ogni singolo gruppo.

Sono passati molti anni da quando, nelle strade dei borghi italiani, fece la sua apparizione il “bici-motore” Cucciolo, curioso nome della prima moto firmata “Ducati”, prodotto nell’immediato secondo dopoguerra, dopo un’iniziale attività

concentratasi soprattutto nel settore della radiofonia e inaugurata quando Adriano Ducati, figlio del fondatore Ing. Antonio Cavalieri, collegò via radio, per la prima volta, l'Italia con gli Stati Uniti d'America. Eppure, l'Azienda continua ad esercitare una posizione di rilievo a livello mondiale non solo nel settore della produzione di motociclette, ma anche nel settore delle corse motociclistiche. La capacità di contare e vantare un metodo organizzativo così all'avanguardia è lampante indice di un solido quanto innovativo sistema di relazioni industriali, che il concerto tra rappresentanze sindacali e direzione aziendale ha saputo confermare dando origine al prezioso *Contratto integrativo e di partecipazione* del triennio 2018-2021.

## Philip Morris: accordo di prossimità per mitigare gli effetti del decreto dignità\*

*di Nicoletta Oliveti*

Per far fronte alle sfide generate da nuovi investimenti e dalle conseguenti necessità organizzative, lo scorso 16 aprile 2019, **Philip Morris Italia S.r.l.**, assistita da Unindustria, ha sottoscritto con la RSU della società, FECMA CISL e la UGL Chimici di Roma, un accordo di prossimità, ai sensi dell'art. 8 d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, al fine di mitigare gli effetti del d.l. n. 87/2018 e ridurre così l'impatto creato dalle novità normative intervenute in materia di contratti a termine e in somministrazione (cfr. M. Menegotto, [\*Lavoro a termine e somministrazione dopo il decreto dignità: quale spazio derogatorio per la contrattazione collettiva?\*](#)).

Come noto, il succitato art. 8 del d.l. n. 138/2011, prevede che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale (o territoriale), da parti sociali dotate di requisiti di rappresentatività qualificata<sup>[1]</sup>, possano realizzare intese con efficacia *erga omnes*, finalizzate alla maggiore occupazione e all'avvio di nuove attività, che regolino le materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione, inclusa la materia dei contratti a termine, anche in

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT\*, 10 giugno 2019, n. 22.](#)

deroga alle disposizioni di legge e dei contratti collettivi nazionali di lavoro (cfr. M Menegotto, [\*Tra i vecchi arnesi l'art. 8. Una possibile via per superare le criticità del decreto dignità\*](#)).

In particolare, l'intesa sottoscritta da Philip Morris prevede **deroghe in materia di contratti a termine alle disposizioni di legge, nonché alle prescrizioni di cui al vigente CCNL Chimico Industria – settore Fibre**, con l'obiettivo di fronteggiare le sfide derivanti dall'avvio di una nuova attività di commercializzazione. È la prima intesa di cui si abbia notizia, che a seguito dell'entrata in vigore del cd. "Decreto dignità", interverga sotto la **finalità** – di cui al primo comma dell'art. 8 – **dell'avvio di nuove attività**; infatti gli accordi di prossimità stipulati in precedenza, si basavano di frequente sullo stato di incertezza del mercato di riferimento e quindi gestione delle crisi aziendali, o al più maggiore occupazione.

Le Parti hanno condiviso un accordo finalizzato, da un lato, al mantenimento del personale a tempo determinato attualmente presente in azienda, che sarà dedicato interamente o parzialmente alla commercializzazione del nuovo prodotto e, dall'altro, all'assunzione di nuovo personale a tempo determinato, che verrà stabilizzato nella misura in cui sia strutturalmente necessario in funzione della dimensione che assumerà il nuovo business, alla fine della fase di start up.

È opportuno evidenziare come l'accordo si applichi esclusivamente ad alcune aree organizzative ed è relativo ad assunzioni, proroghe e rinnovi di contratti a tempo determinato, incluso il personale con cui siano già intercorsi uno o più rapporti a tempo determinato, che si siano conclusi anche prima dell'entrata in vigore dell'accordo stesso, indipendentemente dalla disciplina a loro applicata.

Di seguito, i principali punti di interesse normati nell'accordo di prossimità in commento.

### ***Limite di contingentamento***

Il numero massimo dei lavoratori a tempo determinato che potranno essere assunti dall'azienda è fissato, in forza del rinvio di cui all'art. 23 d.lgs. 81/2015, nel numero di 600 in totale, da calcolare prendendo in considerazione i lavoratori a tempo determinato in forza al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

### ***Incremento della durata massima complessiva dei rapporti a tempo determinato***

In deroga a quanto previsto dagli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81/2015, i contratti di lavoro a tempo determinato potranno essere stipulati, prorogati e/o rinnovati liberamente, fino ad un massimo di 36 mesi, senza l'applicazione della causale e senza necessità che ricorrano le condizioni di cui all'art. 19 comma 1, del d.lgs. n. 81/2015. Pertanto, la durata complessiva dei rapporti a tempo determinato intercorsi con il medesimo lavoratore, per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, potrà avere una durata fino al massimo di 36 mesi complessivi, inclusa la durata dei rapporti già conclusi.

### ***Incremento del numero delle proroghe***

In deroga a quanto previsto dagli artt. 19 e 21 d.lgs. n. 81/2015, i contratti di lavoro a tempo determinato potranno essere prorogati liberamente fino ad un massimo di 5 volte all'interno del periodo di 36 mesi, senza applicazione della causale e senza necessità che ricorrano le condizioni di cui all'art. 19 comma 1, del d.lgs. n. 81/2015.

### ***Incremento graduale dei contratti di lavoro a tempo indeterminato***

Con l'intento di promuovere e realizzare l'obiettivo della maggiore occupazione, le Parti hanno convenuto la necessità che l'Azienda si impegni ad incrementare il numero dei dipendenti in forza con contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'interno di determinate aree organizzative specificamente identificate in base ad un piano triennale di stabilizzazione. Questo prevede la graduale trasformazione, di anno in anno, a partire dal 2019 e fino al 2021, di una percentuale di contratti a termine dei lavoratori che prestano la propria attività nelle predette aree in contratti a tempo indeterminato.

Le Parti, presto atto della specificità dell'accordo in esame, nonché delle peculiarità della nuova attività che la Società ha avviato, hanno, infine, concordato, la necessità di incontrarsi con cadenza semestrale, al fine di monitorare gli effetti dell'accordo stesso, nonché la possibilità di incrementare le soglie di stabilizzazione.

[1] Si tratta delle organizzazioni sindacali *comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale*; tecnica qualificatoria che diverge dai rinvii alla contrattazione collettiva operati dal successivo *Jobs Act* (art. 51 D. Lgs. n. 81/2015), dove ci si riferisce alle organizzazioni sindacali *comparativamente più rappresentative* a livello nazionale.

## **L'integrativo di J&J Medical: innovazione e solidarietà nel raccordo tra legge e contrattazione\***

*di Andrea Tundo*

Il 18 aprile scorso è stato siglato il nuovo [Contratto Integrativo Aziendale \(CIA\)](#) della società Johnson & Johnson Medical SpA, firmato dalla direzione aziendale assistita da Unindustria, presso la cui sede romana è stato formalizzato l'accordo, e dalle rappresentanze territoriali di Roma, Latina e Milano di Filctem-CGIL, Femca-CISL e Uiltec-UIL, unitamente alle RSA/RSU.

Dal contenuto dell'accordo dipendono i destini degli oltre 900 lavoratori che alimentano il successo della società con sede in Pratica di Mare (RM) sin dal "battesimo" datato 1° novembre 2004, a seguito della fusione di tre realtà aziendali già facenti parte del gruppo Johnson & Johnson (J&J), impresa nata nel 1886 in New Jersey. La crescita inarrestabile culmina nel 1944, anno in cui il gruppo, con la quotazione alla borsa di New York (NYSE), si spoglia delle originarie vesti di ditta "di famiglia" per assumere quelle di "società multinazionale". Il marchio rappresenta oggi un vero e proprio punto di riferimento a livello globale non solo nella cura del benessere e della salute della persona, ma anche nella

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 24 giugno 2019, n. 24.](#)

produzione e commercializzazione di prodotti utili in tal senso, di cui i diversi e rinomati marchi (quali, solo per citarne alcuni, RoC, Johnson's e Neutrogena) ne costituiscono la prova.

Il nuovo accordo di secondo livello, che va ad integrare, per le realtà produttive targate "Johnson & Johnson Medical SpA", il CCNL del settore chimico-farmaceutico, delinea quattro specifiche aree di intervento, tenute salde da una riecheggiante clausola di inscindibilità e tutte espressione, negli animi degli stipulanti, di un welfare aziendale eletto a mezzo «di innovazione sociale finalizzata all'individuazione di tutti quegli strumenti che incrementino la qualità della vita aziendale».

### **Disabilità e *disability manager***

Espressione tangibile dell'applicazione del principio di solidarietà alle relazioni di lavoro è l'istituzione del c.d. "*disability manager*", figura deputata all'assistenza e alla promozione del personale affetto da disabilità, la cui inclusione sociale nel contesto lavorativo ne rappresenta la *mission* principale. Come descritto nel capitolo 4 all'uopo dedicato, il nascente ruolo sarà ricoperto da un soggetto «che ha una specifica formazione e svolge il ruolo di facilitatore nelle relazioni interne all'azienda e per l'individuazione e l'accesso a supporti tecnici od organizzativi utili alla migliore inclusione lavorativa», anche in vista della stabilizzazione a tempo indeterminato.

Nell'assolvimento di tale nobile quanto intricato compito il *disability manager* potrà contare sul prezioso supporto offerto dall'Osservatorio Aziendale sull'inclusione lavorativa, con composizione paritetica, «organismo di garanzia per l'inserimento del personale disabile e (per, ndr) contrastare ogni forma di discrimi-

nazione». L'Osservatorio sarà incaricato dell'analisi, con cadenza annuale, della reportistica prodotta dallo stesso *disability manager*, nonché della promozione di un sistema a rete che coinvolga soggetti pubblici e privati per un'azione coordinata a livello territoriale.

A questo apprezzabile quanto originale tentativo di inclusione sociale si accompagna, altresì, l'impegno profuso in direzione della stabilizzazione del personale colpito da disabilità, testimoniato da una profonda deroga alla disciplina in tema di contratti a termine di cui al d. lgs. n. 81/2015 come riformato dal c.d. "decreto dignità" (d. lgs. n. 87/2018), attuata per il tramite di un patto siglato ai sensi e con gli effetti dell'art. 8 del d. l. n. 138/2011 (convertito in legge con l. n. 148/2011), che ammette, limitatamente ai soggetti rientranti nelle prerogative delineate dalla l. n. 68/1999, la libera contrattazione a termine, anche mediante proroghe, entro il limite di 40 mesi, senza dunque il rispetto delle causali e delle condizioni di cui agli artt. 19 e 21 del d. lgs. n. 81/2015.

### **Banca delle ore solidali**

Nell'ambito della Responsabilità Sociale d'Impresa si colloca inoltre l'istituzione della sempre più ricorrente Banca delle ore solidali, anch'essa connotata da un evidente spirito di solidarietà dispiegato a favore di lavoratori che versino in condizioni disagiate e che abbiano esaurito ogni orma di sospensione dall'attività lavorativa come ferie, permessi annui retribuiti (PAR), riduzioni orarie di lavoro (ROL). Approfittando dell'occasione offerta dall'art. 24 del d. lgs. n. 151/2015 alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, si offre ai dipendenti la possibilità di cedere gratuitamente i riposi e le ferie

dagli stessi accumulati ai colleghi “meno fortunati”, identificati dall’accordo nei dipendenti con grave malattia documentata o con componenti del nucleo familiare (ma anche parenti o affini entro il primo grado) che necessitino di cure costanti.

Unico limite alla cessione, frutto della tutela costituzionale che l’ordinamento garantisce alle ferie in quanto strumento di protezione della salute del lavoratore, è il fatto che possano essere devolute gratuitamente soltanto le ferie eccedenti le quattro settimane annue, mentre l’individuazione di ulteriori ipotesi di donazione viene rimessa alla discrezionalità dell’istituenda Commissione Paritetica, nata col compito di monitorare l’applicazione pratica del contenuto dell’accordo e, nell’ambito della Banca ore, di garantire l’anonimato dei donanti.

### **Premio di partecipazione e welfarizzazione**

Fortemente connessa al discorso “welfare” è anche la disciplina contrattuale del premio di risultato, non a caso ribattezzato “premio di partecipazione”, e riservato ai dipendenti in forza al 31 gennaio dell’anno di erogazione che abbiano cumulato almeno 180 giorni lavorativi. Unica, a prescindere da ogni differenza di categoria o inquadramento, è la base di partenza, fissata nel valore di 1.400 € a fronte del raggiungimento di un incremento dell’indice di produttività (IP), determinato a consuntivo sulla base del rapporto tra fatturato annuo e numero di dipendenti (esclusi i dirigenti), rispetto all’anno precedente. L’utilizzo di un moltiplicatore consente poi di comparare l’indice dell’anno di riferimento con quello dell’anno precedente, al fine di determinare l’entità della somma che potrebbe aggiungersi ai 1.400 € di partenza. Tale valore, infine, viene ulteriormente “corretto” alla luce del tasso di assenteismo, ovvero attraverso il riconoscimento, da

un lato, di una maggiorazione di 100 € per chi non abbia usufruito di neppure un giorno di malattia e, dall'altro, di una decurtazione pari a 50 € per chi abbia profittato di oltre otto giornate di malattia.

Il legame con la materia del welfare si concretizza poi nella promozione a “welfarizzare” il premio una volta che lo stesso venga definitivamente riconosciuto, con scelta da esprimere entro il 15 febbraio dell'anno di erogazione e sottoposta a un regime di tacito rinnovo. L'incentivo si risolve nell'attribuzione di una somma aggiuntiva «di puro credito welfare», proporzionalmente crescente al crescere della percentuale di premio da trasformare in servizi welfare: somma che spazia dai 10 € devoluti a chi abbia convertito soltanto il 10% del premio, fino ad arrivare ai 100 € aggiuntivi per coloro i quali abbiano inteso convertire *in toto* il premio di partecipazione.

### ***Smart working* (lavoro agile) e diritto alla disconnessione**

Nell'ambito del welfare, secondo la prospettiva fatta propria dalle parti negoziali, si colloca anche l'istituzione dello *smart working* o lavoro agile, eletto a strumento di promozione della conciliazione tra vita privata e lavorativa in quanto «in grado di coniugare flessibilità, sicurezza e miglioramento della qualità del lavoro», e oggetto di una complessa disciplina che si interseca con delicate questioni, quali quelle relative alla protezione della privacy o alla controversa materia dei controlli a distanza di cui all'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori (l. n. 300/1970).

L'iniziativa, in tale ambito, è riservata al potenziale *smart worker* che, su base volontaria, può avanzare apposita richiesta via mail ai responsabili aziendali, i quali, verificata la sussistenza dei requi-

siti di carattere formale (e, nello specifico, il possesso di un'anzianità di servizio pari ad almeno sei mesi e, contemporaneamente, di un'anzianità di analogia durata sulla stessa job position, cui si aggiunge la necessaria ricorrenza di un rapporto a tempo indeterminato o equivalente), rilasceranno l'autorizzazione soltanto dopo aver vagliato l'effettiva "remotizzabilità" della prestazione, ovvero la possibilità che la medesima attività lavorativa possa essere svolta "a distanza".

Superato il vaglio di natura formale-sostanziale, la concessione dell'istituto si formalizzerà tramite un accordo individuale (come espressamente richiesto dall'art. 19 della l. n. 81/2017), che assumerà principalmente, salvo specifiche eccezioni, le sembianze di un patto a tempo determinato.

Sul piano dell'implementazione pratica vengono fissati alcuni argini organizzativi: il regime di *smart working* è concesso per almeno una volta a settimana e secondo un calendario che viene fissato dal responsabile del reparto produttivo (alla cui autorizzazione è subordinata la concessione della singola giornata di lavoro agile) e che dovrà rispettare le raccomandazioni di origine pattizia di assicurare almeno un giorno a settimana di compresenza di tutto il team, evitando al contempo che la concessione avvenga nel medesimo dì per tutto il personale del sito interessato.

Natura organizzativa e di finalità di tutela del lavoratore rivestono invece altri limiti che circondano il regime negoziale della prestazione *smart* e che, nel complesso, mirano a delineare le modalità di esercizio del diritto alla disconnessione del lavoratore agile: al divieto, salvo rare eccezioni, di lavoro straordinario si aggiunge infatti l'obbligo di «mantenere spenti tutti i dispositivi fornitigli

per lo svolgimento della prestazione lavorativa» nella fascia oraria che va dalle ore 22 alle ore 7.

### **SSL e privacy dello *smart worker***

Grande spazio è dedicato ai temi della privacy e della salute e sicurezza sul lavoro (SSL) dello *smart worker* nonché alla tematica della *security* dei dati trattati dagli stessi, cui sono rivolti, oltre ad alcune puntuali prescrizioni disperse nel testo negoziale, due appositi allegati, sicuri indici di una certa consapevolezza delle parti negoziali circa la rilevanza di tali fattori anche in termini di competitività produttiva. Si tratta di discipline che muovono in direzione di una forte responsabilizzazione del dipendente *smart*, ma che potrebbero mostrare alcune criticità, connesse anche al poco chiaro disposto della l. n 81/2017 in materia.

Si pensi, per esempio, alla richiesta di autocertificazione tramite cui attestare l' idoneità del domicilio scelto per la prestazione agile sia in termini di SSL sia in termini di protezione della riservatezza e della segretezza aziendale, fermo restando l' espresso divieto di locali pubblici o aperti al pubblico. La tutela sostanziale della SSL dello *smart worker* si concretizza, poi, nella previsione di un corso di formazione, seguito dalla consegna, come previsto dall' art. 22 della l. n. 81/2017, di un fascicolo informativo relativo ai rischi generali e specifici, per i dipendenti che usufruiranno di tale modalità lavorativa.

Per quanto concerne poi l' Allegato B, esso integra l' informativa e la lettera di incarico nei confronti dei lavoratori *smart*, anche se non paiono pienamente definite le modalità operative di ogni eventuale trattamento di dati e le relative responsabilità secondo il principio di *accountability* posto in capo al titolare del trattamen-

to da parte del GDPR. L'Allegato conclude poi sancendo «I 5 comportamenti fondamentali» che dovranno reggere i trattamenti posti in essere dagli *smart workers*, riconducibili ai principi della riservatezza, attenzione, precisione, ordine e separatezza tra vita privata e lavorativa.

Oltre a quanto contenuto nell'Allegato B, importanti prescrizioni con un significativo impatto sulla riservatezza e dignità del lavoratore agile si riscontrano anche nel testo dell'accordo, allorché si prevede espressamente la possibilità di accedere, sia digitalmente e direttamente sul pc sia fisicamente nei luoghi eletti a sedi della prestazione in *smart working*, ai «dati relativi alla prestazione lavorativa svolta, nonché alle modalità e procedure di esecuzione della stessa», col rischio che i medesimi possano essere visionati non soltanto dalla direzione aziendale ma anche dal personale. A ciò si aggiunge il regime di libera utilizzabilità dei dati così carpiri dall'azienda, il che sembra evocare il tenore del comma 3 dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970). Si tratta di una tematica complessa rispetto alla quale, la legittimità dei comportamenti aziendali dipende dal rispetto della disciplina privacy in tutte le fasi del trattamento nonché dalla adeguata informazione fornita ai lavoratori.

### **Considerazioni finali**

Gli apprezzabili sforzi compiuti in direzione della piena inclusione sociale e di una più effettiva e innovativa tutela della SSL e della privacy dei dipendenti denotano le difficoltà, anche burocratiche, dell'implementazione di sistemi efficaci e al contempo in piena conformità alle prescrizioni normative, sempre più numerose e reciprocamente “accavallate”.

Il successo di ogni azienda passa oggi anche e soprattutto dalla tutela della dignità del personale, e nella realtà di J&J Medical SpA un importante contributo potrà essere offerto dalla Commissione Paritetica, istituita appunto nell'ambito del presente accordo col precipuo compito di monitorare l'andamento della realtà organizzativa rispetto a quanto statuito nel contratto collettivo.

## Indice IPCA e adeguamento dei minimi contrattuali nel rinnovo dei CCNL del settore energetico\*

*di Federico Fioni*

Lo scorso 30 maggio, come ogni anno, l'ISTAT ha reso noti i [dati relativi all'indice IPCA](#) (Indice dei Prezzi al Consumo al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati) a consuntivo per il triennio 2016-2018 nonché la previsione per gli anni 2019-2022. Dai dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica emerge chiaramente come le previsioni siano state abbondantemente al di sopra rispetto all'effettivo andamento nel periodo considerato: il documento pubblicato il 30 maggio 2016 prevedeva un aumento dell'inflazione per il triennio 2016-2018 pari al 2,72%, mentre, il dato a consuntivo che emerge dalla pubblicazione del 2019 è pari al 1,81%, con uno scostamento di quasi un punto percentuale.

**Tale pubblicazione avrà ovviamente riflessi sui rinnovi contrattuali in corso.** Come previsto dagli ultimi Accordi Interconfederali e, in particolare, dall'Accordo Interconfederale del 2018, infatti, *“il contratto collettivo nazionale di categoria individuerà i minimi tabellari per il periodo di vigenza contrattuale, intesi quali trattamento eco-*

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 15 luglio 2019, n. 27](#).

*nomico minimo (TEM). La variazione dei valori del TEM (minimi tabellari) avverrà – secondo le regole condivise, per norma o prassi, nei singoli CCNL – in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi membri della Comunità europea, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati come calcolato dall'Istat".* Va precisato, peraltro, che in sede di negoziato sono sempre entrate in gioco numerose ulteriori variabili: non solo il mero *quantum* dell'aumento dei minimi tabellari e il meccanismo di adeguamento di quest'ultimo in caso di scostamenti inflattivi, ma anche fattori come la decorrenza dell'aumento (che inevitabilmente influisce sul costo del rinnovo contrattuale), il parametro medio e il valore utilizzato come base di calcolo.

**Nel corso del tempo, i singoli settori hanno adottato i più svariati meccanismi di adeguamento dei minimi contrattuali all'indice IPCA, soprattutto dopo il 2016, quando, per la prima volta dopo più di 20 anni, l'inflazione consuntivata è risultata inferiore a quella programmata.** Nel settore metalmeccanico, ad esempio, proprio per far fronte a tale insolita situazione, la logica seguita nell'ultimo rinnovo contrattuale (2016 – 2019) è stata quella dell'adeguamento dei minimi “a consuntivo”: l'aumento retributivo previsto per ciascun anno di durata del contratto, infatti, che nei precedenti rinnovi decorreva da gennaio (*ex ante*), decorre da giugno, prendendo come riferimento l'inflazione effettivamente realizzata e resa pubblica dall'ISTAT nel mese di maggio (dunque *ex post*).

Nell'ultimo rinnovo del CCNL chimici, invece, si è adottato un meccanismo di adeguamento “ibrido”: infatti, il contratto stabilisce che gli aumenti previsti sul TEM (Trattamento Economico Minimo) non saranno toccati da eventuali scostamenti tra previsione e realizzazione dell'indice inflattivo mentre è possibile adeguare il TEC (Trattamento Economico Complessivo) rispetto a

eventuali scostamenti inflattivi mediante individuazione contrattata di un elemento retributivo particolare (EDR<sup>[1]</sup>) da utilizzare, dunque, come “ammortizzatore”.

Nel settore energetico (CCNL elettrici, energia e petrolio, gas-acqua), il rinnovo avente ad oggetto l’incremento retributivo sui minimi contrattuali per il periodo 2016 – 2018 ha previsto un meccanismo di adeguamento di quest’ultimi all’eventuale scarto inflattivo che costituisce un *unicum* nella contrattazione collettiva. A titolo esemplificativo, le Parti nell’ambito del rinnovo del CCNL elettrici, sulla base dell’inflazione programmata (indice IPCA) all’epoca, hanno negoziato due aumenti con diversa decorrenza e diversa sorte: da un lato, si stabiliva, un aumento pari a 70 euro esente da qualsiasi riflessione relativamente all’inflazione effettivamente consuntivata; dall’altro, veniva fissato un aumento – comunque aggiuntivo rispetto all’incremento dei minimi – pari a 20 euro con decorrenza gennaio 2019 (cioè dopo la scadenza formale del CCNL nel dicembre 2018) soggetto a una disciplina del tutto particolare. Infatti, il contratto recita espressamente che, qualora l’inflazione realizzata nel triennio (2016-2019) fosse stata uguale o superiore a quella prevista alla data di sottoscrizione “*si procederà all’adeguamento sui minimi, con decorrenza gennaio 2019, dell’importo stanziato di 20 €*”; nel caso in cui, invece, l’inflazione consuntivata fosse stata inferiore a quella prevista “*si procederà, in relazione all’inflazione consuntivata, alla ripartizione del predetto importo di 20 € pro quota nei minimi e al consolidamento della differenza sul premio di risultato*”.

**Come anticipato, gioca un ruolo fondamentale nell’adeguamento dei minimi contrattuali anche il parametro medio, vale a dire il livello di inquadramento contrattuale scelto come riferimento per l’applicazione degli aumenti.**

**Da questo punto di vista, la contrattazione collettiva nazionale nel corso del tempo ha dato vita essenzialmente a due criteri.** Generalmente, infatti, il parametro medio viene stabilito durante la trattativa dalle Parti, senza seguire logiche matematiche e a scopo puramente negoziale/comunicativo. Nel settore elettrico, invece, è stato adottato un diverso criterio: associazioni datoriali e organizzazioni sindacali hanno scelto di utilizzare il parametro medio c.d. “reale”, ossia di prendere come riferimento l'inquadramento medio di settore. Per calcolare tale parametro, che viene aggiornato ad ogni tornata contrattuale sulla base dei dati forniti dalle aziende che applicano il CCNL Elettrici, viene effettuata la media ponderata del numero di dipendenti per ciascuna categoria contrattuale.

**Anche la base di calcolo utilizzata è uno dei temi fondamentali dei rinnovi contrattuali, tradizionalmente oggetto di lunghe “battaglie” durante i negoziati.** Sul tema, in particolare, si son sempre confrontate due posizioni opposte: da un lato, quella aziendale, secondo cui la base di calcolo dovrebbe essere costituita puramente dai minimi tabellari<sup>[2]</sup> (in alcuni settori, come quello chimico o energia e petrolio sono ricomprese anche voci fisse come gli I.P.O. o i C.R.E.A.) come peraltro sembrerebbe suggerire oggi l'Accordo Interconfederale 2018 citato in precedenza; dall'altro, quella dei sindacati, che vorrebbe venisse utilizzata come base di calcolo la retribuzione annua lorda media del livello di inquadramento contrattuale scelto come parametro medio (comprensiva, dunque, di altre voci retributive come scatti di anzianità e superminimi individuali non soggetti a contrattazione collettiva). Durante la trattativa, in genere, tale diatriba si concludeva con l'individuazione di un compromesso tra le due contrapposte posizioni: nel settore elettrico, sotto questo punto di vista, tale compromesso negli ultimi anni si è concretizzato

nell'utilizzo come base di calcolo della somma di minimo tabellare previsto per il parametro medio e scatti di anzianità considerati in funzione dell'anzianità media di settore.

**Infine, fondamentale oggetto di trattativa tra le Parti in sede di rinnovo contrattuale sono sia la decorrenza degli aumenti sia la durata del contratto, che incidono sul c.d. “montante”, vale a dire sulla somma “incassata” da ciascun lavoratore durante l'intera vigenza del contratto.** Negli ultimi anni, le organizzazioni sindacali si sono spesso mostrate inamovibili nell'esigere, senza se e senza ma, che il rinnovo contrattuale garantisca ai lavoratori quantomeno lo stesso montante ottenuto nel rinnovo precedente. Tale “dogma” perseguito dai sindacati, anche per la valenza comunicativa che il montante assume nelle comunicazioni date agli associati, si pone in netto contrasto con le reali dinamiche inflattive, tenuto conto del fatto che, specialmente nelle ultime tornate di rinnovi contrattuali, il tasso di inflazione previsto è risultato decisamente inferiore rispetto a quello previsto all'epoca del rinnovo precedente. D'altra parte, la decorrenza degli aumenti e la durata del contratto vengono anche utilizzati in sede di negoziato dalle Parti come strumenti di adeguamento dei minimi allo scarto inflattivo, attraverso la dilazione degli aumenti con conseguente contenimento del costo complessivo nel periodo dato. Un esempio, in tal senso, è rappresentato dalla scelta operata in sede di rinnovo sia nel settore metalmeccanico che nel settore energetico di far decorrere il primo aumento dei minimi solo a partire dal secondo anno di vigenza del CCNL.

**La strada che sarà seguita dalle Parti in sede di rinnovo dei CCNL del settore energetico (e non solo) rimane ancora impervia e oscura, considerato che le trattative sono tuttora**

**in corso e stanno entrando nel vivo dei temi sia normativi sia economici. La necessità di cambiare rotta, adottando un meccanismo di adeguamento dei minimi più rigoroso e meno “generoso” è indispensabile.** La formula utilizzata nell’ultimo rinnovo del CCNL elettrici (ma anche nel CCNL energia e petrolio nonché nel gas-acqua) e descritta in precedenza ha comportato, di fatto, non solo un aumento sui minimi tabellari nettamente superiore all’inflazione effettivamente realizzata nel triennio (70 euro a fronte di un tasso di inflazione che avrebbe determinato, in realtà, un aumento pari a 46 euro), ma ha espressamente consentito, attraverso la previsione di un meccanismo di adeguamento che ha ripercussioni sui premi di risultato, un’ingerenza del CCNL su un tema che, per sua natura, dovrebbe essere oggetto di specifica ed esclusiva contrattazione aziendale.

[1] “Elemento Distinto dalla Retribuzione” che non è base di calcolo per gli istituti indiretti (quali maggiorazioni per straordinario, turni, t.f.r. ecc.).

[2] Con tale espressione si fa riferimento, generalmente, ai minimi comprensivi di contingenza (anche definito minimi integrati).

## Tutte le potenzialità del nuovo integrativo Luxottica: partecipazione, flessibilità e welfare\*

*di Valeria Piccari e Giacomo Pigni*

Lo scorso 21 giugno, Luxottica, leader nel settore dell'occhialeria, ha siglato con il Coordinamento Sindacale, costituito dalle organizzazioni di categoria Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil, e con le RSU del Gruppo il nuovo [accordo integrativo aziendale](#) valido fino al 2022. Il contratto integrativo è passato alla cronaca per un aspetto in particolare: l'assunzione a tempo indeterminato di 1.150 lavoratori somministrati. Si tratta di un elemento, che in un periodo di volatilità dei mercati e scarsa crescita economica, appare certamente in controtendenza, ma che non deve essere inteso come esaustivo della portata innovativa dell'integrativo. **Sono piuttosto lo spirito collaborativo tra le parti e la maturità del confronto sindacale ad animare davvero questa intesa e a spiegarne i tanti contenuti di rilievo dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane.**

L'accordo si inserisce in un contesto globale di crescente competizione, in cui le opportunità offerte dalle nuove tecnologie digitali, come la robotica avanzata e la manifattura additiva, i Big Da-

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 22 luglio 2019, n. 28](#).

ta, il Cloud Computing e l'Internet delle Cose, spingono le aziende ad intraprendere un complesso percorso di innovazione che si riflette con forza anche sulle dinamiche organizzative e sui relativi processi decisionali. È in questo scenario che le parti già con il precedente integrativo avevano introdotto misure di flessibilità organizzativa al fine di ottenere un miglioramento della qualità del lavoro e della sostenibilità sul lungo periodo. Questi aspetti vengono adesso ulteriormente rafforzati attraverso **l'introduzione di soluzioni organizzative maggiormente flessibili, la creazione di posti di lavoro qualificati e la promozione di relazioni industriali partecipative.**

### ***Il sistema di relazioni sindacali e la partecipazione dei lavoratori***

Nell'ambito delle relazioni sindacali le parti continuano la strada già intrapresa con il contratto integrativo siglato nel 2015. **Tra i soggetti riconosciuti come protagonisti del confronto sindacale, vi sono:**

- **il Coordinamento Sindacale di Gruppo**, cui è affidato il compito di esaminare le materie inerenti alle attività di gruppo, gestire i programmi generali di lavoro e ferie e condurre la contrattazione di gruppo per problematiche comuni;
- **le R.S.U.**, che si occupano principalmente delle tematiche organizzative a livello di stabilimento o sede.
- **le Commissioni** composte pariteticamente da rappresentanti della RSU e responsabili aziendali, che hanno la funzione di approfondire diversi temi, tra cui le pari opportunità, la formazione, l'inquadramento professionale, la sicurezza e i trasporti.

**All'interno del nuovo contratto integrativo si trova anche una parte dedicata alla partecipazione dei lavoratori, declinata in “partecipazione di alto livello” e “partecipazione diretta e organizzativa”.**

Per via del processo di fusione che sta avvenendo tra Luxottica ed Essilor, diretto a creare un modello di business verticalmente integrato che contenga sia la produzione delle montature che quella delle lenti oftalmiche, viene ritenuta necessaria una condivisione con i lavoratori delle informazioni relative alla gestione aziendale. **Al centro della prima forma di partecipazione vi è, quindi, il Comitato di Partecipazione di Alto Livello**, composto dai rappresentanti della direzione aziendale e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria. Le riunioni del Comitato sono convocate in caso di problematiche nel processo di integrazione dei sistemi Luxottica ed Essilor oppure su richiesta di una delle parti. Il Comitato può esprimere un parere non vincolante ed è tenuto alla riservatezza delle informazioni condivise. **Ulteriori pilastri del sistema di partecipazione di alto livello sono il Comitato Aziendale Europeo del Gruppo Luxottica**, di cui si concorda la costituzione, **e il piano di azionariato diffuso**, la cui introduzione è pensata per offrire ai dipendenti la possibilità di acquistare in modo volontario e a condizioni agevolate azioni EssilorLuxottica.

La partecipazione diretta e organizzativa, invece, si concretizza all'interno dei cosiddetti Team Sperimentali per il Miglioramento Continuo di Reparto e per mezzo del Comitato paritetico Organizzazione e Orario di Lavoro.

### *Flessibilità organizzativa e qualificazione dei rapporti di lavoro*

**Proprio in tema di organizzazione e orario di lavoro, l'accordo introduce e dettaglia importanti misure di flessibilità, tra cui il cosiddetto "Part-Time Incentivato Sperimentale".** Tale strumento garantisce un'articolazione oraria differente nei diversi periodi dell'anno: per 30 settimane all'anno il dipendente avrà una giornata lavorativa di 8 ore e per le altre 22 settimane un orario giornaliero di 6 ore, con una media oraria su base annua di 37 ore settimanali. Per assicurare una continuità retributiva ai lavoratori, le risorse sono retribuite mensilmente sulla base di 37 ore medie settimanali, procedendo poi ad eventuali conguagli a fine anno qualora la media delle ore ordinarie retribuite sia inferiore o superiore alla media delle ore ordinarie effettive. **Tale regime orario si applica ai 1150 lavoratori in somministrazione che il Gruppo Luxottica intende assumere con contratto a tempo indeterminato a partire dal 1° luglio,** salvo il caso in cui questi operino in mansioni e/o reparti incompatibili con tale nuova modalità organizzativa. Il sistema è comunque aperto anche agli altri dipendenti del Gruppo, che possono aderire su base volontaria a seguito di una verifica di fattibilità rispetto alla propria mansione e alle esigenze tecnico-organizzative dei singoli stabilimenti. **Per tutti gli aderenti, si prevedono 30 ore aggiuntive di addestramento e formazione sulle evoluzioni tecnologiche e le conseguenti modifiche organizzative introdotte a livello di stabilimento.** È stabilito, infine, anche un Premio di Incentivazione di 700 euro lordi (frazionato in 12 mensilità), che viene riconosciuto a tutti gli aderenti a fronte dell'accettazione della clausola elastica (concernente eventuali modifiche al piano orario) contenuta nel contratto individuale.

**Attraverso l'introduzione di questo particolare istituto, l'azienda,** che opera in un settore ad alta stagionalità con picchi produttivi in alcuni periodi dell'anno, **si pone dunque l'obiettivo di coniugare la necessità di improntare un'organizzazione del lavoro flessibile con la volontà di creare e mantenere posti di lavoro stabili, qualificati e ad alta professionalità.** Animate da questi obiettivi, le parti individuano nell'apprendistato professionalizzante, nell'alternanza scuola-lavoro e nello stage di inserimento importanti strumenti volti ad introdurre i giovani nel mondo del lavoro, dando loro la possibilità di sviluppare e mettere in pratica le competenze acquisite durante il percorso di studi. Attenzione particolare è rivolta anche al tema delle competenze organizzative e trasversali dei lavoratori, tanto che si prevede un innalzamento del Premio di Professionalità a Valore Aggiunto rispetto a quanto stabilito dal CCNL. Infine, l'accordo esplicita la volontà delle parti di potenziare, anche tramite il coinvolgimento dell'apposita commissione bilaterale, la formazione dei lavoratori in risposta alle sfide tecnologiche, nonché quella destinata alle strutture intermedie aziendali per la gestione responsabile delle nuove modalità organizzative e quella riservata agli attori negoziali per la promozione di relazioni sindacali avanzate e partecipative.

### ***Il welfare aziendale tra dimensione collettiva e individuale***

**La dimensione comunitaria dell'azienda, intesa come realtà composta da diverse persone con caratteristiche e bisogni specifici, è riconosciuta e tutelata in varie parti dell'integrativo.** In particolare, le parti si propongono di nominare un tutor per ogni stabilimento, incaricato della delicata gestione dei lavoratori affetti da disabilità e dell'attivazione di piani

di emergenza nei casi di malessere nel luogo di lavoro. Inoltre, si condivide la necessità di condurre un'indagine di clima volta a rilevare le esigenze dei lavoratori in tema di invecchiamento attivo, conciliazione vita-lavoro, e mobilità. Con riguardo, invece, alla dimensione collettiva della vita nella comunità aziendale, vengono promossi lo scambio continuo di informazioni tra l'azienda e le RSU al fine di prevenire i casi di tensione, e un metodo di intervento congiunto tra le parti per la risoluzione degli episodi di conflitto.

**L'azienda si impegna altresì a riconoscere diversi diritti individuali**, tra cui permessi di paternità, permessi non retribuiti per la cura dei figli, congedi parentali, permessi per motivi di studio, aspettative brevi per far fronte a documentate necessità familiari, soluzioni orarie compatibili con l'esigenza di assistere figli con DSA e un orario agevolato per le madri al rientro dalla maternità. Con lo scopo di favorire la solidarietà tra i lavoratori, è confermata anche la banca ore etica, attraverso la quale ciascun dipendente, in via riservata, può donare una parte o la totalità delle ore accantonate a favore di uno o più colleghi che ne abbiano necessità.

**L'intera gamma dei servizi di welfare poggia sul funzionamento e sull'operatività del cosiddetto Comitato Governance del Welfare**, composto dai rappresentanti territoriali di Belluno delle organizzazioni sindacali firmatarie ed eventualmente, da una RSU per ogni sigla sindacale in rappresentanza dei siti produttivi italiani. Al Comitato spetta, più precisamente, il compito di individuare e promuovere interventi gestionali da cui ricavare le risorse finanziarie da investire nel welfare e di deciderne l'esatta allocazione. Tali attività sono supportate dal punto di vista tecnico del Comitato Tecnico-Scientifico, i cui membri sono nominati dall'azienda previo parere vincolante del Comitato Governance, e

che è incaricato di predisporre dati e analisi di natura socioeconomica.

**Di estremo valore è l'impegno delle parti di definire nel breve tempo modalità ed interventi per rafforzare il rapporto con il territorio, così da creare una migliore integrazione tra gli strumenti e le politiche di welfare aziendale con quelle attivate a livello locale.**

### ***Retribuzione variabile***

**L'erogazione del premio di risultato in Luxottica è subordinata alla verifica dell'incremento rispetto all'anno precedente di almeno uno dei nove indicatori, relativi ad obiettivi di produttività** (riduzione del tasso di assenteismo e miglioramento del livello di servizio), **innovazione** (miglioramento nella gestione del processo dei cedolini paga), **qualità** (riduzione scarti e gestione dei pezzi non conformi) **ed efficienza** (sostenibilità energetica). Nei casi di erogazione del premio, il relativo ammontare è legato all'indice di bilancio, dato dal rapporto tra utile e fatturato netto, e agli indici di qualità, servizio e sostenibilità definiti a livello di ciascun sito. Sulla base dell'andamento del primo indicatore, il premio potrà raggiungere la cifra di 3600 euro lordi annui, mentre a seconda degli altri indici, il premio potrà crescere di ulteriori 300 euro nel 2020 e 350 euro nel 2021 e nel 2022. L'importo del premio, e in particolare la quota afferente all'indice di bilancio, viene poi ulteriormente proporzionata sulla base delle ore di effettiva presenza al lavoro e incrementata del 10% in caso di anzianità aziendale di almeno 15 anni e di 10 euro per ogni sabato lavorato. È data, infine, ai lavoratori la possibilità di convertire tutto o parte del premio di risultato in servizi di welfare.

In conclusione, **sono diversi gli aspetti di rilievo dell'ultimo integrativo Luxottica, la cui portata va ben oltre la semplice stabilizzazione: dal welfare nella "comunità" aziendale alla flessibilità oraria e organizzativa, dalla partecipazione dei lavoratori alla retribuzione variabile.** Si tratta di soluzioni che già singolarmente meriterebbero attenzione ma che le parti negoziali hanno sapientemente messo in relazione tra loro, così da tutelare e promuovere gli interessi dei lavoratori, garantendo al contempo all'azienda la flessibilità operativa che il mercato le richiede.

## CCNL metalmeccanici: la piattaforma dei sindacati e la sfida dell'esigibilità\*

*di Ilaria Armaroli*

Presentata lo scorso 4 settembre, la [piattaforma sindacale](#) di Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil segna l'avvio del percorso negoziale per il rinnovo del principale contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico in Italia, applicato da oltre 50.000 aziende e rilevante per quasi un milione e mezzo di lavoratori.

**Il varo della piattaforma si inserisce in un contesto di particolare incertezza economica e istituzionale.** Al persistere del divario competitivo tra le realtà del settore, evocato dalle stesse organizzazioni sindacali, si aggiungono i segnali di crisi dell'economia tedesca, primo partner commerciale delle imprese metalmeccaniche italiane, gli impatti dei dazi tra Stati Uniti e Cina e le possibili ripercussioni della Brexit. Sul fronte delle retribuzioni, l'autonomia collettiva viene incalzata da un sempre più probabile intervento legislativo sui livelli minimi. **Ma l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali pare tutt'altro che difensivo e la piattaforma – la prima unitaria dopo il 2007 – è un lungo elenco di richieste e obiettivi.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 16 settembre 2019, n. 32.](#)

**Accanto alla comparsa di nuovi temi** (come l'obbligo per le aziende di predisporre un piano sociale con i sindacati in caso di crisi, la promozione di percorsi di ricambio generazionale e il diritto soggettivo a un bilancio delle competenze) **e all'ampliamento di quelli esistenti** (come l'abbassamento della soglia dimensionale per la costituzione di comitati consultivi di partecipazione, la loro evoluzione verso comitati di sorveglianza e l'incremento della quota annuale destinata ai flexible benefits), **emerge con insistenza il problema della mancata attuazione di alcuni strumenti contrattuali già formalmente introdotti e caldeggiati**: su tutti, il diritto soggettivo alla formazione continua, le misure per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro e la redistribuzione di profitti e produttività da parte della contrattazione decentrata. **E proprio alla luce della limitata diffusione della contrattazione di secondo livello, le organizzazioni sindacali, pur riconfermando il modello delineato dal precedente rinnovo, sembrano optare per un riaccentramento e irrigidimento della tematica salariale.** Questa è la lettura che possiamo dare alla richiesta di un aumento di 8 punti percentuali non soltanto dei minimi tabellari (TEM) ma anche dei trattamenti di trasferta e reperibilità (istituti che, stando all'Accordo interconfederale del 9 marzo 2018, non avrebbero dovuto risentire delle variazioni dei minimi). Se non fosse per l'innalzamento dell'elemento perequativo, non ci sarebbero richiami alla retribuzione variabile che pure, prendendo spunto da altre esperienze di contrattazione di settore in Italia e all'estero<sup>[1]</sup>, poteva essere ulteriormente promossa con l'introduzione di uno specifico ammontare, da correlare a parametri di performance individuale e/o collettiva definiti a livello aziendale o territoriale.

**Ma se la spinta centralizzatrice e rivendicativa sembra offrire una risposta facile e immediata all'inerzia della contrattazione decentrata in tema di aumenti retributivi, essa è senza dubbio meno dirimente nell'affrontare le altre sfide che investono il lavoro nel settore:** dalla formazione continua all'analisi e valorizzazione delle competenze, dalla tutela della salute e sicurezza alla partecipazione di lavoratori e rappresentanze. Ed è proprio su questi aspetti di più difficile standardizzazione, che resiste il richiamo all'attivazione degli attori locali. Per dare attuazione al diritto soggettivo alla formazione, ad esempio, la piattaforma sindacale suggerisce alla contrattazione nazionale di definire linee guida di riferimento per la contrattazione aziendale e norme vincolanti per le realtà inadempienti, ma non nasconde il ruolo fondamentale di commissioni paritetiche aziendali e referenti interni alla RSU nella progettazione, implementazione e controllo dei percorsi formativi. In tema di salute e sicurezza, le organizzazioni sindacali ribadiscono l'importanza del coinvolgimento dei lavoratori sulle misure di prevenzione e sui fattori di rischio e con riguardo alla previdenza complementare, invitano le aziende a un maggiore impegno nelle iniziative di sensibilizzazione. Relativamente, infine, alla partecipazione, la triade sindacale propone nuovi diritti di informazione sull'impiego dei dati, nuove funzioni per i comitati consultivi e un maggiore coinvolgimento di lavoratori e rappresentanti su innovazione tecnologica, organizzativa e ambientale. Su questo fronte come sugli altri precedentemente elencati, l'obiettivo non può limitarsi a un mero adempimento a obblighi contrattuali ma deve estendersi alla dimensione qualitativa e sostanziale dell'applicazione delle norme, che in larga parte dipende dal contributo degli attori locali. Non basta, infatti, come mostra la debole declinazione pratica del precedente rinnovo, riconoscere il diritto soggettivo a 24 ore di formazione in un triennio o garantire ogni anno ai comitati consul-

tivi l'opportunità di esprimere un parere sulle strategie aziendali; occorre piuttosto presidiare il livello aziendale e territoriale, affinché la formazione continua sia davvero rispondente alle esigenze di imprese e lavoratori e le riunioni dei comitati di partecipazione non siano ridotte ad appuntamenti formali. **In altre parole, se l'argomento retributivo poteva forse convincere dell'utilità di una scelta centralizzatrice, le proposte avanzate dalle stesse organizzazioni sindacali in merito ai restanti bisogni dei lavoratori del settore rivelano chiaramente la velleità di questa opzione.**

**Anziché rispondere al richiamo all'esigibilità riesumando tendenze anacronistiche di centralizzazione, capaci di affrontare solo parzialmente le attuali sfide del settore, meglio allora sfruttare proprio la crescente interdipendenza funzionale tra CCNL e contrattazione decentrata per chiedere un adeguato rafforzamento della rappresentanza nei luoghi di lavoro.** Da questo punto di vista, oltre ad attivare progetti di sviluppo organizzativo a livello locale, le tre maggiori sigle sindacali del settore potrebbero puntare, in sede di contrattazione nazionale, ad accrescere le ore di permesso per attività di formazione sindacale, ampliare le opportunità di progettazione congiunta di azioni formative per RSU e responsabili delle risorse umane, introdurre nuove possibilità di ingaggio di esperti esterni che possano assistere le parti sociali nelle trattative più delicate, promuovere un deciso sviluppo della contrattazione territoriale, ecc. Queste suggestioni potrebbero avere il merito non soltanto di dare effettività al nuovo CCNL ma anche di salvaguardare, pur in un contesto di profonde trasformazioni, la tradizionale funzione solidaristica e inclusiva delle relazioni industriali.

[1] In relazione ai risultati raggiunti a livello aziendale rispetto agli obiettivi condivisi dalle parti in termini di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, il CCNL Energia e Petrolio aggiunge un importo di 20 euro, a regime, per 14 mensilità da allocare sul premio di risultato. Una simile soluzione è adottata anche nel CCNL Elettrici e nel CCNL Gas e Acqua. Il contratto collettivo per gli operai metalmeccanici svedesi, invece, si limita ad individuare una “vasca salariale” (c.d. *wage pool*) da distribuire a livello aziendale secondo criteri condivisi che tengano conto delle responsabilità, del livello di difficoltà dei compiti e delle competenze dei lavoratori.

## L'accordo Unilever-sindacati: un'agenda condivisa per il futuro del lavoro\*

*di Lorenzo Roesel*

Si chiama “[Agenda per lo Sviluppo del Capitale Umano nell'Industria 4.0](#)” l'accordo siglato il 13 settembre scorso da Unilever e le principali organizzazioni sindacali di categoria (Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil). La multinazionale anglo-olandese, leader in Italia nel settore alimentare per diverso tempo al primo posto nella classifica di Gartner (società di consulenza strategica) per la digitalizzazione della sua *supply chain*, ha voluto dedicare **un apposito protocollo di intesa con i sindacati al tema cruciale della formazione dei lavoratori alla luce dell'impatto di Industria 4.0.**

L'Agenda delinea quattro principali direttrici di azione: coniugare – declinandole nelle realtà produttive in transizione tecnologica – flessibilità organizzativa e sicurezza sociale; **predisporre programmi di apprendimento che coinvolgano la totalità dei lavoratori**; modulare i progetti in base all'età delle persone coinvolte; costruire alleanze strategiche sul territorio con istituzioni e altre aziende.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 23 settembre 2019, n. 33.](#)

In particolare, le parti stabiliscono un programma di qualificazione professionale che si articolerà, in tutti i siti e sedi coinvolte, in tre distinte fasi. Innanzitutto, verrà individuata in ciascun luogo di lavoro l'eventuale necessità di un programma di sviluppo e/o aggiornamento delle competenze degli addetti. Successivamente, e nell'arco di 24 mesi, si definiranno gli effetti dei potenziali cambiamenti sulle posizioni organizzative e sul contenuto del lavoro. Infine, si realizzerà – ove necessario – la formazione specifica **per permettere ai lavoratori di conseguire le competenze necessarie a svolgere i ruoli che il futuro prossimo richiederà o comunque di raggiungere un determinato livello di “occupabilità” anche alla luce delle opportunità offerte a livello locale.**

L'Agenda verrà avviata, in via sperimentale, attraverso **progetti pilota in due siti**. Il primo avrà luogo nella sede Unilever di Roma, con l'obiettivo di una riorganizzazione “agile” e flessibile dei ruoli e figure professionali. Il secondo progetto si svilupperà all'interno dello stabilimento industriale di Caivano (Napoli) con l'obiettivo di trasformare il sito in una Fabbrica Digitale fondata sui principi di affidabilità, agilità e produttività. All'interno della fase pilota, i team di lavoro mapperanno le competenze attualmente esistenti tra i dipendenti, studieranno le potenziali evoluzioni e ne valuteranno gli impatti organizzativi, allo scopo di salvaguardare il benessere organizzativo. I team di lavoro saranno interfunzionali e si dedicheranno alla definizione della proposta di azione da implementare. Ciascun sito coinvolto avrà altresì una Commissione paritetica di studio (composta da tecnici aziendali di Unilever e da una RSU per ciascuna organizzazione sindacale firmataria), con il compito di analizzare i fabbisogni territoriali e di condividere gli strumenti da utilizzare per la gestione delle nuove esigenze organizzative. Il tutto sarà poi monitorato e valu-

tato a livello nazionale da un'unica "Cabina di Regia" appositamente istituita e composta da un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni sindacali firmatarie e dall'azienda. Ulteriori dettagli relativi alla composizione dei team di lavoro interfunzionali e alle modalità concrete attraverso cui i team, la Commissione e la Cabina di Regia interloquiranno verranno sviluppati successivamente in occasione della definizione dei progetti pilota.

**Le tempistiche previste dall'accordo sono particolarmente stringenti:** una volta informate adeguatamente le RSU dei siti coinvolti e definiti i componenti rispettivamente della Commissione e della Cabina di Regia, si procederà alla fase di *design* dei progetti pilota attraverso apposite convocazioni della Commissione paritetica. L'obiettivo è presentare per fine dicembre l'esito dei progetti e la proposta di un piano di azione in modo da implementare i programmi condivisi già da gennaio 2020.

L'accordo firmato da Unilever si propone quindi di anticipare e gestire la transizione tecnologica già presente in moltissime realtà produttive, attraverso investimenti sul piano organizzativo e della formazione delle persone. La scelta strategica che sta al cuore dell'Agenda condivisa tra sindacati e azienda, consiste nell'adottare politiche di sostegno e tutela per i lavoratori del gruppo fondate sul loro arricchimento professionale. **Se in numerosi casi aziendali l'approccio di fronte all'innovazione è stato definito di tipo sequenziale, per cui la messa a punto del progetto tecnico precedeva la definizione dell'organizzazione deputata a recepirlo,** (L. Pero, L. Campagna, E. Bartezzaghi, "Questioni aperte e nuove sfide", in "Le strade dell'innovazione e le sfide del sindacato", Edizioni Lavoro Roma, 2019, pp. 183 – 190) **la novità dell'accordo Unilever pare invece consistere in uno sforzo di progettazione pre-**

**ventiva dell'ambiente organizzativo, perché possa accogliere le nuove tecnologie salvaguardando e valorizzando il lavoro delle persone.** Ed è proprio sui temi della formazione e riqualificazione professionale che le parti sociali stanno lavorando anche nell'ambito del negoziato per il rinnovo del Contratto collettivo nazionale dell'Industria alimentare.

## Un nuovo accordo per i dirigenti pubblici dell'Area delle Funzioni centrali\*

*di Andrea Carbone*

Lo scorso 9 Ottobre, presso la sede dell'A.Ra.N., è stato sottoscritto l'ipotesi di [contratto collettivo nazionale del lavoro](#) (di seguito, "CCNL") riguardante **i dirigenti pubblici dell'area delle Funzioni centrali**, da parte delle seguenti organizzazioni sindacali rappresentative: CISL FP; ANMI ASSOMED SIVEMP FPM; CIDA FUNZIONI CENTRALI; FLEPAR; UIL PA; DIRSTAT-FIALP; FEMEPA; FP CGIL; UNADIS.

La firma arriva a conclusione di un lungo periodo di stasi durato oltre dieci anni. Si pensi, infatti, che l'ultimo accordo collettivo risaliva al 2010 e atteneva al periodo 2006-2009.

Va, preliminarmente, specificato che il CCNL in esame è il primo "post accorpamento" dei comparti pubblici. Infatti, in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta) si prospettò l'idea di unire gli allora dodici comparti della pubblica amministrazione in delle macro aree o maxi comparti. Pertanto, con il contratto collettivo nazionale quadro siglato il 13 luglio 2016 si decise di individuare ben quattro comparti, e di conseguenza quattro aree dirigenziali.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 21 ottobre 2019, n. 37](#).

Dunque, ad oggi, i dirigenti delle amministrazioni pubbliche, disciplinati dai contratti collettivi nazionali relativi al rapporto di lavoro pubblico, sono aggregati nelle seguenti autonome aree di contrattazione collettiva: area delle funzioni centrali; area delle funzioni locali; area dell'istruzione e della ricerca; area della sanità.

**L'area delle funzioni centrali**, di cui ci occuperemo in questo articolo, comprende i dirigenti delle amministrazioni del comparto delle Funzioni Centrali, e quindi: **i dirigenti dei Ministeri; delle Agenzie fiscali (INPS, INAIL...); degli Enti pubblici non economici; nonché quelli appartenenti agli Enti individuati in base all'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 (ENAC, CNEL...).**

Passando all'esame del CCNL in questione è possibile notare fin da subito una struttura tripartita. Infatti, ad una prima parte comune sia ai **dirigenti** che ai c.d. **"professionisti"**, fa seguito una seconda sezione dedicata esclusivamente ai dirigenti per poi concludersi con una terza ed ultima parte dedicata ai professionisti.

### **I. Parte comune**

Ebbene, per quanto riguarda le principali innovazioni riguardanti la parte comune, va detto che il CCNL ha introdotto all'art. 12 dei **congedi per le donne vittime di violenza**. In sostanza, **la lavoratrice** inserita nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere **ha diritto ad astenersi dal lavoro, per motivi connessi a tale percorso, per un periodo massimo di 90 giorni fruibili nell'arco temporale di tre anni**. La richiesta al datore di lavoro dovrà essere redatta in forma scritta e fatta pervenire con un preavviso di sette giorni. In tal caso, alla donna

verrà corrisposto il trattamento economico previsto per il congedo di maternità.

L'altra importante novità ha carattere sperimentale e consiste nella **possibilità da parte dei dirigenti e professionisti di cedere, in tutto o in parte, le giornate di ferie eccedenti le quattro settimane di cui hanno diritto, ad altra unità di personale che abbia esigenza di prestare assistenza ai figli minori che necessitano di cure costanti.** Nello specifico, tali giornate eccedenti sono quantificate in otto giorni lavorativi a cui possono cumularsi le altre quattro giornate di riposo per le festività soppresse. L'art. 15 del CCNL, inoltre, stabilisce che la richiesta all'amministrazione del godimento di "**ferie e riposi solidali**" può riguardare un periodo massimo di 30 giorni per ciascuna domanda, reiterabile. Ricevuta la richiesta, l'amministrazione provvederà a renderla nota al personale, garantendo l'anonimato del soggetto interessato. Ad ogni modo, il godimento di un simile trattamento è consentito solo a seguito dell'avvenuta completa fruizione delle giornate di ferie o di festività soppresse spettanti al richiedente.

Da ultimo, occorre segnalare che l'art. 30 del CCNL stabilisce chiaramente che laddove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un dipendente della p.a., per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, l'amministrazione assumerà a proprio carico ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento (**c.d. patrocinio legale della pubblica amministrazione**).

## II. Sezione dirigenti

Il nuovo CCNL, all'art. 43, co. 1, prevede il **diritto all'incarico per il dirigente**: *“Tutti i dirigenti, appartenenti al ruolo dell'amministrazione e a tempo determinato, hanno diritto ad un incarico dirigenziale”*. Ebbene, tale incarico dovrà essere conferito nel rispetto dei principi di trasparenza, in attuazione dei quali le amministrazioni dovranno rendere preventivamente conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia di posizioni dirigenziali che si rendono disponibili nonché i criteri di scelta.

Con riferimento agli aumenti retributivi, invece, va detto che lo stipendio tabellare annuo lordo, comprensivo del rateo di tredicesima mensilità, dei dirigenti di prima fascia passa da € 55.397,39 a € 57.892,87, mentre il valore della retribuzione di posizione ammonta ad € 37.593,20. Diversamente, per i dirigenti di seconda fascia il trattamento economico fisso è rideterminato in € 45.260,77 rispetto agli originari 43.310,90 € annui, con una retribuzione di posizione in parte fissa pari ad € 12.565,11. Resta salva la possibilità di ciascun ente di incrementare, con risorse proprie, i fondi della retribuzione di risultato che resta oggetto della contrattazione integrativa, ai sensi dell'art. 42 del CCNL.

La vera novità è rappresentata, senza dubbio, dalla reintroduzione della **c.d. “clausola di salvaguardia”** sulla base della quale sono previste maggiori garanzie economiche per il dirigente a cui sia stato conferito un nuovo incarico con retribuzione di importo inferiore. A tal proposito, l'art. 52 del CCNL stabilisce che qualora al dirigente venga revocato l'incarico in corso a favore di uno nuovo con retribuzione di posizione inferiore, allo stesso dovrà essere riconosciuto un differenziale di retribuzione di posizione, inizialmente, in una percentuale fino al 100% di quella connessa al precedente incarico, ma che si riduce progressivamente. Infatti,

nei due anni successivi alla scadenza dell'incarico precedentemente ricoperto, il valore originariamente attribuito si riduce di un terzo il primo anno, di un ulteriore terzo il secondo anno e cessa di essere corrisposto l'anno successivo.

Finora, quando un dirigente perdeva l'incarico gli veniva tagliata anche una parte della retribuzione. **Adesso, invece, in caso di riorganizzazioni che portino a una decadenza anticipata dell'incarico, si mantiene lo stesso salario fino alla scadenza "naturale" dell'incarico.** Inoltre, per i tre anni successivi è previsto una sorta di ammortizzatore economico che finito il periodo cessa di essere erogato. Viceversa, qualora alla scadenza dell'incarico, in assenza di una valutazione negativa, sia conferito al dirigente un incarico con retribuzione di posizione inferiore al 90% di quella prevista per il precedente, scatterà una "clausola di salvaguardia" che non permetterà alla retribuzione di scendere sotto al 90% rispetto alla retribuzione iniziale, salvo diminuire progressivamente fino ad esaurirsi nei tre anni successivi.

Tale clausola non trova applicazione nei confronti dei dirigenti con incarichi di segretario generale di ministeri o con incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali, non ancora transitati in prima fascia. Stessa esclusione è prevista nei confronti dei dirigenti di seconda fascia con incarichi di funzioni dirigenziali generali.

Per quanto riguarda **i medici degli enti pubblici non economici**, invece, viene confermato l'impianto che ne assimila le figure professionali a quelle del Sistema sanitario nazionale (di seguito, "SSN"). In particolare, per i dirigenti sanitari del Ministero della salute e dell'Agenzia italiana del farmaco, il CCNL in esame ha sostanzialmente recepito quanto già stabilito dall'art. 17 della

legge n. 3 del 2018, meglio nota come “legge Lorenzin”, laddove prevedeva **l’equiparazione del trattamento economico e giuridico dei suddetti dirigenti rispetto alla dirigenza sanitaria del SSN.**

Da ultimo, occorre segnalare come sul versante delle relazioni sindacali, l’art. 41 del CCNL stabilisce che **“le procedure ed i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali” devono scaturire da un confronto con le sigle sindacali e non a seguito di una semplice informativa.** A ciò si aggiungano anche altre materie quali: l’individuazione dei criteri per la graduazione delle posizioni dirigenziali e i sistemi di valutazione della performance.

### **III. Sezione professionisti**

L’ultima sezione è dedicata ai **“professionisti”**, vale al dire al personale dipendente della pubblica amministrazione chiamato ad esplicare un ruolo delicato con forte senso di responsabilità ed elevato grado di autonomia. Trattasi dei professionisti degli enti pubblici non economici (già ricompresi nell’Area dirigenziale VI); quelli degli enti previdenziali collocati nell’area medica; e i professionisti ENAC. Per tutti questi, il CCNL in esame prevede degli appositi titoli (artt. 82-100) dedicati alla struttura retributiva, ai nuovi stipendi, e ai fondi delle specifiche aree di riferimento.

Ciò che più rileva, ad ogni modo, è la previsione di un **sistema di relazioni sindacali strutturato sulla falsariga della dirigenza** e in virtù della quale dovranno essere oggetto di *confronto*: i criteri per l’affidamento e la revoca degli incarichi; i criteri dei sistemi di valutazione della performance; le linee generali per la

pianificazione delle attività formative e di aggiornamento professionale.

Infine, è compito della **contrattazione integrativa**, ai sensi dell'art. 81 del CCNL, individuare: i criteri per la ripartizione del fondo di ciascuna area; la determinazione della retribuzione di risultato; l'attivazione dei piani di welfare integrativo nei limiti delle risorse già destinate a tale finalità.

## L'accordo Assolombarda del 4 ottobre 2019: una via territoriale verso la partecipazione dei lavoratori?\*

*di Michele Dalla Sega*

Nell'ambito del sistema italiano di relazioni industriali, ad animare periodicamente il dibattito politico e sindacale non è soltanto la mancata attuazione della seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione, di cui oggi si discute anche di fronte al dilagare della cosiddetta “contrattazione pirata” (si veda, in particolare, [Contro il dumping contrattuale, una legge sulla rappresentanza? Spunti per il dibattito](#), Bollettino speciale ADAPT n. 1/2019), ma anche il tema della partecipazione dei lavoratori, il cui riferimento normativo è costituito da un'altra disposizione della nostra carta costituzionale. Recita così, infatti, **l'articolo 46**: «Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende».

L'interesse per la questione è confermato da diversi progetti di legge avanzati, nel corso del tempo, sia dentro che fuori le aule parlamentari: tra questi ultimi, si annoverano la Carta dei Diritti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 11 novembre 2019, n. 40](#).

Universali del Lavoro della CGIL, che dedica il suo titolo II alla “Disciplina attuativa degli articoli 39 e 46 della Costituzione”, e la proposta della rivista “Diritti Lavori Mercati”. Fino a questo momento, però, in assenza di un intervento legislativo organico, un passo concreto in questa direzione è stato intrapreso con la Legge di Bilancio a partire dal 2016, nella forma, dapprima, di un’agevolazione fiscale rafforzata, e poi di un incentivo contributivo, alle aziende che avessero contrattato l’introduzione di premi di risultato e contestualmente di pratiche per il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell’organizzazione del lavoro.

All’interno di questo quadro normativo, il **4 ottobre 2019** è stato siglato un [accordo sulla partecipazione dei lavoratori](#) tra **Assolombarda e le rappresentanze di CGIL, CISL e UIL dell’area metropolitana di Milano**.

### *I contenuti dell’intesa*

**Di fronte alle sfide connesse all’avvento dei nuovi sistemi d’innovazione tecnologica, alle esigenze di qualità, competitività e di sviluppo dell’impresa e alla necessità di conciliare esigenze di vita e lavoro delle persone**, le parti manifestano, sin dalle premesse all’accordo, il proposito di **incoraggiare un coinvolgimento sempre maggiore dei lavoratori**. Il contributo di questi ultimi all’efficienza produttiva è peraltro descritto come naturale conseguenza del loro crescente grado di istruzione, consapevolezza e professionalità. Concentrandosi su questo tema, Assolombarda e le organizzazioni sindacali inseriscono l’intesa nel solco tracciato dall’Accordo interconfederale (cosiddetto “Patto della Fabbrica”) del 9 marzo 2018, in cui veniva auspicata, attraverso la dovuta estensione della contrattazione di secondo livello, una crescita delle forme e degli strumenti

della partecipazione organizzativa al fine di contribuire alla competitività delle imprese e alla valorizzazione del lavoro.

Alla luce di questo contesto, le parti si pongono l'obiettivo di **far conoscere** la tematica della partecipazione ad aziende e lavoratori, principalmente attraverso l'organizzazione di workshop e iniziative di formazione congiunta, finalizzate a diffondere le buone pratiche di partecipazione, che abbiano avuto risvolti positivi anche sulla *performance* delle imprese e sul benessere dei lavoratori. Per la realizzazione di questi interventi, le parti intendono avvalersi del coinvolgimento di esperti della materia, chiamati a svolgere un ruolo di **facilitatori** dei momenti di riflessione e approfondimento. In secondo luogo, Assolombarda e le organizzazioni sindacali sottolineano l'importanza della **promozione sul territorio** del tema della partecipazione e decidono di istituire una **Commissione ad hoc** che individui e diffonda le *best practices* esistenti, anche al fine di promuovere percorsi sperimentali sul coinvolgimento dei lavoratori e superare così le esperienze più classiche e tradizionali di consultazione e informazione. Infine, le parti si impegnano ad avviare un **confronto** per sostenere la diffusione della contrattazione decentrata come valido veicolo di promozione della partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, con particolare riguardo agli aspetti di rilevante impatto tecnologico, ambientale e occupazionale. Per accompagnare tale processo con strumenti adeguati, le parti concordano di mettere in comune le rispettive banche dati sui contratti collettivi di secondo livello e di richiedere congiuntamente alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro l'accesso agli accordi depositati in applicazione della normativa sulla detassazione.

*Alcune considerazioni*

**L'accordo del 4 ottobre scorso giunge al termine di un primo percorso di formazione, cominciato alcuni mesi prima e che aveva visto il coinvolgimento, oltre che di Assolombarda, anche di diverse imprese del territorio, insieme alle loro RSU, e di alcuni funzionari sindacali, con il supporto di esperti esterni.** Sebbene alcuni progetti di partecipazione fossero già stati avviati in alcune realtà lombarde proprio nell'ambito di questo percorso formativo, con la sottoscrizione dell'intesa territoriale, le parti sembrano manifestare la volontà di non disperdere le prime sperimentazioni e le conoscenze acquisite e anzi di ricondurle all'interno di un disegno organico che possa consentirne lo studio e la valorizzazione. Questo anche al fine di avviare nuovi percorsi di sviluppo in altre realtà locali e promuovere e diffondere sul territorio una vera e propria "cultura" della partecipazione.

**Assolombarda e i sindacati dell'area metropolitana di Milano si candidano, quindi, a facilitatori e coordinatori di questo processo** per non lasciare la partecipazione organizzativa alla mera iniziativa dei singoli imprenditori ma farne un obiettivo di azione collettiva e rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, nella convinzione che pratiche partecipative non siano soltanto funzionali a una maggiore democrazia nei luoghi di lavoro ma anche alla crescita delle imprese e di un intero territorio. Iniziative in questo senso sono già diffuse in Germania, dove ad esempio, alcune organizzazioni sindacali di livello regionale, grazie a un finanziamento del Fondo Sociale Europeo e del Ministero del Lavoro di *Land*, hanno condotto un progetto congiunto per la promozione di percorsi partecipativi alla progettazione dell'innovazione in azienda (si veda, I. Armaroli, [\*Sindacato e innovazione: l'esperienza di IG Metall nel progetto "Arbeit 2020"\*](#), Bollettino ADAPT, 17 settembre 2018). Pur concentrandosi principalmente

sui temi del miglioramento organizzativo, l'accordo territoriale sottoscritto da Assolombarda e CGIL, CISL e UIL nell'area di Milano sembra orientarsi in questa direzione.

## **“Milano città turistica”: l'accordo Confcommercio sui contratti a tempo determinato\***

*di Michele Dalla Sega*

Si intitola “Milano città turistica” l'[accordo territoriale](#) sui contratti a tempo determinato siglato da Confcommercio Milano e le rappresentanze territoriali di categoria di Cgil, Cisl e Uil il 6 novembre 2019. In presenza di un quadro normativo sull'assunzione dei lavoratori a termine reso più rigido dal d.l. 87/2018 (c.d. decreto Dignità), l'accordo trae vantaggio dai margini di flessibilità comunque offerti dal d.lgs. 81/2015 per ampliare le possibilità di impiego del lavoro a termine e promuovere l'occupazione nell'area di Milano, che in seguito a Expo 2015 con la ripresa dell'attrattività turistica e nella prospettiva dei Giochi Olimpici e Paraolimpici invernali 2026, pare sempre più proiettata nell'organizzazione di eventi, nella gestione di periodi di picco e nell'accoglienza ai visitatori. A tal fine, l'accordo territoriale “Milano città turistica” estende le tradizionali attività di lavoro stagionale elencate dal D.P.R. n.1525/1963, nel rispetto di quanto previsto dalla legge (art. 21, comma 2 del d.lgs. 81/2015) e in attuazione dall'art. 75 del vigente CCNL per i dipendenti del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. Quest'ultimo infatti

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42.](#)

delega ad appositi accordi delle organizzazioni territoriali l'individuazione delle località a prevalente vocazione turistica in cui, in determinati periodi e per gestire i picchi di lavoro, i contratti a tempo determinato siano riconducibili a ragioni di stagionalità e soggetti alla relativa disciplina.

### *I contenuti dell'intesa*

**Come primo passaggio, l'accordo individua aree, attività e periodi di riferimento dei contratti a tempo determinato, che possono integrare il requisito di stagionalità.** Per l'**area del Comune di Milano**, vengono individuati i contratti stipulati dai datori di lavoro che svolgono **attività** commerciali e museali, si occupano della gestione di luoghi e monumenti storici, parcheggi e autorimesse, o dell'organizzazione di convegni e del noleggio di autoveicoli. Per quanto concerne il **periodo**, vengono menzionati il periodo natalizio, pasquale ed estivo, ognuno dei quali ricondotto a precisi intervalli temporali, con la possibilità di individuare, con successivi accordi, ulteriori archi temporali in relazione a particolari eventi, manifestazioni e mostre. Relativamente invece alle **Aree fieristiche di Fieramilano City e di Rho-Pero**, l'accordo riferisce il requisito di stagionalità ai contratti a termine sottoscritti dai datori di lavoro che partecipino a fiere, eventi ed esposizioni per il periodo di durata delle manifestazioni e per i due giorni antecedenti e successivi al loro svolgimento.

**Di particolare rilievo risultano le condizioni di applicabilità delle disposizioni dell'intesa, espresse all'articolo 2.** In primo luogo, per beneficiare delle flessibilità permesse dall'accordo territoriale, i datori di lavoro devono essere **associati ad associazioni di categoria o territoriali aderenti a Confcommer-**

**cio**, applicare e rispettare integralmente il CCNL di riferimento e versare regolarmente i contributi a Ebiter Milano, l'ente bilaterale costituito da Confcommercio e dalle principali organizzazioni sindacali di categoria. In secondo luogo, le imprese che intendono avvalersi delle disposizioni dell'accordo, non devono utilizzare contratti di lavoro intermittente e non possono ricorrere, contemporaneamente alle assunzioni a termine, nelle unità operative interessate e per le stesse mansioni, a contratti di somministrazione di lavoro di cui all'art. 31 del d.lgs. 81/2015. Infine, sono destinatarie dirette delle previsioni dell'accordo le imprese prive di RSA o RSU; per tutte le altre, sarà necessaria, pur con l'assistenza di Confcommercio Milano e delle associazioni sindacali firmatarie dell'accordo, la sottoscrizione di specifiche intese aziendali.

**Entrando nel merito della disciplina, l'accordo consente ai datori di lavoro che rispettano le condizioni prima descritte, di beneficiare, per i rapporti di lavoro a termine qualificabili come stagionali, di esenzioni dai limiti di durata e dai vincoli inerenti al numero complessivo di contratti, agli intervalli temporali per le riassunzioni e alle clausole per proroghe e rinnovi.** Allo stesso tempo, le Parti introducono contrattualmente un limite massimo di durata complessiva, anche per sommatoria, dei contratti a tempo determinato, che non può superare i 36 mesi. Quanto ai singoli lavoratori, infine, l'accordo prevede, per i prestatori di lavoro a termine che rientrano nel campo di applicazione della disciplina e siano impiegati per un periodo superiore ai sei mesi di lavoro, un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo determinato o indeterminato effettuate dallo stesso datore di lavoro, riguardanti le mansioni già espletate nei rapporti a termine in questione. Tale diritto di precedenza dovrà essere menzionato espressamente nel singolo contratto di

assunzione e varrà per i 12 mesi successivi alla data di cessazione del rapporto.

**L'accordo territoriale del 6 novembre 2019, che sarà valido fino al 31 gennaio 2021 e sarà monitorato dalle parti sulla base dei dati elaborati dall'ente bilaterale già citato, va nella stessa direzione di altri accordi territoriali stipulati in diverse province da Confcommercio**, per promuovere, in situazioni circostanziate, regole differenti per l'assunzione di lavoratori a termine. (Cfr. A. Rosafalco, [\*Storie di azione e contrattazione collettiva – I nuovi accordi territoriali della provincia di Trento nel settore Terziario Distribuzione Servizi\*](#), Bollettino Adapt 8 ottobre 2018). Anche la Milano del terziario, “rivitalizzata” da Expo e che si appresta ad ospitare nei prossimi anni altri importanti eventi internazionali, decide quindi di avvalersi delle eccezioni previste dal d.lgs. 81/2015 in tema di attività stagionali, per una gestione della forza lavoro più flessibile rispetto ai vincoli posti dal legislatore. A fare da contraltare a tale flessibilità sono, invece, le disposizioni riguardanti il divieto, per le imprese aderenti all'accordo territoriale, di utilizzare contratti di lavoro intermittente e di fare ricorso, contestualmente alle assunzioni a termine, nelle unità operative interessate e per le medesime mansioni, a contratti di somministrazione.

## Un osservatorio aziendale per la gestione delle flessibilità nei rapporti di lavoro: il caso GSK Vaccines\*

*di Valeria Piccari*

In data 9 gennaio 2019 si è concluso il confronto che ha portato alla firma di un **accordo per la gestione delle diverse tipologie contrattuali in GSK Vaccines**, azienda biotecnologica del gruppo GSK (GlaxoSmithKline) che ricerca, sviluppa, produce e distribuisce vaccini in Italia.

**Con l'accordo, le Parti intendono conciliare la sostenibilità del lavoro e la competitività aziendale, attraverso una razionale ed equanime flessibilità nell'utilizzo delle risorse.** Nell'intesa, infatti, il contratto a tempo indeterminato è riconosciuto come lo strumento prevalente e privilegiato da applicare nella programmazione dei piani di assunzione, a cui tuttavia, al fine di rispondere alle esigenze di flessibilità del mercato e garantire elevati standard di competitività, è necessario affiancare altre tipologie contrattuali, come la somministrazione a tempo indeterminato e a termine e il contratto a tempo determinato, che vengono regolate rispetto ai limiti percentuali e alle prospettive di stabilizzazione.

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 25 novembre 2019, n. 42.](#)

**Particolare interesse suscita, all'interno dell'accordo, l'istituzione di un osservatorio aziendale, bilaterale e paritetico**, con il compito di monitorare quanto disposto rispetto all'organizzazione del lavoro e alla gestione delle diverse tipologie contrattuali e più in generale, di gestire, in uno spirito di confronto positivo e costruttivo, le sfide poste all'azienda sul piano della produttività e competitività. L'osservatorio sarà composto da tre rappresentanti della RSU (uno per sigla sindacale) e tre delegati aziendali e si riunirà con frequenza trimestrale.

**L'introduzione di questo osservatorio è in linea con quanto previsto dal CCNL per l'industria chimica all'articolo 46**, laddove si prevede, per le imprese che impiegano oltre 50 lavoratori e per i Gruppi industriali, la costituzione di osservatori aziendali, di natura non negoziale, quali ambiti per dare attuazione al diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, in merito a materie come l'andamento economico e occupazionale e le tipologie di rapporti di lavoro. Coerentemente con le disposizioni a livello nazionale, quindi, l'osservatorio istituito in GSK Vaccines svolgerà attività di dialogo e monitoraggio al fine di correggere eventuali comportamenti non conformi al percorso tracciato nell'accordo, specialmente alla luce della particolare fase di transizione che dovrà portare, nel corso del biennio 2019-2020, al rilancio energetico degli insediamenti GSK a Siena e Ro-sia. Come stabilito dal CCNL, infatti, questi osservatori possono costituire un luogo privilegiato di confronto e analisi sugli effetti occupazionali e organizzativi delle innovazioni tecnologiche e delle ristrutturazioni eventualmente introdotte a livello aziendale.

Le istanze e gli orientamenti che saranno promossi nell'osservatorio aziendale di GSK Vaccines saranno poi tra-

smessi e vagliati nell'ambito dell'incontro annuale del Comitato per lo Scenario Economico Aziendale: organismo anch'esso previsto dal contratto nazionale di settore, per l'analisi e la comprensione della strategia e degli obiettivi aziendali.

L'intento, manifestato dalle parti in questa intesa, è quello di bilanciare le esigenze di flessibilità dell'azienda, dovute alle particolari condizioni del mercato di riferimento, con processi formalizzati di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori che, tramite la costituzione di un osservatorio aziendale, potranno essere direttamente coinvolti nel monitoraggio delle soluzioni già concordate e nella gestione di eventuali nuove sfide.

## Il sistema di relazioni industriali in Leonardo\*

*di Stefano Rizzotti*

Il 1° agosto 2019, a Roma, è stato siglato un [accordo collettivo di secondo livello](#) tra il Gruppo Leonardo e le segreterie nazionali di FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL. L'occasione, che ha dato vita a questa intesa tra i soggetti coinvolti, nasce **dall'esigenza di assicurare un sistema di relazioni industriali capace di consolidare, e dare ulteriore sviluppo, al metodo di confronto partecipativo**. In ragione di ciò, le Parti hanno stabilito di confermare **modalità di interlocuzione finalizzate a rispondere in maniera adeguata alla necessità delle attività produttive, industriali e commerciali e dello sviluppo sostenibile dell'impresa e dell'occupazione**. L'accordo integrativo propone di sancire **regole certe all'interno dei rapporti sindacali e con i lavoratori**.

Entrando nel vivo della questione, il sistema di relazioni industriali nel Gruppo Leonardo è articolato in tre **grandi aree**:

**Informazione e consultazione;**  
**Bilateralità e comitati Paritetici;**  
**Negoziazione.**

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43](#).

Interlocutori della società ai diversi livelli di confronto, sono le segreterie nazionali e territoriali di FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL, le RSU delle varie unità produttive nonché i Coordinamenti Sindacali delle RSU a livello di Gruppo e ai livelli di divisione e azienda.

### *Informazione e consultazione*

La fase di **“Informazione e consultazione”** è organizzata per **aree tematiche**. **A livello centrale** è previsto l'utilizzo di un **osservatorio strategico**, composto dai rappresentanti di Leonardo e le segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali, nell'ambito del quale saranno date informazioni circa le linee strategiche del Gruppo, il monitoraggio dei principali modelli industriali applicati e dei progetti a valenza intersettoriale, gli investimenti in nuove tecnologie legate in particolar modo a Industry 4.0 e i processi di internazionalizzazione e potenziamento competitivo. Al tempo stesso, sempre a livello di Gruppo, è prevista la diffusione di **informazioni** relative sia a processi di riassetto/riorganizzazione su **tematiche di particolare rilevanza**, che a situazioni più di **carattere generale** (ad esempio, connesse all'andamento economico e occupazionale e all'adozione di iniziative per la realizzazione delle pari opportunità uomo-donna nel lavoro) con cadenza almeno **annuale**, ai sensi dell'articolo 9 del CCNL Industria metalmeccanica.

**A livello di divisioni/aziende/siti**, invece, vengono condivise tra le Parti, con cadenza almeno annuale, **informazioni più specifiche**, relative, ad esempio, alle linee strategiche di specifiche divisioni o aziende, alle tematiche organizzative e ai volumi di attività, alle previsioni dei carichi di lavoro nei diversi siti, ai premi

di risultato, alle attività di formazione e alle iniziative di decentramento produttivo.

### *Bilateralità e comitati paritetici*

La seconda area in cui è articolato il sistema di relazioni industriali del Gruppo Leonardo, si sviluppa grazie a **tre Comitati paritetici di Gruppo** con il compito di svolgere analisi e formulare pareri e proposte sui seguenti temi: **a) pari opportunità e *diversity*** (in questa sede, ci si concentra sulle iniziative per la promozione delle pari opportunità, per la gestione e integrazione lavorativa delle persone con disabilità e per la conciliazione vita-lavoro), **b) salute e sicurezza nei luoghi di lavoro** (con particolare riguardo per le iniziative di prevenzione, il monitoraggio degli infortuni e di eventuali opportunità di finanziamento per attività di studio e ricerca in questo ambito, la promozione di percorsi formativi per gli RLS e i dipendenti del Gruppo), **c) monitoraggio dei processi industriali a livello di sito** (in questa sede, l'obiettivo è quello di trovare soluzioni condivise e che privilegino l'apporto dei singoli lavoratori, alle necessità di ottimizzazione dei processi produttivi, come ad esempio l'applicazione di tecniche e metodi di *lean manufacturing*).

I primi due comitati sono composti da 24 rappresentanti (12 di parte aziendale e 4 per ogni organizzazione sindacale) e si riuniscono di norma una volta ogni tre mesi. Il Comitato sul monitoraggio dei processi industriali a livello di sito è, invece, composto, oltre che da responsabili aziendali, anche da 3 componenti di parte sindacale per i siti fino a 600 dipendenti, e 6 rappresentanti sindacali per i siti con oltre 600 dipendenti. Tale comitato si riunisce, di regola, due volte l'anno e comunque in presenza di motivazioni obiettive su richiesta di una delle due parti.

Viene infine prevista, coerentemente alla riconducibilità di Leonardo alla definizione di “impresa di dimensioni comunitarie”, l’istituzione di un **Comitato Aziendale Europeo (CAE)**, con l’obiettivo di migliorare il diritto all’informazione e consultazione dei lavoratori all’interno del Gruppo.

### *Negoziazione*

L’accordo integrativo definisce specificamente **a quale livello talune materie possono essere contrattate**. In particolare, a **livello centrale** sono discusse e negoziate questioni concernenti i diritti sindacali, le relazioni industriali, i trattamenti economici, l’architettura generale e il valore teorico dei premi di risultato, le politiche di *welfare*, le iniziative di formazione e di salute e sicurezza. A **livello di divisione o azienda** sono, invece, trattate questioni relative alla flessibilità d’orario, a indicatori specifici dei premi di risultato e alle iniziative di formazione e salute e sicurezza attivate in queste precise sedi. A **livello di sito**, infine, sono oggetto di negoziazione materie organizzative ed economiche strettamente connesse a questo livello.

Al fine di assicurare il raccordo e il coordinamento tra i diversi livelli negoziali, le Parti convengono di istituire un “**Organismo Nazionale di Coordinamento dei livelli negoziali**”, composto di norma dagli HR Corporate e HR Divisione (lato azienda) e un rappresentante per ogni organizzazione sindacale (lato lavoratore), con il duplice **compito di ratifica degli accordi sindacali a livello di sito**, validando l’adozione di nuovi trattamenti economici e normativi e l’introduzione di modifiche tecniche e organizzative, **e di intervento diretto in fase negoziale**, laddove in sede locale emergano complessità tali da precludere il raggiungimento di un’intesa.

*Obbligo di riservatezza e procedura di raffreddamento*

Con l'accordo sottoscritto lo scorso 1° agosto, le organizzazioni sindacali si impegnano all'utilizzo delle informazioni ricevute nei processi di interlocuzione con l'azienda, nei soli limiti e ai soli scopi previsti dall'accordo, nonché alla riservatezza e alla non diffusione delle informazioni c.d. "price sensitive" e delle informazioni societarie riservate. Infine, allo scopo di prevenire, esaminare e risolvere eventuali conflitti collettivi, le Parti concordano di adottare, a livello centrale, di divisione e di sito, una **procedura di raffreddamento**, che potrà essere attivata entro 3 giorni dalla richiesta di incontro formulata espressamente da una delle due Parti e consisterà nell'impegno a non fare ricorso, per un certo periodo di tempo (2 giorni a livello di sito e 4 giorni a livello di divisione/azienda e a livello centrale), ad azioni unilaterali sulle materie oggetto del confronto.



8.

## **THE FUTURE OF EOSH**

**Una piattaforma di studio e progettazione  
per le trasformazioni del lavoro nell’ottica  
della prevenzione e della tutela  
della salute e sicurezza  
nei nuovi ambienti di lavoro\***

*di Michele Tiraboschi*

Con il tavolo convocato dai Ministri della Salute e del Lavoro – e a seguire con le iniziative promosse da alcune Regioni – sul tema della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro torna al centro del dibattito pubblico il tema della salute e sicurezza sul lavoro. L’auspicio è che dalle giuste reazioni di rabbia e denuncia per ogni morto sul lavoro e dai tanti proclami di buone intenzioni si passi finalmente ai fatti. Tanti sono i progetti in campo e tante le idee: da chi reclama più controlli e l’assunzione di nuovi ispettori a chi prospetta una drastica semplificazione di un quadro normativo indubbiamente ipertrofico che alimenta formalismi e la ricorso all’adempimento sulla carta.

Ben venga, in ogni caso, un piano straordinario per la prevenzione sui luoghi di lavoro a condizione, tuttavia, di avere consapevolezza che i rischi e le problematiche cui devono farsi carico imprese e consulenti tecnici non sono più (solo) quelli emersi con

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.](#)

l'industrialismo del Novecento. Negli ultimi trent'anni, e cioè nell'arco temporale che ci distanzia dalla direttiva quadro europea del 1989 da cui è scaturita la vigente legislazione del lavoro, sono profondamente cambiati gli ambienti di lavoro e, più a fondo, anche l'idea stessa di lavoro e le stesse aspettative di benessere delle persone costrette più a lungo a restare sul mercato del lavoro in ragione di vincoli di bilancio pubblico e di imponenti cambiamenti demografici che, per certi versi, risultano ancora più devastanti rispetto all'impatto delle tecnologie di nuova generazione.

In questa prospettiva il [centro studi DEAL](#) (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia “Marco Biagi” della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, in collaborazione con la Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro di [ADAPT](#) ha avviato, grazie a un co-finanziamento [INAIL](#), una ricerca su “La normativa di salute e sicurezza sul lavoro e la tutela assicurativa alla prova della IV rivoluzione industriale”.

Si tratta di una prospettiva di indagine particolare verso quella nuova “Grande Trasformazione” del lavoro che alcuni dei nostri ricercatori si sono da tempo impegnati a studiare e raccontare anche grazie a numerosi dottorati di tipo aziendale e industriale. Tutte le grandi dorsali della trasformazione, dall'innovazione tecnologica fino ai fenomeni demografici passando per i cambiamenti climatici, comportano varie e diverse ripercussioni e sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, nonché sui loro meccanismi di tutela.

In particolare è la digitalizzazione del lavoro a produrre gli effetti più dirompenti, con diversi livelli di intersezione tra l'adozione e

l'applicazione di nuove tecnologie e la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori. Da un lato si osservano nuove modalità di interazione diretta tra uomo e macchina nell'epoca degli esoscheletri, della convivenza nei contesti produttivi tra robot intelligenti e lavoratori e delle tecnologie wearable; dall'altro si ha l'impatto della tecnologia sugli assetti produttivi, incidendo sui modelli di organizzazione del lavoro nella direzione del *working anytime anywhere*, ma anche sugli aspetti costitutivi dell'impresa, sempre più caratterizzata da strutture reticolari e interessata dai c.d. processi di *fissurization*.

In entrambe le dimensioni, sia quella della interazione diretta uomo-macchina sia quella di tipo organizzativo, la trasformazione tecnologica del lavoro offre al contempo nuove possibilità di protezione e nuovi rischi per i lavoratori, incidendo in tal modo sull'assetto di obblighi e tutele previsti all'interno della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e delle discipline assicurative.

La ricerca in corso mira quindi a ripensare criticamente e in termini progettuali la normativa di salute e sicurezza e le tutele assicurative nei nuovi ambienti di lavoro. In tal senso non si intende solo affrontare il tema della salute e della sicurezza nel contesto della digitalizzazione dei processi e dei modelli produttivi e dei nuovi paradigmi organizzativi che ne derivano (c.d. IV rivoluzione industriale), bensì si vuole riformulare una concettualizzazione della salute e della sicurezza ripensando l'intero mondo del lavoro a partire dalle nozioni di impresa e lavoro che emergono dall'impiego pervasivo delle tecnologie.

Più di trenta ricercatori italiani e una ventina di ricercatori di altri Paesi risultano coinvolti in questo progetto, che ha preso avvio da una analisi comparata della letteratura di riferimento, letta con

ottica interdisciplinare, nella prospettiva di ricostruire lo stato dell'arte sui temi delle coperture assicurative relative alle nuove modalità di lavoro, delle nuove competenze e dei nuovi professionisti per la tutela della salute e sicurezza, dello spazio e del tempo nell'economia digitalizzata, della sfida formativa per la salute e sicurezza del lavoratore 4.0.

Di questo percorso vorremmo darvi notizia non a ricerca avvenuta, e cioè tra due anni, ma in corso d'opera anche per alimentare una piattaforma progettuale e di confronto che possa consentirci proficui scambi di idee e opinioni e anche il reperimento di documenti, casistiche, buone prassi e altri materiali da analizzare.

Grazie a questa piattaforma, che sarà incentrata sul sito internet [salus.adapt.it](http://salus.adapt.it), auspichiamo di fornire un piccolo contributo alla modernizzazione dell'assetto istituzionale e della normativa, anche contrattuale, di prevenzione e di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Non solo con le proposte provenienti dal risultato del confronto tra gli studiosi dei temi della salute e sicurezza, bensì coinvolgendo gli addetti ai lavori, imprese, istituzioni e le parti sociali, in una progettazione partecipata che porterà alla redazione di un libro verde per il dibattito pubblico e quindi di un libro bianco sulla sicurezza 4.0.

Di questi temi discuteremo già il 29 novembre a Bergamo durante un convegno internazionale. È possibile presentare proposte di partecipazione all'evento, con una relazione o comunicazione scritta, rispondendo alla [call for paper](#). oppure semplicemente [registrandosi al modulo di iscrizione](#) per assistere.

Con i ricercatori di ADAPT, del Centro studi DEAL dell'Università di Reggio Emilia e di Inail racconteremo quindi su

queste pagine i confronti e i dialoghi più interessanti organizzati nell'ambito del progetto, lo stato dell'arte della ricerca, le buone pratiche di provenienza internazionale, nonché le più recenti novità in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

## Innovazione culturale, dubbi applicativi: un primo ragionamento sulle tariffe INAIL per i tirocini\*

*di Emmanuele Massagli, Matteo Colombo*

Il decreto interministeriale del 27 febbraio 2019 ha provveduto ad aggiornare la modulazione delle tariffe dei premi assicurativi riguardanti le gestioni **Industria, Artigianato, Terziario e altre attività**. Obiettivo del decreto è quello di modernizzare, a quasi vent'anni dall'ultima revisione, non solo l'ammontare previsto per le diverse tariffe, ma anche le voci che compongono i vari comparti, introducendone di nuove ed eliminando quelle più obsolete. Particolare attenzione meritano i cambiamenti riguardanti le tariffe dei premi assicurativi destinati ai tirocini. Si tratta di modifiche sostanziali, sinteticamente ripercorse nella recente pubblicazione INAIL, [\*Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali\*](#), n. 8 agosto 2019. Il tema delle nuove tariffe INAIL è stato molto dibattuto a livello mediatico, ma in pochi hanno visto la particolare modifica riguardante i tirocinanti: nel presente articolo si vuole approcciare questa novità con una doppia chiave di lettura, ricostruendo le ragioni culturali che stanno alla base di questo intervento da parte dell'INAIL e formulando allo stesso tempo una prima ipotesi degli effetti (so-

---

\* Intervento pubblicato in [\*Boll. ADAPT, 14 ottobre 2019, n. 36.\*](#)

prattutto economici) che queste modifiche potranno avere. L'innovazione giustificata da comprensibili scelte di campo in ambito culturale deve infatti essere letta assieme agli effetti operativi che comporterà, per non cadere nel rischio di configurare un sistema che metta in difficoltà gli operatori del mercato del lavoro, mentre dovrebbe accompagnarli ad abbracciare e comprendere il cambiamento nella sua integralità, teoria e operatività.

**Questo e altri temi saranno discussi in profondità durante la *pre-conference* del prossimo Convegno Internazionale di ADAPT, la quale avrà come titolo “[\*Occupational Health And Safety In The Age Of Digitalisation\*](#)“:** le tutele assicurative e più in generale il tema della salute e sicurezza dei lavoratori chiede oggi di essere ripensato e letto a partire dalla grande trasformazione in atto, con un orizzonte quindi più ampio sul lavoro di oggi, che non ceda a tentazioni nostalgiche ancorate a un sistema di categorie e di distinzioni ormai passato.

**Tornando ora alle nuove tariffe dei premi assicurativi, è da notare che esse comportano una riduzione del tasso medio complessivo della gestione assicurativa del 32,7% rispetto a quello del 2000, pari a circa 1.7 miliardi di taglio degli oneri dovuti dalle aziende.** Questa è una notizia oramai molto nota, rimbalzata su tutti i principali canali di comunicazione. Molto meno si è invece discusso dei cambiamenti che riguardano l'assicurazione dovuta per i tirocinanti, tutt'altro che sintetizzabile come “taglio”. È interessante ricostruire i cambiamenti intercorsi mettendo a paragone vecchi e nuovi codici, le diverse voci e i relativi premi assicurativi riguardanti questi temi.

**Per quanto riguarda la gestione Industria e la gestione Artigianato, il cambiamento è riassunto nella tabella sottostante:**

Gestione	PREMI TARIFFE 2000			PREMI TARIFFE 2019		
	Numero voce	Lavorazione	Tasso	Numero voce	Lavorazioni	Tasso
Industria	0 611	Corsi di istruzione e di formazione professionale. (Esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali fare riferimento alle voci che competono alle lavorazioni stesse).	9	0 610	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili; esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda	9
				0 640	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda.	14,21
Artigianato	0 611	Corsi di istruzione e di formazione professionale. (Esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali fare riferimento alle	5	0 610	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili. Esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda.	5

		voci che competono alle lavorazioni stesse)		0 640	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda.	14,21
--	--	---	--	-------	---	-------

**Già dalla semplice lettura della colonna “lavorazioni” è possibile notare un evidente cambio di approccio: se nelle precedenti tariffe era prevista un’unica voce, la 0611, destinata generalmente ai “Corsi di istruzione e formazione professionale”, nel nuovo tariffario questa è stata scissa in due diverse categorie.** Invero, anche per l’applicazione del vecchio tabellario bisognava fare riferimento a due voci distinte, in quanto si adottavano le tariffe delle specifiche lavorazioni aziendale anche ai corsi che comportavano la partecipazione alle attività di lavoro. Si trattava (e ancora si tratta) di valori solitamente più elevati di quelli riportati in tabella.

Per questo motivo, la tariffa riguardante i tirocinanti non era unica, ma mutava al mutare della lavorazione realizzata in azienda. Tutt’altra logica sostanzia invece il nuovo tariffario, che prevede l’introduzione di una voce specifica, la 0640, che nomina esplicitamente i *“tirocini formativi, stage e simili che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall’azienda”*, che si affianca alla 0610, che ricalca invece, nelle lavorazioni e nel tasso, la precedente voce 0611.

Anche per quanto riguarda la gestione “Terziario” e la gestione “Altre attività” le novità introdotte sono significative:

	PREMI TARIFFE 2000			PREMI TARIFFE 2019		
Gestione	Numero voce	Lavorazione	Gestione	Numero voce	Lavorazione	Gestione
Terziario	0 611	Istruzione primaria e secondaria di formazione generale. Istruzione secondaria di formazione professionale (istituti tecnici e professionali, chimici, meccanici, agrari, ecc.). Corsi di formazione professionale. (Esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali fare riferimento alle voci che competono alle lavorazioni stesse) Istruzione universitaria (per le cliniche universitarie v. voce 0311). Istruttori sportivi (per le attività professionistiche v. sottogruppo 0590).	6	0 611	Istruzione di grado preparatorio, ad es. scuole dell'infanzia, scuole speciali collegate alle scuole primarie; per gli asili nido v. voce 0614. Istruzione primaria, secondaria di primo e secondo grado. Scuole e corsi di istruzione e di formazione professionale, esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali v. voce 0616. Istruzione universitaria, escluse le cliniche universitarie per le quali v. voce 0311. Cantieri scuola per opere di pubblica utilità e di rimboschimen-	5,71

					to. Istruttori, insegnanti ed allenatori sportivi.	
				0 616	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda.	14,21
Altre Attività	0 611	Istruzione primaria e secondaria di formazione generale. Istruzione secondaria di formazione professionale (istituti tecnici e professionali, chimici, meccanici, agrari, ecc.). Corsi di formazione professionale. (Esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali fare riferimento alle voci che competono alle lavorazioni stesse) Istruzione uni-	11	0 611	Istruzione di grado preparatorio, ad es. scuole dell'infanzia, scuole speciali collegate alle scuole primarie; per gli asili nido v. voce 0615. Istruzione primaria, secondaria di primo e secondo grado. Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili; esclusi i corsi che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda, per i quali v. voce 0616.	9,24

		versitaria (per le cliniche universitarie v. voce 0311). Istruttori sportivi.			Istruzione universitaria, escluse le cliniche universitarie per le quali v. voce 0311. Istruttori sportivi.	
				0 640	Corsi di istruzione e di formazione professionale, tirocini formativi, stage e simili che comportano partecipazione alle lavorazioni esercitate dall'azienda.	14,21

Anche nelle restanti due gestioni è quindi stata realizzata una modifica significativa: tutti i “*corsi di formazione professionale, tirocini formativi stage e simili*” hanno ora una voce specifica, la 0640.

**Sul questo specifico punto INAIL ha realizzato due brevi approfondimenti: il summenzionato INAIL, *Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, pubblicato l'8 agosto 2019, al quale è seguita una risposta inserita nelle FAQ scritte a seguito della pubblicazione delle nuove tariffe assicurative.** Il primo documento accenna alle ragioni che sostanziano questa scelta. Il mondo dell'istruzione e della formazione è sempre più chiamato a progettare e a realizzare percorsi integrati di apprendimento e lavoro, grazie al coinvolgimento attivo delle imprese. Questa integrazione chiede quindi un ripensamento profondo dei rapporti che si instaurano tra sistemi formativi e mondo del lavoro: non più strutturati su una

logica sequenziale, per la quale in esito ad un percorso di formazione (e solo in quel momento) il giovane fa il suo ingresso nel mondo del lavoro, ma pensati secondo una logica di reciproca contaminazione e progettazione. Concretamente, questo significa prevedere che alle tradizionali attività d'aula, realizzata secondo una didattica frontale tradizionale, si leghino concrete esperienze on the job, dando luogo a una continua circolarità riflessiva tra apprendimento, studio, esperienza lavorativa, senza soluzione di continuità. Questa logica d'integrazione e contaminazione sfida, da una parte, la logica ancora oggi diffusa per la quale la formazione è un momento separato e distinto dall'esperienza lavorativa, la quale a sua volta nulla ha a che vedere con i processi d'apprendimento, e allo stesso tempo rilancia il tentativo di ibridazione senza replicare logiche astratte e ormai scarsamente aderenti alla realtà. Una sfida che quindi si declina anche sulle tematiche riguardanti la salute e sicurezza di tirocinanti e stagisti, che rischiano di rimanere “a metà del guado”, figure inquadrate o solo dal lato della formazione – e quindi come studenti – o da quello del lavoro – e quindi come “normali” lavoratori.

**Tutto ciò considerato, la decisione di inserire una voce specifica nel tariffario 2019 sembra teoricamente coerente con le effettive trasformazioni in atto, che chiedono di ripensare – anche a livello burocratico e amministrativo – la figura dello studente coinvolto in attività che integrano scuola e lavoro.** Una decisione ribadita anche in una risposta presente in un gruppo di FAQ curato da INAIL stesso ([\[1\]](#)), nella quale vengono dettagliate alcune novità sulle modalità di applicazione di queste nuove tariffe. Per prima cosa, viene sottolineato che le voci che compongono il gruppo 0600 sono da applicare quando nella convenzione di tirocinio è espressamente previsto che l'assicurazione è in capo ad un ente di istruzione e formazione

professionale. Su questo punto basti ricordare che nelle Linee Guida sui tirocini extracurricolari, approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni il 25 maggio 2017 e oggi recepite dalla maggior parte delle Regioni italiane([\[2\]](#)), questo è un punto pacifico: è quindi prassi comune che sia effettivamente l'ente di istruzione e formazione professionale ad assicurare il tirocinante. Il metodo da seguire è quindi il seguente: nel caso di tirocini che prevedano solamente attività d'aula destinate all'apprendimento di nozioni generali, senza il coinvolgimento del tirocinante alle lavorazioni dell'azienda, si applica la voce 0610 (gestione Industria), 0610 (gestione Artigianato), 0611 (gestione Terziario), 0611 (gestione altre attività). Se invece il tirocinio prevede, come nella maggior parte dei casi, il coinvolgimento del tirocinante nelle lavorazioni esercitate dall'azienda, si applica la voce 0640 (gestione Industria), 0640 (gestione Artigianato), 0616 (gestione Terziario), 0616 (gestione altre attività). Se invece nella convenzione di tirocinio risulta che il tirocinante è assicurato a carico dell'azienda, si applica ancora la voce corrispondente le lavorazioni proprie dell'azienda medesima.

**In tutte e quattro le gestioni le voci indicate per la realizzazione di tirocini che prevedono il coinvolgimento del giovane nelle attività lavorative dell'azienda hanno un premio corrispondente molto più alto di quelle che invece non lo prevedono.** In una logica di costo proporzionale al rischio effettivo, è una soluzione assolutamente logica. Ma soprattutto, mentre con le tariffe del 2000 era possibile immaginare l'applicazione, da parte del soggetto promotore, della tariffa corrispondente ai "normali" percorsi di istruzione e formazione professionale per quanto riguarda le ore impiegate in attività d'aula e la tariffa della lavorazione corrispondente per quelle in azienda, ora questo non è più possibile: la nuova voce specifica che tutti i tirocini forma-

tivi sono ricondotti ad una unica tariffa comprendente sia le attività più tradizionalmente “formali”, sia quelle svolte in azienda, equiparando (almeno a livello assicurativo e tariffario) le due.

**Alcune osservazioni in conclusione.** Il rincaro delle tariffe, che andrà a gravare in particolar modo sui soggetti promotori di tirocini, avrebbe potuto essere più contenuto, in linea con il generale contenimento che ha visto calare l’ammontare dei premi. Un aumento di questo tipo genererà un’inevitabile innalzamento delle spese in capo ai soggetti promotori, i quali potrebbero quindi essere disincentivati a coinvolgersi nella progettazione e gestione di percorsi di tirocinio. Allo stesso tempo, la razionalizzazione delle voci tariffarie è innegabilmente in linea con le trasformazioni connesse al bisogno di contaminare sistemi formativi e lavoro proprio della quarta rivoluzione industriale, e in questo più innovativa della stessa normativa scolastica o giuslavoristica, nell’integrare e leggere unitariamente i percorsi che legano a doppio filo apprendimento ed esperienza lavorativa in situazione di compito.

**Come accade sovente, va anche ammesso che a fianco della linearità teorica della decisa intrapresa vi sono non poche difficoltà pratiche, se non vere e proprie contraddizioni, che rischiano di ostacolare l’affermazione di una novità coerente con il cambiamento del lavoro in atto.** Il riferimento è ad almeno tre scompensi che sembrano avere queste nuove tariffe.

**Primo.** Se da una parte la semplificazione nella gestione assicurativa dei tirocinanti garantisce un indubbio risparmio di tempi e burocrazia, dall’altra si potrebbe discutere delle aliquote scelte che, in caso di attività formativa in azienda, risultano attestare su tariffe mediamente più elevate di quel-

**le utilizzate per i ruoli impiegatizi (prendendo ad esempio il settore terziario).** Una scelta opinabile perché generante un incremento di costi per gli enti formativi notevole, capace di scoraggiare l'attivazione di questi stessi tirocini in situazione reale che lo stesso INAIL ha voluto valorizzare culturalmente con il cambio di tariffe. Una curiosa (e non voluta) eterogenesi dei fini, resa ancor più possibile dalla tradizionale debolezza di bilancio degli enti che si occupano di formazione professionale.

**Secondo. INAIL prevede che anche le giornate d'aula comprese in percorsi strutturati, spesso aventi durante superiore ai tre mesi, nei quali siano previsti anche (ma non solo) periodi di tirocinio, siano attratte dalla nuova tariffa.** Ancora una volta: alla semplificazione burocratica rischia di associarsi una forza contraria e ben più incidente, ossia l'aggravio economico, in grado di fare propendere gli enti verso l'organizzazione di corsi senza esperienza reale in azienda per meri fattori di costo (e non per scelte didattiche e pedagogiche).

**Terzo. Da tempo i soggetti impegnati in questi percorsi di formazione denunciano la difficoltà nel vedersi riconosciuti i risarcimenti per infortuni in itinere di allievi in tirocinio.** Il timore di questi stessi enti, quindi, è quello di vedersi incrementate le tariffe senza alcuna guadagnata capacità di dialogo in merito alla liquidazione dei premi assicurativi.

**Quelli presentati sono nodi di natura diversa rispetto al potenziale spessore della decisione dell'Istituto: sono difficoltà operative che si contrappongono a una operazione di natura non solo amministrativa, ma anche culturale.** Tuttavia, la storia della pratica (e non della dottrina) delle riforme del lavoro

ro del nostro Paese ci conferma che il diavolo si nasconde nei dettagli e che anche un argomento apparentemente arido come le tariffe INAIL può diventare ostacolo alla modernizzazione delle regole del lavoro.

[1] INAIL, [\*FAQ sulla classificazione tariffaria\*](#), 2019, p. 10

[2] Per un approfondimento si veda A. Battaglia, [\*Le nuove Linee Guida in materia di Tirocini\*](#), in Bollettino ADAPT, 12 giugno 2017 e A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi, [\*Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017\*](#), ADAPT Labour Studies E-Book Series, n. 69, 2017

***BSC (British Safety Council) conference***  
***Londra, 16 ottobre 2019\****

*di Giada Benincasa*

Il convegno annuale del [British Safety Council](#) tenutosi a **Londra, 16 ottobre 2019**, si è aperto con una breve riflessione sul mondo del lavoro che sta cambiando attraverso **sviluppi e progressi della tecnologia, del lavoro e dell'automazione**. Ciò, come già noto ed evidenziato dai relatori, potrebbe potenzialmente comportare **nuovi rischi per la salute, per la sicurezza e per il benessere dei lavoratori**. A fronte dei veloci cambiamenti che stanno attraversando il mondo del lavoro, come reagisce il sistema di salute e sicurezza?

In particolar modo, i relatori pongono l'attenzione sul concetto di **Salute: i miglioramenti e l'evoluzione della tecnologia impatta e implementa i miglioramenti nell'ambito della sicurezza**. Ma come si pone questa evoluzione a fronte del più ampio concetto di salute?

La ricorrente attenzione posta sul concetto di sicurezza è data, talvolta, da una maggiore facilità nel riconoscere e prevenire i rischi per la sicurezza della persona rispetto a

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 28 ottobre 2019, n. 38](#).

**quelli della salute, come le malattie professionali** (così come risulta più facile stimare gli infortuni sul lavoro invece che le malattie professionali). Come hanno sottolineato i relatori tendiamo poco a parlare ad esempio della salute mentale sul lavoro, con la conseguenza che sembra necessario intervenire tramite l'organizzazione delle imprese, partendo dai potenziali fattori di rischio e dunque da una valutazione consapevole e attenta.

**Tuttavia, come evidenziato nel corso dell'evento, esiste un rapporto (complesso) di reciprocità che contraddistingue la Salute (health) e la Sicurezza (safety):**

A) Da un lato ci sono i possibili aspetti legati alla salute che possono incidere sulla sicurezza (con impatti, dunque, sulla idoneità a svolgere alcune determinate attività lavorative):

- inabilità improvvisa
  - problemi cardiovascolari
  - problemi neurologici
  - 
  - 
  - salute mentale
- diabete
- disturbi
- muscoloscheletrici

B) Dall'altro lato, invece, problemi fisici, legati al concetto di Safety, che influiscono sulla salute dei lavoratori (es. stress o malattia mentale a seguito dell'amputazione di un arto per una malattia muscolo-scheletrica):

- Conseguenze/traumi post infortunio
- Stress lavoro correlato

Gli attuali metodi di controlli per la sicurezza, tuttavia, possono essere applicati a vari rischi; diverso è invece con la salute, molto più difficile da controllare, valutare e dimostrare.

I principali temi affrontati sono stati infatti da un lato le **malattie professionali** (mostrando dati significativi sulle morti a causa del lavoro nel Regno Unito: 99% malattie professionali; 1% infortuni sul lavoro), a fronte degli infortuni sul lavoro più facilmente riconoscibili ed individuabili (dunque prevenibili) e, dall'altro, la necessità di individuare **nuove competenze e nuovi profili professionali** per la gestione dei nuovi rischi che spesso incidono sulla **salute (anche mentale)** delle persone. In questa prospettiva è stato sottolineato infatti come **la maggior parte dei manager ha competenze tecniche ma non competenze trasversali, soft-skills per gestire e relazionarsi con le persone, con i lavoratori**: c'è un'abitudine, una "prassi nociva", di promuovere le persone a ruoli manageriali esclusivamente sulla base delle loro conoscenze tecniche, piuttosto che delle loro capacità di gestione delle persone. Ciò impatta negativamente sulla produttività. Secondo molti esperti della materia abbiamo bisogno di **implementare capacità trasversali al fine di saper motivare e prendersi cura delle persone**: ciò aumenterebbe sia il benessere dei lavoratori che l'impegno del personale nelle loro attività (con benefici in termini di produttività). Una soluzione proposta potrebbe essere quella di promuovere corsi e approcci su come affrontare carichi di lavoro notevoli, orari lunghi di lavoro, migliorare l'intelligenza emotiva dei manager e offrire un orario di lavoro flessibile: questi sono stati riportati come alcuni dei modi più efficaci per migliorare il benessere mentale delle persone. Tutto ciò senza trascurare l'aspetto forse più importante: capire le cause delle malattie mentali sul lavoro, come le cattive relazioni tra manager e dipendenti nonché i carichi di lavoro eccessivi.

Durante il convegno è stato mostrato lo **stato di avanzamento del sistema in materia di salute, sicurezza e benessere dei lavoratori in Gran Bretagna**, mostrando nello specifico alcuni dati che riporto di seguito:

- **Stress, depressione, ansia (Tendenza al rialzo: il tasso di stress, depressione o ansia legati al lavoro ha mostrato segni di aumento negli ultimi anni)**

[Principali settori indagati: Educazione; salute umana e lavoro sociale; pubblica amministrazione e difesa]  
 – 595,000 lavoratori che soffrono di stress, depressione o ansia legati al lavoro (nuovi o di lunga durata) nel 2017/2018  
 – 15.4 milioni di giorni lavorativi persi a causa di stress, depressione o ansia legati al lavoro.

Cause:

44%	carico	di	lavoro
14%	mancanza	di	supporto
13%	violenza,	minacce	o bullismo
8%	cambiamenti	sul	lavoro
21%	altro		

- **Disordini muscolo-scheletrici (in questo caso i dati mostrano una tendenza al ribasso)**

[Principali settori indagati: agricoltura, silvicoltura; settore ittico, edilizia, trasporto e logistica; salute umana e lavoro sociale; pubblica amministrazione e difesa]  
 – 469,000 lavoratori che soffrono di disordini muscoloscheletrici legati al lavoro (nuovi o di vecchia data) nel 2017/2018  
 – 6.6 milioni giorni lavorativi persi a causa di disturbi muscolo-

scheletrici legati al lavoro nel 2017/2018 (Labour Force Survey, LSF)

Aree				colpite:
42%	(197,000)	arti superiori	o	collo
40%		(186,000)		schiena
18%	(86,000)	arti inferiori		

**Ulteriori dati di interesse:**

1.4 milioni casi di malattia per motivi di lavoro in 2017/2018

0.6 milioni casi di stress, depressione o ansia per motivi di lavoro nel 2017/2018

0.5 milioni casi di problemi muscolo scheletrici per motivi di lavoro nel 2017/2018

9.7 miliardi i costi annuali di nuovi casi di cattiva malattia collegata al lavoro nel 2016/2017, escluse le malattie a lunga latenza come il cancro

0.6 milioni lesioni non mortali ai lavoratori nel 2017/2018

71.062 infortuni non mortali ai dipendenti segnalati dai datori di lavoro nel 2017/2018

144 infortuni mortali dei lavoratori nel 2017/2018

5.2 miliardi i costi annuali di infortuni sul lavoro nel 2016/2017

30.7 milioni giorni lavorativi persi per cattiva salute correlata al lavoro e infortuni non fatali nel 2017/2019

12.000 i decessi per malattia polmonare ogni anno sono stimati collegati alle esposizioni passate sul lavoro

2.595 decessi per mesotelioma nel 2016, con un numero simile di decessi per tumore polmonare legati a esposizioni passate all'amianto

15 miliardi i costi annuali per infortuni sul lavoro e nuovi casi di malattia nel 2016/2017, escludendo malattie a lunga latenza come il cancro.

Come già anticipato particolare attenzione durante il convegno, in modo trasversale rispetto alle diverse relazioni, è stata posta sul tema delle **malattie mentali**:

Riporto di seguito alcuni dati significativi.

Stress, depressione e ansia nel 2017/2018 hanno rappresentato:  
44% di tutte le malattie collegate al lavoro  
57% di tutti i giorni di lavoro perso  
15.4 milioni di giorni lavorativi persi  
34.9 miliardi di costi per i datori di lavoro del Regno Unito  
300,000 posti di lavoro all'anno persi a causa della cattiva salute mentale

6/10 le persone che lavorano nell'edilizia hanno sofferto a causa del loro lavoro  
solo il 44% ne ha parlato al lavoro

Per tale motivo si è parlato di una **epidemia silenziosa**. Da un sondaggio emerge che:

- il 34% degli operai edili ha avuto problemi di salute mentale negli ultimi 12 mesi (Randstad 2017)
- il 73% ritiene che i propri datori di lavoro non riconoscano i primi segni di problemi di salute mentale (Randstad 2017)
- il tasso di suicidi tra gli operai edili è stato 3,7 volte superiore alla media nazionale e tra i lavori di rifinitura degli edifici, compresi intonacatori, pittori e decoratori, è stato il doppio della media nazionale per l'Inghilterra tra il 2011 e il 2015 (office of national statistics 2017)
- 1 dipendente su 4 nel Regno Unito dichiara di avere un problema di salute fisica e 1 su 5 di questi dichiara di avere un problema di salute mentale (Public Health England, 2019)

Tali problemi comportano spesso **assenteismo** nei luoghi di lavoro, con relativi **costi per le aziende e per lo Stato**.

Cause di assenza a lungo termine per i lavoratori che non svolgono lavori manuali (2015)  
[percentuale di intervistati che citano questo motivo come causa principale]:

58					stress
51	condizioni		mediche		acute
49	cattiva		salute		mentale
38	disturbi			muscoloscheletrici	
32	mal		di		schiena
25	condizioni		mediche		ricorrenti
25	infortuni	non	collegati	al	lavoro
17		malattia			minore
16	assenze correlate alla gravidanza				

### **Costo delle malattie mentali stimati per le imprese del Regno Unito**

- costo per dipendente medio (sterline): tot. 1035
- costo totale per i datori di lavoro del regno unito (miliardi): tot. 25.9

Tutto ciò rappresenta un aspetto molto critico per le aziende del Regno Unito:

- . la salute mentale costa al Regno Unito **70 miliardi all'anno, pari al 4,5% del Pil (OCSE)**
- . la malattia mentale costa ogni datore di lavoro 1.035 sterline per dipendente, all'anno
- . 15,2 milioni di giorni di malattia all'anno a causa di stress, ansia

e depressione . l'incapacità di sbloccare lo sforzo discrezionale costa 6 miliardi di dollari al business britannico . solo 2 su 5 dipendenti lavorano al massimo delle prestazioni.

Ma quali sono le **cause dei disturbi mentali correlati all'attività lavorativa?** I relatori del convegno hanno individuato **5 macro-categorie** contenenti possibili fonti di rischio per il benessere dei lavoratori e la loro produttività:

- 1) ruolo nell'organizzazione (troppe responsabilità, poche responsabilità, responsabilità delle persone);
- 2) organizzazione del lavoro (carico eccessivo di lavoro, pressioni, errori, quantità e qualità del lavoro, incertezze, perdita di identità, mancanza di partecipazione, scarsa comunicazione e coinvolgimento);
- 3) relazioni sul lavoro (con i colleghi, con il capo, con i subordinati, conflitti personali);
- 4) carriera lavorativa (mancanza di sicurezza del lavoro, promozioni, paura del pensionamento anticipato);
- 5) interfaccia dell'organizzazione con l'esterno (conflitto di lavoro con le esigenze della famiglia, traslazione dei problemi al di fuori del lavoro, problemi economici).

Se le malattie mentali costano alle imprese 28.3 miliardi di sterline per anno (2009), **prevenzione e identificazione precoce dei rischi, dovrebbe aiutare i datori di lavoro almeno del 30%** (8 miliardi all'anno).

Dunque, **il benessere psicologico dei lavoratori risulta fondamentale anche per gli affari delle imprese:** maggiore è il benessere psicologico dei lavoratori, maggiore sarà la produttività. I dati mostrati (e riportati di seguito) mostrano infatti che:

- 20% inferiore (benessere psichico più basso): 67.1% di produttività
- 20% superiore (benessere psichico più alto): 87.4% di produttività.

Pertanto, apportare questi miglioramenti per il 15% di quelli della forza lavoro aziendale di 34.000 persone equivale a un aumento della produttività del valore di 6,1 milioni; apportare questi miglioramenti per il 15% della popolazione attiva del Regno Unito equivale a un aumento della produttività del valore di 5,6 miliardi.

Infine, in conclusione del convegno è stato condotto un breve dibattito sulla **necessità di intervenire sul sistema legislativo vigente in materia di salute e sicurezza.**

Secondo il Prof. Cary Cooper educare i datori di lavoro a favorire il benessere mentale dei dipendenti – come incoraggiare il lavoro flessibile – sarebbe più efficace dell'introduzione di leggi come il divieto di email fuori orario di lavoro.

Lawrence Waterman, ha sottolineato che il panorama per la salute e sicurezza sul lavoro tuttavia si è ampliato, con la conseguenza che la regolamentazione deve rispondere in modo efficiente ai nuovi cambiamenti e ai nuovi contesti.

Per avere una strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a parere di Steve Perkins, è necessario però partire dalle persone e dalla prevenzione (non dai suoi frutti): potrebbe essere utile coinvolgere i lavoratori più appassionati al tema e aiutare a diffondere la cultura in materia di salute e sicurezza.

James Murray ha sottolineato, nell'impossibilità di separare la salute professionale complessiva e la salute mentale, la necessità di adottare un approccio olistico.

Infine, per pensare ad una nuova strategia in materia di salute e sicurezza è necessario capire chi sono i destinatari e come è cambiata l'organizzazione del lavoro: nuova organizzazione (e nuovi luoghi) nonché nuovi lavoratori. Per tale motivo si è sostenuta la necessità di implementare ed incrementare la ricerca scientifica sul sistema di salute, sicurezza e benessere sul luogo di lavoro partendo dallo studio e dall'approfondimento della realtà nonché dei mutamenti in atto. È necessario comprendere dunque i cambiamenti e l'impatto di questi sul sistema attuale e vigente della salute e sicurezza sul lavoro.

**La salute nell'era della digitalizzazione.  
L'OECD sull'utilizzo dei dati  
per il potenziamento del sistema sanitario\***

*di Antonella Mauro*

È un recente studio dell'OCSE ([\*Health in the 21st Century. Putting Data to Work for Stronger Health Systems\*](#) reperibile sulla [piattaforma Salus](#)) ad offrire alcuni importanti spunti di riflessione per rilanciare l'urgenza dell'utilizzo dei big data anche in ambito di prevenzione della salute sul lavoro.

L'oggetto dello studio OCSE non è specificamente riferito al trattamento dei dati sanitari della popolazione lavorativa, ma è tuttavia di grande utilità per un inquadramento del profilo prevenzionistico dentro il contesto di riferimento che è quello della evoluzione del sistema sanitario al tempo della digitalizzazione. Nell'affrontare quest'ultimo tema non si può, infatti, prescindere da una sua "dimensione di sistema" che parta dal coinvolgimento del sistema sanitario nazionale per garantire il pieno e corretto utilizzo dei dati sulla salute della popolazione lavorativa anche al fine di guidare le policy pubbliche e quelle aziendali.

Si ricorda, ad esempio, a questo proposito come, mentre con riferimento agli infortuni sul lavoro si dispone di dati certi, le stime relative alle patologie tumorali di origine professionale sono ad

---

\* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2 dicembre 2019, n. 43](#).

oggi ancora molto fumose (o meglio, di fatto, inesistenti). Tuttavia il fenomeno ha un impatto significativo, oltre che naturalmente e prevalentemente sulle vite dei singoli, anche sul sistema produttivo e sulla sanità pubblica.

### **Molti dati, poche informazioni**

In particolare, lo studio pone l'accento su **come attualmente si disponga di molti dati di natura sanitaria, ma al contempo di scarse informazioni.**

I dati (o meglio, a questo punto, le informazioni) sono uno strumento utile per aumentare sia la consapevolezza e le azioni dei singoli relativamente alla tutela della loro salute, sia per ridisegnare i servizi sanitari in modo tale da potenziarne l'efficienza e l'efficacia in un'ottica di **targeting – delle categorie di popolazione a rischio e dei fattori di rischio stessi** –, di **monitoraggio e prevenzione**, nonché di progettazione di politiche di gestione e di servizi sempre più personalizzati e in grado di far fronte ad esigenze di cura più complesse.

Si evidenzia un generale ritardo, nell'area OECD, nella realizzazione di un pieno controllo e sfruttamento delle potenzialità di dei dati e dei Big Data per il potenziamento dei servizi sanitari pubblici e privati. Dai dati esaminati dallo studio risulta, in particolare, un aumento della disponibilità di dati ma **una riduzione del loro collegamento sistematico**; fenomeno al quale si ritiene possa avere contribuito, per quanto riguarda l'area Europea, all'entrata in vigore del **GDPR** che introduce una normativa stringente per il trattamento dei dati sanitari e alla conseguente necessità di adeguamento dei sistemi giuridici nazionali nell'ambito dei quali il Regolamento esplica la sua efficacia.

Il **nodo critico** centrale viene individuato **nell'assenza di metodi e strutture tecniche uniformi e interoperative** che consentano la raccolta dei dati in maniera non frammentata e la visibilità e lo scambio degli stessi.

Le principali condizioni per garantire il massimo sfruttamento del potenziale dei dati, vengono infatti identificate nella **trasparenza e circolazione** degli stessi. Sono ritenuti fondamentali anche: **l'utilizzo di dati già a disposizione** – per evitare duplicazioni di raccolta –; la **progettazione e implementazione** di piani a livello nazionale per il loro **utilizzo**; approntare un **quadro legale** che definisca le condizioni di raccolta e utilizzo per vari fini (anche di ricerca) dei dati; costruire competenze adeguate; **uniformare terminologie** e soggetti; assicurare una ampia copertura della popolazione; potenziare gli investimenti per la tecnologia.

In termini di costituzione di un quadro legale e semantico comune spicca, proprio l'esempio europeo che con l'adozione del GDPR mira esattamente ad agevolare la formazione di un ambiente uniforme, di un mercato comune di dati, a livello transazionale (*ex plurimis*, A. PIZZOFERRATO, *Gli effetti del GDPR sulla disciplina del trattamento aziendale dei dati del lavoratore*, ADL 4-5, 2018, pagg. 1035-1036).

Interessanti sono i cenni relativi ai **rischi connessi all'utilizzo dei Big Data** dal punto di vista della privacy. Le condizioni per realizzare un efficiente utilizzo dei **dati** sono la **trasparenza** degli stessi e la loro **circolazione**. Questo aspetto è foriero di non trascurabili rischi relativamente al profilo del trattamento e della protezione di dati personali che possono essere limitati solo con una corretta gestione dei dati.

Inoltre, non sembra opportuno cedere alla tentazione di escludere totalmente l'intervento umano sui dati; sarebbe preferibile strutturare sistemi tecnico – gestionali che consentano l'interazione con l'uomo (sia l'*health professional* che il cittadino/paziente stesso, che dovrebbe essere in grado di intervenire sul dato).

### **Il coinvolgimento e la formazione/educazione dei soggetti coinvolti**

L'utilizzo delle nuove tecnologie digitali in ambito sanitario può essere funzionale ad una più mirata **individuazione dei bisogni** di cura e assistenza nonché a fornire servizi e cure specifiche per **esigenze sempre più complesse** (come ad esempio le malattie croniche).

L'impiego di strumenti tecnologici di nuova generazione – in particolare, la mera digitalizzazione di dati analogici – potrebbe non essere tuttavia da solo sufficiente a garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi e la diminuzione delle disuguaglianze. Nel senso di fornire strumenti e strategie per trarre la massima utilità dall'impiego delle nuove tecnologie nell'ambito dei servizi sanitari sembrano muoversi le riflessioni condotte nello studio in esame in merito al tema del **coinvolgimento dei soggetti che operano nell'ambito del sistema sanitario**.

In particolare, non trascurabili sono le **potenzialità della partecipazione dello stesso paziente** alla gestione e al monitoraggio del suo stato di salute attraverso le tecnologie e le informazioni che si possono ricavare dal loro impiego, se accessibili a quest'ultimo.

Specularmente, il **supporto degli *health professionals*** in questa operazione di auto – gestione della salute individuale si rivela fondamentale.

In questa ottica **l'alfabetizzazione digitale e la formazione continua** dei professionisti che operano in ambito sanitario assumono un ruolo centrale nel processo di una digitalizzazione efficiente ed efficace dei servizi sanitari.

L'apporto umano nella gestione della digitalizzazione dei servizi sanitari – che si concentri a monte, nella fornitura, o a valle, nella fruizione ultima dei servizi – risulta un fattore di fondamentale importanza, non solo per la gestione dell'attività e dei risultati, ma anche dei rischi che possono derivare dall'impiego di nuove tecnologie in questo campo.



## Notizie sugli autori\*

<b>Alessandro Albrici</b>	Tutor e formatore IFTS, ENGIM Lombardia
<b>Alessandro Alcaro</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>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Saverio Ascari</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Federico Avanzi</b>	Consulente del lavoro
<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

---

\* 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>Rachele Berlese</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Paolo Bertuletti</b>	Assegnista di ricerca Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Eliana Bellezza</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Franco Botteon</b>	Direttore Direzione Affari Legislativi – Regione Veneto
<b>Gabriele Bubola</b>	Avvocato
<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>Lilli Casano</b>	Assegnista di ricerca Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Giuliano Cazzola</b>	Membro del Comitato scientifico ADAPT
<b>Andrea Chiriatti</b>	Area Sindacale, previdenziale e formazione Fipe
<b>Maria Cialdino</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<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>Marco Contu</b>	Studente del corso di laurea magistrale in Relazioni di lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Claudio Costa</b>	Direttore Direzione Risorse Strumentali SSR – Regione Veneto
<b>Marta Costantini</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Giulia Cozzi</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Silvia Crafa</b>	Ricercatore confermato di Informatica, Università degli Studi di Padova
<b>Marco Crippa</b>	Data Protection Officer. HR Consultant
<b>Emanuele Dagnino</b>	Ricercatore, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Michele Dalla Sega</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Elisabetta Dall’Omo</b>	Studentessa laurea specialistica in Relazioni di Lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia
<b>Arianna D’Ascenzo</b>	Assosomm
<b>Federica De Luca</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Paola de Vita</b>	Dottore di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
<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>Giovanni Fatuzzo</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Letizia Ferri</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>Alessandra Fierri</b>	Avvocato
<b>Federico Fioni</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Eugenia Fiorelli</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Francesco Fornasieri</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Andrea Garnerò</b>	Economista presso il Dipartimento Occupazione e Affari Sociali dell'Ocse
<b>Francesco Giubileo</b>	Ricercatore presso Polis Lombardia
<b>Valerio Gugliotta</b>	Anpal Servizi S.p.a.
<b>Paolo Iervolino</b>	Dottorando di ricerca in diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma Tor Vergata
<b>Giorgio Impellizzieri</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Ettore Innocenti</b>	Centro Studi Ricerca e Formazione Cisl
<b>Marco Lai</b>	Centro Studi Cisl

<b>Cecilia Leccardi</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Francesco Lombardo</b>	Studente del Master di II livello esperto in relazioni industriali e di lavoro, Università degli Studi di Roma Tre
<b>Mariella Magnani</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Pavia
<b>Pietro Manzella</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<b>Francesco Marasco</b>	Studio Legale de Berardinis Mozzi
<b>Laura Marchetti</b>	Giurista. Esperta di mercato del lavoro e privacy
<b>Valeria Marini</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Manuel Marocco</b>	INAPP
<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>Marco Menegotto</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Candido Mogavero</b>	Consulente del Lavoro. ADAPT Professional Fellow
<b>Dario Montanaro</b>	Presidente ANCL
<b>Silvio Moretti</b>	Direttore Relazioni sindacali Fipe

<b>Federico Moriconi</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>Stefania Negri</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Francesco Nespoli</b>	ADAPT Senior Research Fellow
<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>Giancamillo Palmerini</b>	ADAPT Professional Fellow
<b>Lorenzo Maria Pelusi</b>	ADAPT Research Fellow
<b>Eleonora Peruzzi</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Valeria Piccari</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Giovanni Pigliarmini</b>	Assegnista di ricerca presso l'Università di Modena e Reggio-Emilia
<b>Giacomo Pigni</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Elena Prodi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Davide Pugliese</b>	HR Manager

<b>Livia Ricciardi</b>	Dipartimento Lavoro Cisl
<b>Francesca Riezzo</b>	ANCL
<b>Stefano Rizzotti</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Margherita Roiatti</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Lorenzo Roesel</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Andrea Rosafalco</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Carmine Russo</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Maurizio Sacconi</b>	Chairman ADAPT Steering Committee
<b>Esperanza Sánchez Muñoz</b>	ADAPT Junior Fellow
<b>Giorgio Sandulli</b>	Cultore della materia di Diritto del lavoro. Docente e coordinatore del Master <i>Diritto e Sport – Il giurista nella gestione dei rapporti e del fenomeno sportivo</i> , Università di Roma Sapienza
<b>Annalisa Scarlino</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

<b>Ruben Schiavo</b>	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Francesco Seghezzi</b>	Presidente Fondazione ADAPT
<b>Stefania Sisto</b>	Dottoressa in Giurisprudenza. Conseguito MOOC – Teoria e pratica dei servizi al lavoro
<b>Andrea Sitzia</b>	Professore Associato di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Padova
<b>Silvia Spattini</b>	Direttore ADAPT. ADAPT Senior Research Fellow
<b>Irene Tagliabue</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Amedeo Tea</b>	Consulente del lavoro. ADAPT Professional Fellow
<b>Alberto Terzi</b>	Partecipante al MOOC <i>Teoria e pratica dei servizi al lavoro</i> #NAVIGATOR2019
<b>Giulia Tiberi</b>	Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
<b>Michele Tiraboschi</b>	Coordinatore scientifico ADAPT e Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia
<b>Sara Tiraboschi</b>	Avvocato del Foro di Milano
<b>Chloé Touzet</b>	Economista presso il Dipartimento Occupazione e Affari Sociali dell'Ocse
<b>Michele Tritta</b>	Innovation Office-Careers, Università degli Studi di Trieste

- Andrea Tundo** Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
- Carlotta Valsega** Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Bergamo
- Angelo Vitale** ADAPT Professional Fellow
- Luca Vozella** 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
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	Generali Italia
ANC	Confsal	Gi Group
ANCL Veneto	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
Angelini	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Day Ristoservice	Ikea Italia Retail
Assindustria Venetocentro	Edenred	Inail
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincrotone Trieste	Lavoropiù
Assolavoro	Enel	Manageritalia
Assolombarda	Eni	Manpower
ASSTRA	ERG	Manutencoop
Bracco	Esselunga	MCL
Brembo	Farindustria	Nexi
Cisl	Federalberghi	Randstad Italia
CNA	Federdistribuzione	Scuola Centrale
Coldiretti	FederlegnoArredo	Formazione
Confagricoltura Verona	Federmanager	Sistema Impresa
Confartigianato	Federmeccanica	SNFIA
Confcommercio	Femca-Cisl	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confcooperative	Fim-Cisl	Synergie Italia
Confesercenti	Fincantieri	Tempor
Confimi Industria	Fipe	UBI Banca
Confindustria Bergamo	Fondazione Bruno Kessler	UGL
Confindustria Verona	Fondazione E. Mach	UILTEC
Confindustria Vicenza	Fondazione Fai-Cisl	Umana
		World Employment Confederation

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

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

